



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

14

HACIA LA PRIVATIZACION DE LA PETROQUIMICA EN MEXICO

294093

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUAN DAVID ALVAREZ AGUILAR

ASESORES:

JORGE LUIS ABARCA MORENO
JOSE EDUARDO CABRERA MARTINEZ
ENRIQUE GARCIA CALLEJA

SAN JUAN DE ARAGON EDO. DE MEX. 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

	PAG.
INTRODUCCIÓN.	1.
CAPÍTULO 1	
ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PETRÓLEO Y LA PETROQUÍMICA..	5
1.1 Época Colonial.	6
1.2 México Independiente hasta 1917.	16
1.2.1 Acta Constitutiva y Constitución de 1824.	18
1.2.2 Bases y Leyes Constitucionales de 1936.	20
1.2.3 Constitución de 1857.	22
1.2.4 Código Nacional de Minería de 1884.	23
1.2.5 Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos de 1892.	27
1.2.6 Ley Petrolera de 1901.	31
1.3 Constitución de 1917 y leyes reglamentarias.	33
1.3.1 Constitución de 1917.	37
1.3.2 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1925.	45
1.3.3 La Expropiación Petrolera de 1938.	50
1.3.4 Reforma al Párrafo Sexto del Artículo 27 Constitucional de 1940.	54
1.3.5 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1940.	55
1.3.6 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1941.	57
1.3.7 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958.	60
1.3.7.1 Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.	65
1.3.7.2 Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27. Constitucional en el Ramo del Petróleo en Materia Petroquímica.	71
CAPÍTULO 2	
EL PETRÓLEO Y LA PETROQUÍMICA EN EL RÉGIMEN JURÍDICO MEXICANO.	79
2.1 Distinción entre petróleo y petroquímica.	80
2.1.1 El petróleo, el gas natural y los carburos de hidrógeno.	81
2.1.2 La industria petrolera.	89
2.1.2.1 Los productos del petróleo.	101
2.1.3 La industria petroquímica.	103
2.1.3.1 Los productos petroquímicos.	107
2.2 El Estado, el petróleo y la industria petrolera	110
2.2.1 El patrimonio del Estado.	110
2.2.1.1 El artículo 27 constitucional.	117
2.2.1.2 Bienes del dominio público.	124
2.2.1.3 Bienes del dominio privado.	130
2.3 La intervención del Estado en la industria petrolera.	135
2.3.1 El artículo 28 constitucional.	138
2.3.2 El Estado en la explotación del petróleo y los carburos de hidrógeno.	142
2.3.3 Participación del Estado en la petroquímica básica.	146
2.3.4 Mecanismos administrativos en materia petrolera.	148

CAPÍTULO 3	
PRIVATIZACIÓN DE LA PETROQUÍMICA BÁSICA.	151
3.1 Justificaciones.	152
3.1.1 Artículo 5º constitucional.	152
3.1.2 Naturaleza distinta del petróleo y la petroquímica	162
3.2 Propuesta para la participación del sector privado en la petroquímica.	169
CONCLUSIONES.	176
BIBLIOGRAFÍA.	180
APÉNDICE 1	183
ANEXO 1	184

INTRODUCCIÓN

Considerada tradicionalmente como una actividad perteneciente a la industria petrolera, las únicas referencias en nuestra Constitución dedicadas a la petroquímica, se encuentran en el artículo 28, que señala a dicha actividad, en su etapa básica, como una de las áreas estratégicas, reservadas de manera exclusiva al Estado y, en forma genérica, el artículo 123 de la misma Ley Fundamental, en su fracción XXXI, inciso a), la señala como una de las ramas industriales, cuya competencia es exclusiva de las autoridades federales.

Es evidente que la petroquímica básica se incluyó como área estratégica reservada al Estado, en virtud de que la producción de petroquímicos básicos, sustentan otras actividades de naturaleza económica, lo cual le otorga un carácter de particular importancia para el desarrollo nacional.

No obstante la trascendencia de esta actividad, su carácter de área estratégica no le ha permitido alcanzar los niveles de desarrollo deseados, razón por la cual, consideramos que es necesario abrir a la iniciativa privada su participación en esta actividad.

Aunado a lo anterior, el carácter de área estratégica, constituye una restricción a la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5º Constitucional que deja en desventaja a los nacionales, respecto de quienes en otros países, pueden adquirir el petróleo crudo mexicano a precios sumamente bajos, transformándolo en combustibles, lubricantes y productos petroquímicos básicos y secundarios que luego regresan a nuestro país o son vendidos en otros países a

precios más elevados, dando como resultado que muchas de las inversiones que pudieran hacerse en México, se quedan en el extranjero y que las utilidades que pudieran generar mayores inversiones o riquezas, otros las aprovechen.

En razón de lo anterior, el presente trabajo de investigación comprende el análisis de las disposiciones jurídicas que regulan la actividad petroquímica en México, así como las condiciones que prevalecen en esta industria, con lo que se demuestra la necesidad y se establecen los fundamentos de una reforma al artículo 28 Constitucional, en su párrafo cuarto, a fin de permitir la participación de la iniciativa privada en el desarrollo de la petroquímica básica, que implica una reforma en el mismo sentido, a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

A fin de presentar un enfoque claro y preciso de la materia de estudio, en el primer capítulo se presentan los antecedentes legislativos, desde la época de la Colonia hasta nuestros días, pasando por el México Independiente, la Constitución de 1917 y sus leyes reglamentarias en esta materia; destacando los aspectos que el legislador consideró para la regulación de las industrias petrolera y petroquímica.

En el segundo capítulo se exponen los conceptos genéricos sobre el petróleo, los carburos de hidrógeno y la petroquímica, y se aborda el estudio de los conceptos jurídicos que rigen la petroquímica en México.

De igual forma, en el capítulo tercero, se analiza la situación de esta industria petroquímica, así como la necesidad de la participación

de la iniciativa privada en esta rama de la economía, determinando los elementos que dan sustento a la propuesta de reforma al artículo 28 Constitucional, que permitirá la inversión privada en la petroquímica.

Este trabajo, lo hemos realizado con base en el método científico, deductivo, dialéctico e histórico socio-jurídico, utilizando las técnicas de investigación documental y tomando como referencia la legislación y la doctrina de tratadistas como los maestros Felipe Tena Ramírez, Ignacio Burgoa Orihuela, Antonio de Ibarrola y Gabino Fraga, entre otros.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PETRÓLEO Y LA PETROQUÍMICA..

- 1.1 Época Colonial.
- 1.2 México Independiente hasta 1917.
 - 1.2.1 Acta Constitutiva y Constitución de 1824.
 - 1.2.2 Bases y Leyes Constitucionales de 1936.
 - 1.2.3 Constitución de 1857.
 - 1.2.4 Código Nacional de Minería de 1884.
 - 1.2.5 Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos de 1892.
 - 1.2.6 Ley Petrolera de 1901.
- 1.3 Constitución de 1917 y leyes reglamentarias.
 - 1.3.1 Constitución de 1917.
 - 1.3.2 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1925.
 - 1.3.3 La Expropiación Petrolera de 1938.
 - 1.3.4 Reforma al Párrafo Sexto del Artículo 27 Constitucional de 1940.
 - 1.3.5 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1941.
 - 1.3.6 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958.
 - 1.3.6.1 Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
 - 1.3.6.2 Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en Materia Petroquímica.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PETRÓLEO Y LA PETROQUÍMICA.

El petróleo es conocido desde la antigüedad; en la Biblia se denomina como “betún” o “asfalto”. Así encontramos que, en el libro del Génesis, capítulo 11, versículo 3, se menciona que el asfalto se usó para pegar los ladrillos de la Torre de Babel y, en el capítulo 14, versículo 10, del mismo libro, se describe cómo los reyes de Sodoma y Gomorra fueron derrotados al caer en un pozo de asfalto en el Valle de Sidim.

También en nuestro Continente, los indígenas de la época precolombina, conocieron y usaron el petróleo como impermeabilizante para sus embarcaciones.¹

En México, los antecedentes legislativos sobre el petróleo se remontan a la época de la Colonia y tienen un origen común al de todas las sustancias del subsuelo, que el ser humano fue descubriendo y aprovechando para satisfacer sus necesidades.

Por esta razón, en la regulación de las minas encontramos las primeras instituciones jurídicas que rigieron la explotación del petróleo, como son: la propiedad de las minas, el derecho de regalía, la concesión, los trabajos regulares, el denuncia, el registro, la explotación y el uso y aprovechamiento de los minerales. También identificamos en la regulación de esta actividad, a los sujetos de

¹ vid. CHOW PANGTAY, Susana. *Petroquímica y Sociedad. La Ciencia/39 desde México*. México. Ed.

derechos y obligaciones que intervienen en las relaciones jurídicas surgidas en torno a las mencionadas figuras; como, el soberano español, sus vasallos, los indígenas o naturales, el Estado, los particulares y los extranjeros.

Estos son algunos de los elementos que a lo largo de este capítulo procuraremos conocer, por ser indispensables para comprender y corroborar la necesidad de que la iniciativa privada intervenga en la actividad petroquímica, hasta ahora reservada a la Nación en su etapa básica.

1.1 Época Colonial.

En esta primera etapa, estudiaremos desde las Bulas "Alejandrinas" en 1492, hasta la consumación de la independencia en 1821, por ser el período marcado por el dominio español en América, desde su descubrimiento y hasta que terminó el virreinato.

Durante mucho tiempo se pensó que el origen histórico de la propiedad en nuestro país, a partir del descubrimiento de América, se encontraba resumido en las famosas Bulas "Alejandrinas", dictadas la primera el tres y dos más, el cuatro de mayo de 1493, por el Papa Alejandro VI. Las dos primeras conocidas con el nombre de "Inter Coetera" y la última como "Hodie Siquidem".

Conforme a la segunda Bula "Inter Coetera", el Papa Alejandro VI, basado en la "plenitud del poderío apostólico", concedió a los Reyes Católicos, a sus herederos y sucesores, todas las islas y tierras firmes que descubrieran hacia el occidente de una línea imaginaria

trazada del Polo Ártico al Polo Antártico, pasando por las islas conocidas como Azores y Cabo Verde.²

De esta forma, la "Recopilación de Indias" en la Ley I, título VI, del Libro III, señalaba: "Por donación de la Santa Sede Apostólica, (...) somos señores de las INDIAS OCCIDENTALES, Isla y tierra firme del Mar Océano, (...) y están incorporadas a nuestra REAL CORONA de Castilla."³

Evidentemente, no se puede afirmar que el Sumo Pontífice Romano confiriera derecho alguno a los soberanos españoles y de Portugal, pues no es admisible que haya tenido facultad para concederles una propiedad que no le pertenecía, atento a que nadie puede transmitir lo que no tiene. En realidad, el propósito era dirimir una controversia, surgida entre los monarcas de ambos países, en la que se disputaban el dominio de las tierras descubiertas, ocupadas por la fuerza material de la conquista.⁴

La imprecisión de las Bulas, para poder trazar la línea imaginaria de polo a polo, a partir de cien leguas hacia el occidente de las islas Azores y de las de Cabo Verde, notoriamente distantes unas de otras, determinó la reunión de representantes de España y Portugal en la villa de Tordesillas, realizada el 7 de junio de 1496, que dio lugar al Tratado que adoptó su nombre. En él, se convino aumentar la distancia de las cien leguas que fijaban las Bulas y tomar como punto

² vid. LEMUS GARCÍA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano (Sinópsis Histórica). 2ª ed. México, Ed. LIMUSA, 1978. p. 104s.

³ IBARROLA, Antonio de. Cosas y Sucesiones. 7ª ed. 4ª reimpresión. México, Ed. Porrúa, S.A., 1999. p. 303.

⁴ vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1996. p. 167.

de referencia la isla más occidental de los citados archipiélagos.⁵

Para el religioso e historiador español Juan Ginés de Sepúlveda, fiel defensor de los derechos de la Corona, los naturales constituían una raza inferior, en estado de barbarie, lo que justificaba la conquista y servidumbre de los indios y los derechos del europeo en razón de su propia superioridad. Por el contrario, el ilustre Fray Bartolomé de las Casas, el defensor más sincero de los indios, sostuvo la igualdad de éstos con los europeos, en cuanto a su condición natural, así como la necesidad de protegerlos contra los abusos de los conquistadores.

Cabe señalar que en el Código de las Siete Partidas, se contemplaba el derecho de conquista: "Las cosas de los enemigos de la Fe, con quien non (sic) ha tregua, ni paz el Rey, quien quieras (sic) que las gane, deven (sic) ser tuyas (...)"⁶. Este último fue uno de los principales argumentos con que se pretendió legitimar la propiedad de la Corona sobre los territorios de los pueblos indígenas.

Aún cuando no se usaba el término de conquista para fundar sus pretensiones sobre los territorios de América, sino que utilizaban los de "evangelización", "pacificación" o "población de los terrenos descubiertos"; todos los "justos" títulos esgrimidos para fundamentar el despojo de los aborígenes de sus propiedades, posesiones y derechos, así como el estado de servidumbre que se les impuso, en el fondo se apoyan en el derecho del más fuerte, que desde el punto de vista jurídico no ha tenido ni tiene ahora valor universal y permanente, razón por la cual, a nuestro parecer resulta del todo injustificado.

⁵ vid. LEMUS GARCÍA, Raúl. Op. cit. p. 106.

⁶ Ibid. p. 107.

Al establecer la Corona de España su dominio sobre los territorios conquistados por sus ejércitos, sujetó la administración de las minas a la legislación que regía en España esta actividad, en aquel entonces. En ella encontramos las leyes 47 y 48, título 32, del Ordenamiento de Alcalá, emitidas por las Cortes de Alcalá de Henares, de 1346 a 1348, que disponían:

Todas las mineras de plata y (sic) oro y plomo, y de otro cualquier metal, de **cualquier cosa que sea en nuestro Señorío Real pertenecen a Nos** (sic) por ende ninguno sea osado de las labrar sin nuestra especial licencia y mandado: u (sic) asimismo las fuentes y pilas de pozos salados, que son para fazer (sic) sal, nos pertenecen: por onde (sic) mandamos que recudan (sic) a Nos (sic), con las rentas de todo ello: y que ninguno sea osado de entremeter en ellas, salvo aquellas a quienes los Reyes pasados nuestros progenitores ó Nos (sic), las hobiesemos (sic) dado por privilegio, o las hobiesen (sic) ganado por tiempo inmemorial.⁷

La Ley 4 expedida en Valladolid el 10 de enero de 1559, por la Princesa Doña Juana, en ausencia del Rey Felipe II, disponía la incorporación definitiva de las minas de oro, plata y azogue a la Corona y patrimonio real, y revocaba las mercedes dadas con anterioridad para la explotación de estos minerales, confirmando además, el principio establecido en 1387 por el Rey Juan I, que facultaba a los súbditos⁸ y naturales para que libremente, sin licencia del Rey ni de ninguno otro, pudieran buscar, catar y cavar minerales en cualquier parte, ya fueran fundos realengos, de señorío o de

⁷ IBARROLA, Antonio de. *Op. cit.*, p. 342.

⁸ Entendemos por subdito a la persona sujeta a la autoridad de un superior con obligación de obedecerle. ALONSO, Martín. *Enciclopedia del Idioma. Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (Siglos XII al XX). Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano.* t. III, 3ª reimpresión. México. Ed. Aguilar Editor, S.A. de C.V., 1991 (© 1988). p. 3835.

abadengo⁹, con el único requisito de registrar la explotación.¹⁰

Como podemos advertir, de acuerdo con la legislación española de esa época, las minas formaban parte del **patrimonio de la Corona**, sin que esto impidiera que otros las trabajaran libremente, con el único requisito de registrar la explotación.

Las **Ordenanzas de 1584**, conocidas también como **del Nuevo Cuaderno**, fue el primer cuerpo sistemático de leyes sobre minería que rigieron en la Nueva España. En ellas encontramos un antecedente importante para determinar la naturaleza jurídica del subsuelo en México, es decir "el derecho de regalía", ya que según lo recoge el ilustre jurisconsulto Don Francisco Javier Gamboa:

Por derecho común todas las venas minerales de cualquiera metales de oro, plata o piedras preciosas eran propias de los soberanos y de su patrimonio, si estaban en lugares públicos; pero estando en fundos privados, pertenecían al señor del fundo, si bien los dueños de éstos, si los trabajaban, debían pagar la décima parte al Príncipe como **derecho de regalía**¹¹; y si otro de su consentimiento debía pagar los diezmos uno al Príncipe y otro al dueño del mismo fundo.¹²

Esta se considera una prerrogativa real que rigió sobre todos los minerales, ya que las Ordenanzas de Alcalá de Henares y el Código de las Siete Partidas, admitían el dominio del soberano en las minas, las que sólo podían explotarse por concesión real y pago de una renta a la Corona.

⁹ **Fundos realengos** son los predios que pertenecen a la Corona o dignidad real; **de señorío**, los que están sujetos a un particular y, **de abadengo**, perteneciente o relativo a la dignidad o jurisdicción del abad (dignidad superior de algunas iglesias colegiadas). *Ibid.*, p. 5, 3520 y 3748.

¹⁰ *vid.* BECERRA GONZÁLEZ, María. Principios de la Constitución Mexicana de 1917. México, Ed. UNAM, 1967. p. 13s.

¹¹ El derecho de regalía estaba limitado a la obligación impuesta al minero de contribuir a la Real Hacienda la parte de metales señalada. IBARROLA, Antonio de. Op. cit. p. 343.

¹² Cit. por. BECERRA GONZÁLEZ, María. Op. cit. p. 14s.

Los principios establecidos por las Ordenanzas del Nuevo Cuaderno cristalizaron en las Ordenanzas de Aranjuez, expedidas por el Rey Carlos III el 22 de mayo de 1783, que sustituyen a las de 1584. Cabe resaltar el Título V denominado "Del dominio radical de las minas; de su concesión a los particulares y del derecho que por esto deben pagar", en el que se establecía:

Art. 1º Las minas son propiedad de mi Real Corona, así por su naturaleza y origen como por su reunión dispuesta en la Ley 4ª, título 13, libro 6º de la Nueva Recopilación. (---) Art. 2º Sin separarlas de mi Real Patrimonio las concedo a mis Vasallos¹³ en propiedad y posesión, de tal manera que puedan venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas, dexarlas (sic) en testamento por herencia o manda, o de cualquier otra manera enajenar el derecho que en ellas les pertenezca en los mismos términos que lo posean, y en personas que puedan adquirirlo. (---) Art. 3º Esta concesión se entiende baxo (sic) dos condiciones: la primera, que hayan de contribuir a mi Real Hacienda la parte de metales señalada; y la segunda, que han de labrar y disfrutar las Minas cumpliendo lo prevenido en estas Ordenanzas, de tal suerte que se entiendan perdidas siempre que se falte al cumplimiento de aquellas en que así se previniere, y puedan concedérsele a otro cualquiera que por este título las denunciare.(...)¹⁴

En estos preceptos se reitera la propiedad del Soberano sobre las minas, sin embargo, al igual que en las Ordenanzas de Alcalá de Henares,¹⁵ su explotación sólo podía realizarse mediante concesión real, sujeto a dos condiciones: el pago de una regalía y la realización de los trabajos de acuerdo con la ley, es decir, el Rey las concedía a los particulares mediante el pago de la décima parte¹⁶ de lo que producía, y siempre que se realizaran en forma permanente trabajos de explotación, lo que aseguraba que el beneficio de las minas no se

¹³ Vasallo: sujeto a algún señor con vínculo de vasallaje, es decir, dependencia y fidelidad que una persona tiene respecto de otra. ALONSO, Martín. *Op. cit.* T. III. p. 4125

¹⁴ BECERRA GONZÁLEZ, María. *Op. cit.* p. 16.

¹⁵ *vid. Supra.* Apartado 1.1. p. 9 de la presente tesis

¹⁶ *vid. Supra.* Apartado 1.1. p. 10 de la presente tesis.

quiera interrumpido por la inactividad del dueño del fundo o de quien, con el consentimiento de éste, realizara la explotación.

También es conveniente resaltar, por la importancia que tiene para fincar la naturaleza jurídica del subsuelo petrolero, lo dispuesto en el artículo 22, Título 6º, de las mencionadas Ordenanzas, porque al especificar las minas que están bajo el Real Dominio y que se podían descubrir, denunciar y registrar, incluyó los **bitúmenes y jugos de la tierra**,¹⁷ como a continuación se señala:

Art. 22. Asimismo concedo que se puedan descubrir, solicitar, registrar y denunciar en la forma referida no solo las Minas de Oro y Plata, sino también las de Piedras preciosas, Cobre, Plomo, Estaño, Azogue, Antimonio, Piedra Calaminar, Bismuth, Salgema y cualesquiera (sic) otro fósiles, ya sean metales perfectos o medios minerales, **bitúmenes o jugos de la tierra**, dándose para su logro, beneficio y laborío, en los casos ocurrentes, la providencias que correspondan, (...)¹⁸

Bajo estas disposiciones se rigió la minería durante todo el Virreinato pues aunque al finalizar el siglo XVIII se dieron diversas leyes sobre jurisdicción y organización del Tribunal de Minas y varias de protección a la industria, ninguna se estableció que afectase el régimen de la propiedad minera.

De lo antes expuesto, podemos resumir, que durante este período, los metales y demás substancias del subsuelo se consideraron patrimonio real y que, aún cuando en algún tiempo se pudieron trabajar libremente con el único requisito de registrar la explotación, en su mayor parte, fue necesaria la concesión otorgada

¹⁷ Bitúmen: betún natural; nombre genérico de varias substancias, compuestas principalmente de carbono e hidrógeno. ALONSO, Martín. *Op. cit.* t. I. p. 692, 713.

¹⁸ BECERRA GONZÁLEZ, María. *Op. cit.* p. 17.

por el Soberano, la cual se sujeto al derecho de regalía o pago de la décima parte de los productos al Rey, así como a realizar trabajos regulares en las minas, es decir, no abandonarlas.

Iniciado el movimiento de independencia, el cura Don Miguel Hidalgo y Costilla promulgó el 6 de diciembre de 1810, en la Ciudad de Guadalajara, el Bando que lleva su nombre, en el que además de decretar que todos los dueños de esclavos deberían darles la libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte y que cesaba en lo sucesivo la contribución de tributos respecto de las castas que lo pagaban, también dispuso que "todo aquel que tenga instrucción en el beneficio¹⁹ de la pólvora, puede labrarla sin más pensión que la de preferir al gobierno en las ventas para el uso de sus ejércitos, quedando igualmente libres todos los simples de que se compone".²⁰

En este primer documento emitido por el movimiento insurgente, encontramos la pretensión, de liberar la actividad minera, por lo menos en cuanto a la pólvora se refiere, en buena medida originado por la necesidad de este producto que requería la lucha armada.

En agosto de 1811, Don Ignacio López Rayón, sucesor del cura Hidalgo en la dirección del movimiento insurgente, instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana²¹, encargada de gobernar a la Nueva España en nombre y en ausencia de Fernando VII, a imitación de las Juntas que se habían formado en la Península y elaboró un

¹⁹ Beneficio: acción o efecto de beneficiar minas o minerales. Beneficiar: utilizar o aprovechar un producto, mejorándolo con el tratamiento que se requiera. ALONSO, Martín. *Op. cit.* T. I. p. 682.

²⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México 1808-1995. 19ª ed. México, Ed. Porrúa, 1995. p. 21s.

²¹ vid. Id.

documento titulado "Elementos Constitucionales", en el que, entre otros aspectos, señalaba que la América es libre e independiente de toda otra nación y que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor Don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Americano.

Aún cuando este documento fue poco afortunado, no solamente por su efímera vigencia, sino también porque resulta contradictorio declarar por un lado que la América es libre e independiente y, por otro, hacer residir la soberanía en la persona de Fernando VII, quien no tenía ninguna raíz americana; sin embargo, es interesante observar cómo, por primera vez, se identifica al pueblo (americano), como la entidad de la cual dimana la soberanía de esta **nueva nación**, que va cobrando su propia identidad, como un ente distinto e independiente, que al liberarse del poderío español, **reclamará para sí todos los derechos que le son propios**, entre ellos el dominio de su territorio y de todos los recursos que en él se contienen, incluido el petróleo y todos los carburos de hidrógeno.

Don José María Morelos y Pavón, convocó a un Congreso que se instaló en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813. En su sesión inaugural se dio lectura a los 23 puntos que Morelos había preparado para la Constitución, con el nombre de "Sentimientos de la Nación", que entre otras disposiciones señalaban:

1º Que la América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía, (...) 5º La Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, (...) 17º Que a cada uno se le guarden las propiedades y respete en su casa como en un asilo

sagrado (...) ²²

Esta última declaración, en nuestra opinión, muestra cómo, después de la vida y de la libertad, la propiedad es el bien jurídico de mayor importancia para un pueblo.

Los azares de la guerra obligaron al Congreso a emigrar de un lugar a otro, perseguido por las tropas del Virrey. Durante varios meses, la pequeña asamblea preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, con el Título de "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", que disponía:

(...) Art. 2º La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía. (...) Art. 5º (...) la soberanía reside originalmente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución. (...) ²³

Esta Constitución careció de vigencia práctica y aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias impidieron su actuación normal. No obstante esto, representa una idea mucho más avanzada que la contenida en los documentos que le precedieron, pues no sólo hace radicar la soberanía en el pueblo, sino que además establece el ejercicio de ésta a través de representantes elegidos por los ciudadanos. Aquí observamos como evoluciona la figura del Soberano, antes era una sola persona, el rey, ahora es el pueblo, todos unidos en un mismo

²² Ibid. p. 29s.

²³ Ibid. p. 32s.

cuerpo, un ente colectivo. Pero el referido ordenamiento, nada dice respecto del patrimonio del soberano anterior que, como recordamos, comprendía todas las minas de metales, así como los bitúmenes y jugos de la tierra²⁴, por lo que de haberse aplicado, habría sido necesario legislar respecto de dichos bienes.

Finalmente, dentro de la etapa Colonial es menester referirnos a la Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, el 19 de marzo de 1812, que fue jurada en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año²⁵, y rigió durante el período de los movimientos de lucha por la emancipación, sin embargo, dicho ordenamiento, nada estableció respecto del patrimonio de la Corona, por lo que continuaron vigentes y sin modificación las Ordenanzas de Aranjuez, ya que sus disposiciones no contravenían la nueva Constitución.

1.2 México Independiente hasta 1917.

El 2 de marzo de 1921, se juró el Plan de Iguala que había sido proclamado por el comandante Don Agustín de Iturbide, el cual declaraba la absoluta independencia de la América Septentrional, bajo un gobierno monárquico templado por una Constitución. El 24 de agosto de 1921, Don Juan O'Donojú, quien había sido designado jefe político superior y capitán general en sustitución del Virrey Juan Ruiz de Apodaca, celebró con Agustín de Iturbide, primer Jefe del Ejército de las Tres Garantías, los Tratados de Córdoba, que reconocen:

²⁴ vid. Supra. Apartado 1.1. p. 12s.

²⁵ vid. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1995. Op. cit. p. 59.

Art. 1º Esta América (...) por nación soberana e independiente, (...) se llamará en lo sucesivo imperio mexicano. (---) 2º [tendrá un] gobierno monárquico, constitucional moderado. (...) 7º [nombrándose inmediatamente una] Junta Provisional Gubernativa. (...) 12. Instalada [la cual], gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al plan de Iguala, y mientras las Cortes formen la constitución del Estado. (...) ²⁶

Como podemos observar, tanto el Plan de Iguala como los Tratados de Córdoba, reconocen a la nueva Nación, soberana e independiente y, por otra parte, en el segundo de los citados instrumentos, además se establece que seguirían aplicándose las leyes vigentes, en todo lo que no se opongan al Plan y los Tratados; razón por la cual las Ordenanzas de Aranjuez que, como hemos visto, regulaban todo lo concerniente a las minas, continuaron vigentes.

Instalada la Junta Provisional de Gobierno, el 28 de septiembre de 1821, se firmó el Acta de la Independencia Mexicana que en su parte conducente dispuso:

La nación mexicana, (---) declara solemnemente, por medio de la junta suprema del imperio: que es nación soberana e independiente de la antigua España, (...) que establecerá relaciones amistosas con las demás potencias, ejecutando respecto de ellas cuantos actos pueden y están en posesión de ejecutar las otras naciones soberanas: (sic) que va a constituirse con arreglo a las bases que en el plan de Iguala y tratados de Córdoba estableció sabiamente el primer jefe del ejército imperial de las Tres Garantías: (sic) (...).²⁷

Es conveniente destacar que con este acto la nación mexicana, a través de su órgano de representación, expresa su decisión de constituirse, con arreglo a las bases establecidas en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba, donde se disponía, como ya hemos

²⁶ *Ibid.* p. 116s.

²⁷ *Ibid.* p. 122s.

señalado, que la Junta Provisional gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes, en todo lo que no se opongan al Plan y a los Tratados mencionados, por lo que con este documento, una vez más se reconoce la aplicación de las Ordenanzas de Aranjuez, situación que nos parece razonable, ya que estas disposiciones reconocen en el soberano, que a partir de entonces era la Nación, la propiedad de las substancias del subsuelo.

Una vez conocido el origen de la Nación mexicana y lo concerniente a sus primeras regulaciones mineras, estudiaremos cada etapa evolutiva del México Independiente.

1.2.1 Acta Constitutiva y Constitución de 1824.

El 5 de noviembre de 1823, se estableció un nuevo Congreso Constituyente, que sustituyó a otro²⁸ anterior en su frustrado intento de expedir la Constitución. El 20 de noviembre del mismo año, la comisión de Constitución del mencionado Congreso, presentó un proyecto de Acta Constitucional, que fue aprobada el 31 de enero de 1824, con el nombre de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", la cual, en sus artículos 3º, 24 y 25, señalaba:

Art. 3º La soberanía reside radical y esencialmente en la nación (...) Art. 24. Las Constituciones de los Estados no podrán oponerse a esta acta ni a lo que establezca la Constitución general: por tanto, no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última. (---) Art. 25. Sin embargo, las legislaturas de los Estados podrán organizar provisionalmente su gobierno interior, y entre tanto

²⁸ Nos referimos a la Asamblea instalada en mayo de 1823, que no logró el reconocimiento de todas la provincias, para funcionar como Congreso Constituyente. *vid. Ibid.* p. 146.

lo verifican, se observarán las leyes vigentes. (...)»²⁹

Como puede uno percatarse, en el Acta Constitutiva de 1824, aún cuando sea en forma transitoria, también se reconoció la aplicación de la legislación vigente que, en materia de minería, eran las Ordenanzas de Aranjuez, mismas que, conforme a lo dispuesto en sus artículos 1º y 22, comprendían las minas de metales así como de bitúmenes y jugos de la tierra, como propiedad de la Real Corona, entre los que se encontraba el petróleo³⁰, lo que significaba que ahora dicho recurso era propiedad de la Nación, por ser ésta el nuevo soberano, quien sustituyó al rey español.

El 4 de octubre de 1824 se promulgó la "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", en cuyo artículo 4º, la nación mexicana adoptó para su gobierno la forma de república, representativa popular federal y, en su artículo 5º, divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. Pero nada establece respecto del patrimonio de la nación³¹: sin embargo es de destacar que conforme a lo dispuesto en su artículo 161, fracción I, cada Estado tenía la obligación de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni a la Acta Constitutiva, que como hemos señalado en el párrafo anterior, reconoce la aplicación de las referidas Ordenanzas³², lo que trajo como consecuencia que continuaran observándose dichas

²⁹ Ibid. p. 158.

³⁰ vid. Supra. Apartado 1.1. p. 12s.

³¹ cf. texto de los artículos 4º y 5º de la Constitución de 1824. vid. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1995. Op. cit. p. 168-195.

³² vid. Id.

Ordenanzas, con la salvedad de que ahora el soberano es la Nación y no el monarca español, por lo que todos los bienes que a éste le pertenecían, incluyendo el petróleo, son de la Nación.

1.2.2 Bases y Leyes Constitucionales de 1836

El 23 de octubre de 1835, fueron aprobadas unas nuevas Bases Constitucionales, que pusieron fin al federalismo, estableciendo un sistema de gobierno centralista, republicano, representativo popular, y dieron origen a la Constitución de 1836, también conocida como Constitución de la Siete Leyes, por estar dividida en siete estatutos; ninguno de los cuales hizo referencia al aspecto patrimonial del Estado³³ respecto del subsuelo, por lo que, al no derogar expresamente esta Constitución las disposiciones mineras vigentes desde la Colonia, y no existir contradicción de éstas con la nueva Constitución, estimamos que fue la razón por la que continuaron aplicándose las Ordenanzas de Aranjuez, tal como se aprecia en la referencia que hace la Doctora María Becerra González, en su obra "Principios de la Constitución Mexicana de 1917"³⁴, de la "Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación", del 23 de noviembre de 1855, expedida durante el gobierno del General Juan Alvarez, más conocida con el nombre del Ministro de Justicia firmante licenciado Benito Juárez, que otorgó a los jueces del fuero común el conocimiento de los negocios de minas y comercio, sujetándose a las Ordenanzas de Aranjuez y confió a los

³³ cf. artículos de la Constitución de 1836. *vid. Ibid.*, p. 205-248.

³⁴ *vid. BECERRA GONZÁLEZ, María. Op. cit.*, p. 22.

Gobernadores y los Jefes Políticos las facultades económicas y gubernativas que dichas Ordenanzas otorgaban a las Diputaciones Territoriales, así como del Decreto del 3 de enero de 1856, emitido durante la Presidencia del Coronel Ignacio Comonfort, que en su artículo 8º, expresamente estableció:

Las Ordenanzas de Minería han regido y regirán mientras no se modifiquen o deroguen por el Supremo Gobierno, debiéndose reputa insubsistentes o ineficaces las adquisiciones que se hayan hecho o hicieren de fondos metálicos, así como su conservación y laborío si no estuvieren arreglados a las prescripciones de aquel Código.³⁵

Cabe señalar que al referirse a las "Ordenanzas de Minería", se hace alusión a las "Ordenanzas de Aranjuez", expedidas por el Rey Carlos III el 22 de mayo de 1783, en las que, como hemos mencionado anteriormente³⁶, se establecen los principios que rigieron el subsuelo durante toda la época colonial y buena parte del período independiente de México, los cuales se pueden sintetizar en dos aspectos fundamentales: la propiedad del Soberano sobre las minas y su explotación sólo puede efectuarse mediante concesión real, sujeta al pago de una regalía y a la realización de trabajos regulares.

Como podemos advertir, el hecho de que las citadas Ordenanzas atribuyeran al Soberano la propiedad de las minas y que éste haya sido substituido por la Nación mexicana, permitió que se siguieran aplicando, toda vez que dicho ordenamiento, en nuestra opinión, resultó adecuado al interés de conservar la propiedad de esos recursos en beneficio de la Nación.

³⁵ Id.

³⁶ vid. Supra. Apartado 1.1. p. 10s. de la presente tesis.

1.2.3 Constitución de 1857

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso y después por el presidente Ignacio Comonfort. Esta Constitución no incluyó en sus preceptos los principios rectores de la explotación del subsuelo; sin embargo, en su artículo 117, establecía que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución á (sic) los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados", situación que motivó que éstos legislaran en materia de minas, las cuales en ocasiones resultaron divergentes.

Con el propósito de incorporar al ámbito federal la actividad minera y terminar con la situación creada con la expedición de diversos Códigos mineros por los gobiernos locales y otras disposiciones expedidas por algunos Estados, el 14 de diciembre de 1883, se reformó la fracción X del artículo 72 de la Constitución Política de 1857, para quedar en los siguientes términos:

Art. 72. El Congreso de la Unión tendrá facultades: (...) X.- Para expedir códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiéndose en este último, las instituciones bancarias. (...)³⁷

La importancia de esta reforma radica en que la materia petrolera estaba regulada junto con las demás substancias del subsuelo, en la legislación minera, por lo que, al incluir como una facultad del Congreso de la Unión, emitir códigos de minería obligatorios en toda

³⁷ *Ibid.*, p. 707.

la República; tiene como consecuencia que toda la minería, incluido el petróleo, deja de ser competencia de los Estados, correspondiendo ahora a la Federación, a través del Congreso de la Unión, la expedición de estas normas, con lo cual se establece expresamente el carácter federal en esta materia.

1.2.4 Código Nacional de Minería de 1884.

Una vez realizada la reforma a la fracción X del artículo 72 constitucional, el Congreso otorgó al Presidente de la República, General Don Manuel González, facultades para expedir el **Código Nacional de Minería del 22 de noviembre de 1884**. Este Código, en su artículo 1º, hace objeto de sus disposiciones a todas las substancias inorgánicas que en vetas, mantos o en masas de cualquier forma, constituyen depósitos cuya descomposición sea distinta de las de las rocas del terreno, como el oro, la plata, el cobre, el hierro, mercurio, estaño, antimonio, zinc, azufre, sal gema y demás substancias análogas cuyo aprovechamiento exija trabajos mineros; los placeres de oro y de plata, las piedras preciosas, las haciendas de beneficio y sitios para construirlas y las aguas extraídas de las minas.³⁸

Como podemos advertir, el petróleo no está comprendido dentro de las substancias que regula dicho ordenamiento, incluso, en su artículo 10, expresamente señalaba:

³⁸ vid. BECERRA GONZÁLEZ, María. Op. cit. p. 32

Son de la exclusiva **propiedad del dueño del suelo**, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia ni de adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar: (...) IV.- Las sales que existen en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas; **el petróleo** y los manantiales gaseosos o de aguas termales y medicinales. (...) ³⁹

Esta Ley vino a cambiar radicalmente la situación jurídica del petróleo, que hasta entonces había estado comprendido como una sustancia regulada por las disposiciones de la minería y, por la misma razón, compartía las condiciones que dicha legislación imponía respecto de todos los minerales, que se consideran desligados de la propiedad del inmueble de la superficie; primero, dentro del dominio de la Real Corona, y después, de la Nación Mexicana, y cuya explotación no podía realizarse sin la previa concesión del Estado, sujeta a la realización de los trabajos regulares de explotación, como lo establecían las Ordenanzas de Aranjuez⁴⁰; por lo que con esta nueva Ley el petróleo pasa a ser propiedad del dueño del suelo, quien sin necesidad de denuncia ni de adjudicación especial, lo podía explotar y aprovechar.

Al respecto, en la Exposición de Motivos de esta Ley se señalaba:

(...) Las circunstancias de que el petróleo se encuentre en manantiales semejantes a los de las aguas puras y saladas, y que su aprovechamiento no exige labrar excavaciones que haya necesidad de proseguir como las de una mina, decidieron a la Comisión a clasificarlo así como a los manantiales de aguas termales y gaseosas entre las sustancias que sin necesidad de denuncia puede aprovechar el dueño del suelo, quien solamente estará obligado a cumplir con las prevenciones de policía (...) ⁴¹

Desde nuestro punto de vista, no es razón suficiente el hecho de

³⁹ LÓPEZ GALLO, Manuel. Economía Política en la Historia de México. 6ª ed., México, Ed. Ediciones "El Caballito", S.A., 1973. p. 418.

⁴⁰ vid. Supra. Apartado I.1 p. 11 de la presente tesis.

⁴¹ BECERRA GONZÁLEZ, María. Op. cit. p. 33.

que el petróleo no requiera trabajos de excavación como los que se realizan en una mina, para que, por ese motivo, se elimine la propiedad de la Nación respecto de dicha substancia y se otorgue al dueño del suelo, antes bien, debieron analizarse los orígenes y justificaciones de dicha propiedad, así como el interés de la Nación, con relación a la naturaleza jurídica y a la importancia de dicha substancia, como se pretende realizar a lo largo de este trabajo.

Años más tarde, uno de los constituyentes de 1916-1917, el Ingeniero Pastor Rouaix, en su obra "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", expresaría:

(...) Para el régimen latifundista privilegiado por la dictadura porfiriana, era violación al derecho absoluto de propiedad que disfrutaba el terrateniente, que el carbón de piedra y el petróleo pudiera ser denunciado por cualquier extraño, invadiendo los terrenos de sus haciendas y por eso, en las postrimerías del gobierno del general González, época en que se dictaron las principales disposiciones que debían normar la política administrativa del presidente futuro, el Congreso de la Unión, tomándose facultades que no tenía y que ningún gobernante puede tener, decretó el Código de Minería expedido el 22 de noviembre de 1884. Este acto del Congreso y del Gobierno fue un verdadero atentado contra los derechos de la Nación al hacer perder de una plumada (sic), su propiedad indiscutible en trescientos setenta años, reconocida y aceptada por todos. Se dijo que intereses particulares de terratenientes poderosos estuvieron en juego, para consumir este atraco, que, en el fondo, no fue sino una manifestación más de la protección incondicional al capitalismo agrario. Como única razón para obrar de esta guisa, tal vez se expuso que no había habido explotación efectiva de carbón de piedra en toda la historia de la República Mexicana y que la existencia del petróleo era problemática, sin tener un gran valor en aquellos tiempos, por lo que no había precedentes administrativos, ni más disposiciones legales que las viejas Ordenanzas de Minería. (...) ⁴²

El ingeniero Rouaix, advierte que existieron otros intereses, distintos a los de la Nación, que llevaron a establecer los preceptos antes citados, circunstancia que aún cuando no ha sido demostrada,

⁴² Cit. por. Id.

resulta importante considerar cuando se trata de proponer reformas que afectan aspectos tan importantes como lo es el patrimonio de la Nación, a fin de asegurar, en todo caso, un procedimiento que sea justo y apegado a derecho.

Por otra parte, en su artículo 218, el nuevo ordenamiento derogó todas las disposiciones anteriores en materia de minería, al establecer:

Art. 218. Este Código comenzará a regir en toda la República el día 1º de Enero de 1885, y desde entonces quedan derogadas las Ordenanzas de Minería, de 22 de Mayo de 1783, así como las demás leyes, decretos y disposiciones de la época colonial, de la Federación o de los Estados, sobre el ramo de Minería aun en la parte en que no fuesen contrarias.⁴³

Con esta disposición se termina la vigencia de las Ordenanzas de Aranjuez, que se había prolongado en virtud del reconocimiento que de ellas hizo el constituyente de 1824 y que ordenamientos posteriores no suplieron por completo ni las derogaron expresamente. Sin embargo, esta nueva legislación, en nuestra opinión, resultó desafortunada, ya que en ella se desconoció la propiedad de la Nación sobre el petróleo, misma que al paso de los años tuvo que rescatarse, al reconocer la importancia de este recurso, así como la necesidad de que el Estado ejerza su control para asegurar que su explotación y aprovechamiento se realice en beneficio de la colectividad y no de los intereses particulares de unos cuantos.

⁴³ LÓPEZ GALLO, Manuel. *Op. cit.* p. 294.

1.2.5 Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos de 1892

El 1º de julio de 1892, entró en vigor la **Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos**, que configura el régimen de propiedad minera en que se apoyaron las compañías extranjeras mineras y petroleras para impugnar el régimen constitucional del subsuelo contenido en los párrafos Cuarto y Sexto del Artículo 27 de nuestra Constitución Política vigente, así como la legislación derivada de los mismos, una vez acontecido el movimiento revolucionario de 1910.

En su Artículo 2º estableció:

Son objeto de la presente ley las substancias minerales que no puedan ser explotadas sin previa concesión y aquellas para cuya extracción se requieran trabajos que puedan poner en peligro la vida de los operarios, la seguridad de las labores y la estabilidad del suelo.

Conforme a la descripción del objeto de esta ley, aparentemente también se incluía el petróleo, ya que su extracción efectivamente puede poner en peligro la vida de los operarios, la seguridad de las labores y la estabilidad del suelo, sin embargo, en el artículo 3º especificaba:

Las substancias minerales para cuya explotación es indispensable, en cada caso, la concesión correspondiente, son las que en seguida se enumeran, cualquiera que sea la naturaleza, forma y situación de sus criaderos respectivos:(---) A. Oro, platino, plata, mercurio, hierro, excepto el de pantanos, el de acarreo y los ocre que se exploten como materia colorante, plomo, cobre, estaño, excepto el de acarreo, zinc, antimonio, níquel, cobalto, manganeso, bismuto y arsénico; ya se encuentren en estado nativo o mineralizadas. (---) B. Las piedras preciosas, la sal de gema y el azufre.

Por lo que nuevamente se excluye al petróleo de las sustancias minerales concesibles reguladas por esta Ley, como expresamente lo señala en su artículo 4º:

El dueño del suelo explotará libremente, sin necesidad de concesión especial en ningún caso, las sustancias minerales siguientes: Los combustibles minerales, los aceites y aguas minerales. Las sustancias minerales exceptuadas de concesión en el artículo 3º de esta ley, y en general, todas las no especificadas en el mismo artículo de ella.

En los términos en que está redactado este artículo 4º, podríamos decir que a diferencia del artículo 10 del Código Nacional de Minería de 1884⁴⁴, el nuevo precepto no señala que el petróleo es propiedad del dueño del suelo, por lo que únicamente le otorga una prerrogativa para explotar y aprovechar esta sustancia; sin embargo, de acuerdo al principio de la no retroactividad de la ley, que la Constitución de 1857 ya consagraba en su artículo 14, no podría aplicarse esta disposición en perjuicio de quienes conforme al Código anterior eran ya considerados propietarios de la misma.

No obstante que en los preceptos antes citados, la nueva Ley maneja el término de concesión, el artículo 5º que a continuación se transcribe, se refiere a la propiedad minera, que como hemos manifestado al iniciar este apartado, sirvió después a las compañías extranjeras mineras y petroleras para impugnar el régimen constitucional de subsuelo contenido en los párrafos Cuarto y Sexto del artículo 27 de la Constitución Política de 1917⁴⁵:

⁴⁴ vid. Supra. Apartado 1.2.4. p. 23 de la presente tesis.

⁴⁵ vid. Infra. Apartado 1.3.1. p. 38 de la presente tesis.

Artículo 5º La propiedad minera legalmente adquirida y la que en lo sucesivo se adquiera con arreglo a esta ley, será irrevocable y perpetua, mediante el pago del impuesto predial, de acuerdo con las prescripciones de la ley que establezca dicho impuesto.

En este precepto nada se menciona de cómo se adquiere la propiedad minera a que el mismo se refiere, pero en el artículo 22 establece:

La explotación de las sustancias minerales, ya sea de las concesibles según esta ley, ya de las que corresponden al propietario superficial, queda sujeta a todas las medidas que dictará el Reglamento de esta ley, respecto de policía y seguridad de las mismas explotaciones; pero cumpliendo con esas reglas, los dueños gozarán, por otra parte, de completa libertad de acción industrial, para trabajar de la manera que mejor les convenga, activando, retardando o suspendiendo por más o menos tiempo sus labores; empleando en ellas el número de operarios que quieran y en el puesto que les parezca más oportuno; y siguiendo por último los sistemas que prefieran, de disfrute, extracción, desagüe y ventilación, según lo juzguen más conveniente a sus propios intereses, (...)

Con lo dispuesto en este artículo, que hace alusión a las "sustancias minerales concesibles" y las que "corresponden al propietario superficial", así como por el término de "dueños"⁴⁶ respecto de quienes realizan las explotaciones de dichas sustancias, consideramos que la propiedad minera a que se refiere el artículo 5º citado anteriormente, no es otra que la que se pretende derivar de las concesiones que establecen los invocados artículos 2º, 3º y 22 del propio ordenamiento, así como la relativa a las sustancias no concesibles, que se mencionan en el artículo 4º, entre ellas el petróleo, derivada de la propiedad del superficiario.

Esta interpretación se corrobora con lo señalado en el artículo

⁴⁶ Dueño: el que tiene dominio o señorío sobre persona o cosa. ALONSO, Martín. *Op. cit.* T. I, p. 1609.

Tercero transitorio del mismo ordenamiento, que estableció:

(...) los contratos para la exploración y explotación de zonas mineras, celebrados con la Secretaría de Fomento, que estén vigentes al comenzar a regir esta ley, y en virtud de los cuales los concesionarios estén cumpliendo con las estipulaciones respectivas, permanecerán en vigor por todo el tiempo de su duración; pero éstos, dentro del plazo de un año, podrán optar por ella, y tan luego como así lo declaren ante la Secretaría citada, serán relevados por ésta de las obligaciones que les imponen dichos contratos, quedando tan sólo sujetos a las prescripciones de esta ley y de su reglamento, adquirirán y conservarán a perpetuidad sus concesiones mineras, mediante el pago del impuesto federal de propiedad.

En esta última disposición podemos observar, como se otorga a perpetuidad los derechos de explotar y aprovechar zonas mineras, con el único requisito de pagar el impuesto federal de propiedad, lo que resulta muy semejante a otorgar un derecho de propiedad; sin embargo, no por el hecho de que esta haya sido la intención del legislador, consideramos que estuviera en lo correcto, por el contrario, a nuestro parecer, esta Ley hizo retroceder la evolución jurídica del dominio de la Nación sobre el subsuelo, despojándola de los bienes de su patrimonio, especialmente del petróleo, al otorgar la propiedad de este a los dueños del suelo. Asimismo, no se exige contraprestación alguna por parte de los concesionarios, por lo que con esta ley el Estado también se desprende de sus derechos económicos. Y además, al eliminar el requisito de realizar trabajos regulares en las explotaciones, permitiendo que los concesionarios, retarden o suspendan sus labores como mejor les convenga, se ocasiona un perjuicio a la sociedad al impedir que esta se beneficie con los productos de la explotación regular de estos recursos.

1.2.6 Ley Petrolera de 1901.

Con este ordenamiento se inicia en México la legislación referente específicamente al petróleo, por lo que resulta de gran importancia para nuestro estudio, ya que en principio, representa el reconocimiento de que el petróleo es una materia que interesa a la Nación, por las características que reúne como energético⁴⁷ y, por otra parte, que aún cuando se trata de una sustancia que existe en el subsuelo, al igual que los minerales como el oro, la plata, el plomo y el zinc, su explotación es distinta, y que hay razones suficientes para considerarla como una actividad diferente a la minería, motivo por el cual su regulación debe establecerse en normas especiales.

Como ya hemos visto, con el Código Nacional de Minería de 1884 y la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos de 1892, se dejó el dominio del petróleo en manos del propietario del suelo,⁴⁸ ahora con la Ley Petrolera del 24 de diciembre de 1901, el régimen del Presidente General Porfirio Díaz, acentuó su política petrolera a favor del capital extranjero, ya que con base en dicho ordenamiento el gobierno federal gozó de la facultad para otorgar concesiones en las zonas pertenecientes a la Nación, a las compañías que se establecían en el país, concesiones que fueron monopolizadas por compañías que representaban intereses americanos e ingleses, entre las cuales cabe citar de manera especial la S. Pearson & Son Limited, antecesora de la Compañía "El Aguila", S.A., a la Huasteca Petroleum Company y a

⁴⁷ vid. Infra. Apartado 2.1.2.1 p. 97-99 de la presente tesis.

⁴⁸ vid. Supra. Apartados 1.2.4 y 1.2.5 p. 23 y 27, respectivamente, de la presente tesis.

la Compañía Transcontinental de Petróleo, S.A.⁴⁹

En esta ley los explotadores del petrolero gozaban de todos los privilegios sin tener ninguna obligación real. Según el artículo 2º debería cobrarse un derecho de cinco centavos la hectárea por los permisos de exploración que se concedieran. En el artículo 3º se especificaron las exenciones que gozaron "los descubridores del petróleo": libre exportación de todos los productos obtenidos; libres de impuestos todos los artículos que el explotador considere necesario importar para llevar adelante su empresa y exención de cualquier otro impuesto, excepto el timbre. Los concesionarios tenían el derecho de comprar los terrenos nacionales que necesitaran para su actividad al precio de las tarifas de terrenos baldíos; el derecho para construir oleoductos sobre propiedades ajenas; y, cuando se trate de terrenos propiedad particular, los mismos concesionarios tenían el derecho de expropiación.⁵⁰ Lo anterior, en lugar de fomentar el crecimiento de una industria que beneficiara al país, únicamente propició el acaparamiento de terrenos y la explotación indiscriminada de este recurso, que solamente produjo enormes ganancias para las empresas petroleras extranjeras.

Respecto de esta ley, el economista Don Jesús Silva Hersog,⁵¹ en su artículo "La expropiación del petróleo en México", comenta:

El legislador (...) concedió en dicha ley, generosamente, franquicias tales como la expropiación a su favor de los terrenos petrolíferos, la importación libre de derechos, de las máquinas para refinar petróleo o carburos gaseosos

⁴⁹ vid. BECERRA GONZÁLEZ, María. Op. cit. p. 40.

⁵⁰ cf. Artículos 2º y 3º de la Ley Petrolera en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1930.

⁵¹ Cit. por. BECERRA GONZÁLEZ, María. Loc. cit.

de hidrógeno y para la elaboración de toda clase de productos que tuvieran por base el petróleo crudo, las tuberías, etc., El capital invertido en la explotación petrolera quedaba libre por 10 años, de todo tipo de impuesto federal, excepto el del timbre e igual franquicia se daba a todos los productos de la explotación, mientras no pasara ésta a ser propiedad de terceras personas. Las tierras baldías y nacionales se ofrecían a los futuros dueños del petróleo de México, los que habían de explotar las riquezas fabulosas acumuladas por los siglos en el subsuelo de nuestro territorio, a los que tantas dificultades y conflictos habían de causar al Gobierno y al pueblo de la República.

Con esta Ley se demuestra hasta donde puede llegar un gobierno que no cuenta con los elementos técnicos y financieros para desarrollar las actividades que le permitan explotar los recursos de la Nación o bien, en el peor de los supuestos, que atendiendo a presiones e intereses extranjeros, se despoje de sus riquezas a la Nación, privando de sus beneficios a todos los mexicanos, por lo que en el siguiente capítulo de este trabajo, al abordar lo relativo al patrimonio del Estado, analizaremos si el legislador, o cualquiera de los otros Poderes Constituidos, gozan de tal facultad.

1.3 Constitución de 1917 y Leyes Reglamentarias.

Previo al análisis de la Constitución de 1917, es conveniente hacer mención de algunas disposiciones que le precedieron como producto del movimiento revolucionario. El Congreso Federal durante el gobierno del Presidente Francisco I. Madero, el 3 de junio de 1912, estableció la Ley de Ingresos de la Federación para el año fiscal de 1912 a 1913, un impuesto especial del timbre sobre el petróleo crudo⁵²

⁵² vjd. Infra. Aparatado 2.1.1. p. 78 de la presente tesis.

de producción nacional, a razón de veinte centavos por tonelada.⁵³

Dicho impuesto fue establecido con base al importante incremento en la producción de petróleo que alcanzó en el país, de 2'713,500 barriles en 1909, a 12'522,798 barriles en 1911⁵⁴, por lo que, en nuestra opinión, desde entonces el petróleo representó una fuente considerable de ingresos para el Erario Federal y una justa compensación de las grandes utilidades que obtuvieron las compañías petroleras por la explotación de este recurso.

El 8 de octubre de 1914, se estableció la inspección en los trabajos de exploración y explotación petroleras, creando un organismo administrativo federal con acción en toda la República.⁵⁵

El 7 de enero de 1915, Don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, emitió un decreto que limitaba las explotaciones petroleras y ordenaba la suspensión de las explotaciones mientras se revisaban los títulos de los que se dedican a dicha industria, según se desprende de lo que a continuación se transcribe:

Considerando: Que se hace necesario revisar de una manera completa y radical, la legislación petrolífera del país, reglamentando cuidadosamente todo lo relativo a la exploración y explotación de depósitos de petróleo y carburos gaseosos de hidrógeno existentes en la República, y con el fin de evitar que la industria petrolífera continúe, como hasta ahora, haciéndose exclusivamente en beneficio de las empresas petrolíferas, con grandes perjuicios para la agricultura y para las vías fluviales del país, sin que estas explotaciones, ni la Nación, ni el Gobierno hayan tenido los justos provechos que deben corresponderles (---) D E C R E T O: (---) Art. 1º Desde esta fecha y hasta la expedición de las nuevas leyes, que determinen la condición jurídica del

⁵³ vid. SECRETARÍA DE ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL. La Verdad sobre la Expropiación de los bienes de las Empresas Petroleras, 2ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 1983. p. 27.

⁵⁴ vid. SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO. Legislación Petrolera 1783-1921. México. p. 35.

⁵⁵ vid. Becerra González, María. Op. cit. p. 47

petróleo y sus derivados, deberán suspenderse todas las obras que se estén ejecutando para construcción de oleoductos, perforación de pozos petroleros, y en general, cualesquiera otras relacionadas con la explotación del petróleo. (---) Art. 4º Los manantiales de petróleo que broten por virtud de obras ejecutadas en contravención a la presente Ley se considerarán propiedad de la Nación. (...) ⁵⁶

En nuestra opinión, este fue un primer intento de detener la irracional explotación del petróleo, llevada a cabo por las empresas extranjeras a las que el régimen del General Porfirio Díaz había brindado todas las facilidades, en detrimento de los intereses de la Nación, que con el movimiento se pretendió reordenar, a través de una nueva legislación que tuviera como sustento los principios rectores que se preparaban para integrar la Constitución que actualmente nos rige.

Durante el gobierno interino del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el 19 de marzo de 1915, se creó una Comisión Técnica del Petróleo, encargada de las investigaciones relativas a la industria petrolera, definir los nexos de esta actividad con el gobierno y, además, elaborar los proyectos que considerase pertinentes a fin de legislar sobre la materia; el 14 de agosto del mismo año, se reglamentó la forma de localizar los pozos petroleros y, el 15 de noviembre siguiente, se emitió la Circular 11, en la cual se impuso el deber de manifestar las explotaciones. ⁵⁷

Con estas disposiciones, claramente se observa el propósito del gobierno de Don Venustiano Carranza, de regular y controlar la naciente industria petrolera, que día con día cobraba mayor

⁵⁶ LÓPEZ GALLO, Manuel. Op. cit. p.420s.

⁵⁷ vid. BECERRA GONZÁLEZ, María. Loc. cit.

importancia, principalmente por los productos derivados de la refinación del petróleo y su utilización como combustibles para producir luz, calor y energía.

Aunado a lo anterior, con fecha 2 de agosto de 1916, el ingeniero Pastor Rouaix, subsecretario de Fomento, Colonización e Industria, refrendó el acuerdo del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, mediante el cual se suspende temporalmente, en espera de que entren en vigor las leyes revolucionarias petroleras, los permisos para la realización de trabajos fuera de las zonas ya conocidas; con el fin de evitar la formación de nuevos intereses que podrían dificultar la implantación de las futuras leyes sobre exploración y explotación de yacimientos petrolíferos.

Como lo hemos expresado, con estas disposiciones, se advierte la intención de impedir que continuara la explotación desmedida del petróleo, en detrimento de los intereses de la Nación, entre tanto no se emitieran las nuevas reglas sobre el dominio y aprovechamiento de este recurso, por lo que también era necesario suspender la expedición de nuevos permisos para la realización de obras en zonas distintas a las ya conocidas, a fin de evitar que continuaran creciendo los derechos de quienes obtenían dichos permisos, circunstancia que dificultaría la aplicación de las leyes que se estaban preparando en esta materia.

Mediante Circular del 15 de agosto de 1916, se recordó a los extranjeros que según las leyes de extranjería, debían solicitar autorización de la Secretaría de Relaciones, que los sujetaba al

estricto cumplimiento de las leyes mexicanas, y a no pedir contra ellas, la protección de sus Gobiernos.

Esta disposición también fue importante, porque desde nuestro punto de vista, tenía el propósito de preparar el terreno para el caso de que las nuevas leyes afectaran intereses de las empresas extranjeras dedicadas a la explotación del petróleo en México, advirtiéndoles que estaban sujetos, en todo lo que a estas actividades se refieren, a las leyes del país, situación que encontró su cabal expresión en la Constitución de 1917, de la que a continuación nos ocuparemos en el siguiente apartado.

1.3.1 Constitución de 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, entró en vigor el 1º de mayo del mismo año, y en ella se fijaron los principios que rigen el subsuelo de México, impuestos bajo las exigencias de un momento histórico de los más importantes de nuestro país.

Según la iniciativa presentada por un grupo de diputados encabezados por el Ing. Pastor Rouaix, en la Sesión celebrada por el Constituyente el 25 de enero de 1917, el artículo 27 fue el más trascendente. Veamos los términos como se expresa en dicho instrumento:

Presidente del Congreso Constituyente: El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En ese artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que puedan tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del

territorio nacional. (...) El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad sobre todos esos bienes el carácter de precaria, (...) El rey era el dueño, a título privado, de las tierras y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio. (...) Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y solo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. **El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado, y permite a la Nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etcétera,** no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas.⁵⁸

La expresión contenida en la citada iniciativa de retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, revela el sentido estricto que el Constituyente de 1917, quiso dar a la propiedad de la Nación sobre el petróleo y los carburos de hidrógeno.

Después de un intenso trabajo realizado por la primera comisión de Constitución, el primer párrafo de este artículo 27, aprobado con la sola supresión del vocablo "directo", fue el siguiente:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio (suprimido "directo") de ellas a los particulares, constituye la propiedad privada. (...)⁵⁹

Por primera vez en nuestro país, se eleva a rango constitucional el aspecto patrimonial de la Nación, ligado a la propiedad de los particulares, estableciendo que esta última es facultad de la Nación

⁵⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 15ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1977. p. 186s.

⁵⁹ Ibid. p. 187.

constituirla, lo que representa un verdadero acto de soberanía, entendiéndolo por ésta "la facultad absoluta de autodeterminarse"⁶⁰, es decir, ella misma dispone qué es lo que le pertenece y, además, señala que es la propietaria originaria, término que analizaremos con mayor detenimiento en el siguiente capítulo al hablar del patrimonio del Estado. Y hace objeto de su pertenencia las "tierras" y "aguas" comprendidas dentro de los límites del "territorio" nacional, que de conformidad con lo dispuesto en el texto original del artículo 42 de la propia Constitución "(...) comprende el de las partes integrantes de la Federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares (...)"⁶¹

Especial atención merecen los párrafos Cuarto, Sexto y Séptimo (novenos en la actualidad), Fracción I del Artículo 27 Constitucional, en los que se establecieron los conceptos jurídicos básicos sobre los que descansa el régimen del subsuelo de México, cuyo texto original aprobado por el Constituyente de 1917, fue el siguiente:

[Párrafo Cuarto] Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos. (---)
[Párrafo Sexto] En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones, por el Gobierno Federal a los

⁶⁰ *ibid.*, p. 17.

⁶¹ *cf.* Texto original del artículo 42 Constitucional. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*. *Op. cit.* 1995. p. 891.

particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes. (---) [Párrafo Séptimo] La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones: (---) I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan, ante la Secretaría de Relaciones, en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas. (...) ⁶²

En los párrafos transcritos, encontramos que la Nación se reservó el dominio directo del petróleo y de todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, que, bajo la forma de mantos o yacimientos, constituyan depósitos de naturaleza distinta de los componentes de los terrenos. Esta determinación, a nuestro parecer, representa un avance importante respecto de las Constituciones anteriores de 1824, 1836 y 1857⁶³, ya que en ninguna de ellas se contemplo lo relativo al patrimonio de la Nación, tal vez por estimar que no era tema propio de una Constitución, por lo que se dejó que su regulación se estableciera en leyes secundarias; sin embargo, esto también demuestra que la explotación de este recurso, en los últimos tiempos, había cobrado gran importancia para el desarrollo del país, al grado que en **esta nueva Constitución se reivindica a favor de la Nación, el dominio de este recurso**, que en el Código Nacional de

⁶² TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1995. Op. cit. 1995. p. 885.

⁶³ vid. Supra. Apartados 1.2.1; 1.2.2 y 1.2.3. p. 18-22 de la presente tesis.

Minería de 1884, en la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos de 1892 y en la Ley Petrolera de 1901⁶⁴, se había dejado en manos del propietario del suelo, desconociendo los principios que durante más de trescientos años rigieron la minería en México, en la que estuvo comprendido el petróleo, cuyo dominio siempre se reconoció en favor del soberano, primero representado en la persona del rey, quien después fue sustituido por la Nación al consolidar ésta su independencia, sujetando su explotación al otorgamiento de una concesión, a la realización de trabajos regulares y al pago de una contraprestación⁶⁵.

El desconocimiento de estos principios favoreció especialmente a las empresas extranjeras dedicadas a la extracción del petróleo, lo que propició una desmedida explotación de este recurso, sin ningún beneficio para México, tal como lo reconoció en octubre de 1916, el propio Presidente de los Estados Unidos de América Thomas Woodrow Wilson en un artículo publicado en el "Ladies Home Journal" del mismo mes, en el que señala:

(...) "el orden" ha sido comprado en México a un terrible costo cuando ha sido obtenido con ayuda. La extranjera generalmente ha venido en forma de ayuda financiera. Esa ayuda financiera casi invariablemente ha sido obtenida a cambio de "concesiones" que han puesto en manos de capitalistas extranjeros la mayor parte de los recursos del país no explotados aún, y del mismo modo, bajo la protección de gobiernos extranjeros. (---) Aquellos que han estabilizado en México el orden con éxito por esos medios, como Díaz, han encontrado que eran servidores, no de México, sino de concesionarios extranjeros. (---) El desarrollo económico de México se ha logrado hasta ahora por medio de tales "concesiones" y por la explotación de los fértiles campos de la República por un número muy reducido de propietarios que han acumulado bajo un solo título

⁶⁴ vid. Supra. Apartados 1.2.4; 1.2.5 y 1.2.6. p. 22-32 de la presente tesis.

⁶⁵ vid. Supra. Apartados 1.1; 1.2 y 1.2.1. p. 10-14, 16-19 de la presente tesis.

cientos de miles de acres, siendo absorbida la mayor parte de la propiedad en los Estados por un solo hombre y reducida la población del país a la condición de peonaje. (---) México es uno de los lugares más ricos del mundo. Es codiciado con exceso por todos aquellos que pretenden amasar fortunas. Sus recursos son en realidad útiles a todo el mundo y hasta necesarios para las industrias de todo el mundo. Ninguna empresa capitalista puede mirar hacia México sin codiciarlo. La diplomacia extranjera, con la cual ha llegado a ser amargamente familiar, es la "diplomacia del dólar", la que casi invariablemente la ha obligado a otorgar preferencias a los intereses extranjeros sobre los suyos propios. Lo que México necesita por encima de todo es ayuda económica que no implique la venta de su libertad ni la esclavitud de su pueblo. (---) La propiedad en manos de extranjeros y de empresarios manejados por extranjeros nunca estará a salvo en México mientras su existencia y su método de conducción excite las sospechas y, ocasionalmente, el odio del pueblo del mismo país. (---) El sistema por el cual México ha sido ayudado financieramente en el pasado, por lo regular lo ha atado de pies y manos y lo ha dejado de hecho sin un gobierno libre. Casi en todos los casos ha privado a su pueblo de la parte que éste tenía derecho a desempeñar en la determinación de su propio destino y desarrollo.⁶⁶

En estos términos podemos decir que el artículo 27 de la Constitución de 1917, respondió a la necesidad de reestructurar los conceptos básicos de nuestra minería y actualizar esta actividad, a fin de proteger los recursos naturales del país y someter a un orden jurídico y razonable la explotación de una de las principales riquezas nacionales en beneficio de los legítimos intereses del pueblo mexicano, de acuerdo con los propósitos sociales, políticos, económicos y nacionales del movimiento revolucionario de 1910.

El 13 de abril de 1917, el Presidente Venustiano Carranza expidió una Ley sobre impuestos para el petróleo crudo, el gas de los pozos y sus derivados, creando para tal efecto un impuesto especial del timbre, en la que expresamente se señala:

CONSIDERANDO: (...) que la producción de petróleo en el país, por el gran desarrollo que ha adquirido en los últimos años debe constituir una

⁶⁶ SECRETARÍA DE ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL. *Op. cit.* p. 15s.

fuelle de ingresos para el Erario Federal, que esté en justa relación con las grandes utilidades que en esta industria obtienen las compañías o negociaciones petroleras.(...)⁶⁷

Continuando con esta política, mediante decreto del 19 de febrero de 1918, el gobierno del Presidente Venustiano Carranza estableció un impuesto sobre los terrenos y los contratos petroleros, celebrados con anterioridad al 1º de mayo de 1917, que tuvieron por objeto el arrendamiento de terrenos para la explotación del petróleo o el permiso para efectuarla mediante contrato. Dicho impuesto gravaba las rentas anuales estipuladas en los referidos contratos, así como las regalías y los fondos explotados por los dueños del terreno superficial, estableciendo además, que los propietarios de terrenos que desearan explotar por su cuenta los yacimientos petrolíferos del subsuelo, y los concesionarios o arrendatarios, deberían presentar una manifestación dentro de los tres meses siguientes a la promulgación del propio decreto, ante la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y que, después de este plazo, se consideraría vacante un fundo petrolero que no hubiere sido registrado en la forma prescrita, rigiéndose su denuncia y explotación por los reglamentos que el Gobierno expediría en lo subsecuente.⁶⁸

Con dichos actos, es evidente que el gobierno pretendía recuperar materialmente el dominio del petróleo, imponiendo las medidas administrativas que le permitieran hacer valer los derechos económicos de la Nación en cuanto a la explotación de este recurso y por otra parte, establecer las condiciones de control necesarias para

⁶⁷ BECERRA GONZÁLEZ, María. *Op. cit.* p. 61.

⁶⁸ *vid.* SECRETARÍA DE ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL. *Op. cit.* p. 30.

un adecuado desarrollo de esta actividad.

En contra de las citadas disposiciones, la empresa Texas Oil, Co., promovió juicio de amparo, mismo que fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia, mediante ejecutoria de fecha 30 de agosto de 1920, en cuyo Considerando Segundo, entre otros aspectos, estableció:

(...)El párrafo Cuarto del artículo 27 de la Constitución actual, no puede estimarse retroactivo, ni por su letra ni por su espíritu, pues no vulnera derechos adquiridos. No por su letra, porque no contiene el mandato expreso en el sentido de su retroactividad, ni ésta se impone necesariamente de su redacción. No por su espíritu, porque resulta en concordancia con los otros artículos de la misma Constitución, que reconocen, en general, los antiguos principios en que descansan los derechos del hombre y les otorgan amplias garantías, y porque teniéndole como no retroactivo resulta también en armonía con los principios expuestos en los párrafos que inmediatamente le preceden, que tratan de la propiedad privada desde su origen, y con los textos relativos al petróleo, que le siguen, como partes integrantes del propio artículo 27 Constitucional. De todo esto se desprende que, conforme a las reglas universalmente aceptadas para la interpretación de las leyes y a las de una sana lógica, debe sentarse que ese párrafo cuarto del artículo 27 de nuestra Constitución, no es retroactivo, pues no lesiona derechos anteriores, legítimamente adquiridos. Este precepto establece la nacionalización del petróleo y sus derivados, a más de las otras substancias a las que se refiere, ampliando la numeración que hacen las anteriores leyes de Minería; pero respetando los derechos legítimos adquiridos antes del 1º de mayo de 1917 fecha en que se puso en vigor, en toda su integridad, la actual Constitución (...)⁶⁹

La citada ejecutoria fue publicada en el Tomo IX, página 432, del Semanario de la Federación y junto con otras cuatro ejecutorias informó la jurisprudencia publicada en las páginas 876 y 1146 del Tomo X del citado Semanario, y con base en la misma, los gobiernos posteriores a la fecha en que se emitió, tuvieron que reconocer los derechos de las compañías petroleras para explotar el subsuelo, derivados de actos anteriores a la vigencia de nuestra Constitución

⁶⁹ BECERRA GONZÁLEZ, María. *Op. cit.* p. 65.

Política; sin embargo, desde nuestro punto de vista, el párrafo Cuarto del artículo 27 Constitucional, si es retroactivo, ya que no es congruente señalar que "Corresponde a la Nación el dominio directo de "todos" los minerales y substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos", si va a dejar fuera del citado dominio, aquellas que con anterioridad a la entrada en vigor de esta disposición se encuentren explorando o explotando particulares, porque entonces ya no son "todas", razón por la cual, resulta falso el razonamiento de la Suprema Corte, toda vez que, contrario a lo que en éste se afirma, la sola redacción del párrafo que nos ocupa, si vulnera los mencionados "derechos adquiridos", porque también los comprende, por el sólo empleo del término "todos", y al no considerarlo así, estimamos que ese Alto Tribunal, afectó los intereses de la Nación al impedir que ésta ejerciera el dominio que le correspondía respecto de dichos bienes, situación que después vino a ser corregida, con la llamada expropiación petrolera, de la que nos ocuparemos más adelante⁷⁰.

1.3.2 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1925

El 27 de noviembre de 1918 apareció publicada en el Diario Oficial la **Iniciativa de la Ley Orgánica del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo**, misma que fue promulgada

⁷⁰ vid. Supra. Apartado 1.3.3. p. 49s., de la presente tesis.

el 26 de diciembre de 1925 por el Presidente Plutarco Elías Calles.

Esta ley reprodujo las normas jurídicas esenciales del precepto constitucional que reglamentó, como se aprecia en el texto del siguiente artículo:

Art. 1º Corresponde a la Nación el dominio directo de toda mezcla natural de carburos de hidrógeno que se encuentren en su yacimiento, cualquiera que sea su estado físico. En esta Ley se comprende con la palabra "Petróleo", a todas las mezclas naturales de hidrocarburos que lo componen, lo acompañen o se deriven de él.

En este precepto notamos que se hace una mayor precisión del dominio directo de la Nación, respecto de los hidrocarburos, ya no solamente se refiere al petróleo y todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en sus yacimientos, también especifica cualquiera que sea su estado físico, porque bien pueden estar en forma sólida, líquida o gaseosa, pero además, agrega tres circunstancias que pueden presentarse: que sean componentes del mismo aceite crudo, que no siendo compuestos, se encuentren acompañándolo en el mismo lugar o depósito, o bien, que se deriven de él⁷¹, esto último, constituyen la petroquímica, cuya inclusión, como veremos más adelante⁷², consideramos que se trata de un exceso del legislador, ya que notoriamente rebasa lo dispuesto en el artículo 27 Constitucional⁷³, que expresamente circunscribe el dominio directo de la Nación a las "substancias que (...), constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos", entre los que señala al petróleo y "todos los carburos de hidrógeno sólidos,

⁷¹ vjd. Infra. Apartados 2.1.1 y 2.1.3.1. p. 78-86 y 103-106, respectivamente, de la presente tesis.

⁷² vjd. Infra. Apartado 1.3.7. p. 58-63 de la presente tesis.

⁷³ vjd. Supra. Aparado 1.3.1. p. 38s de la presente tesis.

líquidos o gaseosos"; por lo que **no podemos considerar incluidos dentro del dominio directo de la Nación, aquellos hidrocarburos que, aun siendo derivados del petróleo, su obtención, lejos de consistir en una simple separación de sus componentes, requiere de procesos químicos que transforman su estructura molecular, creando así productos nuevos que antes no existían, como lo estudiaremos en el siguiente capítulo al tratar sobre los productos del petróleo y de la industria petroquímica**⁷⁴.

Y en sus artículos 2º y 3º dispuso:

Art. 2º El dominio directo de la Nación a que se refiere el artículo anterior, es inalienable e imprescriptible, y sólo con autorización expresa del Ejecutivo Federal, concedida en los términos de la presente ley y sus reglamentos, podrán llevarse a cabo los trabajos que requiere la industria petrolera. (---) Art. 3º La industria petrolera es de utilidad pública; por lo tanto, gozará de preferencia a cualquier aprovechamiento de la superficie del terreno, y procederá la expropiación y la ocupación de la superficie, mediante la indemnización legal correspondiente para todos los casos que reclamen las necesidades de esta industria, (...)

En estos preceptos, además de reproducir el carácter inalienable e imprescriptible del dominio directo de la Nación, y el régimen de concesión a que se sujeta la explotación del petróleo, establecidos en el párrafo Cuarto del artículo 27 Constitucional, resulta innovador que por primera vez se hace referencia a la explotación del petróleo como "industria petrolera", o sea, como el conjunto de operaciones encaminadas a la producción de bienes y servicios⁷⁵; declarándola de utilidad pública, es decir, que la realización de dicha actividad

⁷⁴ vid. Infra. Apartados 2.1.2.1 y 2.1.3.1. p. 97-99 y 103-106, respectivamente, de la presente tesis.

⁷⁵ vid. ALONSO, Martín. Op. cit. t. II, p. 2375.

constituye una necesidad social, o general, que el Estado debe satisfacer⁷⁶, razón por la cual, goza de preferencia respecto de cualquier otra aprovechamiento de la superficie del terreno que se pretenda llevar a cabo, estableciendo como mecanismos, la expropiación y la ocupación de la superficie, mediante la indemnización respectiva, entendiendo por expropiación, el acto autoritario decretado por el Estado, consistente en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien que éste adquiere⁷⁷, que desde nuestro punto de vista, representan las condiciones necesarias para asegurar el adecuado desarrollo de esta importante industria.

Aunado a lo anterior, en los artículos 4º y 5º, expresamente dispuso:

Art. 4º Los mexicanos y las sociedades civiles y comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, podrán obtener concesiones petroleras, sujetándose a los preceptos de esta ley. Los extranjeros, además de la obligación anterior, deberán previamente cumplir con lo prescrito en el artículo 27 de la Constitución Política vigente. (---) Art. 5º Los derechos derivados de concesiones otorgadas conforme a esta ley, no se transferirán en todo o en parte a gobiernos o soberanos extranjeros, ni se admitirán a éstos como socios o coasociados, ni se constituirá a su favor ningún derecho sobre aquellos.

La importancia de estos preceptos, que no hacen sino reproducir lo establecido en el párrafo séptimo, fracción I, del artículo 27 Constitucional, es señalar las personas que pueden adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación y obtener concesiones para

⁷⁶ vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 30ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1998. p. 487.

⁷⁷ vid. Id.

explotar minas, aguas o combustibles minerales, especificando que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas pueden hacerlo; sin embargo, también dispone que el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros bajo determinadas condiciones, no obstante estar considerado el petróleo como del dominio directo de la Nación, dominio que es inalienable, por lo que resulta contradictorio, circunstancia que analizaremos con más detenidamente en el siguiente capítulo, al tratar sobre el patrimonio del Estado, en el análisis del artículo 27 Constitucional vigente⁷⁸.

Por otra parte, en el citado artículo 5º de esta Ley Reglamentaria, se establece la prohibición de transferir, en todo o en parte, los derechos derivados de concesiones, a gobiernos o soberanos extranjeros, lo que consideramos, deriva de la situación de estos recursos, ya que estando adheridos al subsuelo, resulta inapropiado otorgar derechos a entidades que siendo también soberanas no pueden estar sujetas a nuestras leyes, razón por la cual, cualquier controversia que se suscitare derivaría en un conflicto de carácter internacional.

Por último, que en el artículo 17 de esta Ley, se establecieron las causas de caducidad de una concesión petrolera, entre las cuales figuraron, principalmente, la falta de trabajos regulares, en la forma prescrita por la misma ley, y la falta de pago de los impuestos de la Federación, con lo que se aseguraba un desarrollo constante de esta actividad y el abastecimiento de sus productos, en beneficio del país.

⁷⁸ vid. *Infra*. Apartado 2.2.1.1 p. 116 de la presente tesis.

De la simple lectura de estos preceptos, advertimos que en ellos se restablecen los principios que rigieron durante más de tres siglos el subsuelo de este país, desde el inicio de la Colonia hasta la expedición del Código de Nacional de Minería de 1884, consistentes en que la propiedad del petróleo es del Soberano, actualmente la Nación mexicana, cuya explotación se otorga a los particulares mediante concesión, sujeta a la realización de trabajos regulares, dicha propiedad se designa como "dominio directo", el cual es inalienable e imprescriptible, términos que estudiaremos en el siguiente capítulo de este trabajo, al tratar sobre el patrimonio del Estado⁷⁹.

La importancia de estos postulados, en nuestra opinión, radica en que restituyen a la Nación sus derechos sobre los recursos petroleros que integran su patrimonio y establecen los términos para llevar a cabo su explotación en forma ordenada y benéfica para los intereses de los mexicanos.

1.3.3 La expropiación petrolera de 1938

Durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, los trabajadores de la industria petrolera, quienes se habían unificado en el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, solicitaron a las empresas extractoras del crudo, la revisión de su contrato colectivo de trabajo, misma en la que no se pusieron de

⁷⁹ vid. Id.

acuerdo patrones y trabajadores, por lo que el 27 de mayo de 1937, estalló la huelga, la cual se prolongó sin que las partes pudieran llegar a un entendimiento, por lo que el Sindicato decidió reanudar labores y poner en manos de las autoridades la solución definitiva de la controversia, a través del planteamiento de un conflicto de orden económico; correspondiendo a la Junta Especial número Siete de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en la Ciudad de México, conocer de este asunto, quien el 18 de diciembre de 1937, dictó el laudo por el que se condenaba a las empresas demandadas a implantar nuevas condiciones de trabajo y a cubrir un aumento por la cantidad de \$26'332,756.00, determinación que fue sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, las empresas petroleras se negaron a aceptar el referido laudo, lo que provocó la aplicación de la fracción XXI del artículo 123 Constitucional, en el sentido de dar por terminados los contratos de trabajo en la industria petrolera, que traería como consecuencia inevitable la suspensión total de las actividades de esta industria, con los correspondientes efectos perjudiciales para todo el país.⁸⁰

En razón de lo anterior, el Presidente Lázaro Cárdenas, tomó la más relevante decisión de gobierno posterior a la Constitución de 1917, al expropiar, por causas de utilidad pública a favor de la Nación, los bienes de las compañías petroleras, según Decreto del 18 de marzo de 1938, en el que se establecía:

Lázaro Cárdenas, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que al Ejecutivo Federal concede la Ley

⁸⁰ vid. SECRETARÍA DE ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL. Op. cit. p. 74s.

de Expropiación vigente, y considerando: (---) Que es del dominio público que las empresas petroleras que operan en el país y que fueron condenadas a implantar nuevas condiciones de trabajo por el Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el 18 de diciembre último, expresaron su negativa a aceptar el laudo pronunciado, (...) lo que trajo como consecuencia necesaria la aplicación de la fracción XXI del artículo 123 de la Constitución General de la República en el sentido de que la autoridad respectiva declara rotos los contratos de trabajo derivados del mencionado laudo. Considerando que este hecho trae como consecuencia **inevitable la suspensión total de actividades de la industria petrolera** y en tales condiciones es urgente que el Poder Público intervenga con medidas adecuadas para impedir que se produzcan **graves trastornos interiores que harían imposible la satisfacción de necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos de consumo necesario a todos los centros de población, debido a la consecuente paralización de los medios de transporte y de las industrias productoras; así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos, y para adoptar las medidas tendientes a impedir la consumación de daños que pudieran causarse a las propiedades en perjuicio de la colectividad**, circunstancias todas estas determinadas como suficientes para decretar la expropiación de los bienes destinados a la producción petrolera. (...) **DECRETO: (---) Artículo 1º** Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros tanques, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de la Compañía Mexicana de Petróleo "El Águila", S.A.; "Compañía Naviera de San Cristóbal", S.A.; "Compañía Naviera de San Ricardo", S.A.; "Huasteca Petroleum Company"; "Sinclair Pierce Oil Company"; "Mexican Sinclair Petroleum Corporation"; Stanford y Compañía", S. en C.; "Pen Mex Fuel Company"; "Richmond Petroleum Company de México"; "California Standar Oil Company of México"; "Compañía Petrolera el Águila", S.A.; "Compañía de Gas y Combustible Imperio"; "Consolidate Oil Company of México"; "Compañía Mexicana de Vapores San Antonio", S.A.; "Sabalo Transportation Company", "Charita", S.A., y "Cacalilao", S.A; en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera. (...) **Artículo 3º** La Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a las compañías expropiadas, de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución y 10 y 20 de la Ley de Expropiación, en efectivo y en un plazo que no excederá de diez años. (...) **Artículo 4º** Notifíquese personalmente a los representantes de las compañías expropiadas y publíquese en el Diario Oficial de la Federación.⁸¹

El acto jurídico llevado a cabo por el Presidente Lázaro Cárdenas,

⁸¹ BECERRA GONZÁLEZ, María. *Op. cit.* p. 74s.

además de trascendente, nos muestra la importancia que el petróleo había adquirido no sólo para el país, sino para el mundo entero, el uso del mismo y de sus derivados como combustibles, lubricantes, revestimientos y en general como generadores de luz, calor y energía⁸², necesariamente le otorgaron desde entonces, un carácter peculiarmente estratégico, por ser el elemento que proporciona dinamismo a toda la actividad de la sociedad contemporánea, de ahí que su aprovechamiento no puede estar sujeto al arbitrio de intereses particulares, por lo que fue necesaria la intervención del gobierno para evitar que un conflicto entre patrones y trabajadores, paralizara el desenvolvimiento del país, mediante la expropiación de los bienes de las empresas petroleras, con lo que se puso fin a los supuestos derechos adquiridos por estas empresas para extraer el petróleo y aprovechar este recurso.

Las compañías petrolera interpusieron diversos amparos en contra del Decreto expropiatorio del 18 de marzo de 1938, sin embargo, la suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejecutoria dictada el 2 de diciembre de 1939, declaró constitucional dicho Decreto, en la que, entre otros aspectos, sostuvo que "(...) Las compañías petroleras no poseían un derecho de propiedad sobre el petróleo, sino simplemente y por virtud de una concesión otorgada por el Estado, el derecho para extraer dicho petróleo y apropiárselo en cuanto brotara a la superficie. (...)"⁸³

Mediante Decreto de fecha 7 de junio de 1938, se creó la

⁸² vid. Infra. Apartado 2.1.2.1 p. 97-99 de la presente tesis.

⁸³ SECRETARÍA DE ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL. Op. cit. p. 133.

institución pública denominada "Petróleos Mexicanos", cuyo objeto sería encargarse del manejo de los bienes muebles e inmuebles que, por Decreto de 18 de marzo del mismo año, se expropiaron a diversas empresas petroleras. Al efecto, gozará de las atribuciones necesarias para llevar adelante su objeto, pudiendo efectuar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, como exploración, explotación, refinación y almacenamiento. Podrá también efectuar las operaciones de distribución de los productos relativos, salvo lo que establezcan las disposiciones que sobre el particular se dicten, y tendrán facultades para celebrar los contratos y actos jurídicos que se requieran en el cumplimiento de sus fines.⁸⁴

Otro acontecimiento importante en el desarrollo de actividad petrolera en México, fue la adición al párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, que reserva a la Nación la explotación de este recurso como podremos observarlo en el siguiente apartado.

1.3.4 Reforma al Párrafo Sexto del Artículo 27 Constitucional de 1940.

En el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, se adicionó el párrafo sexto del artículo 27, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940, como sigue:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares y sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se

⁸⁴ vid. BECERRA GONZÁLEZ, María. Op. cit. p. 74.

trata y se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes. **Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, no se expedirán concesiones** y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos.⁸⁵

La reforma al párrafo transcrito del artículo 27 Constitucional, nos muestra un cambio substancial en el aprovechamiento de los recursos petroleros, ya que con ella se sustrae la explotación de este elemento del régimen de concesiones, excluyendo de esta actividad a los particulares, sean nacionales o extranjeros, **quedando ésta reservada a la Nación**, en los términos que fije la ley, lo cual, en realidad nos parece acertado, ya que, además de ser congruente con el carácter inalienable del dominio directo que la Nación ejerce sobre este recurso, como se ha señalado anteriormente⁸⁶, existen razones para considerar esta actividad particularmente importante, por ser la principal fuente productora de combustibles⁸⁷ para la generación de la energía que requiere el país, por lo que, su desarrollo y ejecución, no debe estar sujeto al arbitrio de intereses particulares.

Motivado por esta reforma al artículo 27 Constitucional, era necesario modificar su ley reglamentaria, razón por la cual se expidió una nueva ley, como a continuación pasamos a exponer.

⁸⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México 1808-1998. Op. cit. p. 827

⁸⁶ vid. Supra. Apartado 1.3.2. p. 45 de la presente tesis.

⁸⁷ vid. Infra. Apartado 2.1.2.1. p. 97-99 de la presente tesis.

1.3.5 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1940

La ley reglamentaria cardenista fue publicada el 9 de noviembre de 1940, constando de quince artículos y dos transitorios, en los que se transcriben los artículos primero y segundo, de la ley de 1925 y, en su artículo 3º determina lo que debe entenderse por industria petrolera, la cual comprende: **el descubrimiento, la captación, la conducción por oleoductos y la refinación del petróleo**. El cambio de fondo de esta ley, lo encontramos en los artículos 6º y 7º, que establecieron:

Art. 6º El petróleo a que se refiere el artículo 1º, será explorado y explotado por la Nación como sigue: (---) I.- Mediante trabajos realizados en forma directa y (---) II.- Por conducto de las instituciones que al efecto cree la Ley. (-- -) Art. 7º En el caso previsto por la fracción I del artículo anterior, podrán celebrarse contratos con los particulares, a fin de que estos lleven a cabo, por cuenta del Gobierno Federal, los trabajos de exploración y explotación, ya sea mediante compensaciones en efectivo o equivalente a un porcentaje de los productos que se obtengan.

Como puede observarse en estos artículos, se abre un resquicio para la participación, en la exploración y explotación del petróleo, de particulares mexicanos o sociedades integradas por individuos de la misma nacionalidad, a quienes, desde nuestro particular punto de vista, nunca se debieron excluir, situación que además significó un acto de indecisión, ya que por un parte se elimina el otorgamiento de concesiones para realizar dichas actividades, pero, por otro lado, se establece la posibilidad de llevarlas a cabo mediante la suscripción de contratos, con la condición, en el caso de las sociedades, de que no fueran anónimas, no emitieran acciones al portador y aceptaran que se

les pagara en efectivo o con el equivalente a un porcentaje de los productos que se obtuvieran.

Sin embargo, la importancia de esta ley radica en que fue el primer ordenamiento legal que, acorde con la reforma al párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, establece la realización exclusiva por parte de la Nación, de la exploración y explotación del petróleo, prescindiendo del mecanismo de concesiones, situación que prevalece hasta nuestros días; lo que ha permitido el desarrollo de esta industria nacional que hoy la coloca entre las diez más grandes del mundo.

No obstante lo anterior, esta ley tuvo una efímera vigencia, ya que el 18 de junio de 1941, apareció publicada en el Diario Oficial, una nueva Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, misma que a continuación pasaremos a comentar.

1.3.6 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1941

Durante el régimen del Presidente Manuel Ávila Camacho, se expidió la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en el Ramo del Petróleo, del 2 de mayo de 1941, publicada en el Diario Oficial el 18 de junio del mismo año, que sustituyó a la de 1940, de cuyo contenido interesa señalar el artículo 5º, que establecía: "La industria petrolera comprende: la exploración, la explotación, el transporte, el almacenamiento, la refinación y la distribución del petróleo; y la elaboración y distribución del gas artificial", de donde

advertimos que en esta Ley, siguiendo el desarrollo de la industria petrolera, designó las etapas que comprende esta actividad, desde la exploración hasta la distribución del petróleo, incluyendo la refinación, así como la elaboración y distribución del gas natural. Hasta aquí podemos afirmar que, desde el punto de vista de un conocimiento general, cuenta ya con todos los procesos de una industria completa, sin que en ningún momento se mencione a la petroquímica, lo que nos hace reflexionar que en realidad no forma parte de la industria petrolera, como lo estudiaremos más adelante al referirnos a la distinción entre petróleo y petroquímica⁸⁸.

De esta nueva ley, también es necesario destacar, para los fines de nuestra investigación, los artículos 6º, 8º y 10, que disponían:

Art. 6º La Nación llevará a cabo la exploración y explotación del petróleo, en la siguiente forma: (---) I. Por trabajos que realice el Gobierno a través de su órgano correspondiente. (---) II Por conducto de las instituciones públicas petroleras que al efecto cree la Ley. (---) III. Mediante contratos con particulares o sociedades. (---) Art. 8º En el caso de la fracción III del artículo sexto, podrán celebrarse contratos con particulares o sociedades para que lleven a cabo los trabajos respectivos, a cambio de compensaciones en efectivo o de un porcentaje de los productos que se obtengan. (...) Art. 10. Los contratos de que hablan los artículos anteriores, sólo podrán celebrarse: I. con particulares mexicanos. II. con sociedades constituidas íntegramente por mexicanos. III. con sociedades de "economía mixta", en las que el Gobierno Federal representará la mayoría del capital social. IV. En ningún caso con sociedades anónimas que emitan acciones al portador (...)

Como podemos advertir de los citados preceptos, en este nuevo ordenamiento, además de legalizar la exploración y explotación del petróleo por particulares, mediante la firma de contratos con el Gobierno Federal, y facultar al Estado para pagar con porcentajes de

⁸⁸ vid. Infra. Apartados 2.1 y 3.1.2. p. 77-106 y 156-162, respectivamente, de la presente tesis.

petróleo los trabajos que acordara con las empresas contratistas, lo que, a nuestro parecer, resultó contrario al espíritu de la reforma al artículo 27 Constitucional, que expresamente prohibió la expedición de concesiones, tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, ya que, como hemos señalado anteriormente⁸⁹, dicha reforma tuvo el propósito de reservar a la Nación la explotación de este recurso.

También es importante resaltar lo dispuesto en el artículo 14 de esta Ley, que expresamente señala:

Art. 14. La Secretaría de la Economía Nacional podrá otorgar concesiones (---) I. De transporte. (---) II. De almacenamiento y distribución. (---) III. De refinación y aprovechamiento de gas. (---) IV. De elaboración de gas artificial. Estas concesiones se sujetarán a las siguientes bases y a las disposiciones adicionales que contendrá el Reglamento de esta Ley; a). Se otorgarán por un plazo que no exceda de cincuenta años, al término del cual las obras e instalaciones pasarán a ser propiedad del Gobierno Federal sin compensación alguna (...).

Resulta interesante observar, como en el citado precepto se permite el otorgamiento de concesiones para el transporte, almacenamiento, distribución, refinación y aprovechamiento de gas, contrario a lo señalado en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, que expresamente prohíbe la expedición de concesiones respecto del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, por lo que, en nuestra opinión esta disposición no fue congruente con el espíritu del mencionado precepto constitucional.

⁸⁹ vid. Supra. Apartado 1.3.4. p. 53 de la presente tesis.

Fue necesario que transcurrieran diecisiete años para que el Congreso emitiera una nueva ley reglamentaria en esta materia; sin embargo, el propósito principal ahora, fue el de reglamentar la naciente petroquímica, que se proyectaba como una importante actividad para la vida económica y social del país, como pasaremos a exponer en el siguiente apartado.

1.3.7 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958.

La importancia de esta Ley dada a conocer el 27 de noviembre de 1958, destaca porque, aparte de terminar con todas las concesiones otorgadas conforme a las anteriores leyes reglamentarias del artículo 27 Constitucional, de 1925, 1940 y 1941, que aun subsistían, se ocupó de regular la intervención de los particulares en la petroquímica y la reserva que en esta rama le corresponde al Estado, como a continuación podremos percatarnos de su articulado:

Art. 1º. Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el terreno nacional - incluida la plataforma continental - en mantos o yacimiento, cualquiera que sea su estado. (---) Art. 2º. Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyan la industria petrolera en los términos de artículo siguiente. En esta ley se comprende con la palabra petróleo a todos los hidrocarburos naturales a que se refiere el artículo 1º.

En estos dos primeros artículos, el legislador designa la materia objeto de este ordenamiento y establece, de acuerdo con el párrafo

sexto del artículo 27 Constitucional, que sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de este recurso, especificando que se trata de hidrocarburos naturales, es decir, aquellos que se encuentran en mantos o yacimientos, lo que confirma nuestra observación⁹⁰, de que el dominio directo a que alude el citado precepto constitucional, no comprende aquellos que deriven del petróleo por virtud de procesos posteriores, ya que éstos se habrán obtenido de manera artificial, como lo podremos constatar al estudiar la distinción entre petróleo y petroquímica⁹¹.

Por lo que respecta a la industria petrolera, en el artículo tercero se dispuso:

Art. 3º. La industria petrolera abarca: (---) I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos. (---) II. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial. (---) III. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.

El citado precepto reviste especial importancia para nuestro trabajo de estudio, ya que en el se incorpora por primera vez, de manera muy específica, como parte de la industria petrolera, a la petroquímica, que comprende la elaboración de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.

Sobre este particular, en la exposición de motivos de esta Ley

⁹⁰ vid. Supra. Apartado 1.3.2. p. 45s de la presente tesis.

Reglamentaria se señala:

(...) Todavía en la Ley de 1941, la industria petrolera comprende únicamente las fases que eran clásicas de esta industria hasta la terminación del primer tercio del presente siglo. **Pero desde hace más de veinte años, al surgir la petroquímica, el petróleo viene sirviendo en mayor grado cada día, no solamente como iluminante o como energético, sino que debido al progreso técnico reciente, se ha creado una nueva y muy importante rama de la industria petrolera, dedicada a la elaboración de muy numerosos y diversos productos químicos.** Los materiales derivan del gas natural o de hidrocarburos contenidos en el petróleo, mediante una variedad de procesos que, entre otras cosas, **han dado lugar a la ampliación de las refinerías a las que se agregan los mecanismos especiales necesarios para la obtención de esos productos químicos,** que combinados o mezclados unos con otros, constituyen los derivados petroleros básicos que se entregan a la industria privada para la fabricación, con ellos, de artículos de consumo general. (...) Para esclarecer el límite entre las acciones del Estado y la actividad de la iniciativa privada, en la fracción tercera del artículo tercero de la ley reglamentaria que se inicia, se emplea la expresión "materias primas industriales básicas", debiendo entenderse como tales **aquellos derivados del petróleo que sean elementos cuantitativos preponderantes en la fabricación de plásticos, detergentes, hules sintéticos, fertilizantes, y demás productos del mismo tipo,** (...) En la petroquímica, por lo tanto, deben distinguirse dos grandes ramas: I La conversión de los hidrocarburos naturales del petróleo y del gas natural, en derivados intermedios o semielaborados; y II. La transformación de los productos semielaborados, en las manufacturas finales que llegan hasta los consumidores. El primer aspecto constituye la rama integrante de la industria petrolera nacionalizada. El segundo aspecto pertenece plenamente al campo de la iniciativa privada. (...)⁹²

De la lectura del texto transcrito, advertimos que no es suficientemente claro el razonamiento por el que se incluye a la petroquímica como parte de la industria petrolera, si como en la citada exposición de motivos se expresa, ha "(...) dado lugar a la ampliación de las refinerías a las que se agregan los mecanismos especiales necesarios para la obtención de esos productos químicos (...)"; tampoco se entiende el motivo por el que esta nueva actividad deba compartir la misma característica de exclusividad por parte del Estado

⁹² BECERRA GONZÁLEZ, María. *Op. cit.* p. 78s.

y, menos aun, el criterio por el que se estableció que por materias industriales básicas deben entenderse, según se dice en la misma exposición de motivos, "(...) aquellos derivados del petróleo que sean elementos cuantitativos preponderantes en la fabricación de plásticos, detergentes, hules sintéticos, fertilizantes, y demás productos del mismo tipo (...)", situación que estudiaremos en el siguiente capítulo, al abordar el tema de la diferencia entre petróleo y petroquímica⁹³

Acorde con la reforma al párrafo sexto del artículo 27 Constitucional⁹⁴, la nueva Ley Reglamentaria, determinó en sus artículos 4º y 6º, la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones, así como la participación de los particulares en estas actividades:

Art. 4º. La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación y las demás actividades a que se refiere el artículo 3º por conducto de Petróleos Mexicanos, institución pública descentralizada cuya estructura, funciones y régimen interno determinan las leyes, reglamentos y demás disposiciones correspondientes, o por cualquier otro organismo que en el futuro establezcan las leyes. (...) Art. 6º. Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras o de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecute, porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones.

Es conveniente observar cómo en este artículo se distinguen y separan la exploración y explotación de las demás actividades que señala el artículo 3º anteriormente transcrito, incluyendo de la elaboración de aquellos derivados del petróleo, susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, y no por el hecho de que

⁹³ *vid. Infra*. Apartado 2.1. p. 77-106 de la presente tesis.

⁹⁴ *vid. Supra*. Apartado 1.3.4. p 53 de la presente tesis

las primeras sean más importantes, sino simplemente porque son distintas, como lo estudiaremos en el capítulo siguiente⁹⁵. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en los citados preceptos, subsiste el mecanismo de celebrar contratos de obra y de prestación de servicios con particulares, personas físicas y morales; sin embargo, se prohíbe el pago en especie o porcentaje en los productos, subsistiendo únicamente el pago en efectivo, con lo que, en nuestra opinión, se eliminan posibles simulaciones.

Al respecto, en la exposición de motivos de esta Ley se señala:

(...) El conocimiento de las necesidades actuales del país y una mínima previsión del futuro de México, requiere que las actividades de una industria de importancia tan vital para la Nación, sean no solamente controladas por el Gobierno, sino monopolizadas por el Estado. (...) Dentro de ese campo de acción del Estado, la nueva ley reglamentaria que se propone, da acceso a la iniciativa privada, señalando la forma en que los particulares pueden prestar una eficaz colaboración en el aprovechamiento colectivo del petróleo nacional, en la medida en que constitucionalmente pueden tener intervención en las actividades de la industria petrolera. Para este efecto podrán celebrar contratos con Petróleos Mexicanos, mediante los cuales desarrollen a favor de la Nación obras, trabajos y servicios de índole material o de carácter técnico, recibiendo a cambio compensaciones determinadas en efectivo, sin que los particulares puedan participar en las utilidades de las instituciones, ni obtener participaciones subordinadas al resultado de los trabajos y servicios que se les encomienden. (...)⁹⁶

Por otra parte, con este ordenamiento, se concluye el régimen de concesiones, al dar por terminadas las que aun subsistían y que fueron otorgadas conforme a las leyes reglamentarias de 1925 y 1941, como se establece en los transitorios Primero y Segundo que a continuación se transcriben:

⁹⁵ vid. infra: Apartado 2.1 p. 77-106 de la presente tesis.

⁹⁶ Cit. por. BECERRA GONZÁLEZ, María. Op. cit. p. 78s.

Primero.- A partir de la vigencia de esta ley, los terrenos comprendidos en concesiones otorgadas conforme a la ley de 26 de diciembre de 1925 y sus reformas de 3 de enero de 1928, podrán ser asignados a Petróleo Mexicanos o incorporados a las reservas nacionales. En todo caso los titulares de estas concesiones o sus causahabientes tendrán derecho a recibir del Gobierno Federal la indemnización correspondiente, cuyo monto podrá fijarse de común acuerdo. A falta de acuerdo, el monto de la indemnización será fijado por resolución judicial. (---) Segundo.- Los titulares de las concesiones de transporte, de almacenamiento y distribución, otorgadas conforme a la ley de 3 de mayo de 1941, al entrar en vigor la presente ley, podrán optar por ser indemnizados o por contratar con Petróleos Mexicanos la prestación de dichos servicios, para lo cual en igualdad de condiciones tendrán derecho de preferencia.

Lo anterior, es congruente con la reforma al artículo 27 Constitucional de 1940; sin embargo, nos parece desafortunado, ya que en aras de proteger el patrimonio nacional, de la situación de inestabilidad creada por las empresas extranjeras, que motivo la expropiación de sus bienes, también se privó a los mexicanos de realizar una actividad lícita como lo es la explotación del petróleo, al igual que otras actividades como la minería.

1.3.7.1 Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

El Presidente de la República Licenciado Adolfo López Mateos, con fecha 24 de agosto de 1959, expidió el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958, en el que desglosando los principios básicos contenidos en el ordenamiento legal, precisó las actividades de refinación petrolera y de petroquímica, en los Capítulos VII y VIII, que por su interés comentamos a continuación:

Refinación. Artículo 23. La refinación petrolera comprende los procesos industriales que convierten los hidrocarburos naturales en cualquiera de los siguientes productos genéricos: combustibles líquidos o gaseosos, lubricantes, grasas, parafinas, asfaltos, y solventes, y en los subproductos que generen dichos procesos.

En este precepto, como podemos observar, se identifican los procesos industriales que comprenden la refinación del petróleo, estableciendo que son aquellos a los que se someten los hidrocarburos naturales, para obtener como productos: combustibles, lubricantes, grasas, parafinas, así como otros subproductos, lo cual nos indica que estos productos son los resultados de la llamada industria petrolera, tal como lo examinaremos al hablar sobre esta actividad en el siguiente capítulo⁹⁷.

La determinación de estos procesos es necesaria, porque en ellos sólo puede participar la Nación, de conformidad con lo establecido en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional⁹⁸ y en los artículos 2º y 3º, fracción I de su Ley Reglamentaria⁹⁹, disposición que se reproduce en el artículo 24 de este Reglamento y que a continuación se transcribe:

Artículo 24. Sólo la Nación puede llevar a cabo operaciones de refinación petrolera, por conducto de Petróleos Mexicanos, ya sea que se refinan hidrocarburos de origen nacional, extranjero o mezcla de ambos, tanto para consumo nacional, como para exportación de los derivados. Cuando los hidrocarburos de origen de extranjero sean propiedad de terceros, la refinación la podrá hacer Petróleos Mexicanos, pero sólo para la subsecuente exportación de los productos.

De acuerdo con el precepto antes citado, toda refinación de

⁹⁷ vid. Infra. Apartado 2.1.2.1. p. 97s. de la presente tesis.

⁹⁸ cf. Texto del párrafo sexto del Artículo 27 Constitucional. Apartado 1.3.4. p 53 de la presente tesis.

⁹⁹ vid. Supra. Apartado 1.3.7. p. 59. de la presente tesis.

hidrocarburos, sean de origen nacional o extranjero, corresponde únicamente a la Nación llevarla a cabo, y tratándose de hidrocarburos de origen extranjero, que sean propiedad de terceros, los productos que se obtengan deberán exportarse, situación que, aun cuando sea conveniente para los intereses de la Nación, consideramos que excede lo establecido en el invocado párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, toda vez que dicha disposición se refiere exclusivamente a los hidrocarburos que forman parte del dominio directo de la Nación, circunstancia que se recoge en el artículo 1º de su Ley Reglamentaria¹⁰⁰ y a la cual se circunscribe el término petróleo, cuya refinación se incluye en la llamada industria petrolera determinada en el artículo 3º del mismo ordenamiento.

El artículo 25, que a continuación se transcribe, se refiere a los derivados básicos de refinación, cuya especificación, también la abordaremos en el siguiente capítulo¹⁰¹ de este trabajo de investigación.

Artículo 25. Los particulares que deseen utilizar derivados básicos de refinación para producir especialidades de los mismos, deberán obtener previamente de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio la autorización de las actividades respectivas. Las Secretarías resolverán después de oír a Petróleo Mexicanos.

Especial atención merecerá el estudio de este proceso, ya que, no obstante tratarse de derivados básicos de refinación del petróleo, los particulares pueden utilizarlos mediante una simple autorización de las citadas Secretarías, por lo que, desde nuestro punto de vista,

¹⁰⁰ vid. Supra. Apartado 1.3.7. p. 59 de la presente tesis.

¹⁰¹ vid. Infra. Apartado 2.1.2.1 p. 97-99 de la presente tesis.

constituye una verdadera excepción al principio de exclusividad de la Nación sobre la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno, no establecida en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958, y por lo mismo contrario a estos ordenamientos.

Por otra parte, en el artículo 26 del Reglamento que se comenta, se establece una definición de lo que debe entenderse por petroquímica, al señalar:

Artículo 26. La petroquímica consiste en la elaboración de compuestos no comprendidos dentro de los productos básicos genéricos de refinación a que se refiere el artículo 23 a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo o de hidrocarburos que sean producto o subproductos de las operaciones de refinación.

Con la precisión que se hace en el citado precepto, entendemos que los procesos que integran la industria petroquímica se dan a partir de productos o subproductos de las operaciones de refinación, por lo que debemos considerar que son posteriores a los procesos de refinación, o bien, de compuestos no comprendidos dentro de los productos básicos genéricos de refinación, lo que no resulta muy claro, porque no especifica cuales son dichos compuestos, situación que además de crear incertidumbre, deja al arbitrio de la autoridad administrativa la interpretación de esta disposición, circunstancia que de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, debería estar determinado en la Ley Reglamentaria.

Si esto acontece respecto de la delimitación de la industria petroquímica, lo mismo sucede con relación a la distinción entre petroquímica básica y petroquímica secundaria, que se aborda en los

artículos 27 y 28 del Reglamento que nos ocupa y que transcribimos a continuación:

Artículo 27. Corresponde a la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos o empresas subsidiarias de dicha institución o asociadas a la misma, creados por el Estado, en los que no podrán tener participación de ninguna especie los particulares, la elaboración de los productos que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas que sean resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante o en el primer proceso físico importante que se efectúe a partir de productos o subproductos de refinación o de hidrocarburos naturales del petróleo, o tengan un interés económico-social fundamental para el Estado. (---) Artículo 28. La elaboración de productos que sean resultado de los procesos petroquímicos subsecuentes a los señalados en el artículo anterior, constituyen el campo en que podrán operar indistintamente y en forma no exclusiva, la Nación, la iniciativa privada sola, o asociada a la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos o empresas subsidiarias de dicha institución, o asociadas a la misma creados por el Estado.

En el primero de los mencionados preceptos, se hace referencia a la petroquímica básica, es decir, a la elaboración de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, actividad que de conformidad con en artículo 4º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo¹⁰², corresponde llevar a cabo a la Nación en forma exclusiva, por conducto de Petróleos Mexicanos, o por cualquier otro organismo que establezcan las leyes y, en el segundo, a la petroquímica secundaria, o sea la etapa en que pueden participar la iniciativa privada sola o asociada a la Nación; sin embargo, las determinaciones que se hacen de una y de otra no son lo suficientemente precisas, ya que en ningún caso se especifican que productos corresponden a una y cuales a la otra, siendo que los

¹⁰² vid. Supra, Aparatado I.3.7. p. 61 de la presente tesis.

procesos petroquímicos pueden sufrir modificaciones de acuerdo a los avances científicos y tecnológicos, ocasionando que los productos que se obtengan también cambien e inclusive, que en una primera transformación física o química importante, se obtengan productos considerados como básicos, junto con los secundarios, como lo analizaremos en el siguiente capítulo al tratar sobre la distinción entre petróleo y petroquímica¹⁰³.

Lo antes expuesto se corrobora con lo establecido en el artículo 29, redactado en los términos siguientes:

Artículo 29. Los casos de duda sobre si la elaboración de un producto determinado queda o no dentro del campo de acción reservado en forma exclusiva a la Nación, serán decididos por acuerdo expreso del Ejecutivo Federal con intervención de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio, previa opinión de Petróleos Mexicanos. El otorgamiento de los permisos se ajustará en su caso a lo mandado por el Decreto de 29 de junio de 1944 y demás disposiciones legales aplicables en materia de inversiones extranjeras.

No obstante que el artículo citado, establece una forma de determinar si un producto pertenece a la etapa básica o a la etapa secundaria de la industria petroquímica, tal solución nos parece que resulta contraria al espíritu del párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, toda vez que en dicho precepto, se dispone que la Nación llevará a cabo la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, la cual no especifica los productos que corresponde a la explotación exclusiva de la Nación y tampoco se determina en forma precisa en su Reglamento, por lo que, en caso de duda, se deja al arbitrio de la

¹⁰³ vid. Infra. Apartado 2.1. p. 77-106 de la presente tesis.

administrativa, resolver lo conducente.

Como resultado de lo antes expuesto, el propio presidente licenciado Adolfo López Mateos, con fecha 13 de enero de 1960, dictó un Acuerdo en el que enumera como productos de petroquímica básica, en los que no podrán tener participación de ninguna especie los particulares, los siguientes: **etileno, polietileno, propileno, polipropileno, dodecibenceno, benceno, tolueno, xileno, estireno, butadieno, metanol, isopropanol, cloruro de etilo, bicloruro de etileno, cumeno y amoniaco.**

Bajo estos términos, la industria petroquímica inició sus operaciones como una nueva actividad en México.

1.3.7.2 Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en Materia de Petroquímica.

Con fecha 9 de febrero de 1971, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en Materia Petroquímica, que sustituye y deroga al Capítulo VIII del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo del 24 de agosto de 1959, señalando en su Considerando Primero:

Que con motivo del incremento y gran importancia que ha venido adquiriendo la industria petroquímica nacional, y con el objeto de dar mayor fluidez a su desarrollo, es necesario definir con precisión aquello en que consiste la referida industria petroquímica y delimitar con mayor claridad el campo de acción que se reserva en forma exclusiva a la Nación, y aquel en el que pueden intervenir los particulares (...)

La definición y la delimitación a que se hace referencia en el citado Considerando, se estableció en los artículo del 1º al 5º de este Reglamento, que a continuación analizaremos.

Artículo 1o.- La industria petroquímica consiste en la realización de los procesos químicos o físicos para la elaboración de compuestos a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo, o de hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación, con exclusión de los productos básicos genéricos de refinación y los subproductos a que se refiere el artículo 23 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo del 24 de agosto de 1959.

Tal como se puede observar, la determinación que se pretendió hacer en el citado precepto, resultó poco afortunada, ya que ni define ni delimita; los procesos que comprende esta industria, son químicos, pero también son físicos, por lo que esta característica no sirve para distinguirlos de otros procesos; los compuestos que con dichos procesos se elaboran, se llevan a cabo a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo, pero también pueden realizarse con hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación, con exclusión de los productos básicos genéricos, por lo que únicamente podemos afirmar, con base en este artículo, que las operaciones de refinación y los referidos productos básicos genéricos de refinación, no forman parte de la industria petroquímica, circunstancia que abordaremos con mayor profundidad en el siguiente capítulo al tratar sobre la distinción entre petróleo y petroquímica.

La participación del Estado, así como la de los particulares, en el desarrollo de esta actividad de la industria petroquímica, se encuentra

establecida a partir del artículo 2º del Reglamento que se comenta, y que expresamente señala:

Artículo 2o.- Corresponde a la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos o empresas subsidiarias de dicha institución o asociadas a la misma, creadas por el Estado, en los que no podrán tener participación de ninguna especie los particulares, la elaboración de los productos que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, que sean resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante o en el primer proceso físico importante que se efectúe a partir de los productos o subproductos de refinación o de hidrocarburos naturales del petróleo.

Es de hacer notar la imprecisión de este precepto, toda vez que si bien establece que corresponde a la Nación la elaboración de los productos que son susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, también señala que dichos productos deben ser el resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante o en el primer proceso físico importante, lo que resulta bastante ambiguo al no especificar los criterios para identificar qué transformación es importante y cuáles no.

En el artículo 3º de este Reglamento, se pretende determinar los productos petroquímicos en cuya elaboración también pueden participar sociedades de particulares formadas íntegramente por mexicanos, al disponer:

Artículo 3o.- La elaboración de aquellos productos de la industria petroquímica, con exclusión de los señalados en el artículo 2o., que a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, previa opinión de la Comisión Petroquímica Mexicana, tenga un interés económico o social fundamental para el país, será llevada a cabo por la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos, o de sus organismos o empresas subsidiarias o, también a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, por conducto de organismos descentralizados o empresas de participación estatal formadas íntegramente por mexicanos, ya sean solos o asociados con sociedades de particulares

formadas asimismo íntegramente por mexicanos.

En este caso, se deja a la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional, previa opinión de la Comisión Petroquímica Mexicana, establecer cuáles son los productos que tienen un interés económico o social fundamental para el país, correspondiendo a la Nación su elaboración, situación que desde nuestro punto de vista, es contraria al espíritu del párrafo sexto del artículo 27 Constitucional¹⁰⁴, en el que expresamente se dispone que la ley establecerá los términos en que la Nación llevará a cabo la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, por lo que debe ser en la ley reglamentaria de este precepto constitucional, donde se especifiquen los productos cuya elaboración le corresponde a la Nación, y no dejarlo al arbitrio de la autoridad administrativa.

En el artículo 4º de este Reglamento se establecen los productos en cuya elaboración podrán participar en forma no exclusiva, la Nación, los particulares y las sociedades de particulares con una mayoría de capital mexicano, en los términos que a continuación se transcriben:

Artículo 4o.- La elaboración de los productos químicos que sean resultado de los procesos subsecuentes a los señalados en los artículos anteriores, constituyen el campo en que podrán operar indistintamente y en forma no exclusiva, la nación, los particulares y las sociedades de particulares que tengan una mayoría de capital mexicano, ya sea solos o asociados con la nación por conducto de Petróleos Mexicanos, o con organismos de empresas subsidiarias de Petróleos Mexicanos.

Como la determinación de los productos petroquímicos a que se

¹⁰⁴ cf. Texto del párrafo sexto del artículo 27 Constitucional. Apartado 1.3.4. p. 53 de la presente tesis.

refiere este artículo, se hace por simple exclusión de los productos señalados los preceptos que le anteceden, las imprecisiones de aquellos, que hemos dejado señaladas, redundan en la de éste, razón por la cual, desde nuestro punto de vista, también resulta inadecuada.

Aunado a lo anterior, en el artículo 5º del Reglamento que se comenta, se dispone que:

Artículo 5o.- La Secretaría del Patrimonio Nacional, oyendo previamente la opinión de la Comisión Petroquímica Mexicana, determinarán los productos que deban quedar o no dentro del campo de acción exclusiva de la nación o reservados a la nación en asociación con las sociedades de particulares a que se refieren los artículos 2o., y 3o., de este Reglamento, así como los productos que sean resultado de los procesos subsecuentes, y revisará cada vez que lo considere necesario las determinaciones que hubiere hecho ya sea de oficio o a solicitud de la Comisión Petroquímica Mexicana."

Con lo establecido en este artículo, se corroboran las observaciones hechas respecto de los preceptos citados con anterioridad, en el sentido de que no son precisas las determinaciones de los productos ni de los procesos de elaboración en los que pueden intervenir la Nación, los particulares y las sociedades de particulares con capital mayoritariamente mexicano, razón por la cual, en este artículo 5º se deja al arbitrio de la autoridad administrativa, en este caso, de la Secretaría del Patrimonio Nacional, previa opinión de la Comisión Petroquímica Mexicana, especificar qué productos quedan en el campo reservado exclusivamente a la Nación y cuáles en los que sí pueden participar los particulares y las sociedades de particulares con capital mayoritariamente mexicano, situación que no es la apropiada, toda vez que, como se ha dejado señalado, en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, expresamente se dispone

que la ley establecerá los términos en que la Nación llevará a cabo la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos.

Por último, en el artículo 6º del citado ordenamiento reglamentario, se crea un organismo técnico consultivo que dependerá de la Secretaría del Patrimonio Nacional y se denominará "Comisión Petroquímica Mexicana", teniendo entre otras atribuciones, actuar como órgano auxiliar técnico y consultivo de la Secretaría del Patrimonio Nacional en materia petroquímica; opinar sobre la determinación de los productos que deban quedar o no dentro del campo de acción exclusivo de la Nación o reservados a la Nación en asociación con sociedades de particulares, determinaciones que, como se ha dejado señalado, debieron constar en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; así como opinar sobre las solicitudes de permisos para la elaboración de productos petroquímicos y sobre las solicitudes de autorizaciones para la elaboración de especialidades de derivados básicos de refinación, de las que nos ocuparemos en el siguiente capítulo hablar sobre la distinción entre petróleo y petroquímica.

Este Reglamento también deroga el Acuerdo de 13 de enero de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación del mismo año, en el que se dan a conocer los productos petroquímicos básicos. En su lugar, y al amparo de los citados preceptos, la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, publicó en el Diario Oficial de la Federación dos Resoluciones que Clasifican los Productos Petroquímicos que se indican dentro de la Petroquímica Básica o

Secundaria, la primera del 13 de octubre de 1986 y la segunda del 17 de agosto de 1992.¹⁰⁵

Los productos que no se incluyeron en la resolución del 17 de agosto de 1992, quedaron desregulados y podrán ser elaborados indistintamente por los sectores privado, social o público, requiriendo únicamente su registro ante la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a través de la Comisión Petroquímica Mexicana, de conformidad con el punto Tercero de la propia Resolución.

Como puede apreciarse, una de las características del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en Materia de Petroquímica era que en última instancia dejaba a la Secretaría del Patrimonio Nacional, posteriormente de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la determinación de aquellos productos que debían quedar en el campo de la acción exclusiva de la Nación, es decir, aquellos que constituían la petroquímica básica, así como los de la petroquímica secundaria, además de que el sistema adoptado por este Reglamento para definir los productos de la petroquímica básica y secundaria, resultó impreciso ya que la aplicación de diferentes o nuevas tecnologías tiene como efecto que en un proceso para la elaboración de productos petroquímicos secundarios, se obtengan subproductos de la petroquímica básica.

¹⁰⁵ vid. Anexo I de la presente tesis.

CAPÍTULO 2

EL PETRÓLEO Y LA PETROQUÍMICA EN EL RÉGIMEN JURÍDICO MEXICANO.

2.1 Distinción entre petróleo y petroquímica.

2.1.1 El petróleo, el gas natural y los carburos de hidrógeno.

2.1.2 La industria petrolera.

2.1.2.1 Los productos del petróleo.

2.1.3 La industria petroquímica.

2.1.3.1 Los productos petroquímicos.

2.2 El Estado, el petróleo y la industria petrolera

2.2.1 El patrimonio del Estado.

2.2.1.1 El artículo 27 constitucional.

2.2.1.2 Bienes del dominio público.

2.2.1.3 Bienes del dominio privado.

2.3 La intervención del Estado en la industria petrolera.

2.3.1 El artículo 28 constitucional.

2.3.2 El Estado en la explotación del petróleo y los carburos de hidrógeno.

2.3.3 Participación del Estado en la petroquímica básica.

2.3.4 Mecanismos administrativos en materia petrolera.

CAPÍTULO 2

EL PETRÓLEO Y LA PETROQUÍMICA EN EL RÉGIMEN JURÍDICO MEXICANO

En el capítulo que ahora iniciamos, trataremos de desarrollar los conceptos generales y jurídicos, en particular, así como la normatividad vigente que en México rigen al petróleo, los carburos de hidrógeno, los petroquímicos y a las industrias de las que estos elementos constituyen la materia, objeto de sus actividades, procurando destacar las características que los distinguen y el papel que desempeña el Estado en relación con su dominio, uso y aprovechamiento, a fin de conocer con claridad la situación que guardan cada uno de ellos y establecer las bases que nos permitirán sustentar la necesidad de privatizar la industria petroquímica.

2.1 Distinción entre petróleo y petroquímica.

En este Apartado, analizaremos los aspectos más sobresalientes del petróleo y de la petroquímica. En él estudiaremos cuál es el enfoque que la ley asume en cuanto a estas materias y trataremos de precisar la distinción que entre ellas existe, ya que tradicionalmente se ha considerado a la petroquímica como una actividad derivada o perteneciente a la industria petrolera y por esta razón se tiene la idea de que ambas comparten la misma situación jurídica; no obstante, trataremos de demostrar que esto no es así.

2.1.1 El petróleo, el gas natural y los carburos de hidrógeno.

Hoy en día, la mayoría de las personas tenemos una idea de lo que es el **petróleo**; sin embargo, para los fines de este trabajo, conviene mencionar algunos de sus aspectos más sobresalientes.

Su denominación proviene del latín "petroleum" que forman las voces: petra (piedra) y oleum (aceite); en México se le conoció con el nombre de "chapopote", expresión castellanizada de la palabra náhuatl "chapopoctli", que deriva de las voces cháhualtl (grasa) y pochtli (humo)¹⁰⁶.

La teoría más aceptada sobre la formación del petróleo, supone que se originó por la descomposición de los restos de los animales y algas microscópicas acumuladas en el fondo de las lagunas y en el curso inferior de los ríos. Estas materias fueron cubiertas paulatinamente por capas cada vez más gruesas, al abrigo de las cuales, bajo determinadas condiciones de presión y temperatura, se transformaron lentamente en hidrocarburos, compuestos formados por carbono e hidrógeno, que asociados con pequeñas cantidades de azufre, oxígeno, nitrógeno y trazos de hierro, cromo, níquel y vanadio, constituyen el **petróleo crudo**¹⁰⁷.

El petróleo se conoce como un líquido viscoso, su color varía entre el ámbar o amarillo pajizo y el negro con reflejos verdes, tiene un

¹⁰⁶ vid. PETRÓLEOS MEXICANOS. El Petróleo. 11ª ed., México. 1971. p. 1.

¹⁰⁷ vid. CHOW PANGTAY, Susana. Op. cit. p. 27.

olor característico y flota en el agua¹⁰⁸.

Otro aspecto importante, es que en su estado natural, normalmente se encuentra en capas inferiores del subsuelo, constituyendo mantos o yacimientos, donde estos hidrocarburos se encuentran aprisionados, por lo que es necesario realizar trabajos de exploración y explotación, a fin de poderlos aprovechar.

Los **carburos de hidrógeno**, también llamados hidrocarburos, son compuestos cuyas moléculas están formadas por átomos de carbono y de hidrógeno, y son los principales componentes del petróleo, los cuales se clasifican en cuatro grandes series:

a) hidrocarburos acíclicos saturados, también llamados parafínicos, como son: metano, etano, butano y propano.

b) hidrocarburos cíclicos saturados o nafténicos, entre los que se encuentran: ciclopentano y ciclohexano.

c) hidrocarburos cíclicos no saturados, conocidos como aromáticos, como: benceno, tolueno y xileno.

d) hidrocarburos acíclicos no saturados: llamados también etilénicos u olefinas, diolefinas y acetilénicos¹⁰⁹, entre otros.

Como veremos más adelante¹¹⁰, no todos los tipos de hidrocarburos se encuentran presentes en el petróleo, en la mayoría de los casos se requiere llevar a cabo distintos procesos para obtenerlos.

Por su parte, el **gas natural** es la mezcla de hidrocarburos

¹⁰⁸ vid. PETRÓLEOS MEXICANOS. Op. cit. p. 2.

¹⁰⁹ vid. CHOW PANGTAY, Susana. Op. cit. p. 27.

¹¹⁰ vid. Infra. Apartado 2.1.3. p. 99s. de la presente tesis.

gaseosos, principalmente de los llamados parafínicos, como el metano y el etano, también denominados gases incondensables; el cual se encuentra aprisionado junto con el petróleo y suele venderse como combustible en las ciudades donde se cuenta con tuberías especiales para su distribución.¹¹¹.

En el capítulo anterior, señalamos que en las Ordenanzas de Aranjuez, en su artículo 22¹¹², estas sustancias se designaban como bitúmenes o jugos de la tierra; ya en el Código Nacional de Minería de 1884, se les denominó petróleo y, en la Constitución de 1917, en los párrafos cuarto y sexto de su artículo 27, se identificaron como petróleo y carburos de hidrógeno¹¹³, en los que queda comprendido el gas natural.

También es conveniente señalar que, conforme ha pasado el tiempo, se han ido descubriendo las propiedades del petróleo y de los carburos de hidrógeno, multiplicándose así los usos y aprovechamientos de estas sustancias, principalmente sabemos que se emplean como combustibles, grasas, lubricantes, parafinas, ceras y asfaltos, pero de igual forma se han desarrollado productos y subproductos que se utilizan en la fabricación de plásticos y fibras sintéticas, pinturas, lacas, tintas, detergentes, fertilizantes, explosivos, anticongelantes, solventes, aditivos para gasolinas, plastificantes y un sin número de otros productos con los que se fabrican vestidos, colchones, empaques, muebles, tuberías, artículos para el hogar,

¹¹¹ vid. CHOW PANGTAY, Susana. Op. cit. p. 35.

¹¹² cf. Supra. Apartado 1.1. p. 12 de la presente tesis.

¹¹³ cf. Supra. Apartado 1.2.4 y 1.3.1 p. 22s., y 38s, respectivamente, de la presente tesis.

llantas, juguetes, embaces, insecticidas, saborisantes, complementos alimenticios, películas fotográficas y una lista interminable de otros bienes que sirven al ser humano para satisfacer sus necesidades.

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, que regula el artículo 27 Constitucional, en sus párrafos Cuarto y Sexto¹¹⁴, y que, en términos de los mismos, forman parte del dominio directo de la Nación, son elementos que existen en la naturaleza y constituyen mantos o yacimientos localizados en el subsuelo, donde se encuentran aprisionados, por lo que para su aprovechamiento, es necesario realizar diversas actividades o trabajos, que constituyen la industria petrolera, a la que nos referiremos a continuación.

Estos elementos forman parte del género "cosas", término con el cual se designa a todo cuanto existe en la naturaleza, material o inmaterial, tenga o no algún valor, como los metales, una planta, el agua, el aire, etcétera¹¹⁵. De esta forma, en la Ley 49 del Digesto¹¹⁶, se establecía: "*Bona dicuntur ex eo quod beant homines, hoc est beatos faciunt; beare est prodesse*", que significa: Bienes son llamados aquellas cosas que aprovechan a los hombres, esto es, que los hacen felices: hacer felices es servir¹¹⁷.

Acorde con lo anterior, encontramos que la palabra "bien" deriva

¹¹⁴ cf. Supra. Apartado 1.3.1. p.38s., de la presente tesis.

¹¹⁵ vid. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, t. I A. Argentina, Ancalo S.A. 1955. p. 933.

¹¹⁶ Digesto: colección de citas de juriconsultos, publicada en Roma en el año 533 d. C. vid. MARGADANT S., Guillermo Floris. El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea. 5ª ed. México, Ed. Esfinge, S.A. 1974. p. 78.

¹¹⁷ IBARROLA, Antonio de. Op. cit. p. 75.

sexto del artículo 27 Constitucional, que sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de este recurso, especificando que se trata de hidrocarburos naturales, es decir, aquellos que se encuentran en mantos o yacimientos, lo que confirma nuestra observación⁹⁰, de que el dominio directo a que alude el citado precepto constitucional, no comprende aquellos que deriven del petróleo por virtud de procesos posteriores, ya que éstos se habrán obtenido de manera artificial, como lo podremos constatar al estudiar la distinción entre petróleo y petroquímica⁹¹.

Por lo que respecta a la industria petrolera, en el artículo tercero se dispuso:

Art. 3º. La industria petrolera abarca: (---) I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos. (---) II. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial. (---) III. **La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.**

El citado precepto reviste especial importancia para nuestro trabajo de estudio, ya que en el se incorpora por primera vez, de manera muy específica, como parte de la industria petrolera, a la petroquímica, que comprende la elaboración de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.

Sobre este particular, en la exposición de motivos de esta Ley

⁹⁰ vid. Supra. Apartado 1.3.2. p. 45s de la presente tesis.

Reglamentaria se señala:

(...) Todavía en la Ley de 1941, la industria petrolera comprende únicamente las fases que eran clásicas de esta industria hasta la terminación del primer tercio del presente siglo. **Pero desde hace más de veinte años, al surgir la petroquímica, el petróleo viene sirviendo en mayor grado cada día, no solamente como iluminante o como energético, sino que debido al progreso técnico reciente, se ha creado una nueva y muy importante rama de la industria petrolera, dedicada a la elaboración de muy numerosos y diversos productos químicos.** Los materiales derivan del gas natural o de hidrocarburos contenidos en el petróleo, mediante una variedad de procesos que, entre otras cosas, **han dado lugar a la ampliación de las refinerías a las que se agregan los mecanismos especiales necesarios para la obtención de esos productos químicos,** que combinados o mezclados unos con otros, constituyen los derivados petroleros básicos que se entregan a la industria privada para la fabricación, con ellos, de artículos de consumo general. (...) Para esclarecer el límite entre las acciones del Estado y la actividad de la iniciativa privada, en la fracción tercera del artículo tercero de la ley reglamentaria que se inicia, se emplea la expresión "materias primas industriales básicas", debiendo entenderse como tales **aquellos derivados del petróleo que sean elementos cuantitativos preponderantes en la fabricación de plásticos, detergentes, hules sintéticos, fertilizantes, y demás productos del mismo tipo,** (...) En la petroquímica, por lo tanto, deben distinguirse dos grandes ramas: I La conversión de los hidrocarburos naturales del petróleo y del gas natural, en derivados intermedios o semielaborados; y II. La transformación de los productos semielaborados, en las manufacturas finales que llegan hasta los consumidores. El primer aspecto constituye la rama integrante de la industria petrolera nacionalizada. El segundo aspecto pertenece plenamente al campo de la iniciativa privada. (...) ⁹²

De la lectura del texto transcrito, advertimos que no es suficientemente claro el razonamiento por el que se incluye a la petroquímica como parte de la industria petrolera, si como en la citada exposición de motivos se expresa, ha "(...) dado lugar a la ampliación de las refinerías a las que se agregan los mecanismos especiales necesarios para la obtención de esos productos químicos (...)"; tampoco se entiende el motivo por el que esta nueva actividad deba compartir la misma característica de exclusividad por parte del Estado

⁹² BECERRA GONZÁLEZ, María. *Op. cit.* p. 78s.

y, menos aun, el criterio por el que se estableció que por materias industriales básicas deben entenderse, según se dice en la misma exposición de motivos, "(...) aquellos derivados del petróleo que sean elementos cuantitativos preponderantes en la fabricación de plásticos, detergentes, hules sintéticos, fertilizantes, y demás productos del mismo tipo (...)", situación que estudiaremos en el siguiente capítulo, al abordar el tema de la diferencia entre petróleo y petroquímica⁹³

Acorde con la reforma al párrafo sexto del artículo 27 Constitucional⁹⁴, la nueva Ley Reglamentaria, determinó en sus artículos 4º y 6º, la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones, así como la participación de los particulares en estas actividades:

Art. 4º. La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación y las demás actividades a que se refiere el artículo 3º por conducto de Petróleos Mexicanos, institución pública descentralizada cuya estructura, funciones y régimen interno determinan las leyes, reglamentos y demás disposiciones correspondientes, o por cualquier otro organismo que en el futuro establezcan las leyes. (...) Art. 6º. Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras o de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecute, porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones.

Es conveniente observar cómo en este artículo se distinguen y separan la exploración y explotación de las demás actividades que señala el artículo 3º anteriormente transcrito, incluyendo de la elaboración de aquellos derivados del petróleo, susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, y no por el hecho de que

⁹³ vid. Infra. Apartado 2.1. p. 77-106 de la presente tesis.

⁹⁴ vid. Supra. Apartado 1.3.4. p 53 de la presente tesis

las primeras sean más importantes, sino simplemente porque son distintas, como lo estudiaremos en el capítulo siguiente⁹⁵. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en los citados preceptos, subsiste el mecanismo de celebrar contratos de obra y de prestación de servicios con particulares, personas físicas y morales; sin embargo, se prohíbe el pago en especie o porcentaje en los productos, subsistiendo únicamente el pago en efectivo, con lo que, en nuestra opinión, se eliminan posibles simulaciones.

Al respecto, en la exposición de motivos de esta Ley se señala:

(...) El conocimiento de las necesidades actuales del país y una mínima previsión del futuro de México, requiere que las actividades de una industria de importancia tan vital para la Nación, sean no solamente controladas por el Gobierno, sino monopolizadas por el Estado. (...) Dentro de ese campo de acción del Estado, la nueva ley reglamentaria que se propone, da acceso a la iniciativa privada, señalando la forma en que los particulares pueden prestar una eficaz colaboración en el aprovechamiento colectivo del petróleo nacional, en la medida en que constitucionalmente pueden tener intervención en las actividades de la industria petrolera. Para este efecto podrán celebrar contratos con Petróleos Mexicanos, mediante los cuales desarrollen a favor de la Nación obras, trabajos y servicios de índole material o de carácter técnico, recibiendo a cambio compensaciones determinadas en efectivo, sin que los particulares puedan participar en las utilidades de las instituciones, ni obtener participaciones subordinadas al resultado de los trabajos y servicios que se les encomienden. (...)⁹⁶

Por otra parte, con este ordenamiento, se concluye el régimen de concesiones, al dar por terminadas las que aun subsistían y que fueron otorgadas conforme a las leyes reglamentarias de 1925 y 1941, como se establece en los transitorios Primero y Segundo que a continuación se transcriben:

⁹⁵ *vid. Infra*, Apartado 2.1 p. 77-106 de la presente tesis.

⁹⁶ *Cit. por.* BECERRA GONZÁLEZ, María. *Op. cit.* p. 78s.

Primero.- A partir de la vigencia de esta ley, los terrenos comprendidos en concesiones otorgadas conforme a la ley de 26 de diciembre de 1925 y sus reformas de 3 de enero de 1928, podrán ser asignados a Petróleo Mexicanos o incorporados a las reservas nacionales. En todo caso los titulares de estas concesiones o sus causahabientes tendrán derecho a recibir del Gobierno Federal la indemnización correspondiente, cuyo monto podrá fijarse de común acuerdo. A falta de acuerdo, el monto de la indemnización será fijado por resolución judicial. (---) Segundo.- Los titulares de las concesiones de transporte, de almacenamiento y distribución, otorgadas conforme a la ley de 3 de mayo de 1941, al entrar en vigor la presente ley, podrán optar por ser indemnizados o por contratar con Petróleos Mexicanos la prestación de dichos servicios, para lo cual en igualdad de condiciones tendrán derecho de preferencia.

Lo anterior, es congruente con la reforma al artículo 27 Constitucional de 1940; sin embargo, nos parece desafortunado, ya que en aras de proteger el patrimonio nacional, de la situación de inestabilidad creada por las empresas extranjeras, que motivo la expropiación de sus bienes, también se privó a los mexicanos de realizar una actividad lícita como lo es la explotación del petróleo, al igual que otras actividades como la minería.

1.3.7.1 Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

El Presidente de la República Licenciado Adolfo López Mateos, con fecha 24 de agosto de 1959, expidió el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958, en el que desglosando los principios básicos contenidos en el ordenamiento legal, precisó las actividades de refinación petrolera y de petroquímica, en los Capítulos VII y VIII, que por su interés comentamos a continuación:

Refinación. Artículo 23. La refinación petrolera comprende los procesos industriales que convierten los hidrocarburos naturales en cualquiera de los siguientes productos genéricos: combustibles líquidos o gaseosos, lubricantes, grasas, parafinas, asfaltos, y solventes, y en los subproductos que generen dichos procesos.

En este precepto, como podemos observar, se identifican los procesos industriales que comprenden la refinación del petróleo, estableciendo que son aquellos a los que se someten los hidrocarburos naturales, para obtener como productos: combustibles, lubricantes, grasas, parafinas, así como otros subproductos, lo cual nos indica que estos productos son los resultados de la llamada industria petrolera, tal como lo examinaremos al hablar sobre esta actividad en el siguiente capítulo⁹⁷.

La determinación de estos procesos es necesaria, porque en ellos sólo puede participar la Nación, de conformidad con lo establecido en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional⁹⁸ y en los artículos 2º y 3º, fracción I de su Ley Reglamentaria⁹⁹, disposición que se reproduce en el artículo 24 de este Reglamento y que a continuación se transcribe:

Artículo 24. Sólo la Nación puede llevar a cabo operaciones de refinación petrolera, por conducto de Petróleos Mexicanos, ya sea que se refinen hidrocarburos de origen nacional, extranjero o mezcla de ambos, tanto para consumo nacional, como para exportación de los derivados. Cuando los hidrocarburos de origen de extranjero sean propiedad de terceros, la refinación la podrá hacer Petróleos Mexicanos, pero sólo para la subsecuente exportación de los productos.

De acuerdo con el precepto antes citado, toda refinación de

⁹⁷ vid. *Infra*. Apartado 2.1.2.1. p. 97s. de la presente tesis.

⁹⁸ cf. Texto del párrafo sexto del Artículo 27 Constitucional. Apartado 1.3.4. p 53 de la presente tesis.

⁹⁹ vid. *Supra*. Apartado 1.3.7. p. 59. de la presente tesis.

hidrocarburos, sean de origen nacional o extranjero, corresponde únicamente a la Nación llevarla a cabo, y tratándose de hidrocarburos de origen extranjero, que sean propiedad de terceros, los productos que se obtengan deberán exportarse, situación que, aun cuando sea conveniente para los intereses de la Nación, consideramos que excede lo establecido en el invocado párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, toda vez que dicha disposición se refiere exclusivamente a los hidrocarburos que forman parte del dominio directo de la Nación, circunstancia que se recoge en el artículo 1º de su Ley Reglamentaria¹⁰⁰ y a la cual se circunscribe el término petróleo, cuya refinación se incluye en la llamada industria petrolera determinada en el artículo 3º del mismo ordenamiento.

El artículo 25, que a continuación se transcribe, se refiere a los derivados básicos de refinación, cuya especificación, también la abordaremos en el siguiente capítulo¹⁰¹ de este trabajo de investigación.

Artículo 25. Los particulares que deseen utilizar derivados básicos de refinación para producir especialidades de los mismos, deberán obtener previamente de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio la autorización de las actividades respectivas. Las Secretarías resolverán después de oír a Petróleo Mexicanos.

Especial atención merecerá el estudio de este proceso, ya que, no obstante tratarse de derivados básicos de refinación del petróleo, los particulares pueden utilizarlos mediante una simple autorización de las citadas Secretarías, por lo que, desde nuestro punto de vista,

¹⁰⁰ vid. Supra. Apartado 1.3.7. p. 59 de la presente tesis.

¹⁰¹ vid. Infra. Apartado 2.1.2.1 p. 97-99 de la presente tesis.

constituye una verdadera excepción al principio de exclusividad de la Nación sobre la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno, no establecida en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958, y por lo mismo contrario a estos ordenamientos.

Por otra parte, en el artículo 26 del Reglamento que se comenta, se establece una definición de lo que debe entenderse por petroquímica, al señalar:

Artículo 26. La petroquímica consiste en la elaboración de compuestos no comprendidos dentro de los productos básicos genéricos de refinación a que se refiere el artículo 23 a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo o de hidrocarburos que sean producto o subproductos de las operaciones de refinación.

Con la precisión que se hace en el citado precepto, entendemos que los procesos que integran la industria petroquímica se dan a partir de productos o subproductos de las operaciones de refinación, por lo que debemos considerar que son posteriores a los procesos de refinación, o bien, de compuestos no comprendidos dentro de los productos básicos genéricos de refinación, lo que no resulta muy claro, porque no especifica cuales son dichos compuestos, situación que además de crear incertidumbre, deja al arbitrio de la autoridad administrativa la interpretación de esta disposición, circunstancia que de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, debería estar determinado en la Ley Reglamentaria.

Si esto acontece respecto de la delimitación de la industria petroquímica, lo mismo sucede con relación a la distinción entre petroquímica básica y petroquímica secundaria, que se aborda en los

artículos 27 y 28 del Reglamento que nos ocupa y que transcribimos a continuación:

Artículo 27. Corresponde a la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos o empresas subsidiarias de dicha Institución o asociadas a la misma, creados por el Estado, en los que no podrán tener participación de ninguna especie los particulares, la elaboración de los productos que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas que sean resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante o en el primer proceso físico importante que se efectúe a partir de productos o subproductos de refinación o de hidrocarburos naturales del petróleo, o tengan un interés económico-social fundamental para el Estado. (---) Artículo 28. La elaboración de productos que sean resultado de los procesos petroquímicos subsecuentes a los señalados en el artículo anterior, constituyen el campo en que podrán operar indistintamente y en forma no exclusiva, la Nación, la iniciativa privada sola, o asociada a la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos o empresas subsidiarias de dicha institución, o asociadas a la misma creados por el Estado.

En el primero de los mencionados preceptos, se hace referencia a la petroquímica básica, es decir, a la elaboración de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, actividad que de conformidad con en artículo 4º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo¹⁰², corresponde llevar a cabo a la Nación en forma exclusiva, por conducto de Petróleos Mexicanos, o por cualquier otro organismo que establezcan las leyes y, en el segundo, a la petroquímica secundaria, o sea la etapa en que pueden participar la iniciativa privada sola o asociada a la Nación; sin embargo, las determinaciones que se hacen de una y de otra no son lo suficientemente precisas, ya que en ningún caso se especifican que productos corresponden a una y cuales a la otra, siendo que los

¹⁰² vid. Supra. Aparatado 1.3.7. p. 61 de la presente tesis.

procesos petroquímicos pueden sufrir modificaciones de acuerdo a los avances científicos y tecnológicos, ocasionando que los productos que se obtengan también cambien e inclusive, que en una primera transformación física o química importante, se obtengan productos considerados como básicos, junto con los secundarios, como lo analizaremos en el siguiente capítulo al tratar sobre la distinción entre petróleo y petroquímica¹⁰³.

Lo antes expuesto se corrobora con lo establecido en el artículo 29, redactado en los términos siguientes:

Artículo 29. Los casos de duda sobre si la elaboración de un producto determinado queda o no dentro del campo de acción reservado en forma exclusiva a la Nación, serán decididos por acuerdo expreso del Ejecutivo Federal con intervención de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio, previa opinión de Petróleos Mexicanos. El otorgamiento de los permisos se ajustará en su caso a lo mandado por el Decreto de 29 de junio de 1944 y demás disposiciones legales aplicables en materia de inversiones extranjeras.

No obstante que el artículo citado, establece una forma de determinar si un producto pertenece a la etapa básica o a la etapa secundaria de la industria petroquímica, tal solución nos parece que resulta contraria al espíritu del párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, toda vez que en dicho precepto, se dispone que la Nación llevará a cabo la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, la cual no especifica los productos que corresponde a la explotación exclusiva de la Nación y tampoco se determina en forma precisa en su Reglamento, por lo que, en caso de duda, se deja al arbitrio de la

¹⁰³ vjd. Infra. Apartado 2.1. p. 77-106 de la presente tesis.

administrativa, resolver lo conducente.

Como resultado de lo antes expuesto, el propio presidente licenciado Adolfo López Mateos, con fecha 13 de enero de 1960, dictó un Acuerdo en el que enumera como productos de petroquímica básica, en los que no podrán tener participación de ninguna especie los particulares, los siguientes: **etileno, polietileno, propileno, polipropileno, dodecibenceno, benceno, tolueno, xileno, estireno, butadieno, metanol, isopropanol, cloruro de etilo, bicloruro de etileno, cumeno y amoniaco.**

Bajo estos términos, la industria petroquímica inició sus operaciones como una nueva actividad en México.

1.3.7.2 Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en Materia de Petroquímica.

Con fecha 9 de febrero de 1971, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en Materia Petroquímica, que sustituye y deroga al Capítulo VIII del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo del 24 de agosto de 1959, señalando en su Considerando Primero:

Que con motivo del incremento y gran importancia que ha venido adquiriendo la industria petroquímica nacional, y con el objeto de dar mayor fluidez a su desarrollo, es necesario definir con precisión aquello en que consiste la referida industria petroquímica y delimitar con mayor claridad el campo de acción que se reserva en forma exclusiva a la Nación, y aquel en el que pueden intervenir los particulares (...)

La definición y la delimitación a que se hace referencia en el citado Considerando, se estableció en los artículo del 1º al 5º de este Reglamento, que a continuación analizaremos.

Artículo 10.- La industria petroquímica consiste en la realización de los procesos químicos o físicos para la elaboración de compuestos a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo, o de hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación, con exclusión de los productos básicos genéricos de refinación y los subproductos a que se refiere el artículo 23 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo del 24 de agosto de 1959.

Tal como se puede observar, la determinación que se pretendió hacer en el citado precepto, resultó poco afortunada, ya que ni define ni delimita; los procesos que comprende esta industria, son químicos, pero también son físicos, por lo que esta característica no sirve para distinguirlos de otros procesos; los compuestos que con dichos procesos se elaboran, se llevan a cabo a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo, pero también pueden realizarse con hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación, con exclusión de los productos básicos genéricos, por lo que únicamente podemos afirmar, con base en este artículo, que las operaciones de refinación y los referidos productos básicos genéricos de refinación, no forman parte de la industria petroquímica, circunstancia que abordaremos con mayor profundidad en el siguiente capítulo al tratar sobre la distinción entre petróleo y petroquímica.

La participación del Estado, así como la de los particulares, en el desarrollo de esta actividad de la industria petroquímica, se encuentra

establecida a partir del artículo 2º del Reglamento que se comenta, y que expresamente señala:

Artículo 2o.- Corresponde a la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos o empresas subsidiarias de dicha institución o asociadas a la misma, creadas por el Estado, en los que no podrán tener participación de ninguna especie los particulares, la elaboración de los productos que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, que sean resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante o en el primer proceso físico importante que se efectúe a partir de los productos o subproductos de refinación o de hidrocarburos naturales del petróleo.

Es de hacer notar la imprecisión de este precepto, toda vez que si bien establece que corresponde a la Nación la elaboración de los productos que son susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, también señala que dichos productos deben ser el resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante o en el primer proceso físico importante, lo que resulta bastante ambiguo al no especificar los criterios para identificar qué transformación es importante y cuáles no.

En el artículo 3º de este Reglamento, se pretende determinar los productos petroquímicos en cuya elaboración también pueden participar sociedades de particulares formadas íntegramente por mexicanos, al disponer:

Artículo 3o.- La elaboración de aquellos productos de la industria petroquímica, con exclusión de los señalados en el artículo 2o., que a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, previa opinión de la Comisión Petroquímica Mexicana, tenga un interés económico o social fundamental para el país, será llevada a cabo por la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos, o de sus organismos o empresas subsidiarias o, también a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, por conducto de organismos descentralizados o empresas de participación estatal formadas íntegramente por mexicanos, ya sean solos o asociados con sociedades de particulares

formadas asimismo íntegramente por mexicanos.

En este caso, se deja a la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional, previa opinión de la Comisión Petroquímica Mexicana, establecer cuáles son los productos que tienen un interés económico o social fundamental para el país, correspondiendo a la Nación su elaboración, situación que desde nuestro punto de vista, es contraria al espíritu del párrafo sexto del artículo 27 Constitucional¹⁰⁴, en el que expresamente se dispone que la ley establecerá los términos en que la Nación llevará a cabo la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, por lo que debe ser en la ley reglamentaria de este precepto constitucional, donde se especifiquen los productos cuya elaboración le corresponde a la Nación, y no dejarlo al arbitrio de la autoridad administrativa.

En el artículo 4º de este Reglamento se establecen los productos en cuya elaboración podrán participar en forma no exclusiva, la Nación, los particulares y las sociedades de particulares con una mayoría de capital mexicano, en los términos que a continuación se transcriben:

Artículo 4o.- La elaboración de los productos químicos que sean resultado de los procesos subsecuentes a los señalados en los artículos anteriores, constituyen el campo en que podrán operar indistintamente y en forma no exclusiva, la nación, los particulares y las sociedades de particulares que tengan una mayoría de capital mexicano, ya sea solos o asociados con la nación por conducto de Petróleos Mexicanos, o con organismos de empresas subsidiarias de Petróleos Mexicanos.

Como la determinación de los productos petroquímicos a que se

¹⁰⁴ cf. Texto del párrafo sexto del artículo 27 Constitucional. Apartado 1.3.4. p. 53 de la presente tesis.

refiere este artículo, se hace por simple exclusión de los productos señalados los preceptos que le anteceden, las imprecisiones de aquellos, que hemos dejado señaladas, redundan en la de éste, razón por la cual, desde nuestro punto de vista, también resulta inadecuada.

Aunado a lo anterior, en el artículo 5º del Reglamento que se comenta, se dispone que:

Artículo 5o.- La Secretaría del Patrimonio Nacional, oyendo previamente la opinión de la Comisión Petroquímica Mexicana, determinarán los productos que deban quedar o no dentro del campo de acción exclusiva de la nación o reservados a la nación en asociación con las sociedades de particulares a que se refieren los artículos 2o., y 3o., de este Reglamento, así como los productos que sean resultado de los procesos subsecuentes, y revisará cada vez que lo considere necesario las determinaciones que hubiere hecho ya sea de oficio o a solicitud de la Comisión Petroquímica Mexicana."

Con lo establecido en este artículo, se corroboran las observaciones hechas respecto de los preceptos citados con anterioridad, en el sentido de que no son precisas las determinaciones de los productos ni de los procesos de elaboración en los que pueden intervenir la Nación, los particulares y las sociedades de particulares con capital mayoritariamente mexicano, razón por la cual, en este artículo 5º se deja al arbitrio de la autoridad administrativa, en este caso, de la Secretaría del Patrimonio Nacional, previa opinión de la Comisión Petroquímica Mexicana, especificar qué productos quedan en el campo reservado exclusivamente a la Nación y cuáles en los que sí pueden participar los particulares y las sociedades de particulares con capital mayoritariamente mexicano, situación que no es la apropiada, toda vez que, como se ha dejado señalado, en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, expresamente se dispone

que la ley establecerá los términos en que la Nación llevará a cabo la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos.

Por último, en el artículo 6º del citado ordenamiento reglamentario, se crea un organismo técnico consultivo que dependerá de la Secretaría del Patrimonio Nacional y se denominará "Comisión Petroquímica Mexicana", teniendo entre otras atribuciones, actuar como órgano auxiliar técnico y consultivo de la Secretaría del Patrimonio Nacional en materia petroquímica; opinar sobre la determinación de los productos que deban quedar o no dentro del campo de acción exclusivo de la Nación o reservados a la Nación en asociación con sociedades de particulares, determinaciones que, como se ha dejado señalado, debieron constar en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; así como opinar sobre las solicitudes de permisos para la elaboración de productos petroquímicos y sobre las solicitudes de autorizaciones para la elaboración de especialidades de derivados básicos de refinación, de las que nos ocuparemos en el siguiente capítulo hablar sobre la distinción entre petróleo y petroquímica.

Este Reglamento también deroga el Acuerdo de 13 de enero de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación del mismo año, en el que se dan a conocer los productos petroquímicos básicos. En su lugar, y al amparo de los citados preceptos, la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, publicó en el Diario Oficial de la Federación dos Resoluciones que Clasifican los Productos Petroquímicos que se indican dentro de la Petroquímica Básica o

Secundaria, la primera del 13 de octubre de 1986 y la segunda del 17 de agosto de 1992.¹⁰⁵

Los productos que no se incluyeron en la resolución del 17 de agosto de 1992, quedaron desregulados y podrán ser elaborados indistintamente por los sectores privado, social o público, requiriendo únicamente su registro ante la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a través de la Comisión Petroquímica Mexicana, de conformidad con el punto Tercero de la propia Resolución.

Como puede apreciarse, una de las características del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en Materia de Petroquímica era que en última instancia dejaba a la Secretaría del Patrimonio Nacional, posteriormente de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la determinación de aquellos productos que debían quedar en el campo de la acción exclusiva de la Nación, es decir, aquellos que constituían la petroquímica básica, así como los de la petroquímica secundaria, además de que el sistema adoptado por este Reglamento para definir los productos de la petroquímica básica y secundaria, resultó impreciso ya que la aplicación de diferentes o nuevas tecnologías tiene como efecto que en un proceso para la elaboración de productos petroquímicos secundarios, se obtengan subproductos de la petroquímica básica.

¹⁰⁵ vid. Anexo I de la presente tesis.

CAPÍTULO 2

EL PETRÓLEO Y LA PETROQUÍMICA EN EL RÉGIMEN JURÍDICO MEXICANO.

2.1 Distinción entre petróleo y petroquímica.

2.1.1 El petróleo, el gas natural y los carburos de hidrógeno.

2.1.2 La industria petrolera.

2.1.2.1 Los productos del petróleo.

2.1.3 La industria petroquímica.

2.1.3.1 Los productos petroquímicos.

2.2 El Estado, el petróleo y la industria petrolera

2.2.1 El patrimonio del Estado.

2.2.1.1 El artículo 27 constitucional.

2.2.1.2 Bienes del dominio público.

2.2.1.3 Bienes del dominio privado.

2.3 La intervención del Estado en la industria petrolera.

2.3.1 El artículo 28 constitucional.

2.3.2 El Estado en la explotación del petróleo y los carburos de hidrógeno.

2.3.3 Participación del Estado en la petroquímica básica.

2.3.4 Mecanismos administrativos en materia petrolera.

CAPÍTULO 2

EL PETRÓLEO Y LA PETROQUÍMICA EN EL RÉGIMEN JURÍDICO MEXICANO

En el capítulo que ahora iniciamos, trataremos de desarrollar los conceptos generales y jurídicos, en particular, así como la normatividad vigente que en México rigen al petróleo, los carburos de hidrógeno, los petroquímicos y a las industrias de las que estos elementos constituyen la materia, objeto de sus actividades, procurando destacar las características que los distinguen y el papel que desempeña el Estado en relación con su dominio, uso y aprovechamiento, a fin de conocer con claridad la situación que guardan cada uno de ellos y establecer las bases que nos permitirán sustentar la necesidad de privatizar la industria petroquímica.

2.1 Distinción entre petróleo y petroquímica.

En este Apartado, analizaremos los aspectos más sobresalientes del petróleo y de la petroquímica. En él estudiaremos cuál es el enfoque que la ley asume en cuanto a estas materias y trataremos de precisar la distinción que entre ellas existe, ya que tradicionalmente se ha considerado a la petroquímica como una actividad derivada o perteneciente a la industria petrolera y por esta razón se tiene la idea de que ambas comparten la misma situación jurídica; no obstante, trataremos de demostrar que esto no es así.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

2.1.1 El petróleo, el gas natural y los carburos de hidrógeno.

Hoy en día, la mayoría de las personas tenemos una idea de lo que es el **petróleo**; sin embargo, para los fines de este trabajo, conviene mencionar algunos de sus aspectos más sobresalientes.

Su denominación proviene del latín "petroleum" que forman las voces: petra (piedra) y oleum (aceite); en México se le conoció con el nombre de "chapopote", expresión castellanizada de la palabra náhuatl "chapopoctli", que deriva de las voces cháhualtl (grasa) y poctli (humo)¹⁰⁶.

La teoría más aceptada sobre la formación del petróleo, supone que se originó por la descomposición de los restos de los animales y algas microscópicas acumuladas en el fondo de las lagunas y en el curso inferior de los ríos. Estas materias fueron cubiertas paulatinamente por capas cada vez más gruesas, al abrigo de las cuales, bajo determinadas condiciones de presión y temperatura, se transformaron lentamente en hidrocarburos, compuestos formados por carbono e hidrógeno, que asociados con pequeñas cantidades de azufre, oxígeno, nitrógeno y trazos de hierro, cromo, níquel y vanadio, constituyen el **petróleo crudo**¹⁰⁷.

El petróleo se conoce como un líquido viscoso, su color varía entre el ámbar o amarillo pajizo y el negro con reflejos verdes, tiene un

¹⁰⁶ vid. PETRÓLEOS MEXICANOS. El Petróleo. 11ª ed., México. 1971. p. 1.

¹⁰⁷ vid. CHOW PANGTAY, Susana. Op. cit. p. 27.

olor característico y flota en el agua¹⁰⁸.

Otro aspecto importante, es que en su estado natural, normalmente se encuentra en capas inferiores del subsuelo, constituyendo mantos o yacimientos, donde estos hidrocarburos se encuentran aprisionados, por lo que es necesario realizar trabajos de exploración y explotación, a fin de poderlos aprovechar.

Los **carburos de hidrógeno**, también llamados hidrocarburos, son compuestos cuyas moléculas están formadas por átomos de carbono y de hidrógeno, y son los principales componentes del petróleo, los cuales se clasifican en cuatro grandes series:

a) hidrocarburos acíclicos saturados, también llamados parafínicos, como son: metano, etano, butano y propano.

b) hidrocarburos cíclicos saturados o nafténicos, entre los que se encuentran: ciclopentano y ciclohexano.

c) hidrocarburos cíclicos no saturados, conocidos como aromáticos, como: benceno, tolueno y xileno.

d) hidrocarburos acíclicos no saturados: llamados también etilénicos u olefinas, diolefinas y acetilénicos¹⁰⁹, entre otros.

Como veremos más adelante¹¹⁰, no todos los tipos de hidrocarburos se encuentran presentes en el petróleo, en la mayoría de los casos se requiere llevar a cabo distintos procesos para obtenerlos.

Por su parte, el **gas natural** es la mezcla de hidrocarburos

¹⁰⁸ vid. PETRÓLEOS MEXICANOS. Op. cit. p. 2.

¹⁰⁹ vid. CHOW PANGTAY, Susana. Op. cit. p. 27.

¹¹⁰ vid. Infra. Apartado 2.1.3. p. 99s. de la presente tesis.

gaseosos, principalmente de los llamados parafinicos, como el metano y el etano, tambien denominados gases incondensables; el cual se encuentra aprisionado junto con el petróleo y suele venderse como combustible en las ciudades donde se cuenta con tuberías especiales para su distribución.¹¹¹.

En el capítulo anterior, señalamos que en las Ordenanzas de Aranjuez, en su artículo 22¹¹², estas substancias se designaban como bitúmenes o jugos de la tierra; ya en el Código Nacional de Minería de 1884, se les denominó petróleo y, en la Constitución de 1917, en los párrafos cuarto y sexto de su artículo 27, se identificaron como petróleo y carburos de hidrógeno¹¹³, en los que queda comprendido el gas natural.

También es conveniente señalar que, conforme ha pasado el tiempo, se han ido descubriendo las propiedades del petróleo y de los carburos de hidrógeno, multiplicándose así los usos y aprovechamientos de estas substancias, principalmente sabemos que se emplean como combustibles, grasas, lubricantes, parafinas, ceras y asfaltos, pero de igual forma se han desarrollado productos y subproductos que se utilizan en la fabricación de plásticos y fibras sintéticas, pinturas, lacas, tintas, detergentes, fertilizantes, explosivos, anticongelantes, solventes, aditivos para gasolinas, plastificantes y un sin número de otros productos con los que se fabrican vestidos, colchones, empaques, muebles, tuberías, artículos para el hogar,

¹¹¹ vid. CHOW PANGTAY, Susana. Op. cit. p. 35.

¹¹² cf. Supra. Apartado 1.1. p. 12 de la presente tesis.

¹¹³ cf. Supra. Apartado 1.2.4 y 1.3.1 p. 22s., y 38s, respectivamente, de la presente tesis.

llantas, juguetes, embaces, insecticidas, saborisantes, complementos alimenticios, películas fotográficas y una lista interminable de otros bienes que sirven al ser humano para satisfacer sus necesidades.

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, que regula el artículo 27 Constitucional, en sus párrafos Cuarto y Sexto¹¹⁴, y que, en términos de los mismos, forman parte del dominio directo de la Nación, son elementos que existen en la naturaleza y constituyen mantos o yacimientos localizados en el subsuelo, donde se encuentran aprisionados, por lo que para su aprovechamiento, es necesario realizar diversas actividades o trabajos, que constituyen la industria petrolera, a la que nos referiremos a continuación.

Estos elementos forman parte del género "cosas", término con el cual se designa a todo cuanto existe en la naturaleza, material o inmaterial, tenga o no algún valor, como los metales, una planta, el agua, el aire, etcétera¹¹⁵. De esta forma, en la Ley 49 del Digesto¹¹⁶, se establecía: "*Bona dicuntur ex eo quod beant homines, hoc est beatos faciunt; beare est prodesse*", que significa: Bienes son llamados aquellas cosas que aprovechan a los hombres, esto es, que los hacen felices: hacer felices es servir¹¹⁷.

Acorde con lo anterior, encontramos que la palabra "bien" deriva

¹¹⁴ cf. Supra. Apartado 1.3.1. p.38s., de la presente tesis.

¹¹⁵ vid. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, t. I A. Argentina, Ancalo S.A. 1955. p. 933.

¹¹⁶ Digesto: colección de citas de juriconsultos, publicada en Roma en el año 533 d. C. vid. MARGADANT S., Guillermo Floris. El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea, 5ª ed. México, Ed. Esfinge, S.A. 1974. p. 78.

¹¹⁷ IBARROLA, Antonio de. Op. cit. p. 75.

del latín "bonum", que significa bienestar. En el proemio del artículo 17 de la Partida 2¹¹⁸, se señala que: "Bienes son llamadas aquellas cosas de que los omes (sic) se sirven et (sic) se ayudan", por lo que en los términos que hemos venido exponiendo, "bienes" son aquellas cosas que nos sirven.

Sobre este particular, el maestro Antonio de Ibarrola, en su obra "Cosas y Sucesiones", nos aclara: "Las cosas se convierten en *bienes* no cuando sirven al hombre, sino cuando quedan *apropiadas*. El sol es una cosa indispensable a la vida; pero no es un *bien*, porque no puede ser objeto de *apropiación*. Un campo si es un bien"¹¹⁹

En este sentido, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, pueden considerarse "bienes" desde el punto de vista jurídico, en la medida en que sirven al ser humano y pueden ser objeto de apropiación.

Aunado a lo antes expuesto, el término apropiar, genéricamente significa "hacer propia de alguno una cosa [o también] atribuir algo como cosa propia"¹²⁰, definición que coincide con la que encontramos en la Enciclopedia Jurídica OMEBA, en la cual se señala: "(...), la apropiación significa la actividad voluntaria de un sujeto tendiente a la inclusión de una cosa corporal en su patrimonio. (...)"¹²¹

Esta condición de "apropiación", también se cumple en el caso del petróleo y de todos los carburos de hidrógeno localizados en el subsuelo del territorio de este país, ya que expresamente el párrafo

¹¹⁸ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, t. II B-Cla. Argentina, Ancalo S.A. 1955. p. 190.

¹¹⁹ vid. IBARROLA, Antonio de. Loc. cit.

¹²⁰ ALONSO, Martín. Op. cit. T. I. p. 439.

¹²¹ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, T. I A. Op. cit. p. 751.

cuarto del Artículo 27 Constitucional, establece que "(...) Corresponde a la Nación el dominio directo de (...); el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; (...)", disposición que claramente atribuye estas substancias a la Nación.

Como se vio en el capítulo anterior¹²², durante los más de trescientos años que las Ordenanzas de Minería rigieron en México, siempre se reconoció el dominio del petróleo a favor del soberano, primero representado en la persona del rey de España, quien después fue sustituido por la Nación mexicana, al consolidar ésta su independencia, y aún cuando en el Código Nacional de Minería de 1884, en la Ley de Minería de los Estados Unidos Mexicanos de 1892 y en la Ley Petrolera de 1901, dicho dominio se dejó en manos del propietario del suelo, la Constitución de 1917, en los párrafos cuarto y sexto de su artículo 27, reconoció en favor de la Nación el dominio de este recurso, aspecto que analizaremos detenidamente al hablar del patrimonio del Estado¹²³, por ahora baste decir que, en términos del párrafo cuarto del Artículo 27 Constitucional, existe una apropiación de dichos recursos por parte de la Nación, por lo que el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, jurídicamente son bienes.

Aunado a lo anterior, según nos enseña el maestro Antonio de Ibarrola, los bienes pueden clasificarse en: a) corporales o incorporales; b) muebles e inmuebles; c) privados y públicos; d) principales y accesorios, y e) objetos particulares o universalidades;

¹²² vid. Supra. Apartados 1.1. al 1.2.4. p. 6-26 de la presente tesis.

¹²³ vid. Infra. Apartado 2.2.1.1. p. 114 de la presente tesis.

también nos dice que a esta clasificación deben agregarse los bienes durables, perecederos y altamente perecederos; así como, bienes fungibles y bienes no fungibles¹²⁴.

De acuerdo con las características del petróleo y de los carburos de hidrógeno, materia de nuestro estudio, y conforme las clasificaciones antes señaladas, podemos decir que se trata de bienes corporales, ya que pueden tocarse, a diferencia de los incorporales, entre los que se encuentran los derechos; del mismo modo, el petróleo y los carburos de hidrógeno, originalmente son considerados bienes inmuebles por estar unidos al subsuelo, tal como se establece en el artículo 750, fracción III del Código Civil Federal, que expresamente dispone: "Son bienes inmuebles: ...III. Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmueble o del objeto a él adherido; (...)"; sin embargo, una vez extraídos, son bienes muebles por su naturaleza, ya que, pueden trasladarse de un lugar a otro, por efecto de una fuerza exterior, como lo señala el artículo 753, del ordenamiento legal invocado, que a la letra dice: "Son muebles por su naturaleza, los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismos, ya por efecto de una fuerza exterior."

Por otra parte, el petróleo y los carburos de hidrógeno, una vez extraídos, son considerados bienes fungibles, toda vez que pueden ser reemplazados por otros de la misma especie. A este respecto, se

¹²⁴ vid. IBARROLA, Antonio de. Op. cit. p. 77.

dice que dos cosas son fungibles entre sí cuando una puede ser reemplazada por otra en un pago, "ambas tienen el mismo poder liberatorio". De esta forma el artículo 763, del referido Código Civil, señala que: "Los bienes muebles son fungibles o no fungibles. Pertenecen a la primera clase los que pueden ser reemplazados por otros de la misma especie, calidad y cantidad. Los no fungibles, son los que no pueden ser sustituidos por otros de la misma especie, calidad y cantidad."

Atendiendo a las personas a las que pertenecen, los bienes pueden ser de dominio del poder público o de propiedad de los particulares, siendo los primeros los que pertenecen a la Federación a los Estados y a los Municipios, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, el petróleo y los carburos de hidrógeno, a que el mismo precepto se refiere, esto es, aquellos que constituyen mantos o yacimientos en el territorio nacional, son bienes del dominio del poder público, porque corresponden al dominio directo de la Nación, característica que estudiaremos detenidamente al tratar sobre el patrimonio del Estado.

Aunado a lo anterior, son bienes consumibles aquellos que se agotan en la primera ocasión que son usados y, no consumibles, los que permiten un uso reiterado o constante¹²⁵. En este sentido y atendiendo a las características del petróleo y de los carburos de hidrógeno, podemos decir que dependiendo del uso al que se destinen estos bienes, se considerarán o no consumibles, ya que, por

¹²⁵ vid. Ibid. p. 80

ejemplo, en el caso del gas natural, si se utiliza como combustible, estaremos en presencia de un bien consumible, pero si se usa como materia prima para obtener otros carburos de hidrógeno, que a su vez se emplearán para la elaboración de productos como los poliuretanos, deberemos considerarlos como bienes no consumibles por el primer uso.

En resumen, podemos afirmar que el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, son bienes corporales, porque se pueden tocar; originalmente son inmuebles, por estar adheridos al subsuelo, pero una vez extraídos, son bienes muebles, ya que pueden trasladarse de un lugar a otro; son bienes fungibles, porque una vez extraídos son susceptibles de ser reemplazados por otros de su misma especie, calidad y cantidad; son bienes del dominio público, por pertenecer al dominio directo de la Nación y, por último, son bienes consumibles o no consumibles según sea el uso al que se destinen.

2.1.2 La industria petrolera.

Como señalamos anteriormente, el petróleo es fuente de luz, calor y energía, y muchos de sus componentes son necesarios e incluso indispensables para la elaboración de productos que constituyen el objeto de numerosas actividades; si embargo, tal como se extrae de los pozos no sirve como combustible, ya que requiere de altas temperaturas para arder, por lo que, a fin de poder aprovecharlo, es necesario separarlo en diferentes fracciones. Estas actividades son

las que, entre otras, constituyen la Industria petrolera.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, reformado en su última fracción por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1996, la industria petrolera abarca:

I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos. (---) II. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial. (---) III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y la ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyan petroquímicos básicos, que a continuación se enumeran: 1. Etano; 2. Propano; 3. Butanos; 4. Pentanos; 5. Hexano; 6. Heptano; 7 Materia prima para negro de humo; 8. Naftas, y 9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos.

De la enumeración que se hace en este artículo, sobre las actividades que comprende la industria petrolera, podemos constatar que la primera clasificación se refiere a todas aquellas actividades que involucran al petróleo y al gas en su estado natural, es decir, tal como se encuentran en la naturaleza, y que comprenden desde la exploración para localizarlos, hasta su venta de primera mano, pasando por la extracción, la refinación, el transporte, el almacenamiento y la distribución.

En este sentido, las operaciones que constituyen la industria petrolera, es decir aquellas que se refieren estrictamente al petróleo y al gas natural, pueden agruparse en cuatro grandes áreas:

- a) **exploración;**
- b) **explotación;**
- c) **almacenamiento, transporte y distribución, y**
- d) **refinación.**

A continuación pasaremos a examinar brevemente cada una de estas actividades:

a) Por **exploración** petrolera se entiende el conjunto de actividades de campo y de oficina, cuyo objeto principal es descubrir nuevos depósitos de hidrocarburos (petróleo y gas natural, recordemos que se encuentran juntos) o nuevas extensiones de los ya existentes¹²⁶ y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en el Diario Oficial del 25 de agosto de 1959, comprende:

(...) I. Trabajos de geología; (---) II. Trabajos gravimétricos y magnetométricos; (---) III. Trabajos sismológicos y perforación de posos tiro correspondientes; (---) IV. Trabajos eléctricos y electromagnéticos; (---) V. Trabajos topográficos necesarios; (---) VI. Perforación de pozos de sondeo; (---) VII. Trabajos de geoquímica y muestreo de rocas, y (---) VIII. Cualesquiera otros trabajos tendientes a determinar las posibilidades petroleras de los terrenos.

b) Respecto de la **explotación**, en el referido Reglamento no se especifica que trabajos comprende esta actividad, no obstante, en la obra editada por Petróleos Mexicanos, que hemos venido citando, encontramos que dicha actividad abarca la determinación del campo

¹²⁶ vid. PETRÓLEOS MEXICANOS. Op. cit. p. 19s.

petrolero a desarrollar, especificación del espesor del estrato¹²⁷ productor y de las posibilidades de producción, determinación del número de localizaciones que pueden perforarse, análisis económico de la cantidad de equipo de perforación que requerirá el desarrollo del campo, construcción de caminos de acceso, determinación de las condiciones de habitabilidad, aprovisionamiento de agua y combustibles, construcción de bodegas de almacenamiento para materiales y equipo, construcción de líneas de descarga y de baterías para la separación de los hidrocarburos (gas y aceite), construcción de tanques de medición y almacenamiento, construcción de plantas de bombeo para dar salida a los hidrocarburos a las refinerías o a los centros de consumo, perforación de los pozos de explotación o desarrollo, recubrimiento de pozos y por último, extracción¹²⁸.

El concepto antes citado, si bien no está especificado en la ley de la materia ni en su reglamento, ha sido desarrollado por Petróleos Mexicanos, que de acuerdo con el artículo 4º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, es la institución pública descentralizada encargada de llevar a cabo la exploración y explotación del petróleo y las demás actividades que abarca la industria petrolera, a que se refiere el artículo 3º del mismo ordenamiento legal, por lo que, al menos desde el punto de vista técnico y operativo, se estima que se trata de una definición autorizada.

¹²⁷ Estrato: Masa mineral en forma de capa de espesor aproximadamente uniforme que constituyen los terrenos sedimentarios. ALONSO, Martín. Op. cit. T. II. p.1900.

¹²⁸ vid. PETRÓLEOS MEXICANOS. Op. cit. p.23 .

Cabe señalar que los volúmenes de petróleo y gas natural que pueden ser extraídos de los yacimientos, cuya existencia está comprobada por la perforación de pozos, constituyen las llamadas **reservas probadas**¹²⁹.

c) Por lo que hace al **almacenamiento, transporte y distribución**, estas actividades se realizan enviando el aceite que producen los pozos, por su propia energía o la que se le proporciona artificialmente, hasta un primer centro de recolección, llamado batería de separadores, en donde mecánicamente el aceite es separado del gas y del agua, se mide y se envía a otros centros recolectores de mayor importancia donde son almacenados y de ahí a los centros de tratamiento y refinación. Los hidrocarburos se impulsan por medio de estaciones de bombeo y compresoras, las que se construyen en sitios adecuados al volumen y presiones requeridas para hacer llegar los hidrocarburos de una estación a otra o a su destino final. Asimismo, la tuberías (oleoductos y gasoductos), se tienden de manera que eviten problemas topográficos o a las poblaciones, en forma tal que garanticen una operación eficiente y segura¹³⁰.

Sobre este particular, en el artículo 32 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, se establece que el transporte ferroviario, carretero o marítimo del petróleo y sus derivados, mientras no sea objeto de una venta de primera mano efectuada por Petróleos Mexicanos, se llevará a cabo

¹²⁹ vid. Id.

¹³⁰ vid. Ibid. p. 42s.

por dicha institución o mediante contrato celebrado con ella por otras empresas o por particulares, lo mismo se dispone en los artículos 33, 34 y 35 del mencionado Reglamento, respecto de la operación de las plantas de almacenamiento para su distribución, con excepción de las instaladas en los campos de las refinerías; de la distribución de los productos y de la distribución del gas por red de tuberías dentro de las poblaciones; pero habíamos señalado que en el artículo 27 Constitucional, en su párrafo sexto, expresamente se establece que:

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

Por lo que, a nuestro parecer, existe una evidente contradicción entre el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, que acabamos de transcribir, y los artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que permiten a Petróleos Mexicanos llevar a cabo dichas actividades mediante contrato que celebre con otras empresas o particulares.

Al respecto, cabe señalar que, desde el punto de vista gramatical, **el término explotación es la acción y efecto de explotar, es decir: extraer de las mimas la riqueza que contienen; sacar utilidad de un negocio o industria en provecho propio**¹³¹. En este sentido, se podría argumentar que el transporte, el almacenamiento y la distribución del petróleo y los carburos de hidrógeno, no forman parte de la explotación petrolera, sino que únicamente se contrata un

¹³¹ vid. ALONSO, Martín. Op. cit. t. II. p. 1935.

servicio adicional o posterior a ésta y que, para quien lo presta, la actividad que realiza es independiente de la materia que transporta, almacena o distribuye, por lo que, para el contratista, lo mismo resulta transportar barriles de petróleo que lingotes de oro; sin embargo, nosotros consideramos que no puede ser así de sencillo, en primer lugar, porque cada material, requiere de condiciones específicas para ser transportado, almacenado o distribuido, sobre todo tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, ya que en su estado natural o bien, transformados en algunos de sus productos o subproductos, representan un riesgo por su grado de contaminación, toxicidad, inflamación e incluso explosividad y, por otra parte, estas características obligan a quienes se dedican a la distribución, almacenamiento y transporte de estos productos, a especializarse, por lo que, aun cuando estas actividades no representen toda una industria, si constituyen un negocio especializado de acuerdo al producto que manejan, al grado tal que, de no existir estos bienes, tampoco existirían las actividades a las que nos referimos.

Aunado a lo anterior, en el artículo 3º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, expresamente se consideran a dichas actividades como parte de la industria petrolera y, desde un punto de vista general, el término "industria", significa maña, destreza o artificio para hacer una cosa; pero también **se denomina "industria" al conjunto de operaciones materiales ejecutadas para la obtención, transformación o transporte de uno o varios**

productos naturales¹³². Asimismo, el término "industria" es sinónimo de "explotación"¹³³, por lo que la designación de "explotación" que se utiliza en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, respecto del petróleo y todos los carburos de hidrógeno, consideremos que se hace en un sentido amplio o genérico, equivalente al de "industria" usado en el artículo 3º de la invocada Ley Reglamentaria, razón por la que, para nosotros, la expresión "industria petrolera" es sinónima a la de "explotación petrolera".

En este orden de ideas, en los términos actuales del párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, el transporte, el almacenamiento y la distribución del petróleo, del gas natural y de los productos que se obtengan de la refinación de éstos, forman parte de la explotación petrolera, razón por la cual, la Nación debe llevar a cabo estas actividades, por conducto de Petróleos Mexicanos, o por cualquier otro organismo que en el futuro establezcan las leyes, pero en ningún caso mediante contrato con empresas o particulares como se afirma en los artículos 6º de la referida Ley Reglamentaria y 32 al 35 de su Reglamento, por resultar incongruente con el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional que, como se ha mencionado, expresamente establece que no se otorgarán contratos; motivo por el cual, para que puedan celebrarse contratos con particulares para la realización de estas actividades, consideramos que es necesario reformar el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, a fin de acotar el término

¹³² vid. Ibid. p. 2375

¹³³ vid. ALONSO, Martín. Ciencia del Lenguaje y Arte del Estilo. 12ª ed. t. I. España, Ed. Aguilar Editores, S.A. 1988. p. 555.

explotación a las actividades de exploración, extracción y refinación del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

d) Por lo que hace a la **refinación**, el artículo 23 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, establece que ésta "(...) comprende los procesos industriales que convierten los hidrocarburos naturales en cualquiera de los siguientes productos básicos genéricos: combustibles líquidos o gaseosos, lubricantes, grasas, parafinas, asfaltos y solventes que generen dichos procesos."

Los procesos a que se refiere el citado precepto, se dividen en tres grupos principales:

- destilación;
 - desintegración, y
 - purificación.
- El proceso de **destilación** consiste en calentar el crudo a 400 grados centígrados, para que entre vaporizado en una torre de fraccionamiento; los vapores suben a través de los compartimientos y al ascender se van enfriando, lo que da lugar a que en cada uno de los pisos, se vayan condensando distintas fracciones. Los primeros que se licuan son los del gasóleo pesado, después el gasóleo ligero, a continuación la kerosina y la nafta y por último la gasolina y los gases combustibles que salen de la torre de destilación todavía en forma de vapor.
- Para recuperar más combustibles, se utiliza el proceso de

desintegración, que consiste en pasar los residuos de la destilación primaria por otra torre de fraccionamiento que trabaja al alto vacío, o sea a presiones inferiores a la atmosférica. En esta torre se obtienen sólo dos fracciones, la primera contiene los hidrocarburos que constituyen los aceites lubricantes y las parafinas, y la segunda, los asfaltos y el combustóleo pesado.

- Por último, el proceso de **purificación** consiste en eliminar de los productos obtenidos por destilación o por desintegración, algunos compuestos que imparten propiedades inconvenientes a dichos productos, como mal olor y contaminación a la atmósfera al ser quemados.¹³⁴

Como podemos observar, la actividad de refinación, desde el punto de vista operativo, esta bien determinada e identificada como parte de la industria petrolera, correspondiendo solamente a la Nación llevar a cabo estas operaciones, por conducto de Petróleos Mexicanos, tal como se señala en el artículo 24 del invocado Reglamento, acorde con lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, así como en los artículo 2º y 4º de su Ley Reglamentaria en el Ramo del Petróleo, que establecen dicha limitante. A este respecto, podemos añadir que, la excepción establecida en los citados preceptos, se entiende no solamente encaminada a preservar el petróleo y todos los hidrocarburos de hidrógeno, como recursos que forman parte del patrimonio nacional, sino además, a **garantizar su aprovechamiento en beneficio de la**

¹³⁴ vid. CHOW PANGTAY, Susana. Op. cit. p. 32-34.

Nación, protegiéndolo de intereses particulares, que en un momento dado pudiera limitar e inclusive paralizar la elaboración de los productos derivados de estos recursos, ocasionando daños importantes a las diversas actividades que dependen de dichos productos y, en general a la vida económica y social del país.

En la fracción I del artículo 3º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, también se incluye como parte de la industria petrolera, las **ventas de primera mano** del petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos. A este respecto, debemos señalar que la venta de primera mano es la enajenación onerosa que la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos, puede realizar respecto del petróleo, el gas y los productos obtenidos de su refinación. Naturalmente, se refiere al petróleo crudo y al gas natural, tal como se extraen del pozo, sin que se hayan sometido a ningún tipo de proceso, y a los productos que se obtienen de los procesos de refinación antes señalados. De igual forma, al decir "primera mano" debemos entender que se trata de la venta directa, sin intermediarios, que la Nación realiza a través de Petróleos Mexicanos.

En la fracción II del artículo 3º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, se incluye también, como parte de la industria petrolera, la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del **gas artificial**, conocido igualmente como **gas LP** o gas

licuado de petróleo, que es un combustible formado por hidrocarburos de tres y cuatro átomos de carbono, denominados propano y butano, respectivamente, el cual se distribuye en cilindros y tanques estacionarios para casas y edificio.¹³⁵

Las actividades a que se refiere esta fracción, son realizadas por la Nación, a través de Petróleos Mexicanos, tal como se establece en los artículos 2º y 4º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y no se deben confundir con las reguladas por el Reglamento de Distribución de Gas Licuado de Petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1993, que, en términos de su artículo 5º, comprenden el transporte, la venta en bodegas de distribución, el almacenamiento y suministro y la venta en estaciones de gas carburante; las cuales son posteriores a la venta de primera mano que realiza Petróleos Mexicanos a empresas autorizadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para llevar a cabo estas actividades.

Por último, en la fracción III del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, se establece como parte de la industria petrolera, la elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos **derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas** y que constituyan **petroquímicos básicos**, que a continuación se enumeran: 1. Etano; 2. Propano; 3. Butanos; 4. Pentanos; 5. Hexano; 6. Heptano; 7 Materia prima para negro de

¹³⁵ vid. CHOW PANGTAY, Susana. Op. cit. p. 35.

humos; 8. Naftas, y 9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos. En esta fracción se regula lo que tradicionalmente conocemos como **petroquímica básica**, que más adelante estudiaremos detenidamente, al referirnos en particular a esta industria¹³⁶.

2.1.2.1 Los productos del petróleo.

Como hemos señalado en el apartado inmediato anterior, para poder aprovechar el petróleo, es necesario separarlo en diferentes fracciones, para lo cual se somete el petróleo crudo a los procesos de refinación, dando como resultado los diferentes productos que se obtienen del petróleo y que a continuación se indican:

- Gas incondensable;
- Gas licuado;
- Gasolina;
- Kerosina;
- Gasóleo;
- Lubricantes y parafinas;
- Combustóleo pesado, y
- Asfaltos.¹³⁷

De los **gases incondensables**, podemos mencionar al metano y

¹³⁶ vid. Aparatado 2.1.3.1. p. 103-106 de la presente tesis.

¹³⁷ Id.

al etano; el primero es el principal componente del gas natural y es el hidrocarburo más ligero porque contiene sólo un átomo de carbono y cuatro de hidrógeno, y el segundo, también está contenido en el gas natural en cantidades significativas.

El **gas LP o gas licuado de petróleo**, como hemos mencionado anteriormente, esta compuesto por los hidrocarburos propano y butano, y sirve de combustible en casas y empresas.

La siguiente fracción está formada por **gasolina "virgen" o natural**, también conocida como nafta, compuesta por hidrocarburos llamados parafínicos y cicloparafínicos; la cantidad de este producto, depende del tipo de petróleo crudo que se esté procesando, ya que en cada caso el porcentaje de esta fracción es variable y, por otra parte, las características de esta gasolina no llenan las especificaciones de octanaje¹³⁸ necesarias para los motores de los automóviles, por lo que se han desarrollado una serie de procesos para producir más y mejores gasolinas a partir de otras fracciones del petróleo.

La siguiente fracción es la **kerosina**, de la que se extrae el combustible de los aviones de turbina, conocido también como turbocina.

Otra fracción es la del **gasóleo**, del que se obtiene el combustible llamado diesel que sirve a los vehículos con motores del mismo nombre, como los tractores, camiones, trailers y barcos.

De los destilados obtenidos en el proceso al alto vacío, se

¹³⁸ Octaneje: es el indice de la capacidad de la gasolina para ser comprimida y detonar en el motor sin producir explosiones múltiples. vid. CHOW OANGTAY, Susana. Op. cit. p. 42.

obtienen los **lubricantes y parafinas**, y el residuo de este proceso lo forman los **asfaltos** y los **combustóleos pesados** que se usan en las calderas de las termoeléctricas. Cabe mencionar que, los hidrocarburos que por sus características no se destinan a lubricantes, se usan como materia prima para producir combustibles ligeros como el gas licuado, la gasolina de alto octano, el diesel, la kerosina y el gasóleo.

Como podemos apreciar, casi el total de cada barril que se procesa en las refinerías, se destina a la fabricación de combustibles.¹³⁹

2.1.3 La industria petroquímica.

Considerada como parte de la industria petrolera por el artículo 3º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la petroquímica, técnicamente, se conoce como el conjunto de operaciones encaminadas a la elaboración de todos aquellos productos químicos que se derivan de los hidrocarburos del petróleo y del gas natural¹⁴⁰.

Esta industria emplea principalmente, como materias primas, los hidrocarburos conocidos como olefinas y aromáticos¹⁴¹, obtenidos a partir del gas natural y de los productos de refinación del petróleo como son: etileno, propileno, butilenos y algunos pentanos entre las

¹³⁹ vid. Ibid., p. 35-37

¹⁴⁰ vid. Ibid., p. 55.

¹⁴¹ vid. Supra. Apartado 2.1.1. p. 79 de la presente tesis.

olefinas, y el benceno, tolueno y xilenos entre los aromáticos.

Es importante mencionar que muchos de los productos que se obtienen a partir del gas natural y de los productos de refinación del petróleo, han sido y continúan siendo fabricados con otras materias primas, por ejemplo, el benceno, el metanol y el acetileno, se pueden producir a partir del carbón de hulla¹⁴²; el glicerol se obtiene de las grasas; el etanol, por fermentación de la caña de azúcar; el azufre, de los depósitos minerales; la acetona originalmente se producía de la destilación de la madera; el cloruro de etileno antiguamente se fabricaba a partir del etanol; otros productos como el alcohol isopropílico, el óxido de etileno, los éteres glicólicos, el cloruro de alilo, el alcohol alílico, la epiclohidrina, la metil-isobutil-cetona y la acroleína, se fabricaban a nivel de laboratorio, de ahí que los petroquímicos no se consideran como un tipo o clase particular de productos químicos; la importancia de la petroquímica, estriba en su capacidad para producir grandes volúmenes de productos, a partir de materias primas abundantes y a bajos precios.

Los procesos que se desarrollan en la industria petroquímica pueden dividirse fundamentalmente en tres etapas:

- **Procesos para transformar** los hidrocarburos vírgenes del petróleo en productos con una reactividad química más elevada; por ejemplo, el etano, propano, butanos, pentanos, hexanos, etc., que son parafinas que contiene el petróleo, se convierten en etileno, propileno, butilenos e isopreno.

¹⁴² Carbón de hulla: carbón de piedra, fósil o seres orgánicos petrificados. ALONSO, Martín. *Op. cit.* T. II. p. 2325.

- **Procesos para incorporar** a las olefinas y a los aromáticos obtenidos en la primera etapa, otros heteroátomos tales como el cloro, el oxígeno, el nitrógeno, etc., obteniendo así **productos intermedios** de segunda generación, como es el caso del etileno que al reaccionar con el oxígeno, produce acetaldehído y ácido acético.

- **Procesos para efectuar las operaciones finales** que forman los productos de consumo. Algunos ejemplos de esta tercera etapa son los poliuretanos, los cuales, dependiendo de las formulaciones específicas, pueden usarse para hacer colchones de cama, salvavidas o corazones artificiales; las resinas acrílicas pueden servir para hacer alfombras, plafones para lámparas, prótesis dentales y pinturas¹⁴³.

Es conveniente señalar que el artículo 27 Constitucional, no hace alusión directa a la industria petroquímica, ya que, por una parte en el párrafo Cuarto del citado ordenamiento, exclusivamente se refiere al dominio directo que a la Nación le corresponde, de todas "(...) las sustancias que en (...) mantos (...) o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como (...) el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; (...)" y, por otra parte, en el párrafo Sexto del mismo precepto, haciendo referencia a los casos a que aluden los párrafos Cuarto y Quinto, señala que:

(...) Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos (...), no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y **la nación llevará a cabo**

¹⁴³ cf. CHOW PANGTAY, Susana. *Op. cit.* p. 55 y 60.

la explotación de estos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. (...)

Aunado a lo anterior, recordemos que el referido párrafo Sexto, se adicionó al artículo 27 Constitucional, por Decreto publicado en el Diario Oficial el 9 de noviembre de 1940¹⁴⁴, y de conformidad con el artículo 3º de la Ley Reglamentaria del citado precepto constitucional, publicada en la misma fecha en el mencionado órgano de información oficial, la referida industria petrolera, únicamente comprendía "el descubrimiento, la captación, la conducción y la refinación del petróleo"¹⁴⁵. Del mismo modo, en el artículo 5º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada en el Diario Oficial del 18 de junio de 1941, tampoco se incluye a la petroquímica como parte de la industria petrolera¹⁴⁶, por lo que podemos asegurar que la petroquímica, tal como la conocemos ahora, no estaba comprendida dentro del concepto de explotación a que alude el citado párrafo Sexto del Artículo 27 Constitucional.

También, podemos advertir que el Constituyente permanente, en el párrafo sexto del Artículo 27 Constitucional, delegó en el legislador ordinario la facultad para disponer en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, la forma en que la Nación llevaría a cabo la explotación de esos productos, pero desde nuestro punto de vista, constituye una errónea interpretación del legislador ordinario, haber incluido a la petroquímica como parte de la industria petrolera, en el

¹⁴⁴ cf. Supra. Apartado 1.3.4. p. 53 de la presente tesis.

¹⁴⁵ cf. Supra. Apartado 1.3.5. p. 54 de la presente tesis.

¹⁴⁶ cf. Supra. Apartado 1.3.6. p. 56 de la presente tesis.

artículo 3º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958¹⁴⁷, razón por la cual más adelante haremos al análisis de este importante aspecto¹⁴⁸.

2.1.3.1 Los productos petroquímicos.

Por Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1996, se reformó la fracción III del artículo 3º y se adicionaron tres párrafos al artículo 4º y dos últimos párrafos al artículo 15, todos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, el primero de dichos artículos actualmente señala:

Artículo 3º- **La industria petrolera abarca:** (---) III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y la ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos, que a continuación se enumeran: 1. Etano; 2. Propano; 3. Butanos; 4. Pentanos; 5. Hexano; 6. Heptano; 7. Materia prima para negro de humo; 8. Naftas; y 9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos.

Como podemos observar, el legislador ordinario determinó en la fracción transcrita, en forma expresa y limitativamente, los petroquímicos básicos, cuya elaboración, transporte, almacenamiento, distribución y venta de primera mano, consideró que debían formar parte de la industria petrolera, sujeto a tres condiciones: a) que sean derivados del petróleo y del gas, ya que, como hemos mencionado algunos de estos productos pueden ser fabricados a partir de otras

¹⁴⁷ cf.. Supra. Apartado 1.3.7. p. 59 de la presente tesis.

¹⁴⁸ vid. Infra. Apartado 2.3.2. p. 136s. de la presente tesis.

materias primas, distintas del petróleo y del gas natural; b) que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, es decir, que puedan ser utilizadas para la elaboración de otros productos y, c) que constituyan petroquímicos básicos, que en dicha fracción se enumeran, expresión de la cual, podemos desprender que no son los únicos petroquímicos básicos, aunque sí los que únicamente se consideraron dentro de las actividades de la industria petrolera.

En razón de lo anterior, podemos advertir que el legislador ordinario no determinó qué productos son petroquímicos básicos, sino solamente cuáles deben considerarse como parte de la industria petrolera.

En cuanto al artículo 4º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, con la adición de los tres párrafos de esta reforma, quedó en los siguientes términos:

Artículo 4º- La nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo el artículo 3º, que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios. (---) *El transporte, el almacenamiento y la distribución de gas metano, queda incluida en las actividades y con el régimen a que se refiere el párrafo anterior. (---) Cuando en la elaboración de productos petroquímicos distintos a los básicos enumerados en la fracción III del artículo 3º de esta Ley se obtengan, como subproductos, petrolíferos básicos, éstos podrán ser aprovechados en el proceso productivo dentro de las plantas de una misma unidad o complejo, o bien ser entregados a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios, bajo contrato y en los términos de las disposiciones administrativas que la Secretaría de Energía expida. (---) Las empresas que se encuentren en el supuesto a que se refiere el párrafo anterior tendrán la obligación de dar aviso a la Secretaría de Energía, la cual tendrá la facultad de verificar el cumplimiento de las citadas disposiciones administrativas y, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 15 de esta Ley.*

Dos son los aspectos que consideramos importante resaltar de este artículo, el primero es la inclusión de la distribución, el transporte y el almacenamiento del "gas metano" dentro de las actividades que pertenecen a la industria petrolera, sin hacer referencia a su elaboración y venta de primera mano. Sobre este particular, debemos recordar que el metano es el principal componente del gas natural, cuya exploración, explotación, elaboración y ventas de primera mano, ya forman parte de la industria petrolera, de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del mismo artículo 3º de la Ley Reglamentaria que analizamos, por lo que dichas actividades ya estaban comprendidas con anterioridad, como parte de esta industria. El otro aspecto, es que en los términos en que esta redactado el tercer párrafo que se adiciona al artículo 4º que nos ocupa, claramente se aprecia, que cualquiera de los productos petroquímicos básicos incluidos en la fracción III del artículo 3º antes citado, pueden obtenerse como subproductos en la elaboración de otros productos petroquímicos, no considerados en dicha relación, en cuyo caso, se deja la opción de aprovecharlos en el proceso productivo dentro de las plantas de una misma unidad o complejo, o bien de entregarlos a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios, siempre con la obligación de dar aviso a la Secretaría de Energía, lo cual resulta interesante resaltar, ya que esto demuestra que no existe una clara separación de los procesos para la obtención de los productos petroquímicos básicos considerados dentro de la industria petrolera, respecto de otros procesos que no están así considerados.

Fuera de los productos petroquímicos básicos que señala en su fracción III el artículo 3º de la Ley en comento, todos los demás petroquímicos¹⁴⁹, se consideren básicos o secundarios, quedan liberados con esta reforma y consecuentemente las actividades relacionadas con su elaboración, transporte, almacenamiento, distribución y venta de primera mano, pueden ser realizadas tanto por la nación, como por cualquier particular.

Ahora, pasaremos a realizar el estudio de la relación del Estado con el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y con la industria petrolera.

2.2 El Estado, el petróleo y la industria petrolera.

En el presente apartado analizaremos las características del Estado y su papel en relación con el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, así como respecto de la llamada industria petrolera, para lo cual, estudiaremos algunos de sus aspectos, en particular lo relativo a su patrimonio, su regulación por el artículo 27 Constitucional y la clasificación de los bienes que lo integran así como sus características.

2.2.1 El patrimonio del Estado.

Para el maestro Eduardo García Maynez, "El Estado suele definirse como la organización de una sociedad bajo un poder de

¹⁴⁹ vid. Apéndice 1 p. 176 de la presente tesis.

dominación que se ejerce en determinado territorio."¹⁵⁰

Del mismo modo, el jurista Ignacio Burgoa Orihuela, conceptualiza al Estado como "(...) la forma de organización política y jurídica de una sociedad, (...). [y, además, señala que] En el Estado convergen elementos formativos, (...) [como son] la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental,(...)"¹⁵¹

Conforme a las citadas definiciones, identificamos que son tres los elementos del Estado: la población, el territorio y el poder.

Conocemos que **la población** está integrada por los seres humanos que habitan el territorio de un Estado; **el territorio**, es el espacio en el que el Estado ejerce su poder y, **el poder**, es la fuerza legítima que el Estado despliega para garantizar el orden de derecho.

También sabemos que la vida humana, regularmente se desenvuelve en comunidad, ya que ésta le ofrece protección y sobrevivencia, porque le permite satisfacer sus necesidades, estableciendo para ello, una serie de relaciones entre miembros de la comunidad y, a fin de lograr que esas relaciones se desarrollen adecuadamente, se han creado reglas para impedir que se origine el desorden y la destrucción de la convivencia.

A ese conjunto de reglas, que se caracterizan por ser impero-
atributivas, es decir, que imponen deberes y confieren derechos, y que en una época y un lugar determinados, el poder público considera

¹⁵⁰ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 25ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1975. p. 98.

¹⁵¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 10ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1996. p. 93.

obligatorias, se le denomina Derecho, desde un punto de vista objetivo¹⁵², el cual esta garantizado, en cuanto a su imperatividad, por un poder superior a la voluntad de cada individuo, de modo que su aplicación no quede supeditada al arbitrio de éste.

El origen de ese poder lo encontramos en la soberanía, término que deriva de las voces "super-omnia" y que significan "sobre todo", el cual, a decir del maestro Felipe Tena Ramírez, no es sino la facultad absoluta de **autodeterminación que tiene un pueblo** o nación, misma que ejerce al expedir su ley fundamental llamada Constitución¹⁵³.

A este respecto, nuestra Carta Magna, establece en su artículo 39, que: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste (...)", de modo tal, que el titular del poder soberano es el propio pueblo, quien hizo uso de esa facultad al constituirse en un Estado jurídicamente organizado y, conforme a este mismo precepto, dicho poder no tiene otra finalidad que la de beneficiar al pueblo.

Es de señalar que la soberanía reviste varias características, una de ellas es la independencia, la cual, para el jurista Carré de Marlberg, consiste en "la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder"¹⁵⁴ y otra, es la supremacía, que representa el ejercicio autoritario del poder público del Estado sobre todas las personas que forman parte de la colectividad que está dentro de su

¹⁵² vid. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op. cit. p. 97.

¹⁵³ vid. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. p. 17.

¹⁵⁴ Cit. por. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. p. 4.

territorio¹⁵⁵, razón por la cual, podemos afirmar que el poder que ejerce el Estado para hacer cumplir el Derecho, conocido también como **poder público**, deviene del poder soberano del pueblo.

Por otra parte, al decir que el pueblo se constituye en un Estado, debemos establecer cual es la naturaleza de dicha entidad, ya que si bien no existe físicamente, para el Derecho si existe y está determinado como una persona moral o persona jurídica colectiva. A este respecto, el maestro Eduardo García Maynez nos dice que: "Se da el nombre de sujeto, o persona, a todo ente capaz de tener facultades y deberes"¹⁵⁶ y estas pueden ser físicas o morales; las primeras están referidas al sujeto jurídico individual, es decir al ser humano, y las segundas son entes colectivos a los que la ley les reconoce personalidad jurídica.

Con lo anterior, queremos resaltar que si bien el Estado está considerado por el Derecho como una persona moral, es decir, como sujeto de derechos y obligaciones, no quiere decir que esté dotado de voluntad propia, como sucede con las personas físicas. El Estado surge del pueblo o nación, no es un fin en sí mismo, sino un medio para que a través de él se realice la **finalidad genérica de beneficiar a la nación**, la cual es siempre destinataria de la actividad estatal o poder público, razón por la cual, la **finalidad del Estado** no puede ser ajena y mucho menos contradictoria u opuesta a la finalidad de la nación, la cual esta expresada en la Constitución. De esta finalidad genérica, derivan **finés específicos** que pueden expresarse de

¹⁵⁵ vid. Id.

¹⁵⁶ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op. cit. p. 271.

distintas formas y de manera sintética podemos mencionar como: **el bienestar de la nación**, la solidaridad social, la seguridad pública, **la protección de los intereses individuales y colectivos**, la elevación económica, cultural y social de la población y de sus grandes grupos mayoritarios, **la solución de los problemas nacionales** y la satisfacción de las necesidades públicas, entre otros.¹⁵⁷

Ahora bien, para alcanzar esa finalidad, el Estado debe desarrollar su actividad, que constituye el conjunto de actos materiales y jurídicos que éste realiza a fin de alcanzar los fines antes mencionados, para lo cual, la ley le otorga atribuciones o facultades, que son los medios para lograr dichos fines y pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- Atribuciones de mando, de policía o de coacción, para el mantenimiento y protección del Estado, de la seguridad, la salubridad y el orden público;
- Atribuciones para reglamentar la actividad privada;
- Atribuciones para crear servicios públicos;
- **Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva, y**
- **Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.**

Pero, además de las facultades, el Estado requiere de los medios

¹⁵⁷ vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. p. 273.

materiales para cumplir con esos fines, de ahí que, al igual que las personas físicas, uno de sus atributos, es su patrimonio, considerado en términos generales como el "(...) conjunto de los derechos y compromisos de una persona, apreciables en dinero. (...)"¹⁵⁸

De esta forma, el maestro Gabino Fraga, señala que: "El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones, constituye el dominio o patrimonio del propio Estado."¹⁵⁹

Con base en lo expuesto, podemos decir que **todos aquellos bienes que son patrimonio del Estado, deben servir para la realización de sus atribuciones y la consecución de alguno de sus fines.**

Ahora bien, para determinar cuál es el patrimonio del Estado, previamente debemos distinguir lo que es el imperium y el dominium estatales. A este respecto, hemos dicho que el territorio es el espacio en el que el Estado ejerce su poder, a través de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, que no es otra cosa que el imperium, que constituyen el poder público del mismo Estado, dirigido a todos los gobernados que dentro de dicho espacio existen. En cambio, el dominium, es el conjunto de bienes de que el Estado es propietario¹⁶⁰, por lo que "dominio" y "propiedad", en términos generales, debemos considerarlos como sinónimos.

Sobre este particular, el jurista Aldo Topacio Ferreti, en su obra

¹⁵⁸ IBARROLA, Antonio de. Op. cit. p. 39.

¹⁵⁹ FRAGA, Gabino. Op. cit.

¹⁶⁰ vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. p. 165.

"Derecho Patrimonial Romano", señala que no hay una definición del derecho de propiedad en las fuentes romanas; sin embargo, tal como del derecho de señorío del pater sobre las personas sometidas a su potestad derivan las normas del derecho de familia clásico, así también el señorío del pater sobre las cosas que constituyen la sede y base económica del grupo familiar, parece haberse derivado en Roma el régimen de la propiedad. Incluso, se puede afirmar que el dominium no es otra cosa que el poder del dominus, o jefe de la casa (domus), sobre las cosas de la familia.¹⁶¹

Acorde con lo anterior, el jurista Baudry Lacantineri, señala que "la propiedad es el derecho en virtud del cual una cosa se encuentra **sometida en una forma absoluta y exclusiva** a la voluntad y a la acción de una persona"¹⁶².

La mencionada exclusividad del derecho de propiedad, consiste en que el propietario tiene derecho a oponerse a que otra persona obtenga de su cosa cualquier ventaja, aún en el caso de que con ello no le ocasione a él ningún perjuicio. Del mismo modo, en el derecho de propiedad encontramos el jus utendi o derecho de usar la cosa; el jus fruendi o derecho de percibir y disfrutar las rentas o frutos, y el jus abutendi o derecho a disponer, enajenar o consumir la cosa, lo que implica un uso definitivo, que ya no puede renovarse¹⁶³.

Las mencionadas característica del derecho de propiedad o de la propiedad simplemente dicha, son recogidas por el Código Civil para

¹⁶¹ vid. TOPACIO FERRETTI, Aldo. Derecho Romano Patrimonial. México, Ed. UNAM, 1992. p. 31.

¹⁶² Cit. por, IBARROLA, Antonio de. Op. cit. p. 275.

¹⁶³ vid. Ibid. p. 276.

el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, actualmente Código Civil Federal, que en su artículo 830, establece: "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes"; asimismo, en el artículo 831, dispone que: "La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización" y, en el artículo 886, estatuye: "La propiedad de los bienes da derecho a todo lo que ellos producen o se les une o incorpora natural o artificialmente (...)."

Como podemos observar la propiedad cumple una función muy importante ya que a través de ella, se establecen reglas claras de convivencia que brindan seguridad jurídica a las personas, respecto de los bienes que constituyen su patrimonio, el cual, como hemos señalado es un atributo de las personas, mismo que está considerado como el conjunto de poderes y deberes apreciables en dinero.

A fin de identificar cuales son estos bienes que pertenecen al Estado y en especial por cuanto hace al petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseoso, pasaremos ahora al estudio del Artículo 27 Constitucional, en particular, de sus párrafos primero, cuarto y sexto.

2.2.1.1 EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los primeros tres párrafos de su artículo 27, dispone que:

La **propiedad** de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde **originariamente** a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. (---) Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. (---) La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, (...)"

Del primer párrafo se extrae el término de "propiedad originaria" que, para el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, no es equivalente al de propiedad en su acepción ordinaria, que hemos dejado expresada con anterioridad, ya que no se refiere al derecho de usar, disfrutar o disponer de las tierras y aguas existentes en el territorio nacional, sino más bien, al dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, es decir, al poder público o imperio que el Estado ejerce sobre su territorio a través de las funciones legislativa, administrativa y judicial¹⁶⁴, porque éste comprende todos los bienes que están sometidos a su jurisdicción, respecto de los cuales, se establece el derecho de transmitir su dominio, constituyendo la propiedad privada; también se establece la facultad del Estado de expropiarlos por causa de utilidad pública y el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, todo ello, denota no una forma especial de propiedad, sino el ejercicio del poder público respecto de los mencionados bienes situados en el territorio.

Lo expresado, consideramos adquiere mayor claridad, si lo comparamos con la lectura del párrafo Cuarto del propio artículo 27 Constitucional, que señala:

¹⁶⁴ vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. p. 166s.

(...) **Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos;** y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Aunado a lo anterior, en el párrafo Sexto del mismo artículo, se establece:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores [Cuarto y Quinto], **el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible (...). Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos (...), no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos,** en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. (...)

Como podemos ver, con la expresión "dominio directo" o simplemente "dominio", se hace referencia a la "propiedad" nacional o estatal, el cual, se distingue del "dominio eminente" del Estado porque éste último constituye únicamente el ejercicio del poder soberano del Estado, a través de sus funciones legislativa, administrativa y judicial; además, dicho dominio eminente es general y comprende todo lo que se encuentra en su territorio. En cambio, el dominio directo está referido a bienes específicos, como el petróleo y los carburos de hidrógeno, que el Estado utiliza para cumplir con alguna de sus finalidades, como puede ser la protección de los intereses colectivos, que en el caso que nos ocupa, se traduce en garantizar el adecuado

aprovechamiento de estos recursos en beneficio de la colectividad.

Asimismo, el dominio directo de la nación, conforme a lo dispuesto en el párrafo Sexto del propio artículo 27 Constitucional, es inalienable e imprescriptible, características que implican sendas prohibiciones para los órganos del Estado, integrantes de su gobierno, en el sentido de que ninguno de estos bienes, pueden egresar del dominio o propiedad nacional o estatal, ya que su enajenación ocasionaría la reducción del territorio mexicano y, además, en estos casos, se hace referencia a su explotación, uso o aprovechamiento, los cuales, tratándose de particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal y, en los casos especiales del petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, se prohíbe expresamente otorgar concesiones o contratos, señalando que la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, por lo que podemos identificar que todas estas características, tratándose del dominio directo, hacen una clara referencia al "uso, disfrute y disposición" de los bienes sujetos a este régimen, motivo por el cual, consideramos que el "dominio" o "dominio directo" a que alude el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, si se trata de una forma especial de propiedad.

En el sentido hasta aquí expresado, podemos resumir que el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos son bienes propiedad de la nación; siempre que dichos bienes se encuentren en el territorio nacional -incluida la plataforma continental- en mantos o yacimientos, tal como se establece en el

artículo 1° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que expresamente señala:

Corresponde a la nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional - incluida la plataforma continental- en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado.

Asimismo, en este precepto se corrobora el carácter **inalienable e imprescriptible** de dichos bienes, que en términos generales y por lo que hace a la inalienabilidad, ésta implica la imposibilidad o prohibición de ser enajenados, de manera que no es posible que cambien de titular mediante cualquier acto jurídico como compraventa, donación, permuta, cesión, etc. La razón de esta característica, la encontramos, como señalamos anteriormente, en la finalidad a que están destinados estos bienes, como puede ser la satisfacción de necesidades colectivas, de tal manera que, si el régimen que les fuera aplicable permitiera su libre enajenación, como cuando se trata de una propiedad que sólo satisface necesidades particulares de su titular, se haría imposible la satisfacción de los intereses colectivos y, como la satisfacción de tales intereses constituye una de las atribuciones del Estado, la propiedad que a este se reconoce sobre los citados bienes, debe estar sujeta a un régimen adecuado a su finalidad, por lo que, sólo estableciendo la prohibición de enajenar se puede impedir que el Estado deje de cumplir eficazmente sus atribuciones.

De igual forma, la imprescriptibilidad, significa que dichos bienes, que pertenece o son propiedad del Estado, no pueden ser adquiridos por otras personas mediante la posesión que éstas tengan de los

referidos bienes, durante determinado tiempo, por lo que estos bienes, no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, siendo la razón de esta característica, la misma que se ha expresado respecto de la inalienabilidad.

Otros aspectos que debemos considerar, son los relativos a las características del artículo 27 Constitucional, derivados del tipo de ordenamiento al que pertenece y, en ese sentido, podemos decir que el derecho sustantivo público consagrado en el artículo 27 Constitucional, participa también de las características de la Constitución de la que forma parte, es decir, de los principios de supremacía y rigidez, el primero de ellos, derivado de su clasificación, desde el punto de vista de su jerarquía, como norma constitucional, por lo que tiene prevalencia sobre cualquier norma o ley secundaria que se le contraponga y primacía de aplicación sobre la misma, por lo que las autoridades todas deben observarlas preferentemente a cualquier disposición ordinaria, reglamentaria o individualizada y, asimismo, al formar parte de la Constitución, está investida del principio de rigidez constitucional, en el sentido de que no puede ser modificado o reformado por el poder legislativo ordinario, sino por un poder extraordinario, llamado también constituyente permanente, integrado en los términos del artículo 135 de la Ley Fundamental¹⁶⁵, que expresamente establece:

Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas y adiciones, y que éstas sean aprobadas por

¹⁶⁵ vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. p. 185s.

la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

De lo expuesto, podemos afirmar que el derecho sustantivo consagrado en el artículo 27 Constitucional respecto del dominio directo del Estado sobre el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, participa de las características de la Constitución de la cual forma parte, en el caso, de los principios de supremacía y rigidez.

Aunado a lo anterior, también podemos decir que es nacional, en cuanto a que pertenece al sistema jurídico nacional y no al de otros países; se trata de una disposición de orden federal, ya que rige en todo el territorio del país, al contrario de las normas locales y municipales que sólo tienen aplicación en una parte de éste.

Desde el punto de vista de su ámbito material de validez, es decir, de acuerdo a la índole de la materia que regula, el artículo 27 Constitucional es una disposición de derecho público, distinción que proviene del derecho romano y se encuentra esbozada en la sentencia del jurisconsulto Ulpiano, según la cual, el Derecho Público es el que atañe a la conservación de la cosa romana, y el Derecho Privado, es el que concierne a la utilidad de los particulares. Esta teoría también recibe el nombre de "teoría del interés en juego", ya que depende de la índole del interés que garanticen o protejan, correspondiendo al interés colectivo, las normas del Derecho Público, y las del privado se refieren al interés de particulares; sin embargo, este criterio no es del todo aceptado ya que los intereses privados y públicos no se hayan

desvinculados sino, por el contrario, se encuentran entrelazados, por lo que no es posible señalar dónde termina el interés particular y dónde comienza el colectivo. Más aceptada es la teoría de la naturaleza de la relación, que se basa en la distinción del carácter de las relaciones que las normas de derecho privado y público establecen, atribuyendo a las primeras una relación de coordinación, que es cuando los sujetos que en ella figuran, se encuentran colocados en un plano de igualdad, y a las otras, una relación de subordinación, donde, por el contrario, las personas a quienes se aplican no están consideradas o no actúan en un plano de igualdad y se da entre un particular y el Estado, cuando este último intervenga en su carácter de entidad soberana¹⁶⁶.

En estos términos, podemos también afirmar que el derecho sustantivo consagrado en el artículo 27 Constitucional respecto del dominio directo del Estado sobre el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, es constitucional, nacional, federal y de derecho público.

A continuación, examinaremos las características de estos bienes, según el dominio público o privado de la Federación al que pertenezcan.

2.2.1.2 Bienes del Dominio Público

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley General de Bienes Nacionales, el patrimonio nacional se compone de:

¹⁶⁶ *vid. Ibid.* p. 78-96 y 131-135.

- a. Bienes de dominio público de la Federación, y
- b. Bienes de dominio privado de la Federación.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 2º del citado ordenamiento legal, son bienes de dominio público:

I. Los de uso común; (---) II. **Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;** (---) III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3º de esta ley; (---) IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores; (---) V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley; (---) VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal; (---) VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles; (---) VIII. Los terrenos baldíos y los demás inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles; (---) IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; (---) X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores; (---) XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que tenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos, y (---) XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional. (---) XIII. Las meteoritas o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos, o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano, en los términos del reglamento respectivo.

Es necesario resaltar que en términos del mencionado precepto, son bienes de dominio público de la Federación, los señalados en el artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, entre otros, el petróleo y todos los

carburos de hidrógeno, cualquiera que sea su estado, y que se encuentren en el territorio nacional. De esta forma, debemos entender que dichos bienes tienen el carácter de dominio público, en tanto se encuentren en el territorio nacional, adheridos al subsuelo, formando mantos o yacimiento, condiciones que además, los identifican como bienes inmuebles, por lo que, una vez que dichos bienes son extraídos, ni son inmuebles, ni pertenecen al dominio público de la Federación, dado que no cumplen ya con los supuestos de los dispositivos jurídico normativos, que les dan el carácter de inmuebles y de bienes de dominio público.

Una de las características de estos bienes del dominio público, es que están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la citada Ley General de Bienes Nacionales, lo que nos indica que las únicas autoridades competentes para conocer de los asuntos relacionados con estos bienes, son las autoridades federales: en materia administrativa, el Ejecutivo Federal; en materia legislativa, el Congreso de la Unión, y en materia jurisdiccional, los tribunales federales.

Acorde con lo dispuesto en el párrafo Sexto del Artículo 27 Constitucional, y el artículo 1º de su Ley Reglamentaria en el ramo del petróleo, en cuanto al petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales dispone que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, características que hemos analizado con anterioridad, y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación

jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional; especificando, asimismo, que los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión, supuesto que no es aplicable en el caso del petróleo y los carburos de hidrógeno, cuya exploración y explotación, están reservadas exclusivamente a la nación, por conducto de Petróleos Mexicanos o de cualquier otro organismo que en futuro establezcan las leyes, tal como lo dispone el artículo 4º de la referida Ley Reglamentaria.

Otra característica de los bienes de dominio público es que su uso, aprovechamiento o explotación por particulares, sólo puede realizarse mediante concesión que otorgue el Ejecutivo Federal, supuesto que tampoco es aplicable, tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, por estar expresamente prohibida su concesión, en términos del párrafo Sexto del artículo 27 Constitucional, razón por la cual, no entraremos al estudio de esta figura.

El uso y aprovechamiento de bienes inmuebles del dominio público de la Federación, por parte de las distintas dependencias o entidades de la administración pública federal o de los gobiernos estatales o municipales, podrá realizarse, mediante acuerdo de destino que otorgue el Ejecutivo Federal, actualmente, por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de conformidad con lo establecido en los artículos 37 de la Ley General de Bienes Nacionales y 37, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal; sin embargo, dichas disposiciones no son aplicables en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno, en cualquiera de sus estados, ya que en términos del artículo 5º de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la Secretaría de Energía, es la Dependencia encargada de asignar a Petróleos Mexicanos los terrenos que esta institución le solicite o que el Ejecutivo Federal considere conveniente asignarle para fines de exploración y explotación petroleras.

Otro aspecto importante, es que, de acuerdo con los artículos 17, fracción III y 28 de la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes de dominio público que lo sean por disposición de la autoridad, y en los casos que la ley lo permita, podrán ser enajenados, previo decreto de desincorporación que expida el Ejecutivo Federal, cuando dejen de ser útiles para fines de servicio público; ordenamientos que tampoco son aplicable en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, dado que estos bienes, efectivamente son bienes de dominio público porque así lo dispone la fracción II del artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales; sin embargo, el carácter de inalienables, está establecido en el párrafo Sexto del Artículo 27 Constitucional, por lo que una ley ordinaria, como lo es la Ley General de Bienes Nacionales, no puede modificar ni ir en contra de la Ley Fundamental, y aunque así fuera, esta última prevalecería en virtud de los principios de supremacía y rigidez de la Constitución, a los que nos hemos referido con anterioridad.

En atención a lo antes expuesto, ni la expedición de una ley y menos de un decreto presidencial de desincorporación, son

suficientes para enajenar los bienes señalados en el párrafo Cuarto del artículo 27 Constitucional, y específicamente en cuanto al petróleo y los carburos de hidrógeno se refiere, ya que, como hemos señalado, dichos bienes están adheridos al subsuelo, razón por la cual, dado que dichos bienes son inalienables y su explotación, uso o aprovechamiento no son concesibles, en términos de lo dispuesto en el párrafo Sexto del mismo artículo 27 Constitucional, únicamente la nación puede llevar a cabo la explotación de estos productos, y al hacerlo no solamente cambia su ubicación, sino también su naturaleza jurídica, de bienes inmuebles pasan a ser bienes muebles, y de igual forma cambia su régimen jurídico, trasladándolos de bienes de dominio público a bienes de dominio privado de la Federación. Ya no son bienes inmuebles puesto que ya no están adheridos al subsuelo; ahora son bienes muebles, dado que pueden trasladarse de un lugar a otro por efecto de una fuerza exterior. Tampoco son ya bienes de dominio público de la Federación, porque al ser extraídos del subsuelo y abandonar su estado original, dejan de cumplir con los supuestos del artículo 2º, fracción II de la Ley General de Bienes Nacionales, en relación con el párrafo Cuarto del Artículo 27 Constitucional, que los clasifica como bienes de dominio público, es decir ya no constituyen depósitos en forma de mantos o yacimientos, ahora su régimen es el de bienes muebles de dominio privado de la Federación, como podrá apreciarse en el desarrollo del siguiente apartado, donde nos ocuparemos de estos bienes.

2.2.1.3 Bienes del Dominio Privado

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes de dominio privado de la Federación:

(...) I. Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2° de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares; (---) II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso; (---) III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común; (---) IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden en la proporción que corresponda a la Federación; (---) V. Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior; (---) **VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación**, y (---) VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero. (---) VIII. Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vía de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra. (---) También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

En términos generales, podemos decir que los bienes de dominio privado, son todos aquellos bienes muebles e inmuebles de la Federación no catalogados como bienes de dominio público y, consecuentemente no están afectados a la realización de un servicio público, obra pública o a un propósito de interés general.

Respecto de este tipo de bienes, el maestro Andrés Serra Rojas, señala que: "(...) El Estado está en posesión de estos bienes por cualquier título traslativo de dominio, y debe estimarse que su

situación es transitoria, es decir, en caso de no destinarse a un servicio público, [debe] desprenderse de ellos, (...)"¹⁶⁷

Con excepción de las tierras y aguas de propiedad nacional, no comprendidas en el artículo 2º de la Ley en comento, los bienes de dominio privado están sujetos en todo lo no previsto por la Ley General de Bienes Nacionales, al Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, actualmente Código Civil Federal, y en las materias que éste no regule, por las disposiciones generales, de policía y de desarrollo urbano correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6º del primero de los citados ordenamientos legales.

Asimismo, dichos bienes están sujetos a la jurisdicción de los tribunales federales, quienes conocerán de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos, en términos del artículo 7º de la Ley General de Bienes Nacionales.

En los dos artículos antes citados se corrobora el carácter federal de los bienes de dominio privado de la Federación, lo cual coincide con los bienes de dominio público, así como el hecho de ser inembargables e imprescriptibles; sin embargo, a diferencia de los de dominio público, los bienes de dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común, con excepción de la donación y del comodato, salvo en los casos en que estos contratos

¹⁶⁷ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. 8a ed. México, De. Porrúa, S.A., 1977. p.

estén autorizados expresamente en la Ley General de Bienes Nacionales, tal como se establece en los artículos 60 y 71 del mismo ordenamiento legal.

De acuerdo con lo anterior, los bienes de dominio privado de la Federación no son inalienables; sin embargo, su enajenación onerosa o gratuita puede realizarse únicamente en los casos y condiciones que establece la mencionada Ley General de Bienes Nacionales.

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, que se obtienen como productos de las actividades de exploración y explotación que la Nación realiza por conducto de Petróleos Mexicano, sobre el petróleo y los carburos de hidrógeno, que constituyen depósitos de naturaleza distinta de los componentes de los terrenos, formando mantos o yacimientos en el subsuelo, dentro del territorio nacional y cuya propiedad es de la Nación, debemos distinguir que estos últimos son considerados bienes inmuebles, por su condición de estar unidos, aprisionados, de una manera fija al subsuelo, y que para su separación, debe perforarse éste y que los productos que de estas actividades de exploración y extracción se obtienen son bienes muebles, dado su característica de poder ser trasladados de un lugar a otro por virtud de una fuerza exterior.

Unos son los mantos y yacimientos, los cuales son bienes inmuebles, cuyo dominio por parte de la Nación es inalienable e imprescriptible, según lo establece el párrafo Cuarto del artículo 27 Constitucional, y que, en términos de la fracción II del artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes del dominio público de

la Federación.

Los otros, son bienes muebles, productos derivados de la exploración y explotación de los primeros; bienes que continúan siendo propiedad o dominio de la Nación, ya que, como lo hemos señalado anteriormente, según se establece en el artículo 886 del Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para todo la República en Materia Federal, "La propiedad de los bienes da derecho a todo lo que ellos producen, o se les une o incorpora natural o artificialmente. Este derecho se le llama de accesión".

De lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que los productos derivados de la exploración y explotación del Petróleo y de los carburos de hidrógeno depositados en el subsuelo del territorio nacional, en forma de masas o yacimientos, también son propiedad de la Nación, atento a lo que dispone el artículo 887 del invocado Código Civil, en el que se dispone que en virtud del derecho de accesión, "(...) pertenecen al propietario: I. Los frutos naturales; II. Los frutos industriales; III. los frutos civiles", entendiéndose, para el caso que nos ocupa, como frutos industriales, los que producen las heredades o fincas¹⁶⁸ de cualquier especie, mediante el cultivo o trabajo, tal como lo establece el artículo 887 del citado ordenamiento legal, por lo que también pertenecen al dominio directo de la Nación; sin embargo, dichos bienes ya no son del dominio público de la Federación, supuesto que no se encuentran comprendidos en ninguno de los casos a que se refiere el artículo 2º de la Ley General de Bienes

¹⁶⁸ Los términos "finca" o "heredad", están referidos a una propiedad inmueble. vid. ALONSO, Martín. Op. cit. t. II. p. 2005 y 2250.

Nacionales, en el que se enumeran todos los bienes considerados como del dominio público. En cambio, si caen dentro del supuesto establecido en la fracción VI del artículo 3º de esta misma Ley, referente a los bienes de dominio privado, que comprende "Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiriera la Federación", hipótesis que se actualiza en el caso de los bienes derivados de la explotación del petróleo, ya que, como lo hemos señalados, son producto de la explotación del petróleo y, consecuentemente, la Nación los adquiere a título de derecho de accesión.

Ahora bien, como lo indicamos anteriormente, los bienes de dominio privado de la Federación, en términos del artículo 71 de la Ley General de Bienes Nacionales, pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común, con excepción de la donación y del comodato, salvo en los casos en que estos contratos estén autorizados expresamente en esa Ley, por lo que pueden ser enajenados y, consecuentemente, no son inalienables, como sí lo son el petróleo y los carburos de hidrógeno que se encuentran en el subsuelo constituyendo depósitos en forma de mantos o yacimientos.

De ahí que, no es contradictorio el que en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, se incluya en la fracción I de su artículo 3º, como actividades que comprende la industria petrolera, las ventas de primera mano **del petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos.**

Una vez determinada la naturaleza jurídica del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, que regula el

artículo 27 Constitucional como bienes del dominio directo de la Nación, en sus párrafos Cuarto y Sexto, en el siguiente apartado analizaremos la intervención que tiene el Estado en la industria petrolera, a fin de poder establecer las características jurídicas de esta industria como actividad del Estado.

2.3 La intervención del Estado en la industria petrolera.

Hemos señalado que el Estado es la organización de una sociedad y que su naturaleza jurídica es la de una persona moral, cuya finalidad es la de beneficiar a la Nación. De esta finalidad genérica, derivan fines específicos, que pueden expresarse de distintas formas, como pueden ser: la seguridad pública, la solidaridad social, la protección de los intereses individuales y colectivos, la elevación económica, cultural y social de la población y de los grupos mayoritarios, la solución de los problemas nacionales y la satisfacción de las necesidades públicas, entre otros.¹⁶⁹ De ahí que, toda la actividad del Estado está encaminada a la consecución de dichos fines.

Para el maestro Gabino Fraga, "La actividad del Estado, es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga."¹⁷⁰ De igual forma, el maestro Andrés Serra Rojas señala que:

¹⁶⁹ vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. p. 273.

¹⁷⁰ FRAGA, Gabino. Op. cit. p. 13.

"La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas o facultades para actuar -jurídicas, materiales y técnicas-, que le corresponden como persona de derecho público y que realiza por medio de sus órganos."¹⁷¹

De acuerdo con los conceptos antes citados, la actividad del Estado comprende tanto los actos materiales como jurídicos, para cuya realización, la Ley le otorga al Estado las atribuciones, facultades o derechos, que constituyen los medios que le permitirán al Estado alcanzar sus propios fines. Dichas facultades pueden agruparse en las siguientes categorías:

a) atribuciones de mando, de policía o de coacción; b) atribuciones para regular la actividad de los particulares, y; c) atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.¹⁷²

A las primeras, corresponden todas las facultades que la Ley le confiere al Estado para el mantenimiento y protección del propio Estado, así como de la seguridad, la salubridad y el orden público.

En cuanto a las atribuciones del Estado para regular la actividad de los particulares, encontramos las que tienden a reglamentar la actividad privada, a fin de coordinar los intereses individuales entre sí, y aquellas que tienen el propósito de fomentar, limitar y vigilar la actividad privada, para coordinar esos intereses individuales con el interés público, en ambos casos para mantener el orden jurídico. A

¹⁷¹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. t. I. 22ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1998. p. 19

¹⁷² vid. FRAGA, Gabino. Op. cit. p. 15.

este respecto, debemos señalar que existen principalmente dos corrientes, la doctrina individualista, que sostiene que la intervención del Estado debe reducirse al mínimo, a fin de permitir el libre juego de las leyes económicas y la libre concurrencia entre los factores económicos y, por otra parte, la doctrina estatista, que considera necesaria dicha intervención del Estado, para fomentar determinadas actividades económicas y corregir desigualdades, a fin de mantener el equilibrio entre las clases sociales.

Por último, respecto a las atribuciones del Estado para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva, la doctrina individualista o liberal, sostiene que el Estado no se encuentra en condiciones de realizar actividades del orden económico, porque su organización misma se lo impide, ya que implica un sistema complicado de relaciones entre funcionarios y empleados, que no responde con la rapidez y flexibilidad que exige un negocio lucrativo; tampoco existe el interés personal, que es la base del desarrollo de la empresa comercial, ni la aptitud técnica que se requiere y domina el criterio político, que no es el indicado para el éxito de la empresa y falsea el juego de la libre concurrencia, por lo que la intervención del Estado debe limitarse en aquellos casos en que la actividad sea tan general, de tal magnitud o tan desprovista de una compensación adecuada que no haya empresa privada interesada en realizarla.

Por su parte, la doctrina estatista, sostiene que no hay ninguna razón de esencia que impida que el Estado se organice en las

empresas que sustituyan a los particulares. Dentro de esta categoría se encuentran por una parte, los servicios públicos administrativos, y por la otra, las empresas económicas, comerciales o industriales que el Estado maneja con el fin de evitar que actividades básicas para el desarrollo económico del país puedan ser manejadas por particulares en perjuicio del interés colectivo nacional (social). Es en este rubro donde se ubican las facultades exclusivas de la Nación para la explotación del petróleo, de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos y la petroquímica básica, a que se refiere el artículo 28 Constitucional que ahora pasaremos a estudiar en el siguiente apartado, en cuanto a este aspecto se refiere.

2.3.1. El artículo 28 Constitucional.

El artículo 28 Constitucional en su primer párrafo establece:

En los Estados Unidos Mexicanos queda prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En primer lugar, el citado precepto prohíbe la existencia de monopolios o estancos, es decir, prohíbe que una persona o un grupo de individuos puedan realizar una determinada actividad sin que ésta sea susceptible de ejercitarse por otros sujetos, lo que implica el establecimiento de la libre concurrencia, como derecho público subjetivo individual, que no es sino el efecto de la libertad de trabajo, ya que estriba en la potestad que tiene todo individuo para dedicarse a la ocupación lícita que más le agrada y, por ende, en poder

desempeñar la misma función que otro u otros.

En segundo término, prohíbe los estancos de cualquier clase, con lo cual, se elimina que se impida la venta, compra, consumo o circulación de cualquier mercancía, asegurando de esta forma su libre producción, comercio y consumo.

Por último, la prohibición de exención de impuestos, también tiene el propósito de proteger la libre competencia, ya que eximir del pago de un impuesto a una persona o a un grupo de ellas, los colocaría en una posición ventajosa respecto de sus competidores, al evitarles una erogación que necesariamente tendrían que realizar éstos por el desempeño de su actividad.

No obstante lo antes expuesto, el mismo artículo 28 Constitucional, en su párrafo cuarto establece las siguientes excepciones:

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

Por **áreas estratégicas**, debemos entender el conjunto de actividades económicas -producción y distribución de bienes y servicios- que exclusivamente realiza el Estado, por cuestión de seguridad nacional, interés general y beneficio social para el desarrollo nacional.

Para comprender este concepto de áreas estratégicas, es necesario mencionar que el desarrollo de nuestro país se rige por una política de economía mixta, definida en el artículo 25 Constitucional,

cuando establece que:

(...) Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. (---) El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las **áreas estratégicas** que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. (---) Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. (...)

De ahí que el sector público incida en el renglón económico mediante la realización de actividades concretas para brindar una mayor estabilidad social, económica y política.

A diferencia de las áreas estratégicas, que están reservadas exclusivamente al Estado y son expresamente determinadas por la Constitución en su artículo 28, las denominadas **áreas prioritarias**, no están establecidas de antemano, siendo aquellas actividades económicas que el Estado considera conveniente impulsar en razón de las necesidades del desarrollo nacional y pueden ser desarrolladas por el sector público únicamente o asociado con unidades del sector social o del sector privado.

Aún cuando no se señala expresamente, es en el Plan Nacional de Desarrollo donde se establece la demarcación de las áreas prioritarias, ya que éste es el instrumento donde el Ejecutivo Federal precisa los objetivos nacionales, estrategia y prioridades nacionales del desarrollo integral del país, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 Constitucional, que en su primero y segundo párrafos señala:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. (---) El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. (...)

Y en términos del artículo 21 de la Ley de Planeación, que en su segundo párrafo establece:

(...) El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. (...)

Para el maestro Miguel Acosta Romero, la Rectoría del Desarrollo Nacional es la atribución que tiene el Estado de orientar y conducir todo lo relativo al desarrollo nacional: "El Estado promueve, induce y orienta la acción hacia los objetivos del desarrollo, (...) mediante instrumentos y políticas como la acción tributaria, el gasto público, la arancelaria y la financiera."¹⁷³ En todo caso, la justificación de la intervención del Estado en la economía, se ha sustentado en un afán de proteger a las clases sociales más débiles, aduciendo las necesidades y los imperativos de las mismas y todo aquello que tenga una causa de interés público o social.

En los casos del petróleo y los hidrocarburos, debemos señalar

¹⁷³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial, t. II. México, Ed. Porrúa, S.A., 1999. p. 8.

que el artículo 28 Constitucional, se refiere a éstos, no como bienes del dominio directo de la Nación, sino como áreas estratégicas, es decir, como objeto de las actividades reservadas en forma exclusiva al Estado, como podremos advertirlo en el desarrollo del siguiente apartado.

2.3.2 El Estado en la explotación del petróleo y los carburos de hidrógeno.

Como anteriormente lo señalamos, el artículo 28 Constitucional establece como área estratégica reservada al Estado, el "petróleo y los demás hidrocarburos", naturalmente que estos elementos de la naturaleza son bienes, pero en el caso del dispositivo que se analiza, dichos bienes son la materia de las actividades que realiza el Estado en forma exclusiva.

Ya, al estudiar el artículo 27 Constitucional, expresamos que el petróleo y los hidrocarburos, son bienes del dominio directo, inalienable e imprescriptible, de la Nación, cuando constituyen depósitos en el subsuelo del territorio nacional, formando mantos o yacimientos, cuya explotación la lleva a cabo la Nación, en los términos que señala la ley reglamentaria respectiva. Ahora, el artículo 28 Constitucional, agrega que son "(...) áreas estratégicas: (...) el petróleo y los demás hidrocarburos (...)". Por lo que, si decimos que "área estratégica" es el conjunto de actividades económicas - producción y distribución de bienes y servicios- que exclusivamente realiza el Estado, debemos entender que dichas actividades se

refieren a la explotación del petróleo, o como señalaba la fracción I del artículo 3º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, antes de la reforma del 10 de mayo de 1995, es decir, a "la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos."

Es importante notar la separación que se hace, en el artículo 28 Constitucional, del petróleo y los demás hidrocarburos, respecto de la petroquímica básica, ya que al hacerlo, se reconoce que la explotación del petróleo y de los demás hidrocarburos, no comprende la petroquímica básica, como hemos podido constatarlo al estudiar los procesos y productos que integran cada una de estas actividades¹⁷⁴, razón por la cual, **llegamos a la convicción de que la petroquímica básica y, en general, la petroquímica, nunca ha estado ni esta comprendida en el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional**, cuando en éste se señala que: "(...) Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, (...) la nación llevará a cabo **la explotación de esos productos**, (...)", porque dicha explotación únicamente incluye la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos, como se estableció en las leyes reglamentarias de dicho precepto, en el ramo del petróleo, de 1925,

¹⁷⁴ vid. Supra. Apartados 2.1.2 y 2.1.3, p. 86-106 de la presente tesis.

1940 y 1941¹⁷⁵ y, en tal sentido, consideramos que fue un error del legislador ordinario, haber incluido la petroquímica como parte de la industria petrolera, al redactar la fracción III del artículo 3º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958¹⁷⁶, cuando señala que: "La industria petrolera abarca: (...) III. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas", máxime, si tomamos en consideración que la referencia a la petroquímica básica no se incluyó en nuestra Cara Magna, como área estratégica reservada al Estado, sino hasta el **3 de diciembre de 1983**, en que fue publicado en el Diario Oficial el Decreto por el que se reforma, entre otros, el artículo 28 Constitucional, en su párrafo cuarto, para quedar en los siguientes términos: "(...) No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: (...) petróleo y los demás hidrocarburos; **petroquímica básica** (...)"

Conviene también resaltar que, si bien el artículo 27 Constitucional reivindicó a favor de la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible, del petróleo y de todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseoso, originalmente dichos bienes sí estuvieron sujetos al régimen de concesión, por lo que los particulares podían explotar dichos recursos mediante ese mecanismo¹⁷⁷, y no fue

¹⁷⁵ vid. Supra. Apartados 1.3.2, 1.3.5 y 1.3.6, p. 44, 54 y 56 de la presente tesis.

¹⁷⁶ vid. Supra. Apartado 1.3.7. p. 59 de la presente tesis.

¹⁷⁷ vid. Supra. Apartado 1.3.1, p. 38 de la presente tesis.

sino con motivo de la "inevitable suspensión total de actividades de la industria petrolera"¹⁷⁸ que motivó la llamada expropiación del petróleo en 1938, a fin de impedir que:

[se produjeran] graves trastornos interiores que harían imposible la satisfacción de necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos de consumo necesario a todos los centros de población, debido a la consecuente paralización de los medios de transporte y de las industrias productoras; así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos, y para adoptar las medidas tendientes a impedir la consumación de daños que pudieran causarse a las propiedades en perjuicio de la colectividad,¹⁷⁹

Condiciones que dieron origen a que en 1940, se reformara el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, suprimiendo el régimen de concesiones para el petróleo y los hidrocarburos, y estableciendo que la Nación llevaría a cabo la explotación de esos productos.¹⁸⁰

Es entonces, la necesidad de garantizar el óptimo aprovechamiento de estos recursos, así como el abastecimiento de sus productos, específicamente combustibles, en beneficio de la colectividad, lo que motivó reservar a la Nación la explotación de dichos bienes.

En el siguiente apartado, veremos cómo se establece la participación del Estado en la denominada petroquímica básica.

¹⁷⁸ *vid.* Apartado 1.3.3, p. 50 de la presente tesis.

¹⁷⁹ *cf.* Decreto de Expropiación Petrolera. Apartado 1.3.3, p. 50s., de la presente tesis.

¹⁸⁰ *cf.* Decreto de reforma. Apartado 1.3.4, p. 53 de la presente tesis.

2.3.3 Participación del Estado en la petroquímica básica.

Como hemos mencionado, mediante Decreto del 3 de diciembre de 1983, que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos el artículo 28, se establece la petroquímica básica como área estratégica. A este respecto, ya hemos señalado que "área estratégica" es el conjunto de actividades económicas -producción y distribución de bienes y servicios- que exclusivamente realiza el Estado, por cuestión de seguridad nacional, interés general y beneficio social para el desarrollo nacional.

La importancia de esta industria, radica en los productos que de ella se obtienen, en el sentido de que pueden servir como materias primas industriales básicas, es decir, que son el sustento de otras muchas industrias que fabrican plásticos, detergentes, fertilizantes, fibras sintéticas y medicamentos, entre otros muchos, tal como lo señalamos al hablar de los procesos y productos de la petroquímica¹⁸¹, por lo que resulta de interés general, garantizar la elaboración, suministro y aprovechamiento de estos bienes, protegiendo dichas actividades de intereses particulares que en un momento dado pudieran limitar e inclusive paralizar su elaboración, ocasionando daños importantes a las actividades que dependen de estos productos y, en general, a la vida económica y social del país.

La inclusión de la petroquímica como área estratégica reservada

¹⁸¹ vid. Supra. Apartado 2.1.3, p. 99-106, de la presente tesis.

al Estado, consideramos estriba en el hecho de que dicha actividad no esta comprendida dentro de la explotación del petróleo y demás hidrocarburos que señala en su párrafo cuarto el artículo 27 Constitucional, razón por la cual, atendiendo al principio jurídico de que los órganos estatales sólo pueden hacer lo que la ley les permite y que los particulares pueden realizar todo lo que la ley no les prohíba¹⁸², por una parte, el Estado no estaba facultado para realizar esta actividad económica y, por otra, toda actividad que constitucionalmente no se atribuya de forma exclusiva al Estado, es susceptible de realizarse por los gobernados, en ejercicio de la libertad de trabajo que consagra el artículo 5º Constitucional, como más adelante lo estudiaremos detenidamente. Por lo que su inclusión como área estratégica reservada al Estado, fue la forma de legitimar la injerencia estatal en la citada actividad económica.

Sin embargo, advertimos que, derivado de esta determinación, el Estado adquiere la obligación de llevar a cabo estas actividades y desarrollar una industria petroquímica que cumpla con los propósitos antes señalados, ya que de lo contrario resulta inútil que por un lado se limite la participación de los sectores social y privado en el desarrollo de estas actividades, para garantizar el adecuado aprovechamiento de sus productos y, por el otro, que el Estado no cuente con la capacidad suficiente para llevarlas a cabo, lo que ocasionaría un daño mayor a la sociedad.

Como podemos observar, tanto en la explotación del petróleo y de los demás hidrocarburos, como en la petroquímica básica, la finalidad

¹⁸² vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. p. 443.

es evitar que actividades básicas para el desarrollo económico del país puedan ser manejadas en perjuicio del interés social. En ambos casos, constituye una atribución del Estado, es decir, un medio para alcanzar determinados fines. También, en los citados supuestos, existe una gestión directa del Estado, en ejercicio de sus facultades exclusivas.

A este respecto, en el siguiente apartado abordaremos los mecanismos administrativos que pueden presentarse en materia petrolera y petroquímica.

2.3.4 Mecanismos administrativos en materias petrolera y petroquímica básica.

En los apartados precedentes, señalamos que tanto el petróleo y los demás hidrocarburos, como la petroquímica básica, están consideradas en el artículo 28 Constitucional, como áreas estratégicas del Estado, esto es, el conjunto de actividades económicas que exclusivamente realiza el Estado, por cuestión de seguridad nacional, interés general y beneficio social para el desarrollo nacional, las cuales, constituyen atribuciones que la Constitución le otorga al Estado para la realización de determinados fines.

Dichas actividades, el Estado las realiza en forma directa a través de Petróleos Mexicanos, organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que opera por conducto de un ente corporativo y cuatro organismos subsidiarios:

- a. El Corporativo, es el responsable de la conducción central y de

la dirección estratégica de la industria petrolera estatal, y de asegurar su integridad y unidad de acción.

- b. PEMEX Exploración y Producción, tiene a su cargo la exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte y almacenamiento en terminales.
- c. PEMEX Refinación, produce, distribuye y comercializa combustibles y demás productos petrolíferos.
- d. PEMEX Gas y Petroquímica Básica, procesa el gas natural y los líquidos del gas natural; distribuye y comercializa gas natural y gas LP; y elabora y comercializa productos petroquímicos básicos.
- e. PEMEX Petroquímica, a través de sus siete empresas filiales (Petroquímica Camargo, Petroquímica Cangrejera, Petroquímica Cosoleacaque, Petroquímica Escolín, Petroquímica Morelos, Petroquímica Pajaritos y Petroquímica Tula), elabora, distribuye y comercializa una amplia gama de productos petroquímicos secundarios.¹⁸³

A diferencia de otras actividades, como el aprovechamiento de las minas y recursos forestales, o la prestación de algunos servicios públicos que el Estado puede concesionar a particulares, las áreas estratégicas sólo puede desempeñarlas en forma directa, a través de sus organismos, tal como se establece en el artículo 4º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que a la letra señala:

¹⁸³ vid. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. . p. 144s..

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

En razón de lo anterior, el desempeño directo del Estado, a través de sus organismos, es el único mecanismo administrativo para la explotación del petróleo y demás hidrocarburos, así como para la realización de la petroquímica básica.

Con base en lo anterior, pasaremos ahora al planteamiento de las justificaciones y propuesta para la participación del sector privado en la industria petroquímica.

CAPÍTULO 3

PRIVATIZACIÓN DE LA PETROQUÍMICA BÁSICA.

3.1 Justificaciones.

3.1.1 Artículo 5º constitucional.

3.1.2 Naturaleza distinta del petróleo y la petroquímica

3.2 Propuesta para la participación del sector privado en la petroquímica.

CAPÍTULO 3

PRIVATIZACIÓN DE LA PETROQUÍMICA BÁSICA

En el presente capítulo, pretendemos exponer las consideración jurídicas con base en las cuales estimamos procedente la privatización de la industria petroquímica en México y, para tal efecto, analizaremos el artículo 5o Constitucional, que establece la garantía de libertad de trabajo; de igual forma, estudiaremos los aspectos que favorecen dicha privatización, tomando en cuenta la naturaleza jurídica del petróleo y de la petroquímica para, finalmente formular la propuesta de reforma que sería necesario realizar a fin de poder llevar a cabo la mencionada privatización.

3.1 Justificaciones

Para justificar la propuesta de privatización de la industria petroquímica, es necesario conocer los elementos jurídicos que puedan sustentar o fundamentar esta acción, partiendo del hecho de que, como hemos señalado, dicha actividad está considerada como una área estratégica reservada al Estado y, en su etapa básica, como una parte de la industria petrolera, cuya explotación también la realiza en forma exclusiva el Estado, a través de Petróleos Mexicanos.

3.1.1 El artículo 5º Constitucional.

Como lo señalamos en el capítulo anterior¹⁸⁴, la soberanía es la

¹⁸⁴ vid, Supra. Apartado 2.2.1. p 107 de la presente tesis.

facultad absoluta de autodeterminación de un pueblo, quien ejerce dicha facultad mediante la expedición de su ley suprema, la cual comprende las normas que regulan la creación de sus órganos, legislativo, ejecutivo y judicial, pero también establece los límites que impiden el abuso del poder público, que en nuestra Constitución se designan como: "Garantías Individuales".

Uno de estos derechos fundamentales es la libertad de trabajo, que consagra el artículo 5º Constitucional, al establecer: **"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode, siendo lícitos. (...)"**

Dicha libertad, entraña la facultad que tiene el individuo, primero, de elegir la ocupación que más le convenga, entendiéndose por ocupación, cualquier actividad comercial, industrial o profesional, con la única condición de que ésta sea lícita, es decir que no contravenga la ley y, segundo, de desempeñar esa ocupación en los mismos términos, esto es, en forma lícita.

Asimismo, la libertad de trabajo es el fundamento que da sustento al principio de libre concurrencia establecido en el artículo 28 Constitucional, por lo que, las limitaciones o excepciones a este principio, como son las áreas estratégicas reservadas al Estado que en dicho precepto se establecen, también constituyen limitaciones a la libertad de trabajo, ya que cualquier individuo, esta impedido por la propia Constitución, para realizar dichas actividades, entre ellas, la explotación del petróleo y demás hidrocarburos, así como la petroquímica básica.

No olvidemos que la libertad del trabajo es una de las garantías

que más contribuyen a la realización de la felicidad y al desarrollo de la persona, ya que constituye la manera de conseguir los fines que se ha propuesto, razón por la cual, **cualquier limitación que se imponga a esta libertad debe estar plenamente justificada.**

De la disposición contenida en la primera parte del artículo 5º Constitucional, en relación con el artículo 1º de la propia Ley Fundamental, que señala: "En los Estados Unidos Mexicanos **todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que ella misma establece.**", se desprende que la libertad de trabajo se hace extensiva a todo gobernado y que ésta sólo puede restringirse o limitarse en los casos y condiciones que en la misma Constitución se prevean.

En efecto, en el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, se contiene una restricción a la libertad de trabajo y a la libre concurrencia; sin embargo, esta restricción tuvo la finalidad de **garantizar la elaboración, suministro y aprovechamiento de estos bienes, protegiendo dichas actividades de intereses particulares que en un momento dado pudieran limitar e inclusive paralizar su elaboración, ocasionando daños importantes a las actividades que dependen de estos productos y, en general, a la vida económica y social del país;** ya que, cuando se planteó la necesidad expropiar a las empresas petroleras, dando con ello origen a la reforma del artículo 27 Constitucional, en su párrafo sexto, para establecer que: "(...) **Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán**

concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos. (...)", debemos recordar dos circunstancias que prevalecían en ese momento:

a. Tal como lo hemos referido en el primer capítulo de este trabajo¹⁸⁵, si bien la Constitución de 1917, en su artículo 27, reivindicó en favor de la Nación el dominio directo del petróleo y de los carburos de hidrógeno que en mantos y yacimientos constituyen depósitos en el subsuelo del territorio nacional, **las empresas petroleras, en su mayoría norteamericanas e inglesas, que detentaban la posesión de esos bienes, se negaban a reconocer dicha propiedad, obstaculizando cualquier intento de someterlos al régimen de concesión que prevalecía para el resto de los recursos del subsuelo, y**

b. El gobierno de México, no contaba con ninguna empresa petrolera, ni con el capital y menos con la tecnología **para hacer frente a la paralización de esta industria**, motivada por la negativa de las empresas petroleras de aceptar el laudo emitido por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Una vez realizada la expropiación petrolera, no fue sino hasta la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958¹⁸⁶, es decir, 20 años después, cuando se incluyó como parte de esta industria, a la petroquímica básica, al darse

¹⁸⁵ vid. Supra. Aparatado 1.3.3. p. 51 de la presente tesis.

¹⁸⁶ vid. Supra. Aparatado 1.3.7. p. 59 de la presente tesis.

cuenta que "(...) debido al progreso técnico (...) se ha creado una nueva y muy importante rama de la industria petrolera, dedicada a la elaboración de muy numerosos y diversos productos químicos (...)", la cual, comprendía la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos productos derivados del petróleo que fueran susceptibles de servir como materias primas industriales básicas¹⁸⁷; sin embargo, no se especificaron cuáles eran estos productos, lo que dio lugar a que el Ejecutivo Federal con base en la citada Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958 y hasta antes de la reforma a su artículo 3º, publicada el 13 de noviembre de 1996, emitiera diversas Acuerdos y Resoluciones para señalarlos, de tal forma que, la referida petroquímica básica, en términos del Acuerdo de la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional, de fecha 13 de enero de 1960, comprendía la elaboración de 13 productos petroquímicos; posteriormente, mediante Resolución de la que fuera Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, del 13 de octubre de 1986, se aumentaron a 36 los productos petroquímicos básicos; por Resolución de esa misma Secretaría, publicada el 15 de agosto de 1989, se disminuyeron a 20 el número de estos productos y, por Resolución de la citada Dependencia, del 17 de agosto de 1992, se redujeron a 8 los productos de la petroquímica básica¹⁸⁸. Finalmente, mediante reforma al artículo 3º de la mencionada Ley Reglamentaria, publicada en el Diario Oficial de la

¹⁸⁷ *vid. Supra.* Aparatado 1.3.7. p. 59 de la presente tesis.

¹⁸⁸ *vid.* Apéndice No. 1 de la presente tesis.

Federación el 13 de noviembre de 1996, los productos petroquímicos básicos, se establecieron en número de nueve¹⁸⁹.

Todo lo anterior, en nuestra opinión, representan severas restricciones a la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5º Constitucional, sin que para ello se haya observado el imperativo que establece el artículo 1º Constitucional, en el sentido de que las garantías que otorga la Ley Suprema, "no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que ella misma establece", de cuya disposición, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela señala que:

(...) Esta terminante declaración evidencia que ninguna autoridad estatal, incluyendo obviamente a la legislativa, puede limitar el ámbito normativo de los preceptos constitucionales en que las referidas garantías se contienen y sin perjuicio, claro está de que éstos se reformen o adicionen conforme al artículo 135 de la Ley Suprema para restringir los derechos públicos subjetivos correspondientes, restricción que sólo se legitima en función de un auténtico interés social. (...)¹⁹⁰

De lo que desprendemos, que no debió ser mediante una ley secundaria o reglamentaria, expedida por el legislador ordinario, el haber incluido una nueva actividad como parte de la industria petrolera, en detrimento de la libertad de trabajo, sino, en todo caso, a través de una reforma al propio artículo 27 Constitucional, o bien, como después se hizo, mediante una adición al artículo 28 de la propia Ley Fundamental, para incluirla como una actividad reservada la Estado.

¹⁸⁹ cf. Texto del artículo 3º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

¹⁹⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 196.

En efecto, no fue sino hasta el 3 de diciembre de 1983¹⁹¹, cuando se reformó el artículo 28 Constitucional, para incluir a la petroquímica básica como área estratégica reservada al Estado, por lo que tuvieron que pasar 25 años para que se dispusiera a través de la propia Ley Fundamental, la limitación al derecho de los mexicanos de ocuparse en esta actividad, veinticinco años en que se mantuvo esta restricción, al amparo de una apreciación del legislador, que consideró a la petroquímica como parte de la industria petrolera, situación que estimamos errónea, como trataremos de demostrarlo en el siguiente apartado de este trabajo, al hablar de la naturaleza distinta del petróleo y la petroquímica.

Derivado de lo anterior, podemos señalar que, si la petroquímica fuera una actividad propia de la industria petrolera, por ese solo hecho tendría que regirse por las disposiciones que regulan esta actividad, siendo innecesario incluirla en el artículo 28 Constitucional como un área estratégica reservada al Estado, supuesto que ya en el párrafo sexto del artículo 27 de la misma Ley Suprema, se establece que "(...) Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, 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. (...)", tomando en consideración que la palabra "explotación" utilizada en dicho precepto, es sinónima de "industria", que a su vez, comprende toda las operaciones o actividades que se realizan para la obtención de uno o varios productos, tal como se ha señalado en el capítulo anterior, al

¹⁹¹ vid. Supra. Aparatado 2.3.2. p.138s., de la presente tesis.

hablar de la industria petrolera¹⁹².

Por otra parte, si bien hemos mencionado que por áreas estratégicas debemos entender el conjunto de actividades que exclusivamente realiza el Estado, por cuestiones de seguridad nacional, interés general y beneficio social para el desarrollo nacional¹⁹³, también debemos decir que, en el caso de la petroquímica básica, nunca se ha argumentado que dicha actividad, tenga implicaciones en materia de seguridad nacional, por el contrario, siempre se ha manejado que ésta actividad es el sustento de otras actividades industriales, porque les proporciona las materias primas que éstas utilizan para la elaboraciones de otros productos o bienes que constituyen el objeto de su empresa, por lo que, en todo caso, el carácter de área estratégica debe estar motivado en el interés general y el beneficio social que representa la petroquímica para el desarrollo nacional; sin embargo, también hemos señalado que **cualquier limitación que se imponga a la libertad de trabajo debe estar plenamente justificada**, lo que en la actualidad no sucede tratándose de la referida industria petroquímica, por las razones que a continuación se exponen.

Como lo mencionamos en el capítulo anterior, la actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos que éste realiza para alcanzar los fines estatales, como son: la solución de los problemas nacionales y la satisfacciones de las necesidades públicas, entre otros, que integran la finalidad genérica de beneficiar a la

¹⁹² vid. Supra. Aparatado 2.1.2. p. 91 de la presente tesis.

¹⁹³ vid. Supra. Aparatado 2.3.1. p. 134 de la presente tesis.

Nación, para lo cual, la ley le otorga atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva y para intervenir mediante la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país¹⁹⁴.

Con base en lo anterior, podemos señalar que la restricción del derecho de libertad consagrado en el artículo 5º Constitucional, en el caso de la petroquímica básica declarada área estratégica reservada al Estado, **tuvo su justificación en la necesidad de garantizar la elaboración, suministro y aprovechamiento de estos bienes, protegiendo dichas actividades de intereses particulares que en un momento dado pudieran limitar e inclusive paralizar su elaboración, ocasionando daños importantes a las actividades que dependen de estos productos y, en general, a la vida económica y social del país;** condiciones que estimamos han quedado superadas, toda vez que, en la actualidad el Estado tiene el pleno dominio del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos que constituyen depósitos en el subsuelo del territorio nacional y, aunado a esto, realiza en forma exclusiva su explotación, por lo que mantiene el control de todos los productos petroleros y principalmente de aquellos que sirven de materia prima para la industria petroquímica en general.

Asimismo, el Estado cuenta con la infraestructura y los recursos humanos, materiales y técnicos para la elaboración y suministro de

¹⁹⁴ vid. Supra. Aparatado 2.2.1. p. 110 de la presente tesis.

productos petroquímicos básicos para la industria nacional y en general para la actividad del país, que, además, le permite desarrollar investigación, así como preparar y capacitar a los profesionales y técnicos mexicanos que requiere tanto la industria petrolera como la petroquímica; sin embargo, el Estado no ha logrado consolidar esta industria a los niveles que requiere el desarrollo nacional, ya que su producción es deficitaria en un 40%, lo que le obliga a importar la mayor parte de los productos petroquímicos¹⁹⁵, cayendo en el absurdo de vender nuestro petróleo crudo a precios que, por más altos que se obtengan en los mercados internacionales, no se comparan con los precios de los productos que con el mismo se elaboran y que posteriormente, nos vemos en la necesidad de comprar, transformados en combustibles, lubricante y en un sin número de productos petroquímicos básicos y secundarios que demanda nuestro país, lo que ocasiona la salida de importantes cantidades de recursos financieros, que no tendríamos la necesidad de erogar si contáramos con una industria petroquímica adecuada, **pero el hecho de que esta actividad este reservada al Estado, imposibilita la participación del sector privado, teniendo como resultado que muchas de las inversiones que pudieran hacerse en México, fomentando esta actividad y creando mayores empleos, se canalicen a otros países, y las utilidades que pudieran generar mayores inversiones o riquezas, otros las aprovechen.**

En razón de lo anterior, consideramos que ya no existen las

¹⁹⁵ SECRETARÍA DE ENERGÍA. Producción de Petroquímicos Nacional y de Pemex. Estadísticas. <http://www.energia.gob.mx>

condiciones que dieron origen a la determinación de la petroquímica básica como área estratégica reservada al Estado, dado que en lugar de fomentar esta actividad, se ha provocado su estancamiento, por lo que, en la actualidad, estimamos que la actividad que realiza el Estado en esta materia, debe combinarse con la de los particulares ya sea en forma independiente o asociados con la Nación, a través de Petróleos Mexicanos o con organismos o empresas subsidiarias de éste.

Aunado a lo anterior, el Estado puede continuar desarrollando la actividad petroquímica y, a su vez, mantener el control y vigilancia de la participación de los particulares en esta importante industria, si en lugar de considerarla como área estratégica, **se declara área prioritaria**, con base en que se trata de una actividad económica que el Estado considera conveniente impulsar en razón de las necesidades del desarrollo nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la rectoría estatal del desarrollo nacional¹⁹⁶.

Una vez asentado lo anterior, pasaremos al estudio de la naturaleza del petróleo y de la petroquímica a fin de señalar sus diferencias y, consecuentemente, las razones por las que su regulación debe ser distinta.

3.1.2 Naturaleza distinta del petróleo y la petroquímica.

A lo largo del presente trabajo, hemos podido constatar la

¹⁹⁶ Cf. Texto del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

importancia del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseoso. Desde tiempos muy remotos el hombre encontró en el petróleo una serie de aplicaciones en sus actividades y vida cotidiana y otras más que ha ido descubriendo y le han acompañado a través de toda su historia, al grado que hoy en día no podría concebirse su mundo sin estos elementos.

También hemos constatado que en México, el petróleo ha tenido un papel muy importante en su desarrollo económico, político y social, comenzando por el hecho de que no todos los países del mundo cuentan con este recurso, situación que le ha permitido no sólo conocer sino también experimentar, en mayor o menor medida, todos los aspectos que involucra el poseer este recurso, tanto los de carácter técnico, como los operativos, comerciales, financieros, políticos, económicos y, por supuesto, jurídicos.

De cada uno de estos aspectos se pueden escribir numerosos volúmenes, sin que se logre abarcar todo lo que de ellos podemos llegar a conocer; sin embargo, nuestro trabajo de investigación, nos ha permitido observar que lo que nosotros conocemos comúnmente como petróleo tiene distintos tratamientos, según la característica a la que nos refiramos. De ahí que podemos señalar que existen dos aspectos fundamentales que no debemos confundir cuando hablamos del petróleo y de los carburos de hidrógeno, uno es su carácter como bienes, cosas u objetos materiales y, el otro aspecto, es la actividad de la que son objeto dichos bienes, es decir, uno es el petróleo y los hidrocarburos y otra, la explotación que de dichos bienes se lleva a cabo.

En cuanto al primero, hemos señalado que dependiendo de la situación en que se encuentren, se les consideran bienes muebles o bienes inmuebles; si el petróleo y los carburos de hidrógeno están en el subsuelo, dentro del territorio nacional, en mantos o yacimientos, son bienes inmuebles propiedad o del dominio directo, inalienable e imprescriptible, de la Nación, tal como se establece en el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional y son, además, bienes de dominio público en términos de la fracción II del artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales,.

Una vez que el petróleo y los hidrocarburos son extraídos del subsuelo, por ese solo hecho, cambia su naturaleza jurídica, ya no son bienes inmuebles, ahora son bienes muebles, porque, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 753 del Código Civil Federal, pueden trasladarse de un lugar a otro por efecto de una fuerza exterior; asimismo, continúan siendo bienes propiedad de la Nación, pero dicho dominio ya no es inalienable, sólo es imprescriptible, y pasan a ser bienes muebles de dominio privado de la Federación, en términos de la fracción VI del artículo 3º de la Ley General de Bienes Nacionales.

Ahora bien, por cuanto hace a la actividad consistente en la explotación, uso y aprovechamiento del petróleo y de los carburos de hidrógeno, debemos distinguir cuatro partes:

a) La primera de ellas, comprende la exploración, la explotación, la refinación, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación;

b) La segunda, abarca la exploración, la explotación, la

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

Estas dos partes consideramos que son las que corresponden estrictamente a la denominada "**industria petrolera**", tal como lo establece el artículo 3º, fracciones I y II de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, ya que en ambos casos se trata del manejo de los mismos productos que originalmente se encuentran unidos en el subsuelo, es decir, el petróleo crudo y el gas natural, y existe uniformidad y unidad en los procesos o actividades para su exploración, explotación, que posteriormente son sometidos a procesos que se encuentra vinculados en una misma unidad de producción, lo cual coincide plenamente con el concepto de "industria", es decir, el conjunto de operaciones materiales, ejecutadas para la obtención de uno o varios productos, como pudimos constatarlo con anterioridad, al hablar de la industria petrolera¹⁹⁷, de cuyos procesos se obtienen los primeros productos terminados que pueden servir principalmente como combustibles, lubricantes, parafinas y asfaltos,

c) La tercera parte, comprende la elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básica y que constituyen los siguientes petroquímicos básicos: etano, propano, butanos, pentanos,

¹⁹⁷ vid. Supra. Apartado 2.1.2, p. 86-97 de la presente tesis

hexano, heptano, materia prima para negro de humo, naftas y metano.

d) Por último, una cuarta parte que comprende la elaboración, almacenamiento, transporte, distribución y venta de los demás productos petroquímicos, denominados "secundarios", a partir de los productos petroquímicos básicos, que en una buena medida constituyen productos terminados, o que sirven para la fabricación de innumerables bienes.

Estas dos últimas partes, corresponden a la llamada "petroquímica" y, desde nuestro punto de vista, no deben ya considerarse parte de la industria petrolera, en primer lugar, porque, como nos pudimos dar cuenta al tratar sobre la "industria petroquímica"¹⁹⁸, si bien utiliza como materias prima el gas y los derivados de la refinación del petróleo, existe una clara separación técnica y operativa en cuanto a los procesos, debido, para empezar, porque son posteriores a los de la industria petrolera antes definida, además de ser distintos, unos, los de la industria petrolera, están fundados en cambios físicos de las materias primas que utiliza, por el contrario, los de la industria petroquímica, son procesos que conllevan cambios físicos pero sobre todo químicos, como su nombre lo indica; sus instalaciones son diferentes, por lo que no constituyen necesariamente una unidad de producción, inclusive, sus operaciones técnicas y administrativas, pueden ser independientes, prueba de ello es que, en la actualidad, Petróleos Mexicanos cuenta con organismos subsidiarios que manejan por una parte, la elaboración de productos

¹⁹⁸ vid. Supra. Apartado 2.1.3, p. 99-102 de la presente tesis

petrolíferos (PEMEX Refinación) y, por otra, la producción de productos petroquímicos básicos (PEMEX Gas y Petroquímica Básica); además que sus productos son también sustancialmente distintos, ya que mientras en la industria petrolera, predominan los combustibles y lubricantes, en la industria petroquímica existe una inmensa variedad de productos que se utilizan para muy diversos fines, como también lo señalamos anteriormente al tratar de la industria petroquímica y sus productos¹⁹⁹

Desde el punto de vista jurídico, debemos señalar que la industria petrolera, en las dos etapas que, en opinión nuestra, constituyen esta industria, esta considerada como área estratégica reservada al Estado, es decir, que únicamente el Estado puede llevar a cabo estas actividades, cuyo propósito o finalidad, es garantizar el mejor aprovechamiento de estos recursos, en beneficio de la sociedad, y protegerla de intereses particulares o de grupos, que pudieran resultar opuestos, al interés colectivo de la sociedad mexicana. También, estas actividades, son de exclusiva jurisdicción federal, lo que significa que solamente las autoridades federales, ya sean administrativas, legislativas o jurisdiccionales, pueden conocer de los asuntos de estas actividades y, consecuentemente, se rigen por las disposiciones de orden federal, como lo es la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y su Reglamento, y en lo no previsto en estos ordenamientos, por el Código de Comercio y, de manera supletoria, por el Código Civil Federal.

¹⁹⁹ vid. Supra. Apartado 2.1.3 y 2.1.3.1 p. 99-106 de la presente tesis

Por otra parte, las etapas que hemos señalado que constituyen la industria petroquímica, y que, como pudimos constatar, comprenden actividades que técnica, operativa y administrativamente, pueden coexistir separadas de las actividades de la industria petrolera, dependiendo únicamente de los productos de ésta, como sucede actualmente con la petroquímica secundaria respecto de la petroquímica básica, no obstante que esta última esta considerada como área estratégica y la secundaria como área en la que pueden concurrir libremente tanto el sector público como el privado.

Con base en lo antes expuesto, podemos señalar que la participación de la iniciativa privada en la industria petroquímica se justifica por las siguientes razones:

- La industria petroquímica es una actividad distinta a la industria petrolera, que requiere ser apoyada con recursos financieros para lograr los niveles de producción que requiere el desarrollo nacional.
- La participación del sector privado en la industria petroquímica no afecta al patrimonio de la Nación, ya que ésta conserva el dominio inalienable e imprescriptible sobre el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos que constituyen depósitos en el subsuelo del territorio nacional, y solamente ella puede llevar a cabo su explotación, por conducto de Petróleos Mexicanos o de las empresas subsidiarias de este organismo.
- Con la participación del sector privado en la petroquímica básica, se beneficia la Nación, porque, con ella, se fomentaría el desarrollo de esta importante actividad industrial, se generarían empleos y se favorecería el crecimiento económico y una más justa

distribución del ingreso y la riqueza, permitiendo además la libre concurrencia y el pleno ejercicio de la libertad de trabajo en esta rama de la industria.

- El Estado mantendría el control y la vigilancia de esta actividad al declararla como área prioritaria, teniendo en todo momento la facultad regularla **a través de la legislación y normatividad que para tal efecto expida, en la que se pueden establecer los requisitos para su ejercicio, así como los mecanismos de supervisión, verificación y sanción que se consideren necesarios.**

De acuerdo con las razones expresadas, consideramos estar en posibilidad de formular nuestra propuesta de reforma Constitucional que permita la participación del sector privado en toda la petroquímica, en los términos que a continuación pasaremos a exponer.

3.2 Propuesta para la participación del sector privado en la petroquímica.

Como se presenta en el título de este trabajo de tesis, nuestra propuesta tiene el propósito de presentar una alternativa que, sin lesionar los intereses de la Nación, permita la participación del sector privado en el desarrollo de las actividades que comprenden la petroquímica en México, para lo cual hemos tenido que revisar toda la regulación jurídica de esta actividad, desde sus antecedentes que tuvieron un origen común con la minería y el petróleo, procurando detenernos en cada uno de sus aspectos más sobresalientes, que constituyen las instituciones que fueron conformando su devenir

histórico-jurídico a partir de la colonia y hasta nuestros días, lo que nos ha permitido reconocer los elementos que hacen factible y dan sustento a la mencionada propuesta, contenidos en las siguientes consideraciones:

La primera y más importante, esta basada en la libertad de trabajo, que es el derecho que todos los mexicanos tenemos, para dedicarnos a la actividad, profesión, industria, comercio o trabajo que mejor nos acomode, siendo lícitos, tal como lo consagra el artículo 5º de nuestra Carta Magna; derecho que, en materia de petroquímica básica nos ha estado vedado, pues desde que la ciencia descubrió las primeras propiedades de los hidrocarburos para su transformación y antes de que cualquier mexicano tuviera los recursos técnicos, económicos y materiales para desempeñarse en esta actividad, ya nuestra legislación estableció su prohibición, al reservar a la Nación de manera exclusiva, la explotación de los referidos hidrocarburos que constituyen la industria petrolera, la cual, en términos de la fracción III del artículo 3º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, de 1958, comprendía: "La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas."²⁰⁰

Lo anterior, pudimos observar que derivó no sólo de la importancia de estos productos para el desarrollo económico de la Nación, sino, fundamentalmente, de la vinculación de esta actividad

²⁰⁰ vid. Supra. Apartado 1.3.7. p. 58 de la presente tesis.

con la industria petrolera, y considerarla como parte de la misma en el artículo 3° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, de 1958²⁰¹.

Es de reconocer que, en ese momento se presentaba como una nueva actividad, derivada de una recién expropiada industria petrolera, después de un largo proceso de enfrentamiento del gobierno mexicano con las empresas extranjeras que detentaban el control de esta industria y se manifestaban abiertamente renuentes a reconocer el dominio directo de la Nación sobre el petróleo y los hidrocarburos del subsuelo del territorio nacional, y cuyos intereses particulares habían puesto en peligro el abastecimiento de los productos de esta industria y, consecuentemente, la estabilidad y el desarrollo de la vida económica y social del país²⁰².

Por lo que la inclusión de esta actividad como parte de la industria petrolera, tuvo el mismo propósito de garantizar, en beneficio de la Nación, la oportuna elaboración y suministro de los productos petroquímicos necesarios para el desarrollo de otras muchas actividades industriales.

Desafortunadamente, el Estado mexicano no ha logrado consolidar la industria petroquímica básica que permitan garantizar la elaboración y suministro de los productos petroquímicos básicos, que requiere el desarrollo del país, motivo por el cual, desde nuestro punto de vista, esto jurídicamente justifica que el Estado permita la

²⁰¹ *vid. Supra.* Apartado 1.3.7. Encuétrase expresado en el resumen de la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958. p. 60 de la presente tesis.

²⁰² *vid. Supra.* Apartado 1.3.3. p. 50 de la presente tesis.

participación del sector privado en esta actividad, para lo cual, es posible legislar en materia de petroquímica a fin de establecer reglas claras para su participación, con lo que se favorecería el crecimiento económico, el empleo y una mas justa distribución del ingreso y la riqueza, tal como lo previene el artículo 25 Constitucional.

Por otra parte, el artículo 27 Constitucional, en sus párrafos Cuarto y Sexto, garantiza el dominio directo, inalienable e imprescriptible, de la Nación sobre el petróleo y los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos que constituyen depósitos en el subsuelo del territorio nacional, así como la explotación de estos recursos por parte de la Nación, asegurando con ello el control sobre el uso y aprovechamiento de los mismos, debiendo únicamente promoverse una reforma al artículo 3º de su Ley Reglamentaria en el Ramo del Petróleo, a fin de especificar que la industria petrolera comprende únicamente la exploración, la explotación, la refinación, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas y los productos que se obtengan de su refinación.

Aunado a lo anterior, nuestra propuesta va en el sentido de permitir la participación del sector privado en la industria petroquímica, y no de quitarle facultades al Estado para que continúe realizando esta actividad económica, ya no como un área estratégica, sino como área prioritaria que el Estado considere conveniente impulsar en razón de las necesidades del desarrollo nacional.

Con base en las consideraciones antes expuestas, estimamos, desde un punto de vista estrictamente jurídico, procede la participación del sector privado en la industria petroquímica básica,

para lo cual proponemos:

- a. **Reformar el párrafo cuarto del Artículo 28 Constitucional, para suprimir la petroquímica básica como área estratégica del Estado y declararla área prioritaria, para quedar en los términos siguientes:**

Artículo 28.- (---) No se considerarán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. **La petroquímica básica, la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá el dominio de los recursos petrolíferos del país y de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.**

- b. **Reformar la fracción X del Artículo 73 Constitucional, a fin de que el Congreso sea el órgano competente para legislar en materia de petroquímica básica, y pueda establecer las condiciones y requisitos que aseguren la elaboración y suministro de productos petroquímicos básicos para la industria y el adecuado desarrollo de las actividades económicas del país, quedando redactada en los siguientes términos:**

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: (---) X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, **petroquímica básica**, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del

artículo 123; (...)

- c. Reformar el artículo 3º de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, a fin de eliminar la petroquímica como parte de la industria petrolera, suprimiendo la fracción III del citado precepto, para quedar redactado en los siguientes términos:**

Artículo 3º.- La industria petrolera abarca: I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación, y II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración.

- d. Suprimir el tercer párrafo y reformar los dos últimos párrafos del artículo 4º y reformar el penúltimo párrafo del artículo 15, ambos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, para quedar de la siguiente forma:**

Artículo 4º.- (---) Cuando en la elaboración de productos petroquímicos se obtengan, como subproductos, petrolíferos, éstos podrán ser aprovechados en el proceso productivo dentro de las plantas de una misma unidad o complejo, o bien ser entregados a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios, bajo contrato y en los términos de las disposiciones administrativas que la Secretaría de Energía expida. (Las empresas que se encuentren en el supuesto a que se refiere el párrafo anterior, tendrán la obligación de dar aviso a la Secretaría de Energía, la cual tendrá la facultad de verificar el cumplimiento de las citadas disposiciones administrativas y, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 15 de esta Ley. (---) **Artículo 15.-** (...) En caso de infracción a lo dispuesto por los párrafos tercero y cuarto del artículo 4º de esta Ley, sin perjuicio de las sanciones previstas en el párrafo anterior, el infractor perderá a favor de Petróleos Mexicanos los subproductos

petrolíferos obtenidos. (...)

- e. **Acorde con las citadas reformas, se deberá legislar en materia de petroquímica básica a fin de establecer las condiciones y requisitos para autorizar la realización de esta actividad a los particulares, sujetándola a la presentación y cumplimiento de un programa de producción que contribuya, en primer término, a la satisfacción de las necesidades del mercado nacional; estableciendo la supervisión e inspección por parte de la autoridad y, en caso de incumplimiento, las sanciones y cancelación de la autorización.**

Con estas reformas se permitirá la participación de la iniciativa privada en la industria petroquímica básica, logrando así impulsar y consolidar esta importante actividad en beneficio del desarrollo económico y social del país, creando mayores empleos y una mejor distribución de la riqueza, y reivindicando en favor de todos sus habitantes, el pleno ejercicio de la libertad de trabajo, sin menoscabo del patrimonio y de la soberanía de la Nación.

CONCLUSIONES

1. En el artículo 27 Constitucional, se declara que son propiedad de la Nación, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, que se encuentran depositados en el subsuelo del territorio nacional, formando mantos o yacimientos, siendo ésta la condición para ser considerados bienes del dominio directo de la nación.
2. La propiedad de la Nación sobre dichos bienes es inalienable e imprescriptibles, en tanto constituyan depósitos en el subsuelo del territorio Nacional, y su explotación sólo puede ser realizada por la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos o del organismo que la ley establezca. En esta situación, el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, también son considerados por la ley como bienes inmuebles de dominio público de la Federación.
3. Una vez que son extraídos, el gas natural y el petróleo crudo, cambia su naturaleza y régimen jurídicos, ya que de ser considerados bienes inmuebles por estar adheridos o aprisionados en el subsuelo, se transforman en bienes muebles, dejando de ser bienes de dominio público de la Federación, por ya no estar en el supuesto que establece el artículo 27 Constitucional, esto es, han abandonado su estado original, puesto que ya no constituyen depósitos en el subsuelo del

territorio nacional, ahora son bienes muebles de dominio privado de la Federación, y por esta misma razón, ya no son inalienables, por lo que pueden ser enajenados.

4. La industria petroquímica es posterior e independiente de la industria petrolera ya que si bien, la primera utiliza, como materias primas, el gas natural y los productos derivados de la refinación del petróleo, sus procesos, instalaciones y productos, son distintos de los de la industria petrolera.
5. La industria petrolera comprende la exploración, explotación, refinación, almacenamiento, transporte, distribución y ventas de primera mano del petróleo crudo, el gas natural y los productos que se obtengan de la refinación de éstos.
6. La industria petroquímica abarca la elaboración, almacenamiento, transporte, la distribución de los derivados del gas natural y de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo.
7. La industria petroquímica, en su etapa básica, se estableció en el artículo 28 Constitucional como área estratégica, por considerar de interés general, garantizar la elaboración, suministro y aprovechamiento de los productos petroquímicos básicos, en beneficio de la colectividad, protegiendo dichas actividades de intereses particulares que pudieran limitar o

paralizar su desarrollo, ocasionando con ello daños importantes a las actividades que dependen de esos productos y, en general, a la vida económica y social del país.

8. En el artículo 28 Constitucional, al señalar que la petroquímica básica es considerada como área estratégica reservada al Estado, se estableció una limitante a la libertad de trabajo, garantizada en el primer párrafo del artículo 5º Constitucional, donde se dispone que "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode, siendo lícitos (...)"

9. Con la inclusión de la petroquímica básica como área estratégica reservada al Estado, no se ha logrado el desarrollo necesario de esta industria, que permita garantizar la elaboración y el abasto de los productos petroquímicos básicos en los niveles que requiere el crecimiento de la industria nacional, por el contrario, ha provocado el estancamiento de esta industria, en perjuicio de la vida económica y social del país, por lo que es necesaria la participación del sector privado en esta actividad, ya sea en forma independiente o asociado con la Nación a través de Petróleos Mexicanos o con los organismos o empresas subsidiarias de éste. Reivindicando así, a favor de los mexicanos, su derecho a dedicarse a esta actividad lícita.

10. Para garantizar la sana participación de la iniciativa privada en el desarrollo de esta industria y que la misma sea acuerdo con los intereses de la Nación, procede la expedición de una legislación especial en la que se establezcas las condiciones y requisitos para autorizar la realización de esta actividad a los particulares, sujetándola a la presentación y cumplimiento de un programa de producción que contribuya, en primer término, a la satisfacción de las necesidades del mercado nacional; estableciendo la supervisión e inspección por parte de la autoridad y en caso de incumplimiento, las sanciones y cancelación de la autorización, y reservando al Estado la facultad de suministrar los productos petrolíferos necesarios para el desarrollo de esta actividad y, en su caso, la autorización para la importación de los mismos.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. t. II. México, Ed. Porrúa, S.A., 1999. 778 p.
- BECERRA GONZÁLEZ, María. Principios de la Constitución Mexicana de 1917. México, Ed. UNAM, 1967. 120 p.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 30ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1998. 814 p.
- Derecho Constitucional Mexicano. 10ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1996. 967 p.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 25ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1975. 444 p.
- IBARROLA, Antonio de. Cosas y Sucesiones. 7ª ed. 4ª reimpresión. México, Ed. Porrúa, S.A., 1999. 1120 p.
- LEMUS GARCÍA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano (Sinópsis Histórica). 2ª ed. México, Ed. LIMUSA, 1978. 437 p.
- MARGADANT S., Guillermo Floris. El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea. 5ª ed. México, Ed. Esfinge, S.A. 1974. 530.p.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. 8a ed. México, De. Porrúa, S.A., 1998. 718 p.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1998. 19ª ed. México, Ed. Porrúa, 1990. 1180 p.

- Derecho Constitucional Mexicano. 32ª ed.
México, Ed. Porrúa, S.A., 1989. 653 p.
TOPACIO FERRETTI, Aldo. Derecho Romano Patrimonial. México,
Ed. UNAM, 1994. 194 p.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 128ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 2000, 150 p.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO. 40ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 2000, 326 p.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES. 35ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1997, 1438 p.

LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS 40ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1997, 326 p.

CÓDIGO CIVIL FEDERAL. 68ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 2000, 664 p.

REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO. 40ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 2000, 326 p.

ECONOGRAFÍA

- ALONSO, Martín. Enciclopedia del Idioma. Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (Siglos XII al XX). Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano. t. III, 3ª reimpresión. México. Ed. Aguilar Editor, S.A. de C.V., 1991 (© 1988). p. 3835.
- Ciencia del Lenguaje y Arte del Estilo. 12ª ed. t. I. España, Ed. Aguilar Editores, S.A. 1988. p. 555.
- CHOW PANGTAY, Susana. Petroquímica y Sociedad. La Ciencia/39 desde México. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., 1987. p. 21.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, t. I A. Argentina, Ancalo S.A. 1955. p. 933.
- LÓPEZ GALLO, Manuel. Economía Política en la Historia de México. 6ª ed., México, Ed. Ediciones "El Caballito", S.A., 1973. p. 418.
- PETRÓLEOS MEXICANOS. El Petróleo. 11ª ed., México. 1971. p. 164.
- SECRETARÍA DE ENERGÍA. Producción de Petroquímicos Nacional y de Pemex. Estadísticas. <http://www.energía.gob.mx>
- SECRETARÍA DE ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL. La Verdad sobre la Expropiación de los bienes de las Empresas Petroleras. 2ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 1983. p. 27.
- SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO. Legislación Petrolera 1783-1921. México. p. 35.

APÉNDICE 1

PRODUCTOS PETROQUÍMICOS

Acuerdo del 13 de enero de 1980	Resolución del 13 de octubre de 1986		Resolución del 17 de agosto de 1992	
básicos	básicos	secundarios	básicos	secundarios
1. etileno	1. acetaldehído	1. acetato de vinilo	1. etano	1. acetileno
2. polietileno	2. acetónitrilo	2. acetileno	2. propano	2. amoniaco
3. propileno	3. acrilonitrilo	3. ácido acético	3. butanos	3. benceno
4. polipropileno	4. alfaolefinas	4. ácido acrílico	4. pentanos	4. butadieno
5. dodecibenceno	5. amoniaco	5. ácido cianhídrico	5. hexano	5. butilenos
6. benceno	6. benceno	6. acroleína	6. heptano	6. etileno
7. tolueno	7. butadieno	7. alicós 5,8 y 9	7. materia prima para negro de humo	7. metanol
8. xileno	8. ciclohexano	8. alcohol alílico	8. naftas	8. N-parafinas
9. estireno	9. cloruro de vinilo	9. alcohol laurílico		9. ortoxileno
10. butadieno	10. cumeno	10. alcoholes oxo		10. paraxileno
11. metanol	11. dicloroetano	11. anhídrido acético		11. propileno
12. isopropanol	12. dodecibenceno	12. aromina 150		12. tolueno
13. cloruro de etilo	13. estireno	13. N-butanol		13. xilenos
14. bicloruro de etileno	14. etano	14. butiraldehído		
15. cumeno	15. éter metilbutílico	15. cloroformo		
16. amoniaco.	16. etilbenceno	16. cloropreno		
	17. etileno	17. cloruro de alilo		
	18. heptano	18. cloruro de etilo		
	19. hexano	19. cloruro de metileno		
	20. isopropanol	20. cloruro de metilo		
	21. materia prima para negro de humo	21. dibromuro de etileno		
	22. metanol	22. dicloruro de propileno		
	23. N-parafinas	23. etilencloridrina		
	24. olefinas internas	24. 2-etilhexanol		
	25. ortoxileno	25. isopreno		
	26. óxido de etileno	26. naftaleno		
	27. paraxileno	27. noneno		
	28. pentanos	28. óxido de propileno		
	29. polietileno A.D.	29. polibutenos		
	30. polietileno B.D.	30. polipropileno		
	31. propileno	31. propileno-clorhidrina		
	32. tetramero de propileno	32. tetracloroetano		
	33. tolueno	33. tetracloruro de carbono		
	34. xilenos	34. tricloroetileno		
		35. tricloroetano		
		36. vinil tolueno		

