

ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA ENERGÍA EN MÉXICO

Víctor M. MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La norma constitucional.* III. *Desarrollo histórico constitucional de la regulación de la propiedad.* 1. *Constitución de Cádiz (1812).* 2. *La guerra de independencia.* 3. *La Constitución de 1824.* 4. *Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.* 5. *Los proyectos constitucionales de 1842.* 6. *El Acta Constitutiva y de Reformas (1847).* 7. *La Constitución de 1857.* 8. *El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865).* 9. *Las reformas a la Constitución de 1857.* IV. *La Constitución de 1917.* 1. *Antecedentes.* 2. *El texto original.* 3. *Sus reformas.* V. *El régimen vigente.*

I. INTRODUCCIÓN

En el mundo actual, con sus grandes desarrollos científicos y tecnológicos, con sus marcadas diferencias y divisiones entre los países de acuerdo con sus grados de desarrollo, el tema de la energía se reviste de capital importancia para el desarrollo y existencia misma de los pueblos y naciones.

Lejos están ya los tiempos en que el futuro de los individuos y pueblos dependía de la propia fuerza humana, de la animal y de la bondad y riqueza de la naturaleza. La energía humana y animal dejó de ser suficiente para transformar el mundo de acuerdo a las necesidades y voluntad del hombre; fue necesario encontrar distintas fuentes de energía que hicieran posible el movimiento y transformación deseados. Más adelante se aborda el conocimiento de la energía misma, y se logra medir a ésta, apareciendo también fuentes de energía cada vez más ricas y explotables. Este desarrollo aquí apenas esbozado trajo consigo la dependencia cada día mayor de hombres y pueblos de sus fuentes de energía, las que son, a fin de cuentas, fuentes de riqueza y desarrollo.

El desarrollo jurídico no puede quedar ajeno a este desarrollo. Como sistema de normas llamado a regir las relaciones sociales entre los hombres, el derecho tiene que contemplar todos aquellos aspectos que

graviten sobre la vida social. De esta manera, la regulación jurídica de la energía y sus fuentes no puede dejar de ser abordada por el derecho en sus distintas ramas o especialidades, ya sea de una manera general, o más específica en relación con las propias fuentes y la importancia que cada una de ellas va teniendo para la vida social. Así es fácil ver el desarrollo que tienen en su momento las normas en materia de minería, de electricidad, de hidrocarburos, y últimamente de la energía nuclear o atómica, habiendo quienes hablan ya de una rama específica del derecho dedicada a la regulación de esta última fuente de energía.¹

Especial importancia han revestido para el derecho algunas de las formas o manifestaciones de la energía, como sucede de manera especial con la energía eléctrica y su naturaleza jurídica, la cual ha sido tema de investigación y de profundos debates entre los civilistas de todo el mundo, los que de manera general han concluido en considerar a la energía eléctrica como una cosa, bien mueble, para los fines propios del derecho civil.² Lo adecuado o inadecuado de esta conceptualización no es tema para abordar en este trabajo, sin embargo nos sirve de ejemplo sobre lo complicado que resulta abordar el tema de la energía desde un punto de vista jurídico.

Esta dificultad para conceptualizar a la energía bajo la óptica del derecho, se presenta también a nivel constitucional. La Constitución no nos dice, ni debe hacerlo, qué es la energía, cuáles son sus manifestaciones, etcétera. La Constitución simplemente debe establecer un marco jurídico de referencia que permita abordar la problemática relativa a la energía que resulte relevante para el sistema jurídico.

Este marco jurídico de referencia conformaría lo que podríamos denominar el régimen jurídico constitucional de la energía. Sin embargo, hablar de un régimen jurídico implicaría una ordenación sistematizada y completa de la materia, lo que en nuestra opinión no sucede en nuestra Constitución vigente, la que aborda la energía por lo general de manera indirecta en relación con la propiedad y el aprovechamiento de sus fuentes, así como en relación con la prestación del servicio público de distribución de energía eléctrica. De ahí que hayamos optado por titular a este ensayo como "Aspectos constitucionales de la energía en México".

¹ Vid., Francoz Rigalt, Antonio, *Los principios y las instituciones relativas al derecho de la energía nuclear. La política nuclear*, México, UNAM, 1988.

² Vid., Allende, Guillermo L., "Naturaleza jurídica de la energía", *La Ley*, Buenos Aires, 17 de junio de 1965, pp. 1-7.

Sin embargo, hemos de hacer evidente que la normativa constitucional vigente en nuestro país, no es fruto del azar o de la simple voluntad del legislador constitucional, sino del propio desarrollo en el conocimiento y aprovechamiento de la energía en nuestro devenir histórico como nación. De ahí que sea conveniente seguir el desarrollo histórico de nuestras normas constitucionales relativas a la materia, con el fin de tener un conocimiento más claro y completo de nuestra normativa vigente.

Como comentamos líneas arriba, la regulación que nuestra Constitución vigente hace de la energía gira en torno del régimen de la propiedad, establecido en la misma, de ahí que decidamos seguir el desarrollo histórico de las normas constitucionales relativas a la propiedad.

II. LA NORMA CONSTITUCIONAL³

Antes de abordar el estudio concreto de las normas constitucionales, quisiéramos hacer explícitas algunas de sus características más importantes, las que las diferencian del resto de las normas del ordenamiento jurídico, y resaltan la importancia de su contenido:

a) *Tienen supremacía jerárquica sobre las demás normas.* La Constitución es la norma suprema de todo el sistema jurídico, se encuentra jerárquicamente por encima de todas las demás normas, las que han de ser acordes con los contenidos de la misma. Así, la Constitución contiene los principios que han de informar a todo el ordenamiento.

b) *Es fuente formal y material de todo el ordenamiento.* Los principios establecidos en la Constitución deben ser desarrollados por las demás normas inferiores jerárquicamente a ella. Los contenidos de estas últimas normas nunca podrán contravenir lo establecido por la Constitución. Asimismo, la Constitución establece los procedimientos para la creación de las demás normas del ordenamiento, las que forzosamente habrán de ser elaboradas de acuerdo con esos procedimientos y por los órganos que la propia Constitución establece en cada caso.

c) *Es creada por un órgano constituyente.* Todas las normas del sistema jurídico son creadas por alguno de los tres poderes constituidos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), mientras que las normas constitucionales son creadas por el Congreso Constituyente, órgano que precisamente es el único que no es constituido; salvo en el caso de las

³ Vid., Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo, "Derecho Constitucional" *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, 1981, tomo I, pp. 109-197.

reformas a la Constitución, las que se realizan por el llamado constituyente permanente, o poder revisor, que sí es un órgano constituido precisamente por la propia Constitución para ese fin.

d) Su procedimiento de creación es distinto. La norma constitucional difiere también del resto de las normas dictadas por el Legislativo, no sólo en cuanto al órgano que las crea (constituyente permanente), sino en cuanto al procedimiento especial que se requiere para hacerlo, de acuerdo con lo establecido por el artículo 135 de la Constitución, el cual señala quórum mayor para las votaciones que el de las demás leyes, además de la necesidad de aprobación de la mayoría de las legislaturas locales. Este procedimiento permite calificar a nuestra Constitución como rígida, de acuerdo con la clasificación establecida por Bryce.

III. DESARROLLO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DE LA REGULACIÓN DE LA PROPIEDAD ⁴

Pasemos ahora al análisis de las normas relativas a la propiedad en nuestra historia constitucional. Es importante señalar, muchas de las normas que comentaremos en este apartado no tienen relación directa con la energía como tema central de este trabajo, sin embargo consideramos importante incluirlas para tener el panorama concreto de la evolución del régimen de la propiedad.

1. Constitución de Cádiz (1812)

La Constitución gaditana de 1812, si bien no es una Constitución mexicana, sino española, y aunque fue expedida una vez que ya se había iniciado la guerra de independencia en nuestro país, sin embargo sí tuvo vigencia en la entonces aún Nueva España, de ahí que optemos por incluirla en este repaso histórico que de esta manera iniciamos con esta fecha: 1812.

La Constitución de Cádiz se caracterizó por no incluir en su texto una declaración de derechos, de ahí que no consagrara el derecho a la propiedad privada, sin embargo sí consagra este derecho de una forma negativa, como una restricción a las facultades del monarca. Así,

⁴ Por separado, anexamos la transcripción de las normas más relevantes en materia de propiedad incluidas en nuestros textos constitucionales y proyectos. La mayoría de los textos aquí comentados pueden encontrarse en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1978*; 8^a ed., México, Porrúa, 1978.

en su artículo 172, dispone que el rey no puede “tomar propiedad de ningún particular, ni turbarle su posesión, uso o aprovechamiento de ella”.

De la misma manera, en el artículo 73, dentro de la fórmula del juramento que el rey debía hacer al asumir el trono, se incluía la frase “que no tomaré jamás a nadie de su propiedad”.

Es evidente que en la Constitución de Cádiz se expresa también el individualismo y el derecho natural racionalista que fue motor de la Revolución francesa y que se expresó en la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789* y en las constituciones posteriores. De ahí que el derecho de propiedad y el respeto al mismo fuera considerado como fundamental para toda sociedad política. Veremos que esta concepción se permeó en todo nuestro constitucionalismo del siglo XIX.

Por último, también es importante señalar, ya que se trata de una disposición que heredamos, que el mismo artículo 172 establecía la posibilidad de ocupar la propiedad privada en caso de utilidad común y por medio de indemnización.

2. *La guerra de independencia*

Durante nuestra guerra de independencia, los caudillos que convencidos de la misma luchaban en ella, tenían también la preocupación de dotar a la nueva nación de normas jurídicas que plasmaran el ideario propio de la independencia y dieran existencia jurídica al nuevo Estado que habría de surgir.

a) *Sentimientos de la Nación (1813)*. Redactados por Morelos, sin ser una Constitución, los Sentimientos de la Nación es un documento de gran importancia, por expresar la concepción de la nación a que aspiraba Morelos, y por haber sido redactados para transmitir al Congreso Constituyente dicha concepción.

Dicho documento tan sólo incluía un artículo relativo a la propiedad, estableciendo el respeto de la misma y la sanción para los infractores (artículo 17).

b) *Constitución de Apatzingán (1814)*. Se trata del primer texto constitucional mexicano, aunque en la doctrina se discute su carácter de Constitución, debido a la pobre representatividad del Congreso que la sancionó y a que en realidad no tuvo vigencia en nuestro país. Sin embargo, su importancia como documento histórico es indudable.

Son diversos los artículos que en este documento hacen referencia a la propiedad, a la que considera junto con la igualdad, la seguridad

y la libertad como la razón de ser de la misma organización social, siguiendo fielmente a la Declaración francesa antes citada. Así lo establece el artículo 24: "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas".

A continuación el artículo 34 consagra el derecho a la propiedad privada, y el 35 permite su ocupación con derecho a justa compensación. Además, entre las competencias del "Supremo Gobierno", se establece la de tutelar, entre otros, el derecho de propiedad, "usando de todos los recursos que le franquearán las leyes".

Revisten interés en cuanto a la libertad de actividad económica los artículos 38 y 117. El primero de ellos establece que "Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos", y el segundo establece como competencia del Congreso el "Favorecer todas las ramas de la industria . . .".

c) *El Plan de Iguala (1821)*. Aunque no es una Constitución es el Plan que proclama Iturbide y al amparo del cual se logra la independencia de México. El documento es breve y por sus propias características es poco lo que puede concluir sobre nuestro tema, simplemente señalemos que en el artículo 13 se establecía la protección de la propiedad de todos los habitantes.

d) *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822)*. No obstante que la independencia de México se logra formalmente en 1821, es el sentir de diversos autores y el nuestro propio, que la independencia real no se alcanza sino hasta la caída del Imperio de Iturbide y se empieza a construir una nación y un orden jurídico congruente con los postulados de los caudillos de la independencia, lo que no se había expresado ni en la declaración de independencia, ni en los Tratados de Córdoba, ni mucho menos en la normativa expedida por Iturbide.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, aunque no es una Constitución venía a hacer las veces de tal, de ahí su inclusión en este panorama. Seguía en su artículo 9 al 24 de la Constitución de Apatzingán, estableciendo como objeto del gobierno la garantía de los derechos de "libertad, propiedad, seguridad e igualdad legal". El artículo 12 declara a la propiedad como inviolable, y el 13 establece la posibilidad de ocupación de la propiedad particular "para el interés común legalmente justificado" y con la respectiva indemnización.

Una protección extra a la propiedad privada que habrá de repetirse a partir de ahora en todos nuestros textos constitucionales, se contiene en el artículo 75, al prohibir la confiscación de bienes como pena en materia penal.

3. *La Constitución de 1824*

La completa independencia de México se logra, en realidad, hasta la caída del Imperio de Iturbide. El Congreso recién restaurado por el propio Iturbide se da a la tarea de organizar, ahora ya con toda libertad, las formas jurídicas y políticas del Estado mexicano.

Antes de elaborar la Constitución, se publicó un *Plan de la Constitución Política Mexicana (1823)*, donde se sentaron las bases de la forma de organización que habría de seguir la Constitución. En relación con la propiedad, desde el artículo primero, parágrafo tercero se reconocía a ésta como uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos, aunque se establecía la posibilidad de limitarlo legalmente.

La *Constitución de 1824*, nuestro primer texto constitucional del México independiente, siguió en cuanto a los derechos individuales a la Constitución de Cádiz, razón por la que no incluyó una declaración de derechos. Así, la propiedad privada está garantizada, como en la Constitución gaditana, de forma negativa, como una restricción a las facultades del presidente, en la fracción III del artículo 112, conceputada de manera que la propiedad incluye la posesión, uso y aprovechamiento de los bienes que ampara.

Se permite en la misma fracción la expropiación por causa de utilidad general con indemnización justa para el propietario, que habría de ser fijada “a juicio de hombres buenos” elegidos por el afectado y el gobierno. Además la expropiación en sí requeriría la previa aprobación del Senado.

El artículo 147 prohibía, de manera tajante, la pena de confiscación de bienes.

4. *Las Siete Leyes Constitucionales de 1836*

En 1836, tras el triunfo de conservadores sobre liberales es expedida una nueva Constitución, conocida con el nombre de Siete Leyes Constitucionales, ya que precisamente está conformada por siete leyes que abordan distintas materias constitucionales. En relación con la propiedad contiene disposiciones en cuatro de las siete.

En el artículo 2º, fracción III de la Primera Ley se establece la propiedad privada como uno de los derechos del mexicano, con la posibilidad de expropiación por causa de pública utilidad, la que deberá establecerse por el presidente junto con sus ministros en la capital y por el gobierno y junta departamental en los departamentos (con el régimen centralista los Estados de la Federación pasaron a convertirse en departamentos). La indemnización habría de ser tasada por peritos de acuerdo con las normas del derecho civil.

Un elemento importante es que la expropiación podía ser reclamada ante la Suprema Corte o ante el Tribunal Superior del departamento respectivo; y la simple interposición de la reclamación suspendía la ejecución hasta el fallo.

También se establecía, que el Congreso no podía privar a nadie de su propiedad (Ley Tercera, artículo 45), lo mismo regía para el presidente de la República (Ley Cuarta, artículo 18), así como la prohibición del embargo de bienes como pena (Ley Quinta, artículo 50), o el embargo de bienes más allá de los casos de delitos que implicaran responsabilidad pecuniaria (Ley Quinta, artículo 45).

El régimen centralista establecido en 1836, tenía pretensiones de ser duradero, los cargos se atribuían para períodos muy largos, e incluso se estableció que las Siete Leyes Constitucionales no podrían reformarse sino hasta pasados seis años; sin embargo, el régimen centralista no fue lo bueno ni lo estable que se pretendió, pues ya en 1840, se presentó un proyecto de Constitución, que abandonaba la forma de leyes para volver a un texto constitucional.

En el *Proyecto de Constitución de 1840*, el artículo noveno estaba dedicado a los derechos del mexicano, donde se garantizaba la propiedad privada (fracción IX) y se repetía el régimen establecido en 1836 para la expropiación por causa de utilidad pública (fracciones X y XI); además se mantenía la prohibición de imponer como pena la confiscación de bienes (fracción XII).

De la misma forma, el artículo 64, fracción III, mantenía la prohibición para el Congreso Nacional de privar de su propiedad a ningún individuo o corporación.

5. *Los proyectos constitucionales de 1842*

El año de 1842 es un año de gran importancia para el derecho constitucional mexicano, pues a pesar de que en ese año no se expide ningún texto constitucional, el Congreso generó tres proyectos de Cons-

titución. Uno, el primer proyecto de la Comisión, el segundo correspondiente al voto particular de una minoría de la Comisión formada por don Mariano Otero, Espinoza de los Monteros y Muñoz Ledo, y, finalmente, el segundo proyecto de la Comisión.

Estos proyectos son importantes especialmente por su contenido en materia de derechos humanos, que fue de gran influencia en nuestro constitucionalismo posterior, incluso en el voto particular de la minoría se esbozó ya una institución que hoy día es base de nuestro sistema jurídico, como es el amparo. Pero veamos el tratamiento a la propiedad en cada uno de los proyectos.

a) *Primer proyecto de 1842.* En el artículo 7, este proyecto reconocía a todos “el goce perpetuo de los derechos de libertad, igualdad, seguridad y propiedad”. En la fracción XV del mismo artículo la propiedad es considerada como inviolable, y se establece que ésta podrá consistir “en cosas, en acciones, en derechos o en el ejercicio de una profesión o industria”.

Es interesante esta concepción de la propiedad privada que incluía las libertades de trabajo e industria. Evidentemente, de acuerdo con las concepciones de la época el trabajo era una mercancía que podía libremente venderse, de acuerdo con las normas del derecho civil, como cualquier otro bien. Esta concepción de la propiedad no hechó raíces en nuestro constitucionalismo, además de que el posterior desarrollo del derecho social y especialmente del derecho del trabajo, hicieron imposible el seguimiento de este tipo de concepciones.

La misma fracción XV establecía también innovaciones importantes en cuanto a la expropiación por utilidad pública, para la cual se exigía la *previa indemnización*, y se delegaba a una ley constitucional disponer el procedimiento que había de seguirse para llevarla a cabo.

Un ejemplo de la importancia que la propiedad privada tenía en la sociedad y las concepciones sociales de la época, es lo establecido en el artículo 14, fracción V, en el sentido de considerar como mexicanos a los extranjeros que licitamente hubiesen adquirido bienes raíces en la República, por ese sólo hecho. Esta es una disposición que pronto fue abandonada por nuestras normas constitucionales.

Finalmente, en el artículo 120 se prohibió la pena de confiscación de bienes.

b) *Voto particular de la minoría.* Como ya lo comentamos antes, el voto particular de la minoría de la Comisión de Constitución del Congreso, no se refería a aspectos particulares, sino que estaba constituido

por un proyecto completo de texto constitucional, en algunos casos con cambios importantes.

La disposición en relación a considerar mexicanos a los extranjeros que adquieran bienes en el país, aparece en la fracción III del artículo 1º, mientras que los derechos ya no se plasman como lo hacia el anterior proyecto en el artículo 7º, sino que en el 5º se establecen las garantías que la Constitución otorga a los derechos del hombre, y en la fracción V se garantiza el derecho de propiedad, estableciéndose la prohibición de exigir préstamos forzados o gravar la propiedad más allá de las contribuciones establecidas por el cuerpo legislativo.

En relación a la expropiación por utilidad pública, a la que se conceptúa en la misma fracción como "venta forzada", se establece que en adelante habrá de decretarla, por sentencia, la Suprema Corte (o el Tribunal Superior de cada Estado) y a petición del Poder Legislativo, en los casos que marcara la ley. La propuesta de modificación es radical, pues en las disposiciones anteriores, quien determinaba y realizaba la expropiación era el Ejecutivo, que ahora quedaba al margen, sólo como autoridad ejecutora de lo solicitado y sentenciado por los otros poderes.

En el mismo artículo, en la fracción XIII, se prohibía la confiscación general y parcial de bienes como pena, aunque en la V se permitía el embargo en los casos de responsabilidad pecuniaria y sólo en proporción a ella, de acuerdo con la ley.

c) *Segundo proyecto de 1842.* En relación con la propiedad, este segundo proyecto siguió, con unas cuantas modificaciones, lo establecido por el primer proyecto, ya que no recogió el sistema planteado por el voto de la minoría en relación con la expropiación por utilidad pública.

La disposición sobre conceder nacionalidad mexicana a los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República se incluyó en la fracción VI del artículo 4º. La consagración del derecho a la propiedad privada quedó plasmada en el artículo 13 y su fracción XXIV, que literalmente decía: "La propiedad queda afianzada por esta Constitución", y se seguía el modelo mencionado.

Vale la pena citar dos fracciones del artículo 70, que establecían las competencias del Congreso Nacional. En primer lugar la fracción XXIV, que tiene importancia para nuestra materia, pues encargaba al Congreso "Fomentar y proteger la industria nacional", y la fracción XXXVI, que lo facultaba para establecer las condiciones para la adquisición de bienes raíces por los extranjeros.

d) Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843). El segundo proyecto de 1842, contuvo algunas disposiciones que provocaron el descontento del sector conservador y llevaron a su no aprobación, sin embargo, la Constitución de 1836 ya no podía seguir vigente mucho tiempo más, esto motivó la expedición en 1843 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, que vinieron a hacer las veces de Constitución durante algunos años.

En relación con la propiedad contenía las siguientes disposiciones: en el artículo 9º se consagraban los "Derechos de los habitantes de la República"; la fracción XII estipulaba la prohibición de gravar con más contribuciones que las establecidas por el Poder Legislativo o las asambleas departamentales.

El carácter inviolable de la propiedad se determinaba en la fracción XIII del mismo artículo, así como la posibilidad de expropiación por utilidad pública en relación con la cual se seguía el modelo establecido en el primer proyecto de 1842, manteniéndose el requisito de la previa indemnización.

En relación con los extranjeros, el artículo 13 ya no los consideraba mexicanos por el sólo hecho de adquirir bienes raíces en la República, sino que les daba derecho a carta de naturaleza, con el único requisito de que la pidieran.

Sobre la materia de embargos y la confiscación de bienes, se mantenían en el artículo 179 las prohibiciones de los textos anteriores, y la fracción XII del artículo 134 establecía, como competencia de las Asambleas departamentales, el "fomentar la agricultura, la industria y demás ramas de la prosperidad".

6. *El Acta Constitutiva y de Reformas (1847)*

En el año de 1847, se expidió el Acta Constitutiva y de Reformas, que significó la victoria del grupo liberal sobre el conservador, la restauración de la vigencia de la Constitución de 1824 y la vuelta al régimen federal. La intención original del Congreso era reformar de manera completa la Constitución de 1824, sin embargo, la premura con que era necesario dotar de Constitución al país que se enfrentaba en guerra a los Estados Unidos, obligó al Congreso a aceptar finalmente la propuesta de *Acta*, presentada como voto particular por don María-no Otero.

Las propias limitaciones en extensión de este documento implicaron, que en materia de propiedad, no contuviera más que el reconocimiento

de la misma como derecho a garantizar por el orden jurídico, de acuerdo con lo establecido por el Acta en el artículo quinto.

Sin embargo, las pocas reformas incluidas en el Acta, no lograron adaptar la Constitución de 1824 a la nueva realidad que había de regir, ni mucho menos lograron terminar con las eternas pugnas entre liberales y conservadores, lo que propició la expedición en 1853 de unas *Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución*. Este documento representó la última estancia en el poder de Santa Anna, y nunca fue expedida la Constitución (centralista) que el título del documento prometía.

En relación con nuestro tema, vale la pena comentar la creación en el artículo 1.3. de las Bases del Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, que tenía entre otras competencias la de "Formación de la estadística general, de la industria agrícola, minera y mercantil, siguiendo en cada año el movimiento que estas ramas tengan", además del fomento de esas mismas actividades.

La vigencia de las Bases fue tan breve como la vida del régimen que las expidió, pues en 1855 se expidió el *Estatuto Orgánico Provisional de la República*, en el que se vuelve al federalismo y se intuye ya la convicción de la necesidad de expedir una nueva Constitución.

El Estatuto tiene una amplia gama de disposiciones relacionadas con la propiedad, el fomento de la industria, etcétera, que a continuación comentaremos. En relación con los extranjeros que adquieran bienes raíces en el país, mantiene en el artículo 13, la posibilidad de otorgarles carta de naturalización sin más requisitos que el solicitarla, y en el artículo 30 se garantiza la propiedad como derecho, que, de acuerdo con el artículo 63 sería inviolable y podría consistir en "bienes, derechos o en el ejercicio de alguna profesión o industria". Además se consignaban las libertades de trabajo e industria, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes para asegurar el buen servicio público (artículo 62).

En relación con la expropiación por utilidad pública, simplemente se consignaba la posibilidad de realizarla, con los requisitos de que fuera legalmente comprobada y previa y competente indemnización, sin fijarse el procedimiento a seguir ni los recursos del particular contra el acto que la determinara, dejándose a una ley posterior el determinar los casos de obras de utilidad pública, aunque se señalaba que serían aquellas "que tienen por objeto proporcionar a la nación usos y goces de beneficio común" (artículos 65 y 66).

Se establecía la posibilidad de disfrutar de privilegios para el uso y aprovechamiento de la propiedad a los inventores y perfeccionadores de algún ramo de la industria, lo mismo que a los introductores de innovaciones en el ramo industrial (artículo 68). Además, tanto para la propiedad raíz, como la industria fabril y el comercio extranjero se estableció la prohibición a los gobernadores de establecer impuestos, siendo esta facultad del gobierno General (artículo 109).

7. *La Constitución de 1857*

En 1856 se reúne un nuevo Congreso Constituyente, en su dictamen que presenta la Comisión de Constitución, resalta la necesidad de incluir en el nuevo texto constitucional una clara y completa declaración de derechos, que limitara claramente a la autoridad:

Si es verdad que la Constitución de 1824 tuvo presentes algunos principios que reconocían la libertad y los derechos del hombre, poniendo determinadas restricciones al Poder Ejecutivo, y fijando reglas generales para la administración de justicia, no puede negarse que sus preceptos en esta parte, además de ser incompletos, porque no limitaban de un modo preciso la esfera de todas las autoridades del país, dieron también lugar a opiniones erróneas o conjeturas peligrosas, que engendraron la incertidumbre y la duda sobre un punto de capital importancia.⁵

Con esta óptica, la Comisión presentó al Congreso su proyecto de Constitución, que en lo relativo a nuestra materia contenía las siguientes disposiciones:

En relación con las libertades de industria y trabajo, éstas quedaban consagradas en el artículo 17, y no podrían ser coartadas ni siquiera por la ley, salvo los privilegios concedidos a inventores e introductores de mejoras. Además, en el artículo 20 se prohibían los monopolios y las prohibiciones a título de protección a la industria.

La garantía a la propiedad la establecía el artículo 21, aunque superditaba el ejercicio del derecho a la ley. El artículo 23 establecía la posibilidad de expropiación por causa de utilidad pública mediante previa indemnización. De acuerdo con los artículos 21 y 26 se podría privar de su propiedad y derechos a los individuos, en los casos previstos por la ley, pero únicamente mediante sentencia legalmente dictada.

⁵ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 533.

Es de notarse la diferente concepción del derecho a la propiedad plasmada ya en este texto, en relación con el de nuestros primeros textos constitucionales, que concebían un derecho de propiedad natural, inviolable, absoluto. En cambio en este texto ya es un derecho de propiedad limitado por la sociedad misma y por los propios individuos que la integran. Se está gestando ya la concepción de la propiedad que en 1917 será eje de los derechos sociales plasmados en la Constitución producto de la Revolución social de 1910.

Esto es más claro aún en el voto particular presentado por don Ponciano Arriaga, quien, movido por las grandes desigualdades sociales existentes en el país y ante las grandes acumulaciones de riqueza, se plantea de alguna manera la función social de la propiedad:

...Uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece nuestro país, y que debiera merecer una atención exclusiva de sus legisladores cuando se trata de su código fundamental, consiste en la monstruosa división de la propiedad territorial.

Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo.⁶

Y resalta don Ponciano Arriaga la necesidad de sacar de esa pobreza tan apremiante a los mexicanos, para lograr la constitución de una verdadera sociedad política fundada en la democracia: "Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad".⁷

Es clara la preocupación del diputado constituyente ante la ineeficacia de las normas para solucionar los problemas reales, más adelante comenta: "Se proclaman ideas y se olvidan las cosas";⁸ cuantas veces el pueblo ha podido y puede dirigir esta queja a nuestros legisladores y gobernantes. Las mentiras dichas mil veces pueden llegar a ser creídas, pero nunca pueden convertirse en verdades; ésta es una realidad que en la materia que abordamos no debe ser olvidada.

⁶ *Ibid.*, pp. 573-574.

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*, p. 574.

Con estas ideas don Ponciano Arriaga presentó un buen número de propuestas para la regulación de la propiedad, resaltando la 9^a, por cuanto establecía un novedoso sistema para evitar que quedaran sin explotarse riquezas existentes en el país, vinculando tanto a los particulares como a los gobiernos.⁹

Finalmente, el proyecto de Constitución de la Comisión incluía la prohibición de la confiscación de bienes como pena (artículo 29), y en relación con los extranjeros que adquirieran bienes raíces en el país, volvía al sistema en que por ese sólo hecho se les reconocía la calidad de mexicanos, aunque señalando que esto sería siempre y cuando dichos individuos no manifestaran “expresamente la resolución de conservar su nacionalidad” (artículo 35).

El texto de la Constitución, finalmente aprobado en 1857, recogía casi íntegramente, en lo que a nuestra materia se refiere, lo propuesto por la Comisión en su proyecto (*vid.*, artículos 4, 22, 27, 28 y 30), aunque con dos importantes innovaciones. En primer lugar, en el artículo 27 se establecía que:

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

El sentido de la disposición es claro, evitar que la tierra se encuentre en manos de personas morales que por sus propias características no harían la adecuada explotación de la misma, además de evitar la desmesurada acumulación de riqueza en unas cuantas manos. Esta disposición, como veremos dio pie a la expedición de algunas de las leyes de reforma.

La disposición en sí implica una concepción social del derecho de propiedad que no puede ser en sí mismo absoluto, y se complementa con la disposición de la fracción XXIV del artículo 72, que atribuye facultades al Congreso para: “Fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos”; así el carácter social de estas disposiciones está en no dejar sin explotar la riqueza existente, y en el no permitir que ésta se acumule en unas

⁹ *Cfr.*, *idem*, p. 594.

cuantas manos, se trata de riqueza de la nación de la que todos tienen derecho a participar.

8. *El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865)*

Antes de abordar el contenido del Estatuto Provisional expedido por Maximiliano, quisieramos comentar, aunque no se trate de un texto constitucional, el contenido de la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos expedida en 1859, ya que su importancia para la reforma y la concepción constitucional posterior del derecho a la propiedad lo justifican.

Los motivos que propiciaron la expedición de dicha ley son claros en los considerandos de la misma:

Que dilapidando el clero caudales que los fieles le habían confiado para objetos piadosos, los invierte en la destrucción general, sosteniendo y ensangrentando cada día más la lucha fratricida que promovió en desconocimiento de la autoridad legítima, y negando que la República pueda constituirse como mejor crea que a ella convenga.¹⁰

De esta manera la ley despojó al clero de todos sus bienes, los que pasaron al dominio (esto es a propiedad) de la nación (artículo 1º), aunque se deja a una ley posterior el establecer el procedimiento para llevar esto a cabo (artículo 2º).

No se trata aquí de exponer opiniones sobre la conveniencia o no del contenido de las leyes de reforma, o sobre el anticlericalismo de las mismas, sino de resaltar el hecho claramente expresado por la ley que comentamos, donde no se considera la preocupación por el aprovechamiento de la riqueza, ni mucho menos por la participación de todos los mexicanos en la misma, de lo que se trata es simplemente de quitar los medios y recursos a un enemigo político, que en ese momento era el clero. Sin embargo, es evidente que esta concepción se permeó a nuestro constitucionalismo posterior con distintas expresiones, como más adelante veremos.

En relación a nuestra materia, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido por Maximiliano, contenía una pobre regulación, pues se limitaba, dentro de su concepción liberal individualista, a

¹⁰ *Idem*, p. 638.

tutelar el derecho a la propiedad, que como tal se garantizaba por el gobierno del emperador a todos los habitantes del imperio, de acuerdo con el artículo 58.

En el artículo 68 se establecía que la propiedad sería inviolable, aunque podría ocuparse por utilidad pública mediante previa indemnización, dejando a una ley posterior el fijar el procedimiento para llevarla a cabo; y el artículo 71 prohibía la confiscación de bienes.

En relación con los extranjeros que adquirieran "propiedad territorial" en el imperio, de acuerdo con el artículo 53, serían mexicanos por ese solo hecho.

Es de resaltarse, que para esa época el problema de la energía y sus fuentes era ya una realidad en México, con la explotación de carbón y de petróleo, e incluso el mismo Maximiliano otorgó concesiones para tal fin. Aunque la explotación del petróleo en realidad era simplemente superficial, pues no fue sino hasta 1869 que se perforó en México el primer pozo petrolero.¹¹

9. *Las reformas a la Constitución de 1857*

Nos referiremos únicamente a tres reformas hechas a la Constitución de 1857 y que creemos son de importancia en cuanto contribuyeron a la formación del régimen que en nuestra materia se plasma en nuestra Constitución vigente.

En primer lugar la reforma del 14 de diciembre de 1883, a la fracción X del artículo 72, que originalmente facultaba al Congreso para establecer las bases de la legislación mercantil, y que a partir de esa fecha quedaba facultado también para legislar en materia de minería (que incluía el petróleo) y de instituciones bancarias.

Otra reforma a que nos referimos es la del 14 de mayo de 1901, que reformó el segundo párrafo del artículo 27, y le anexó un tercero. El original segundo párrafo del artículo 27 prohibía la adquisición o administración de bienes raíces (más allá de los estrictamente necesarios para sus objetos) a todas las corporaciones civiles o eclesiásticas. La reforma vino a precisar dicha prohibición sólo para las instituciones religiosas y las civiles vinculadas a ellas, agregando la prohibición de adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

¹¹ Cfr., "Cronología de la industria petrolera mexicana", *El petróleo en México y en el mundo*, México, CONACYT, 1979, pp. 243-344.

El tercer párrafo agregado facultaba además a dichas instituciones civiles, vinculadas al clero, para adquirir y administrar los inmuebles y capitales necesarios a sus fines y sostenimiento.

Finalmente, el 20 de junio de 1908, se reformó la fracción XXII del artículo 72, facultando al Congreso para determinar cuáles serían las aguas de jurisdicción federal y señalar su uso y aprovechamiento. Se trata de una disposición que más adelante tendrá relevancia al facilitar el uso de energía hidráulica.

IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Llegamos ya a la parte medular de este trabajo, nuestra Constitución vigente, sin embargo, si queremos entender realmente las instituciones y disposiciones actuales, hemos de revisar el nacimiento y desarrollo de las mismas, de ahí que hayamos decidido presentar el contenido de este apartado en tres secciones: la primera dedicada a los antecedentes más inmediatos relativos a nuestra materia. Creemos que esto es importante, en cuanto la Constitución de 1917 plasma en su articulado una totalmente nueva concepción de la propiedad, y da un nuevo sentido a la misma. La segunda sección la dedicaremos a presentar la reglamentación del tema de este trabajo en el texto original de la Constitución, y, finalmente, la tercera estará dedicada a las reformas y actualizaciones que dicha reglamentación ha sufrido en estos setenta y dos años de vigencia.

1. Antecedentes

Siguiendo con la metodología hasta ahora utilizada no analizaremos aquí los hechos históricos antecedentes de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917, sino sólo algunos documentos que consideramos relevantes al desarrollo de nuestro tema.

a) *El Programa del Partido Liberal Mexicano (1906)*. La situación económica y política vivida durante el porfiriato propició el desarrollo de un liberalismo mexicano de carácter social que fue un motor importante de los acontecimientos de principios de siglo. De gran trascendencia fue el Programa del Partido Liberal Mexicano del 1º de julio de 1906, por expresar de manera concreta y precisa el pensamiento predominante de ese grupo. Como veremos, en materia de propiedad resurge la preocupación porque ésta no se acumule en unas

cuantas manos y porque la mayoría de los mexicanos tuvieran acceso a la riqueza, así no se plasma ya la consagración del derecho a la propiedad privada, sino que se atribuyen a la misma fines más concretos y precisos de carácter social.

En relación a los extranjeros adquirentes de bienes raíces, el artículo 15, si bien les concede el carácter de mexicanos por ese sólo hecho, también por ese sólo hecho se considera que pierden su nacionalidad primitiva. A más de lo muy criticable que puede tener en lo técnico esta propuesta, es clara la intención de proteger a la nación, más que tutelar el ejercicio de un derecho individual.

El programa no dejó de incluir propuestas en relación con la Iglesia y el clero, herencias del anticlericalismo de la Reforma, así se proponía considerar a los templos como negocios mercantiles, obligándoles a pagar los impuestos correspondientes (artículo 17). También se pugnaba por la realización efectiva de lo mandado en la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, al exigir la nacionalización de los bienes que el clero poseía por medio de testaferros (artículo 18).

En el artículo 34 se establecía la obligación de los dueños de las tierras de hacerlas productivas, ordenándose en caso contrario la ocupación de las mismas por el Estado para entregarlas a cualquiera que estuviera dispuesto a dedicarlas a la producción agrícola (artículo 36), además de que se planteaba la creación por el Estado de un Banco Agrícola, a fin de que contaran con elementos para acceder a la explotación de la tierra también los pobres (artículo 37).

Nos recuerdan estas propuestas a las hechas por don Ponciano Arriaga en el Constituyente de 1856-1857, aunque ahora con un contenido social más intenso y más claro.

b) *El Plan de San Luis Potosí (1910)*. Una realidad penosa para los propios creadores de la Reforma consistió en que la aplicación de algunas de las leyes expedidas durante la misma, como la de desamortización y las de terrenos baldíos, dieron base al despojo indiscriminado de su propiedad agraria a pequeños propietarios y en especial a las comunidades indígenas. Dichos campesinos, privados así de sus medios de sustento tuvieron que entregar su trabajo en las lacerantes condiciones que les eran impuestas en las grandes haciendas formadas, con base en esas mismas leyes, durante el porfiriato.

Fue así como la situación de penuria en que vivía el campesino fue uno de los elementos fundamentales para el estallido de la Revolución Mexicana. Esto no pudo dejar de plasmarse en el Plan de San Luis,

punto de partida de la Revolución, por lo que quisiéramos transcribir aquí un párrafo del mismo, claramente elocuente al respecto:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores, los terrenos de que se les despojó de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos.¹²

Como podemos notar, a la preocupación por una mejor distribución de la riqueza y a la convicción sobre la necesidad de explotación de la riqueza disponible por el propio bien de la nación, se agrega aquí un importante elemento que definitivamente marcará la posterior concepción de la propiedad, se trata de un elemento justicialista, al que podemos denominar justicia agraria o campesina, o incluso justicia social, como más adelante se conceptualizará.

Se trata ya no de obtener un mayor beneficio para todos, sino de reconocer el derecho de todos y cada uno de los mexicanos a las fuentes de riqueza, en especial a la tierra. Y al reconocer el derecho brota de inmediato la necesidad de hacer justicia a aquellos a los que metodicamente se les ha cerrado el acceso a dichas fuentes de riqueza, o que incluso les han sido arbitrariamente arrebatadas.

c) *El Plan de Ayala (1911)*. Es el documento por excelencia y base del agrarismo mexicano revolucionario, en él es aún más claro el elemento de justicia social a que acabamos de referirnos y que adiciona al propio Plan de San Luis. Por la fuerza de su texto nos permitimos transcribir aquí dos de sus artículos que expresan con claridad los conceptos a que nos referimos:

6. Como parte adicional al Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos y ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la

¹² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 736.

mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisán sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

d) *Proyecto de Constitución de Carranza (1916)*. El Proyecto de Constitución de Carranza presentado al Congreso de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, como es bien sabido defraudó a la mayoría de los constituyentes, que esperaban por parte del Primer Jefe un texto mucho más innovador que el que éste presentó, especialmente por la innovadora legislación en materia social que el mismo Carranza había ya expedido.

Carranza estaba convencido de la necesidad y conveniencia de un reparto de tierras, sin embargo, como él mismo lo expresa en su mensaje al Congreso, consideró que para tal fin era suficiente la disposición del artículo 27 de la Constitución de 1857, en cuanto permitía la ocupación de la propiedad privada por causa de utilidad pública, a la que tan sólo proponía agregar que la declaración fuese hecha por la autoridad administrativa, con la finalidad de hacer más operativo el instrumento legal.¹³

Pero vemos el contenido del Proyecto de Carranza en relación con nuestro tema: en el artículo 22 se prohibía la pena de confiscación de bienes, no considerando tal la aplicación total o parcial al pago de la responsabilidad civil resultante de un delito, o para el pago de impuestos o multas.

El artículo 27, como ya comentamos garantizaba la propiedad privada y permitía su ocupación por utilidad pública en los términos mencionados. La prohibición a la existencia de monopolios y estancos se consignaba en el artículo 28.

¹³ *Idem*, p. 754.

En relación con la adquisición de bienes raíces por los extranjeros se optó por exigir como requisito para tal adquisición, el que los mismos manifestaran “ante la Secretaría de Relaciones, que renuncian a su calidad de extranjeros y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación” (artículo 33), pero ya no se les concedía la nacionalidad mexicana por ese solo hecho.

Finalmente, el artículo 73 reconocía al Congreso las siguientes facultades: fracción X, para legislar sobre minería, y fracción XIX, para fijar las reglas y precios para la ocupación y enajenación de baldíos.

2. *El texto original*¹⁴

Corresponde ahora presentar, con más o menos detalle, el régimen que para nuestra materia establecía el texto original de la Constitución de 1917.

En relación con la propiedad se plasmó una concepción y un régimen totalmente nuevo, en relación con nuestros textos constitucionales, estableciendo derechos para la nación y ya no sólo para los particulares. Mas aún el derecho de propiedad de los particulares tiene su fundamento, es derivado, del derecho de propiedad originaria de la nación, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 27: “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 de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Es el rompimiento con el liberal individualismo, donde privan los derechos del individuo incluso por encima de la sociedad. Se da paso al Estado social de derecho, donde el Estado, por supuesto, tiene que someterse a la ley y a todas las disposiciones jurídicas, pero ha de ser faro de su actividad la solución de los problemas sociales y la promoción del mejoramiento de los grupos sociales más débiles y desfavorecidos.

Si la propiedad privada se constituye por un acto soberano de la nación, es consecuencia lógica de ello que la misma nación establezca

¹⁴ El texto original de la Constitución de 1917, en reproducción facsimilar puede verse en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*; 2^a ed., México, Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Manuel Porrua, 1978, tomo II.

las condiciones de ejercicio de la misma, como lo estableció el párrafo tercero del mismo artículo 27: “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...”.

La propiedad adquiere así un nuevo valor, un nuevo sentido, ya que si bien los particulares pueden aprovecharse en su beneficio de la propiedad de la tierra, ese aprovechamiento ha de ser coherente con el interés general de la sociedad, y por supuesto nunca atentar contra el mismo. No se trata de una primacía del interés general sobre el particular, sino de evitar la primacía de éste sobre aquél. El derecho individual se entiende así no como un derecho absoluto, sino limitado por su propia naturaleza, en cuanto es un derecho de un individuo que vive en sociedad y ahí es donde se da el derecho. Esta concepción plantea una sana convivencia entre el interés general y el particular, ubicando a cada uno en su exacta medida.

Y la preocupación por la justicia social se plasma en la continuación de este mismo párrafo, al establecer que la nación tendrá derecho también para “regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”.

La propiedad no se funda, como quisiera don Ponciano Arriaga en 1856, en la ocupación primera,¹⁵ sino en la soberanía de la nación. Lo que la Constitución llama derechos de la nación, no son sino ejercicio de la soberanía.

Sin embargo, la Constitución tutela y garantiza la propiedad privada, la expropiación sólo es posible mediante indemnización y por causa de utilidad pública (párrafo 2º, artículo 27), se prohíbe la confiscación de bienes (artículo 22), y nadie puede ser privado del ejercicio de ninguno de sus derechos, entre ellos la propiedad, si no es mediante juicio legal (artículo 14).

El propio párrafo tercero del artículo 27, a que hemos hecho referencia sentaba las bases de lo que se llamó reforma agraria, dictando los lineamientos para fraccionar los latifundios, crear centros de población agrícola, realizar la dotación de tierras a las comunidades que carecieran de ellas, etcétera. Establecía, en pocas palabras el régimen de la propiedad agraria en el país, bajo los criterios de justicia social a que hemos hecho referencia antes.

¹⁵ *Vid.*, Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 584.

Los párrafos 4º, 5º y 6º del artículo 27 establecieron un régimen especial de propiedad, relativo, en primer lugar (párrafo 4º), a toda la riqueza del subsuelo, incluyendo por supuesto "los combustibles sólidos; el petróleo y todos los carburos del hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos", sobre los cuales corresponde a la nación el dominio directo, que no es otra cosa sino propiedad. Este régimen especial de propiedad se refería también a todos los mares y aguas tanto interiores o exteriores (párrafo 5º).

Y el régimen especial de propiedad para dichos bienes¹⁶ lo establecía el párrafo sexto del mismo artículo, de acuerdo con el cual:

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 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.

Este régimen significa una tutela especial a la riqueza de la nación, la que no podrá ser enajenada por ningún medio, pues como indica el artículo, la propiedad de la nación es inalienable e imprescriptible. Es una tutela también a los intereses de los individuos, ya que la administración de dichos recursos por el gobierno federal, garantiza el uso de esa riqueza en beneficio del interés general y para una equitativa distribución de la riqueza.

Otras disposiciones de interés, contenidas en el propio artículo 27 son las siguientes: la fracción IV del párrafo 7º, que establecía la prohibición para las sociedades por acciones de adquirir fincas rústicas, y las dedicadas a la explotación de cualquier industria, incluida la petrolera, sólo podrían adquirir o administrar los terrenos necesarios para su funcionamiento.

¹⁶ Se ha discutido mucho sobre la naturaleza de la propiedad de la nación sobre dichos bienes, ya que la misma Constitución induce a la duda al utilizar indistintamente los términos, propiedad, dominio y dominio directo. Hoy día, las propias reformas a la Constitución y la doctrina han dejado claro el carácter de propiedad en el caso, sin embargo, en su momento el debate doctrinal revistió gran interés, tanto en este tema como en el relativo a si la concesión transmitía o no la propiedad. Un estupendo trabajo al respecto es el de Morineau, Oscar, "Régimen constitucional del subsuelo de México", *Los derechos reales y el subsuelo en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, pp. 197 y ss.

El párrafo 11º declaró revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores, los que lógicamente habían de tornarse compatibles con el nuevo régimen de la propiedad, y siendo contrarios al mismo serían declarados nulos.

Es importante en relación con las expropiaciones por causa de utilidad pública, la detallada reglamentación de las mismas en el párrafo 8º, determinándose en primer lugar que los casos serían determinados por la ley y la declaración correspondería a la autoridad administrativa. En cuanto al monto de la indemnización, éste sería el del valor catastral del bien más un diez por ciento, quedando sólo sujeto a juicio pericial y resolución judicial el exceso de valor por mejoras hechas a la propiedad.

Es interesante compaginar las disposiciones del artículo 4º en materia de libertad de industria y trabajo con los límites que el artículo 27 le impone a dicha libertad en relación con el aprovechamiento de riquezas naturales. Dichos límites, en realidad lo que delimitan es el campo de acción de esa libertad, e imponen requisitos para ejercitárla en determinadas áreas, como la minera, la petrolera, etcétera.

Finalmente, cabe señalar que las fracciones X, XVII y XIX del artículo 73 facultaban al Congreso para legislar en materia de minería (que incluía petróleo y combustibles sólidos), sobre uso y aprovechamiento de las aguas federales y para fijar las reglas sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos.

Resumiendo, en relación con el tema de este trabajo, si antes de la Constitución de 1917, de acuerdo con la normativa vigente, el propietario de un terreno solía considerarse dueño y explotar la riqueza del subsuelo, esto no es posible ya a partir de la expedición de la Constitución vigente, y dichas riquezas sólo podrán ser explotadas por los particulares cuando llenando los requisitos legales sean beneficiarios de una concesión.¹⁷ El único titular de esas riquezas es la nación, en una palabra el Estado, para quien de alguna manera también existe la obligación de dar un uso adecuado a esa riqueza, de acuerdo con el interés público y tendente a la realización de la justicia social.

3. Sus reformas

Desde su promulgación hasta la fecha, nuestra Constitución ha padecido una increíble cantidad de reformas, hay quien cuenta más de

¹⁷ En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia. Cfr., *Los derechos del pueblo mexicano...* cit., p. 923.

cuatrocienas, tal vez sea posible afirmar que es el texto constitucional más reformado en todo el mundo; hemos tenido reformas de todos tipos: necesarias, innecesarias, útiles, inútiles, políticas, técnicas, oportunas, inoportunas, incluso algunas inconstitucionales, de manera que no es raro el hecho de que en relación con el tema de este trabajo también las reformas hayan sido muchas, especialmente por tratarse de una materia en la que el desarrollo tecnológico ha influido notablemente modificando de manera substancial los presupuestos a regir por las normas, al respecto se han sucedido hechos tan importantes como la expropiación del petróleo y de la energía eléctrica.

De manera general podemos señalar, como ejemplo, que el artículo 27, ha sufrido más de veinte reformas en lo que lleva de vigencia, y algunas de ellas de gran importancia. Por supuesto que no presentaremos aquí la totalidad de las reformas relativas a la propiedad o la energía, sino únicamente aquellas que consideramos han tenido mayor importancia en lo que podríamos llamar el régimen constitucional de la energía. Y lo haremos no enumerando cada una de las reformas, sino presentando los resultados del examen comparativo de los textos originales del 17 con los vigentes actualmente, señalando las más importantes modificaciones sufridas en relación con nuestro tema.

Comenzaremos con las reformas del artículo 27, ya que es, como hemos señalado, el que sienta las bases de nuestro régimen de propiedad. El párrafo tercero contiene un agregado, estableciendo como uno de los supuestos a satisfacer al establecer modalidades a la propiedad “lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana y rural”. Para lo cual se faculta al Estado para dictar medidas ordenando los asentamientos humanos, establecer usos y reservas, destinos de tierras, aguas y bosques, planear y realizar obras públicas, etcétera.

En el párrafo cuarto, entre los bienes y recursos sujetos al dominio directo de la nación se agregan los de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, así como el espacio situado sobre el territorio nacional. Se trata de disposiciones que manteniendo el sentido original de la disposición, incluyen elementos que el desarrollo científico y tecnológico ha permitido explotar y controlar, y sobre los cuales el desarrollo de normas del derecho internacional ha marcado la pauta para la posterior reforma de la Constitución.

Sin embargo, las últimas no son disposiciones baladíes en relación con nuestra materia, pues la riqueza petrolera de nuestra plataforma

continental ha demostrado y justificado ampliamente la inclusión de esos recursos entre los sujetos al dominio directo de la nación.

Es importante resaltar, tanto por esta reforma a la Constitución, como por otras que comentaremos, que se ha ampliado en los últimos años, de manera considerable la propiedad pública, lo que por supuesto ha forzado la creación de entidades administradoras y explotadoras de esa propiedad y riqueza, dando una nueva fisonomía al Estado.¹⁸

En el párrafo sexto, además de dar facultades al Estado para crear y suprimir reservas nacionales, se han incluido de manera importante en cuanto al régimen constitucional de la energía, las prohibiciones para otorgar concesiones o contratos en materia de "petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos"; elementos de cuya explotación se hará cargo en exclusiva el Estado.

La misma prohibición se establece en materia de energía eléctrica, donde "corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público". Estableciéndose además que la Nación contará con los bienes y recursos naturales para dichos fines.

Ambas disposiciones, como sabemos, tienen su origen en la expropiación de las empresas que anteriormente explotaban el recurso, aunque la justificación de ambas disposiciones es muy diferente. En el primer caso, el del petróleo, obedece a la línea de justicia social delineada en 1917, el petróleo es una fuente de riqueza de grandes proporciones, y el aprovechamiento del mismo debe corresponder a todos los mexicanos y no sólo a unos cuantos individuos, de ahí que su explotación se reserve al Estado, el que habrá de distribuir dichos recursos en todo el país de acuerdo con los lineamientos marcados por la propia Constitución.

En el caso de la energía eléctrica, como comentamos, la justificación es muy distinta, pues se basa no en el hecho de que sea una fuente de riqueza, sino en que la distribución y suministro de dicha energía es un servicio público al que casi se puede calificar de indispensable, por lo que no puede dejarse en manos privadas, de manera que se preste el servicio con criterios meramente mercantiles. Así, la toma por parte del Estado de ese servicio representa una garantía de la prestación del mismo de una manera generalizada.

¹⁸ Al respecto *vid.* Ruiz Massieu, José Francisco, "Bases para la organización de la administración pública en la Constitución mexicana (1975-1980)", *Revista Mexicana de Justicia*, México, vol. II, núm. 12, mayo-junio, 1981, pp. 7-22.

Resulta también relevante la inclusión del párrafo séptimo de este artículo, que literalmente expresa: "Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos".

La primera parte de este párrafo garantiza el aprovechamiento por parte del Estado de la riqueza que representen los combustibles nucleares existentes en nuestro país, así como el control de la producción de la energía nuclear, en concordancia con lo establecido en el párrafo anterior, en relación con la energía eléctrica.

Creemos que esta inclusión en la Constitución fue precipitada y poco clara, pues el aprovechamiento de la energía nuclear por parte del Estado dista mucho aún de ser una realidad en nuestro país, y pensamos que hubiese sido conveniente establecer la posibilidad de concesiones para la explotación de combustibles nucleares y la generación de ese tipo de energía. Ya que siendo un campo con amplias posibilidades de desarrollo resultaría sumamente atractivo para la iniciativa privada, que podría desarrollarlo en un tiempo menor que el que necesitará el Estado, produciendo así riqueza para el país, que con un adecuado control por parte del Estado, no tendría riesgo de formar monopolios ni atentar contra la soberanía del país.

Elogiable es, sin embargo, la última parte del párrafo que comentamos, al establecer que la energía nuclear en nuestro país sólo podrá ser usada en fines pacíficos, esto es acorde con nuestra tradición en el manejo de nuestras relaciones internacionales y congruente con nuestra propia realidad en cuanto al desarrollo.

Otra reforma importante, desde un punto de vista económico y en relación con la propiedad pública es la adición del párrafo octavo donde se establece el régimen de la zona económica exclusiva, que una vez constituida en los tratados internacionales fue incluida en la Constitución para permitir la explotación de la riqueza comprendida en ella por la nación, estableciéndose las bases para su explotación.

Abandonaremos ahora el artículo 27, ya que el resto de las reformas y adiciones que ha sufrido no son relevantes para nuestro tema, pues se consagran en su mayoría a la propiedad agraria.

De gran importancia para nuestro tema son las reformas hechas en 1983 a los artículos 25, 26 y 28, estableciendo las líneas básicas por las que habrá de regirse la economía del Estado y el desarrollo del país. El artículo 25 establece la llamada "rectoría económica del Estado", encomendándole al mismo la dirección del desarrollo nacional,

señalando que ha de ser integral y fortalecer la soberanía nacional y el régimen democrático.

La rectoría que se atribuye al Estado implica una “supremacía de decisión en cuanto a los asuntos que se refieren al mencionado desarrollo nacional”.¹⁹ En cuanto al desarrollo nacional éste “supone el perfeccionamiento de la colectividad y abarca las distintas actividades nacionales”.²⁰ En este sentido la Constitución perfecciona y avanza en el desarrollo y conceptualización del *Estado social de derecho*, plasmado en ella desde 1917.

La misma Constitución establece claramente los fines a que ha de encaminarse el desarrollo nacional:

1. *Que sea un desarrollo integral*: es decir que se trate de un desarrollo que alcance al conjunto de la población y a la totalidad del territorio nacional en las diferentes ramas de actividad.

2. *Fortalecimiento de la soberanía de la nación*: este fin marca claramente la ruta que ha de seguir nuestro desarrollo, actualizándose en medidas como el aprovechamiento de nuestros recursos naturales.

Soberanía se vincula estrechamente, en materia de desarrollo económico, con autodeterminación, a la que debemos orientar nuestro desarrollo, so pena de enajenar nuestro futuro a una cada vez más acusada dependencia de los recursos económicos y tecnológicas del exterior.

3. *Fortalecimiento del régimen democrático*: fin que se vincula estrechamente con el desarrollo integral, nuestra propia Constitución en su artículo 3º establece que entiende la democracia, “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Democracia implica una cierta igualdad en las posibilidades de participación, esto no es posible con altos índices de analfabetismo, desempleo o subempleo, sin posibilidades de acceso a la cultura, en fin no es posible la democracia cuando hay miseria y riqueza acumulada en dos extremos de la sociedad.

4. *Permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales*: evidentemente éste es el fin del desarrollo integral, esto es democracia, o al menos los supuestos para la misma. Con este último fin establecido por la Constitución, queda muy clara la estrecha vinculación entre los fines hacia los que el Esta-

¹⁹ Andrade Sánchez, Eduardo, “Comentario al artículo 25”, *Constitución comentada*, México, UNAM, 1985, p. 61.

²⁰ *Ibidem*.

do ha de conducir nuestro desarrollo, y en los que evidentemente la energía juega un papel protagónico.

Consigna además el artículo 25 las llamadas áreas estratégicas y las áreas prioritarias (párrafos 4º y 5º). Las primeras corresponden en exclusiva al Estado, excluyendo la participación de las particulares en las mismas, por considerarse áreas estrechamente vinculadas con nuestra soberanía como nación, en los términos a que nos hemos referido a ella arriba.

Aunque en este artículo se establece el régimen público para las áreas estratégicas, es en el artículo 28 que se establece cuáles son éstas, disponiéndose que las funciones del Estado en relación con las mismas no constituyen monopolio: “acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles”.

El mismo párrafo cuarto del artículo 25 establece que el Gobierno Federal mantendrá la propiedad y el control de los organismos que realicen actividades en relación con estas áreas.

Resulta válido cuestionarse ¿por qué el estricto celo del gobierno en cuanto al régimen de estas áreas?, así como si el mismo es válido y conveniente. Creemos que no tiene hoy día sentido utilizar la justificación maniquea, utilizada por algunos autores y la misma autoridad,²¹ en el sentido de evitar que el control de dichas áreas pueda caer en manos de “potencias extrañas” y de enemigos de nuestra independencia o malos mexicanos. El Estado cuenta con elementos de fiscalización suficientes para controlar adecuadamente cualquier abuso o desviación, en el caso de que se permitiera a los particulares participar en estas áreas.

Es importante resaltar la inmensa responsabilidad que asume el Estado al tomar a su cargo, en exclusiva, la gestión en estas áreas, ya que son recursos propiedad de la nación, es decir, de todos los mexicanos y no del gobierno, que no es sino el administrador de los mismos.

Sin embargo, el desarrollo económico del país no puede estar solamente en manos del Estado, y así lo establece el párrafo tercero del artículo 25, indicando que para el mismo concurrirán los esfuerzos de los sectores público, social y privado, aunque siempre bajo la rectoría

²¹ Cf., *idem*, p. 64.

y coordinación del gobierno. Aquí es donde encajan las áreas prioritarias del desarrollo (artículo 25, párrafo quinto), que serían aquellas que de acuerdo con las necesidades del proceso de desarrollo sea necesario fomentar o potenciar, aunque no tengan un carácter absolutamente indispensable o vinculante como las áreas estratégicas. Y en estas áreas prioritarias podrán participar conjuntamente los tres sectores económicos a que hemos hecho referencia.

¿Cuáles son las áreas prioritarias? La Constitución no responde directamente a esta cuestión por medio de un listado, por lo que ha de entenderse que las mismas serán establecidas por el propio gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo exigido por el artículo 26.

Finalmente, el artículo 25 establece también la responsabilidad del Gobierno de impulsar las empresas tanto del sector social como del privado, promoviendo el desarrollo de ambos sectores, pero siempre bajo criterios de "equidad social y productividad" (párrafos 6º, 7º y 8º).

El artículo 26, nuevo, aborda el sistema nacional de planeación democrática, que deberá ser organizado por el Estado bajo la teleología de "que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación" (párrafo 1º).

Fuera de la carga ideológica que en su momento pudieron haber tenido las reformas, es del todo evidente la necesidad de establecer la exigencia a nivel constitucional de un sistema de planeación que organizado por el propio Poder Ejecutivo sea el marco de acción para toda la administración pública federal, ya que sus programas habrán de sujetarse obligatoriamente a los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo (párrafo 2º).

La Constitución exige que la planeación no sea sólo elaborada por el Ejecutivo, de acuerdo con sus requerimientos, sino que sea democrática, es decir, con participación de los distintos sectores sociales, de los que recogerá "las aspiraciones y demandas" que habrá de incorporar al plan. Así se faculta al Ejecutivo para organizar los mecanismos de consulta popular, para formular los criterios para la planeación y evaluación de lo planeado, así como para determinar los órganos responsables del sistema. Además se establece que el Ejecutivo federal habrá de coordinarse a estos fines con los gobiernos de los Estados (párrafo 3º).

No es necesario resaltar la importancia de la planeación en materia de energía, ya que ésta es evidente, no podemos pensar en un desa-

rrollo integral sin saber si contaremos con la energía necesaria en el futuro para hacer posible ese desarrollo. Así el desarrollo que podamos alcanzar en la producción, uso y ahorro de energía será un elemento determinante de nuestro bienestar.²²

De lo anterior que nos resulte preocupante la poca atención que la energía tiene dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, donde simplemente se atiende a los hidrocarburos, a la energía eléctrica y es patente también la preocupación por "asegurar la infraestructura necesaria para la generación de energía". Se habla de la modernización energética como un programa a mediano plazo, pero no se marca una línea a seguir clara y precisa en materia tan importante, simplemente se señalan los siguientes criterios:

Los criterios a seguir en la ampliación de la capacidad de producción de los energéticos son aquellos que tienden a favorecer el aprovechamiento racional de las fuentes primarias, los que evitan pérdidas y desperdicios en la transformación y distribución y los que atienden al objetivo de utilizar eficientemente la planta establecida, poniendo especial cuidado en los programas de conservación y mantenimiento, así como las acciones para preservar el medio ambiente.²³

La indefinición en los propios criterios es evidente, incluso, como indicamos, se habla de modernización energética pero no se expresa en qué consiste ésta. No hay en todo el Plan la preocupación por la investigación, desarrollo y uso de nuevas o alternativas fuentes de energía, como la eólica, la de las mareas, incluso la nuclear o la solar, que de acuerdo con algunos estudiosos será de gran importancia para los países en desarrollo.²⁴

El ejercicio de planeación democrática, tal y como lo conceptúa nuestra Constitución no puede ser una simple expresión de buenas intenciones o deseos por parte del gobierno, con conceptos tan vagos o amplios y metas tan intencionalmente indefinidas que cualquier acción las satisfaga. La planeación democrática implica un compromiso de trabajo y administración sumamente serio e intenso, que requiere objetivos y

²² *Vid.*, Alonso Concheir, A., "Planeación energética, prospectiva y uso eficiente de la energía", *Investigación Económica*, México, vol. XLV, núm. 78, octubre-diciembre, 1986, pp. 223 y ss.

²³ "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", *La Jornada*, México, 1º de junio de 1989, p. XXI.

²⁴ Rolshoven, H. y F. Morbach, "Aprovechamiento de la energía solar", *Universitas*, Alemania, vol. 26, núm. 1, septiembre, 1988, pp. 37-41.

proyectos precisos. De otra forma, la planeación en sí misma se convierte en un ejercicio inútil (y caro) y la participación democrática en la misma pierde su sentido. Los ideales ya están expresados en la Constitución, junto con las líneas maestras a seguir, no es preciso reiterarlas en los planes; lo que sí es preciso es instrumentar los medios para alcanzarlos. Esa es la planeación que establece nuestra Constitución, un ejercicio que es compromiso con la nación, con el pueblo.

Pasemos ahora al artículo 28, que fue ampliamente reformado en el año de 1982 para asentar principios claves de la participación del Estado en la economía.²⁵ En relación con nuestra materia, el contenido más importante del artículo es la determinación de las áreas estratégicas a que ya hicimos antes referencia, estableciéndose además que el Estado habrá de contar con los organismos y empresas que el manejo de dichas áreas estratégicas requiera, así como las de carácter prioritario en que participe (párrafo 6º).

El párrafo noveno establece la posibilidad de que puedan concessionarse a los particulares la prestación de servicios públicos o la explotación de bienes propiedad de la nación (excluyéndose, por supuesto, aquellos casos en que la propia Constitución no permite dicha posibilidad), los que siempre habrán de ser de acuerdo con las leyes y lineamientos marcados por el mismo texto constitucional. Del mismo modo se establece la posibilidad de otorgar subsidios a actividades prioritarias, los que siempre habrán de ser generales y temporales (párrafo 11º).

Siendo estas las reformas más importantes a la Constitución de 1917, en lo que a nuestra materia se refiere, no pueden dejar de mencionarse algunas otras que las complementan, como son las del artículo 73, dando facultades al Congreso de la Unión para legislar en materias como: hidrocarburos, energía eléctrica y nuclear (fracción X), establecer contribuciones sobre aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la Nación, sobre servicios públicos; además de contribuciones especiales sobre energía eléctrica, gasolina y derivadas del petróleo (fracción XXIX); para expedir leyes sobre planeación, programación, desarrollo, promoción, concertación y ejecución de acciones económicas (fracciones XXIX-D y E), promoción de la inversión mexicana y regulación de la extranjera, transferencia de

²⁵ Cf. González Oropeza, Manuel, "Comentario al artículo 28", *Constitución comentada, cit.*, pp. 81-83.

tecnología, generación de conocimientos científicos y tecnológicos (fracción XXIX-F).

De la misma manera, el artículo 90 fue reformado para expresar la moderna estructura de la administración pública, que será centralizada y paraestatal, dando así al Ejecutivo el marco jurídico para la creación y administración de las entidades que requiere para cumplir con las funciones económicas que la Constitución le asigna.

Finalmente, la fracción XXXI del artículo 123, atribuye a las autoridades federales la aplicación, de las leyes del trabajo en relación con distintas materias, entre otras, las ramas industriales: eléctricas, minera, de hidrocarburos y petroquímica.

Hasta aquí los textos reformados de nuestra Constitución en relación con nuestro tema, podemos proceder ahora a esquematizar el régimen a que están sujetas la energía y sus fuentes en nuestra Constitución vigente.

V. EL RÉGIMEN VIGENTE

Una vez presentadas las normas constitucionales relativas a la materia, así como su evolución en nuestra historia, podemos ya presentar de manera esquemática, y casi a manera de conclusiones, el régimen vigente de nuestra Constitución en materia de energía.

De las normas analizadas podemos sacar una primera conclusión general, identificando los elementos básicos en los que se apoya la regulación que hace nuestra Constitución. A nuestro modo de ver estos elementos son: la soberanía, la propiedad y la justicia social.

“La soberanía es la instancia última de decisión”,²⁶ implica la no existencia de otro poder por encima del poder soberano. Pero soberanía es también autodeterminación, ejercicio supremo de la voluntad. Así, la nación como entidad no puede ser sino soberana, libre, dueña de su pasado, su presente y su futuro.

Nuestro artículo 39 constitucional, tomado literalmente de la Constitución de 1857, y siguiendo las ideas de Rousseau que se plasmaron en la Revolución Francesa, establece que “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo”. Es generalmente entendido que la Constitución se refiere al poder político soberano de la nación,

²⁶ Carpizo, Jorge, “Soberanía”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1984, tomo VIII, p. 144.

sin embargo, la evolución del mundo moderno así nos lo ha enseñado, el poder político no será soberano si no incluye también un poder soberano en lo económico. Así lo entendieron nuestros constituyentes de 1916-1917, y, sin dejar de consagrar y tutelar el derecho de propiedad, sometieron dicho derecho al poder soberano. La propiedad, así reconocida no es la propiedad como derecho absoluto del liberalismo individualista, en relación con la cual el Estado no puede sino tutelarla. No, en 1917, se establece un derecho de propiedad relativo, cuyo marco de referencia y espacio de ejercicio serán dados por el propio poder soberano, recordemos el párrafo tercero del artículo 27: La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación...”

Y el ámbito de ejercicio de la libertad será definido, en gran medida con base en la justicia social. Justicia, en su definición más difundida, es “dar a cada quien lo suyo”, es decir, aquello a lo que tiene derecho, aquello que legítimamente le corresponde y de lo cual carece o le ha sido arrebatado ilícitamente. La justicia social recogida en nuestra Constitución de 1917, no como idea genial de los constituyentes, sino como reclamo urgente del pueblo mexicano que tuvo que ser bautizado con sangre en la Revolución para ser oído, implica dar al pueblo lo que le corresponde, aquello a lo que tenía derecho y le había sido metódicamente arrebatado desde la conquista hasta el porfiriato. Se trataba, a fin de cuentas, de devolver a los obreros, a los campesinos, a los pobres en general su dignidad, de hacerlos partícipes de una riqueza nacional a la que tenían derecho, de posibilitarles el acceso a los elementos indispensables para vivir como seres humanos, con dignidad. Esa es la justificación de las restricciones a la propiedad privada, de la reforma agraria, de la inclusión en la Constitución de una detallada reglamentación del trabajo.

Para abordar el régimen constitucional de la energía, resulta conveniente hacerlo inicialmente desde dos ópticas diferentes: en primer lugar las fuentes de energía y en segundo la energía en sí misma.

En cuanto a las fuentes de energía, la Constitución hace referencia específica a cuatro de ellas: el petróleo, todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, los combustibles minerales sólidos y los minerales radioactivos (artículo 27, párrafos 4º, 6º y 7º). Y se refiere de manera genérica a “los bienes y recursos naturales” requeridos para la producción de energía eléctrica (artículo 27, párrafo, 6º).

Una aclaración importante en relación a esto último, es que los bienes y recursos naturales a que la Constitución hace referencia es a aquellos susceptibles de apropiación, no están así incluidos, por ejemplo, la energía solar, los vientos, las mareas, aunque de ellos también pueda servirse el Estado para generar energía eléctrica.

El régimen de propiedad que la Constitución establece para estas *fuentes de energía* será para los tres primeros casos el de propiedad de la nación, con el carácter de imprescriptible e inalienable. Es decir dichas fuentes de energía serán siempre propiedad de la nación y sobre ellas nunca podrá recaer la propiedad privada, de acuerdo con el párrafo sexto del artículo 27. Para el último caso a que nos referíamos, el régimen de propiedad del bien o recurso natural de que se trate, aunque en términos generales será normalmente el mismo de los tres casos anteriores, salvo el caso que ya comentamos de los recursos naturales no susceptibles de apropiación, o aquellos otros que no estén incluidos en los párrafos cuatro a seis del artículo 27, de los cuales podrá ser titular el Estado en las mismas condiciones que los particulares.

En cuanto a la *explotación* de dichas *fuentes de energía*, hay tres casos que quedan absolutamente vedados a los particulares por corresponder en exclusiva a la Nación: el petróleo, los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y los minerales radioactivos. En estos tres campos, como vimos, el párrafo sexto del artículo 27 prohíbe la participación de los particulares y por tanto en relación con ellos no puede el gobierno federal otorgar contratos o concesiones, sino que es su exclusiva responsabilidad la explotación del recurso.

En relación con esto, es interesante cuestionarse si es posible que resulten violaciones a la Constitución los casos de los sindicatos de las empresas del Estado encargadas de la explotación de esos recursos, cuando dichos sindicatos, por medio de supuestas conquistas sindicales, llegan a tener una importante participación en la explotación del recurso, o al menos en el funcionamiento efectivo de las empresas.

Pero, continuando con la explotación de las fuentes de energía, puede afirmarse, de acuerdo con la Constitución, que fuera de los tres casos a que nos referimos arriba, los particulares podrían, ya sea libremente o mediante concesiones o contratos con el gobierno federal, explotar dichas fuentes de energía, con la única salvedad de que sea para uso estrictamente personal en el caso de que se produzca energía eléctrica, pues el servicio público de suministro de energía eléctrica está reservado en exclusiva a la nación (párrafo 6º, artículo 27).

Esto último nos da pie para abordar el segundo punto de vista al que nos referimos arriba, *el régimen de la energía como tal*. En relación con la misma la Constitución sólo regula la energía eléctrica y la energía nuclear.

La energía eléctrica, como comentamos, puede ser producida por cualquiera para usos particulares, sin embargo la destinada al servicio público sólo podrá ser generada, conducida, transformada y abastecida por el Estado. Cabría aquí preguntarse si noaría ser conveniente, cuando el Estado no cuente con los recursos suficientes para producir la energía eléctrica necesaria, o para generarla en determinada zona del país donde su conducción no resulte viable, el que se contratara con los particulares la generación o conducción de dicha energía, aunque sea el Estado el que mantenga en exclusiva la prestación del servicio público.

El caso de la energía nuclear es el régimen más estricto, ya que la nación es el único propietario de los combustibles, sólo la nación puede generar la energía nuclear y ella misma es la única que podrá regular los usos a que se destine la misma. Usos que de acuerdo con el párrafo séptimo del artículo 27, sólo podrán ser pacíficos.

Finalmente, en relación al régimen de competencias sobre energía, son competencia federal los relativos a hidrocarburos, energía eléctrica y nuclear, tanto por ser áreas estratégicas, como por disposición expresa del artículo 73 en su fracción X. Y dicho carácter federal se extiende incluso a la aplicación de las leyes de trabajo en las tres áreas a que nos referimos, de acuerdo con el artículo 123, apartado A, fracción XXXI.