

## RESERVA DEL ESTADO Y RÉGIMEN PATRIMONIAL EN EL SECTOR ENERGÍA

Nicéforo GUERRERO REYNOSO

El objetivo de esta charla es dar un bosquejo general de lo que fue, ha sido y seguramente será, el régimen patrimonial del Estado en lo correspondiente a la fuente de energía, es decir, la reserva patrimonial que al mismo le corresponde para el desarrollo de la industria petrolera y eléctrica. Comenzaremos haciendo un breve análisis de la forma en que evolucionó este régimen patrimonial, a través de la historia de México, y que desde luego responde precisamente a la historia del régimen nacional o el enmarcado en la historia universal. Voy a iniciar refiriéndome a la forma como se planteaba en Grecia la situación patrimonial, ya que de alguna manera encontramos con ello al Estado propietario, precisamente lo que se considera como la propiedad social.

De manera clara, Platón, en su libro *La República*, establece la necesidad de que la propiedad correspondiera precisamente al ámbito de la propiedad estatal, dado que la propiedad particularizada la concebía como una desgracia para el ser humano; la propiedad individual, para él, correspondía a un grado de corrupción que no podía responder al fin social de la propiedad.

Sin embargo, su alumno Aristóteles, de manera diferente, habría de sentar las bases para encontrar en la propiedad un valor fundamental que diera sentido a su aprovechamiento, que sirviera de motivo para la superación del hombre, y fuera el eje del desarrollo de la sociedad. Es así que en Grecia encontramos dos variantes: por una parte, aparecía el Estado propietario, y con ello la propiedad social misma que tenía una función específica importante, pues establecía la propiedad original. Era la propiedad que correspondía precisamente al servicio de la comunidad. Por otra parte, vemos que también se daban las bases de lo que constituyó la propiedad privada. El pensamiento helenístico, a través de las corrientes epicureístas y estoicas, llevó a Roma esta forma de pensamiento que enriquece la concepción de la propiedad en un doble sentido.

Al establecerse en Roma, vía el *ius civile*, un derecho perfectamente estructurado desde un punto de vista meramente jurídico, la propiedad va a tener las características que le dan un sentido privado y con ello inicia la corriente llamada individualismo, que es a partir de ese momento propiedad del derecho a usar, disfrutar y abusar, pero, ya aquí, enmarcada plenamente en beneficio del particular en el *ius civile*, aunque desde luego estableciendo algunas características importantes de este equilibrio. Hay dos corrientes fundamentales del helenismo: por un lado, el estoicismo, que va a trascender en lo moral, incluso es el precedente más importante de la moral cristiana (se podría decir que el estoicismo no es otra cosa sino el antecedente primario de lo que es el cristianismo, pero esto no quiere decir que se le quite ningún privilegio, ni ninguna autoría a Cristo Jesús, simplemente se habla de las corrientes filosóficas de su época, no se trata de crear una nueva y muy vieja herejía, se establece ese aspecto dentro de esta corriente filosófica; y por otro, el epicureísmo, con todo su sentido utilitario, sensualista y pragmático, que constituye un pilar importante en la conducción del régimen patrimonial. Esto es importante, porque encontramos en Grecia el antecedente y en Roma las bases de lo que es el derecho, que nos puede llevar a entender cómo se establecieron los mecanismos de lo que sería el patrimonio del trabajo.

En la etapa feudal se generó una dispersión de la propiedad en aquellos lugares en que predominaba ese sistema, ya que al ser los señores feudales dueños de tierras y haciendas, y también de los seres humanos que las habitaban como siervos, la propiedad del Estado se perdía entre las falacias religiosas o políticas.

Este aspecto es importante, de manera muy especial en España, ya que el absolutismo monárquico que se engendra con Carlos V de España (emperador del Sacro Imperio Romano-Germánico y heredero de todos los privilegios que unificaban el poder del Imperio Romano) lo convierte en legislador, juez y ejecutor, es decir, era la personalidad jurídica titular de la propiedad del reino. Y ¿qué propiedad del reino se va a dar en ese momento? En aquel tiempo de la reforma luterana, del descubrimiento de América y de la expulsión de los moros y judíos de España, nacía una doctrina económica, cuya tesis o sentido fundamental era, sobre todo, lo que establecía la teología protestante en materia del trabajo.

Dice Max Weber, y lo plantea con toda claridad tiempo después, que lo importante era establecer una forma de trabajo, sin la carga religiosa; una aceptación del valor del dinero y con ello la tolerancia para la usura,

entendiéndose ésta como una forma de crear riqueza. Estos principios fueron los mecanismos que llevaron hacia la propiedad, que vincularon el pensamiento político con las doctrinas económicas, y los que Carlos V aplicaría no sólo en la monarquía española peninsular, sino también en la monarquía española que correspondía a la Nueva España, como emblema de la propiedad absoluta del monarca.

Carlos V va a ser, pues, un personaje importante en la vida de lo que habría de ser la España de aquella época, la herencia de los reyes católicos, el esplendor de los Habsburgo, el gran Sacro Imperio Romano. Era la corriente protestante de la Reforma, la pérdida de fronteras; y donde más claramente se va a ver su estilo de gobernar va a ser en el sentido que le da a la propiedad: decreta como propios los bienes del subsuelo.

Los bienes del subsuelo eran importantes porque venían emparentados con todo aquello que era una corriente fundamental y que después va a tener un gran desarrollo durante el mercantilismo, que se llamará en España bullonismo, la cual era una forma en que se privilegiaban los metales preciosos como parte del desarrollo y de la riqueza de un país, antecedente de la teoría fisiocrática. Pero lo que nos importa en este caso es plantear la influencia de Carlos V en el diseño patrimonialista de la propiedad de los yacimientos minerales.

Carlos V, con los derechos patrimoniales, mismos que había de dar en mercedes reales para la explotación del subsuelo a sus súbditos, establecía toda una corriente basada o legitimada en la bula Alejandrina.

En 1493, Alejandro VI (papa de origen español a quien los italianos le van a hacer su leyenda negra tal como la que tiempo después algunos españoles le hicieron a fray Bartolomé de las Casas por su defensa a los aborígenes de las Indias), trazó la línea divisoria entre las regiones de influencia española y portuguesa, cien leguas al occidente de las islas Azores. Dirigida “a los ilustres Carísimos en Christo, hijo Rey Fernando, y muy amada en Christo, hija Isabel Reina de Castilla, de León, de Aragón, de Sicilia, y de Granada”, la bula papal reconocía “que desde atrás aviase propuesto en Vuestro ánimo buscar, y descubrir algunas Islas, y tierras firmes remotas, é incógnitas, de otros hasta aora no halladas, para reducir los Moradores, y Naturales de ellas al servicio de nuestro Redentor, y que profesen la Fe Católica”. Y por eso, una vez realizados los descubrimientos, el pontífice romano

*motu proprio*, y no á instancia de petición Vuestra ni de otro, que por Vos nos lo haya pedido, mas de nuestra mera liberalidad, y de cierta ciencia, y

de plenitud del poderío Apostólico, todas las Islas, y tierras firmes, halladas, y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieren ácia el Occidente, y medio día fabricando, y componiendo una línea del Polo Ártico, que es el septentrión, al Polo Antártico, que es el Mediodía; ora se hayan hallado Islas, y tierras, ora se hayan de hallar ácia la india, ó ácia otra qualquiera parte, la qual linea diste de cada una de las Islas, que vulgarmente dicen de los Azores, y Cabo Verde, cien leguas ácia el Occidente, y Mediodía. Así que todas sus Islas, y tierras firmes halladas, y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la dicha línea ácia el Occidente, y Mediodía, que por otro Rey, ó Príncipe Christiano no fueren actualmente poseídas hasta el día del Nacimiento de nuestro Señor Jesu-Christo próximo pasado, del qual comienza el año presente de mil y cuatrocientos y noventa y tres, quando fueron por Vuestros Mensageros, y Capitanes halladas algunas de las dichas Islas; por la autoridad del Omnipotente Dios, á Nos en San Pedro concedida, y del Vicariato de Jesu-Christo, que exercemos en las tierras, con todos los Señoríos de ellas, Ciudades, Fuerzas, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones, y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes, las damos, concedemos, y asignamos perpetuamente á Vos, y á los Reyes de Castilla, y de León Vuestros herederos, y sucesores: Y hacemos, constituímos, y deputamos á Vos, y á dichos Vuestros herederos, y sucesores Señores de ellas con libre, lleno, y absoluto poder, autoridad y jurisdiccion.

Este documento papal resulta muy importante porque delimita precisamente el derecho de propiedad y, vuelvo a insistir, en la propiedad del subsuelo, que aquí se determinaba. El subsuelo venía unido con la propiedad de las almas, y de allí las grandes polémicas en España, sobre si los habitantes de las tierras descubiertas eran o no humanos y si tenían o no alma; esto era importante porque determinaba el título legítimo de ser propietarios de algo y, por lo tanto, aquellos que no tenían alma carecían del derecho a tener propiedad de nada; por eso la gran lucha de fray Bartolomé de las Casas en decir: los indios claro que tienen alma, son seres como nosotros, de diferente color, de diferente tez, pero son también almas que están encomendadas al real patronazgo de la Iglesia católica y fundamentalmente, a la orden de los Dominicos.

La leyenda negra debía de darse ahí, porque fray Bartolomé decía que los negros sí podían trabajar en las minas, esos sí podían ser explotados, esos sí podían estar sometidos a la esclavitud, pero los americanos no y por ello se estableció una institución, a través de las leyes de Indias, que era la llamada encomienda y entonces se disfrazaron las cosas; los enco-

mendados, que eran los indígenas sobre los cuales tenía jurisdicción el encomendero, no eran otra cosa sino almas sujetas a la evangelización, pero que también les ayudaban en sus trabajos de explotación minera, de sembrado agrícola y les pagaban quizá, con una tortilla o un tarrito de pulque, pero había una explotación real y efectiva.

Y esta explotación real y efectiva de las encomiendas y de las mercedes reales va a verse de la manera más importante en las explotaciones mineras. De ahí, entonces, que no podríamos dejar aparte lo que llamaríamos la gran polémica de los teólogos españoles, y en ésta es importantísimo Francisco de Vitoria.

Francisco de Vitoria, dominico castellano, alegando que no podía hacerse la guerra contra los indios por el sólo hecho de ser paganos, señaló que el papa no tenía el derecho de dar a los gobernantes europeos el dominio sobre pueblos primitivos, quienes tenían la facultad de tener sus gobernantes y propiedades. El descubrimiento únicamente da derechos cuando se encuentran tierras deshabitadas y los gobernantes cristianos deben tratar por igual a sus nacionales como a sus colonias.

Aquí ya encontramos algo fundamental, y es que a través de la corriente de los teólogos españoles podemos entender el establecimiento de estos dos conceptos tan importantes: qué es el dominio directo, o sea la propiedad originaria y qué es la derivada, o la que se genera como propiedad particular, la cual no es otra cosa sino una dación regia que el monarca otorgaba a sus súbditos y de la que ellos podían ya desprenderse de manera libre y que era precisamente la actitud del soberano.

Junto a esta posición está la de Francisco Suárez, jesuita granadino, quien agregó que las Indias tienen el derecho y deben ser soberanas y jurídicamente iguales a las naciones europeas. ¿Por qué nacía este conflicto en aquél momento, cuando lo que se necesitaba era la unidad del reino? Recuérdese que Carlos V, en su régimen absolutista, también acabó con todos los privilegios de los pueblos españoles, ya que lo establecía como base fundamental para su gobierno. El absolutismo eliminó, precisamente, los derechos de autogobierno que tenían los comuneros españoles, tanto de la península como de la Nueva España, y esto fue lo que generó el famoso conflicto con los comuneros españoles de Villalard, quienes protestaron ante Carlos V comunicándole que no estaban de acuerdo con sus leyes, y que tendrían que derogarlas porque todo el régimen de municipalidades y el patrimonial que tenían estaba regido no por la ley que él había dado sino por la ley natural que proviene de Dios. Era ya el principio

que generaba el título legítimo de la propiedad, y por ello Francisco Suárez argumentaba a favor de la soberanía de las nuevas naciones.

Pero ocurre lo mismo en la Nueva España, y es entonces que, a pesar del Consejo de Indias, las leyes nuevas, las cuales se habían dado en 1542 para el Nuevo Mundo y que habían establecido determinados equilibrios sobre todo en la propiedad del subsuelo, generaban un gran enfrentamiento entre los españoles. Así, vemos que el virrey Don Antonio de Mendoza y el virrey Tello de Sandoval, suspenden las normas lesivas a los españoles y piden al monarca que las reforme. Todas estas leyes estaban ligadas íntimamente con la propiedad, porque ésta no derivaba de un mandato regio, sino de un principio divino que se había establecido en la bula de Alejandro VI.

Casi tres siglos después de la *bula Inter-Caetera* alejandrina, en 1783, Carlos III, de origen galo y ciertamente influido por los mercantilistas que preconizaban que los metales preciosos eran el origen de la riqueza, el monarca tenía que garantizar la explotación de los recursos del subsuelo en beneficio del rey, de su patrimonio personal. Pero ya en este momento, bajo el régimen borbónico, tenía un sentido superior al de patrimonio del rey. Este cambio va a ser sustancial para poder entender después la evolución de nuestro régimen y de nuestra reserva patrimonial.

Carlos III expidió las *Reales Ordenanzas para la dirección, régimen y gobierno del importante cuerpo de la minería de Nueva España, y de su Real Tribunal General de orden de su Majestad*, donde se atribuía a sí mismo el dominio del subsuelo como propio “...de mi real corona (...) por su naturaleza y origen”, concediéndolo, bajo las condiciones previstas, “á mis Vasallos en propiedad y posesión...”. En ese ordenamiento permitió “que se puedan descubrir, solicitar, registrar y denunciar (...) no sólo las Minas de Oro y Plata sino también...(después de mencionar algunos minerales) bitúmenes o jugos de la tierra”, es decir, el petróleo, cumpliendo lo establecido por las propias ordenanzas.

A un año de jurada nuestra Constitución, en 1858, la Séneca Oil Company, para la que trabajaba el coronel Edwin L. Drake, perfora el primer pozo en Pennsylvania, mismo que al año siguiente produjo 20 barriles diarios de este líquido y dio principio a una nueva etapa industrial.

Para 1863, al amparo liberal del lema juarista, Ramón I. Arcaraz, jefe de Hacienda de Sinaloa, con sede en Mazatlán, al referirse a los “criaderos de carbón fósil”, establecía que “se encuentran en el mismo caso que las minas, sobre las cuales la Nación tiene el dominio directo;

pero tanto de uno como de otros, cede el dominio útil a los ciudadanos, dándoseles en propiedad con arreglo á lo que se dispone en las Ordenanzas de Minería”; por supuesto, se refería a las de Carlos III; aquí ya encontramos precisamente esta vinculación que habría de ser tan complicada y que, en el momento de la Independencia, gracias a las decretales y las autonomías municipales, también lo que era el patrimonio real pasa a ser de la Nación, y esto ya representa lo que hoy día es el patrimonio estatal, ciertamente. Los antecedentes que encontramos en toda esta etapa liberal mexicana van a ser aislados, porque va a privilegiarse la propiedad individual sobre la colectiva que era el modelo económico del liberalismo de la época.

Maximiliano, respetando aún Ordenanzas de Minería, expidió en 1865 el *Decreto que Reglamenta el Laboreo de las substancias que no son Metales Preciosos* cuyo artículo primero establecía: “Nadie puede explotar minas de sal, fuente o pozo y lagos de agua salada, carbón de piedra, betún, petróleo, alumbre, Kaolín y piedras preciosas, sin haber obtenido antes la concesión expresa y formal de las autoridades competentes y con la aprobación del Ministerio de Fomento”. Esto es, el gobierno efímero de Maximiliano en sus decretos sobre el aspecto patrimonial establecía la propiedad del subsuelo como parte del patrimonio del Estado, y determinaba precisamente la necesidad de que para su explotación se requiriera de concesión, esto es, de autorización del propietario para que los particulares a nombre de éste explotaran el recurso natural al que se refería.

Esta corriente se pierde durante todo el régimen liberal en que efectivamente va a privar el individualismo, y se va a concebir que las instituciones romanas habían de volver a nacer en aquel momento.

Sin embargo, ya en la etapa final del liberalismo, en lo que para algunos es la consolidación del liberalismo y para otros es el fin del liberalismo y el inicio del porfiriato, el general Manuel González, el presidente de la República que serviría de puente para las múltiples reelecciones del general Porfirio Díaz, además ex gobernador de Guanajuato, un hombre lleno de cualidades en cuanto a su visión en torno a lo que ocurría en México, expidió el Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos en 1884. Con un espíritu totalmente influido por el liberalismo económico, el cuerpo legal establecía en su artículo 10: “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...El petróleo

y los manantiales de aguas termales y medicinales”; sólo quedaban sujetos estos trabajos “a las disposiciones y reglamentos de policía (...) y a las prevenciones de este Código relativas a la conservación de las minas y seguridad de los trabajadores”. No hay que olvidar que Manuel González es el primero que dicta una ley sobre trabajos industriales, una de las primeras leyes protectoras en cierta medida del régimen laboral. Lo importante aquí era la etapa en que se dictaron, y vamos a ver cómo ésta resulta un tanto efímera, porque se regresaba al principio romano de la propiedad individual.

De vuelta el general Díaz en el poder, en 1887, por medio de una ley estableció que

Desde la promulgación de esta ley estarán libres de toda contribución federal, local y municipal, excepto el Impuesto del Timbre, las minas de carbón de piedra (en todas sus variedades), las de petróleo, las de hierro y azogue, así como los minerales productos de ellas; el hierro nacional dulce y colado en varillas, barras o lingotes, madejas, soleras y rieles, y el azogue nacional líquido producto del beneficio de los minerales de donde se extrae (artículo 1º).

En 1892, Don Porfirio promulgó una ley minera, donde repetía el principio de su compadre, el expresidente González, con relación a lo que llamó “los combustibles y aceites minerales” (artículo 4º).

En 1896, se creaba una contribución para las “fábricas de refinar petróleo”.

En 1901, dada la importancia que iba adquiriendo la industria de los hidrocarburos, Porfirio Díaz expidió la Ley del Petróleo, donde decía “Se autoriza al Ejecutivo Federal para conceder permiso, a fin de hacer exploraciones en el subsuelo de los terrenos baldíos o nacionales, y lagos, lagunas y albuferas que sean de jurisdicción federal con el objeto de descubrir las fuentes o depósitos de petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno que en él puedan existir”. Dichos permisos se daban por un año improrrogable y daban exclusividad; causaban un derecho de cinco centavos por hectárea. Una vez descubiertos los manantiales o depósitos de petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno, se avisaba a la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, para que expidiera una patente, la cual duraba diez años y establecía que: “terminado este plazo, cesarán las franquicias y concesiones otorgadas a los explotadores, así como las obligaciones contraídas”. El artículo 7º establecía que: “los dueños de los terrenos seguirán disfrutando de los derechos que les concede el artículo 4º de la

Ley Minera vigente y podrán, en consecuencia, hacer dentro de sus terrenos las exploraciones y explotaciones de petróleo y carburos gaseosos de hidrógeno que deseen”, con ciertas restricciones de seguridad.

En 1909 se expidió una nueva ley minera, donde se reiteraba el principio de la propiedad exclusiva del superficiario sobre “los criaderos o depósitos de materia bituminosas”. Esto confirmaba el sentido liberal pleno de la época entorno a la propiedad en el sentido romano.

La Revolución mexicana, en su contexto jurídico, cambia la hipótesis del porfiriato y genera fricciones entre las compañías extranjeras explotadoras del petróleo y los gobiernos revolucionarios. Sin considerar que Porfirio Díaz en aquel momento, según dichas compañías, había fallado precisamente en la parte de la naturaleza jurídica de lo que era la propiedad del subsuelo, la cual estaban explotando, y así, de manera independiente de la sucesión presidencial de Don Francisco I. Madero y la toma del poder en la Revolución, encontramos que durante toda esta etapa la política norteamericana intervencionista constantemente va a combatir el régimen patrimonial del Estado mexicano.

Al triunfo de la Revolución el presidente Madero, en el Presupuesto de Ingresos de la Federación, preveía para el año fiscal del 1o. de julio de 1912 al 30 de junio de 1913, un “Impuesto Especial del Timbre sobre el petróleo crudo de producción nacional, a razón de 20 centavos por tonelada” dejando su reglamentación al Ejecutivo Federal y la fijación de “las penas (multas) en que incurran los infractores”. En el reglamento respectivo se expresaba que “no se computará, al fijarse la base de pago, el rendimiento material de los pozos o manantiales, sino el producto convertido ya en efecto de comercio que salga de los campos de extracción y depósitos de almacenamiento de petróleo crudo”.

De acuerdo con autores como Friederick Katz y Francisco Martín Moreno, este impuesto alentó a las compañías extranjeras y al embajador de Estados Unidos para distorsionar la imagen de Madero, y apresurar las intrigas que precipitarían su caída.

El general Victoriano Huerta, que evidentemente recibió el apoyo de la potencia nortea, decidió aumentar de 20 a 75 centavos el impuesto por tonelada al petróleo, lo que se tradujo en un incremento de 275%. La reacción no se hizo esperar mucho, y los barcos norteamericanos fondeaban las costas de Veracruz, exigiendo la caída del gobierno del tirano y el restablecimiento del gobierno constitucional.

En 1912, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, también decretó un impuesto a todas las empresas, negociaciones y compañías que se dedicaran a la extracción de petróleo crudo.

Así, llegamos a los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 de la Constitución que establece con precisión la propiedad originaria, y con ello encontramos ya el cambio radical jurídico en este sentido. La vieja legislación que parte de la bula Alejandrina, los ordenamientos de Castilla, las Nuevas Ordenanzas de Minería, el Código Minero y ahora la Constitución de 1917, que tiene sus antecedentes en la Ley Minera porfiriana y en la del Código Minero de Manuel González, representan la primera gran avanzada en torno a definir el nuevo régimen patrimonial en el contexto constitucional o lo que es lo mismo la propiedad originaria de la Nación. El congreso constituyente establece el dominio directo, y con ello pasamos a lo que habría de ser el análisis de propiedad originaria, propiedad privada y el dominio directo.

El cuarto párrafo del artículo 17 Constitucional de 1917, estableció lo siguiente:

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 aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de 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.

Asimismo, en su párrafo sexto estableció que:

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.

La idea fundamental del artículo 27 fue sentar el principio de que las tierras, aguas y productos naturales de ella, correspondían a la nación, la

cual ha tenido el derecho de ceder el dominio de ellas a los particulares para constituir la propiedad privada. De esto se desprenden dos principios fundamentales:

La propiedad originaria absoluta y completa la tiene la nación sobre todo el territorio y sus productos. La propiedad privada es la cesión que la nación hace únicamente del derecho de dominio que tiene sobre las tierras y aguas a favor de alguna persona, pero sin que por esto pierda las prerrogativas que le corresponden como propietaria. Este principio queda establecido en la primera parte del artículo 27.

Al tratarse de los productos del subsuelo, el Congreso Constituyente quiso que quedaran más precisos todavía los derechos de la nación y por eso empleó las palabras “dominio directo”, quedando así claramente expresado que en esta clase de riquezas no sólo tenía la nación la propiedad originaria y absoluta, sino que también le corresponde la propiedad privada de ellas.

De una manera clara se expresa que la propiedad completa que tiene sobre esos productos, es inalienable e imprescriptible, y sólo por medio de concesiones y bajo determinadas condiciones, podrá ceder el uso de esas riquezas a los particulares.

Al quedar incluido el petróleo entre los minerales, sin que se haga ninguna distinción entre ellos, claro está que queda equiparado y en idénticas condiciones respecto a la propiedad que la nación tiene sobre los minerales; los derechos reales desde el punto de vista jurídico que la nación tiene sobre el territorio y sus productos, se basan en los derechos que se abrogaron a la corona de Castilla sobre el territorio de la Nueva España.

En 1925, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, promulgada por Plutarco Elías Calles, estableció que:

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.

La industria petrolera comprende: el descubrimiento, la captación, la conducción por oleoductos y la refinación del petróleo.

Por otra parte, en su artículo 5º mencionaba que “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 aquéllos”.

En el año de 1926, para complementar la estrategia que en la materia se había dictado, el presidente Plutarco Elías Calles expidió el decreto por el cual se determinan los terrenos que formaran parte de las reservas petroleras nacionales, siendo éstos los que se encontraban en una faja de 50 kilómetros de anchura que corre lindando con la frontera norte del país, entre las costas y mares territoriales del Océano Pacífico y del Golfo de México; los terrenos libres comprendidos en el ex distrito del Centro del estado de Tamaulipas; y los terrenos nacionales libres ubicados en los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Durango, San Luis Potosí, Jalisco, Guerrero, Puebla, Veracruz, Tabasco, Chiapas y Oaxaca.

En el año de 1933, el Presidente Abelardo L. Rodríguez decretó que

Las Reservas Petroleras Nacionales están constituidas por los terrenos libres comprendidos dentro de una faja de 100 kilómetros de anchura que corra lindando con la frontera Norte del país, desde la línea de la marea media en el Océano Pacífico hasta la línea de la marea media en el Golfo de México; los terrenos libres comprendidos dentro de una faja de 100 kilómetros de anchura, medidos desde el límite de la marea media, que corra a lo largo de las costas del Golfo de México y del Mar Caribe, lindando en su extremo Norte con la faja de 100 kilómetros de anchura, medidos desde el límite de la marea media, que corra a lo largo de las costas del Golfo de México y del Mar Caribe, y en su extremo Sur, con la línea divisoria de Honduras Británica; los terrenos libres comprendidos dentro de una faja de 100 kilómetros de anchura que corra a lo largo de la línea divisoria con Honduras Británica y Guatemala, lindando en su extremo Norte con la faja de 100 kilómetros de anchura, medidos desde el límite de la marea media, que corra a lo largo de las costas del Golfo de México y del Mar Caribe y en su extremo Sur con la línea de la marea media en el Océano Pacífico; los terrenos libres comprendidos dentro de una faja de 100 kilómetros de anchura, medidos desde el límite de la marea media, que corra a lo largo de la costa del Océano Pacífico y del Golfo de California en la orilla continental, lindando en su extremo Sur con la faja de 100 kilómetros de anchura que corra a lo largo de la línea divisoria con Honduras Británica y Guatemala y en su extremo Norte con la faja de 100 kilómetros de anchura, medidos desde el límite de la marea media, que corra a lo largo de las costas del Golfo de México y del Mar Caribe; los terrenos libres comprendidos dentro del Territorio de la Baja California; los terrenos libres comprendidos en el álveo o cauce de los ríos, arroyos, esteros y demás corrientes de propie-

dad nacional desde el origen de la corriente hasta su término, y las riberas y zonas federales correspondientes; los terrenos libres comprendidos en los vasos de los lagos y lagunas de propiedad nacional y las riberas y zonas federales correspondientes; los terrenos libres comprendidos en terrenos nacionales y baldíos; los terrenos libres comprendidos en los demás bienes inmuebles de la Federación; los terrenos libres de todas las islas de los mares territoriales y de las que existen o se forman en los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional y en los cauces de las corrientes de propiedad nacional; los terrenos libres cubiertos por las aguas territoriales en el Golfo de México, el Mar Caribe, el Océano Pacífico y el Golfo de California desde la línea de la marea media, hasta la curva de nivel que limita la profundidad de 10 metros bajo el nivel de la misma marea; y los terrenos solicitados en concesión de exploración o explotación de cualquier índole o concesionados cuando recuperen su carácter de libres por cualquier motivo.

Como se puede observar, esta situación está vigente en la actualidad. En 1936, la Ley de Expropiación, promulgada por el presidente Lázaro Cárdenas, estableció entre otras disposiciones, la siguiente:

Artículo 1º. Se consideran causas de utilidad pública:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.

Artículo 2º. En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1o. previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

Artículo 19. El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

Artículo 20. La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años.

En 1937, se expidió el acuerdo por medio del cual se asignan y destinan para ser objeto de exploración y explotación petroleras, y formar el patrimonio de la Administración General del Petróleo Nacional, los terrenos nacionales y los terrenos particulares libres, en cuanto al subsuelo de los mismos, que fueron apartados para formar las reservas petroleras na-

cionales y que se encuentren dentro de los estados de Tabasco, Campeche y Chiapas, según decretos de 30 de noviembre de 1926 y 29 de octubre de 1929, incluyéndose todos los que fueron solicitados en concesiones confirmatorias por los señores Frank A. Lilliendahl, sucesión de Policarpo Valenzuela, México Diversified Land Company y Compañía Agrícola y Colonizadora de Tabasco y Chiapas, S. A., y los que fueron materia del contrato del 1o. de febrero de 1930 celebrado entre Control de Administración del Petróleo Nacional y el señor Fortunato Zuazua, incorporados a las reservas petroleras nacionales.

Esto es importante en función al antecedente inmediato. No se trata ya en este momento de lo que sería el decreto de expropiación petrolera, pero es el precedente más importante que generalmente pasamos por alto. Porque aquí, desde el punto de vista de la regulación patrimonial que fija la administración general del petróleo nacional, da la base esencial de la reserva petrolera nacional. Este es el primer acto de dominio del Estado soberano sobre su patrimonio, que estaba sujeto a concesiones y a explotación de los particulares.

En 1938, el presidente Lázaro Cárdenas expidió el decreto expropiatorio, el cual estableció lo siguiente:

LÁZARO CÁRDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que al Ejecutivo Federal concede la Ley 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, no obstante de haber sido reconocida su constitucionalidad por ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin aducir como razones de dicha negativa otra que la de una supuesta incapacidad económica, 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 éstas determinadas como suficientes para decretar la expropiación de los bienes destinados a la producción petrolera.

Por lo expuesto y con fundamento en el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional y en los artículos 1º, fracciones V, VII y X, 4, 8, 10 y 20 de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1935 ha tenido a bien expedir el siguiente

#### 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-tanque, 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 San Ricardo, S. A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Standford y Compañía Sucesores S. en C., Penn Mex Fuel Company, Richmond Petroleum Company de México, California Standard Oil Company of México, Compañía Petrolera el Agwi, S. A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of México, compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S. A., Sábalo Transportation Company, Clarita, 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 2º. La Secretaría de la Economía Nacional, con intervención de la Secretaría de Hacienda como administradora de los bienes de la Nación, procederá a la inmediata ocupación de los bienes materia de la expropiación y a tramitar el expediente respectivo.

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 10 años. Los fondos

para hacer el pago los tomará la propia Secretaría de Hacienda del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados, que provengan de los bienes expropiados y cuyo producto será depositado, mientras se siguen los trámites legales, en la Tesorería de la Federación.

Artículo 4º. Notifíquese personalmente a los representantes de las Compañías expropiadas y publíquese en el *Diario Oficial de la Federación*.

Este Decreto entrará en vigor en la fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, a los dieciocho días del mes de marzo de mil novecientos treinta y ocho. (Rúbrica)

Vemos claramente cómo el ejercicio de la función soberana, que se va a dar ya en el considerando del decreto de expropiación, estaba fundado en la rebeldía al cumplimiento de una resolución del Poder Judicial, legítimamente emanada de éste, y que habían descatado las compañías petroleras que explotaban, no sólo el recurso, sino a los trabajadores de la propia industria.

Esta parte es importante para entender la base patrimonial y la base del decreto expropiatorio: acto que va a unificar tanto el derecho a la reivindicación del poder soberano del Estado emitido en el laudo, como del patrimonio que formaba parte ya desde 1937, la reserva petrolera nacional.

En 1939, se adicionó el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, que estableció lo siguiente:

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, 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.

En 1949, el presidente Miguel Alemán incorporó al patrimonio de Petróleos Mexicanos el subsuelo de los terrenos cubiertos por las aguas territoriales del Golfo de México, adyacentes a la zona comprendida entre la Barra de Santecomapan, estado de Veracruz, y la Barra de Paso Real,

estado de Campeche, en una extensión de cinco kilómetros a contar de la línea de la baja marea; así como el subsuelo de los terrenos cubiertos por las aguas de las lagunas del Carmen, Machona, Mecoacán y Términos, en los estados de Campeche y Tabasco, a partir de la línea marcada por las altas aguas medias en dichas lagunas.

Vemos también cómo otra de las reservas del Estado habría de establecerse a través de la compra de las empresas eléctricas por el presidente Adolfo López Mateos. Él consideraba que parte de las reservas y del patrimonio del Estado estaba en la energía eléctrica, y aunque se había establecido la Comisión Federal de Electricidad como la empresa productora de energía eléctrica y distribuidora en beneficio de las comunidades menos atendidas por las empresas eléctricas particulares, esta función se habría de cumplir a cabalidad hasta el momento de la nacionalización de la industria eléctrica y con ello se recuperaría la propiedad de la misma por ser ésta un bien del comercio que es tan importante para el desarrollo del país.

Quizá cuando el país llegó a la cima del modelo de Estado benefactor, gracias a la política de desarrollo estabilizador y después de negociar la compra de las participaciones privadas nacionales y extranjeras en la industria eléctrica, el presidente Adolfo López Mateos expidió el decreto, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1960, mediante el cual se declara adicionado el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, en los siguientes términos: “Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”.

Los recursos ya sean hidráulicos, térmicos, gaseosos, eólicos o solares, que se pueden aprovechar para la generación de energía eléctrica son recursos que las diferentes áreas de competencia del gobierno federal asignan a la empresa pública Comisión Federal de Electricidad, para que los aproveche y pueda producir electricidad.

Entre los años 1949 y 1951, se celebraron diecisiete contratos riesgo, que comprometían porcentajes de la producción de hidrocarburos obtenidos de la perforación de pozos, que nunca bajaron del 15% y que se extenderían por un plazo de veinticinco años. Durante el régimen del presidente Gustavo Díaz Ordaz se cancelaron estos contratos en definitiva;

todo merced a la negociación de Jesús Reyes Heróles, director de Pemex, quien rescindió el último de éstos en 1970.

Durante el mandato del presidente Luis Echeverría Álvarez, el 6 de febrero de 1975 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Declaratoria que adicono al párrafo sexto del artículo 27 constitucional lo siguiente:

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, 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.

Asimismo, se adicionó el párrafo séptimo del mismo artículo estableciendo lo siguiente:

“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”.

Como vemos, ésta fue un poco la historia a la que nos vamos a referir y, haciendo una síntesis muy esquemática dentro del marco de la regulación de la energía nuclear, encontramos los pasos que se fueron dando y que básicamente parten de 1975, en la reforma de Echeverría, y posteriormente la Ley Reglamentaria de 1985, que establece la forma como deberán concretarse los actos de autoridad que realiza a través de los organismos encargados, tanto del control como de la investigación de esta parte tan importante que también está reservada a la nación.

Por último, simplemente se podría decir que, como se ha visto en todo este régimen patrimonial al que nos hemos referido, descubrimos una constante obviamente nacionalista, una historia jurídica que proviene de una evolución clara, una evolución natural. El derecho fue dándose incluso en los baches en los que el liberalismo o el derecho de propiedad privada beneficiaron a unos pocos que explotaron los recursos.

Pero lo que sí nos queda muy claro, es que habría que entender la evolución y la reserva precisamente del patrimonio del Estado, no en un contexto casuístico o contemporáneo simple y llanamente, sino entender que tiene todo un bagaje histórico, y un árbol genealógico amplio que nos puede decir por qué México, a partir de tal reforma ha establecido esta reserva patrimonial en beneficio de sus connacionales.

Es a través de las empresas del sector público: Comisión Federal de Electricidad, PEMEX y subsidiarias, Luz y Fuerza del Centro, entre otros organismos que se dedican a la conservación de estos recursos patrimoniales del Estado, como los mexicanos podemos satisfacer no solamente necesidades de carácter económico, sino también, a partir de éstas, impulsar el desarrollo del país en el que todos estamos comprometidos. Creo que en esta evolución jurídica nos queda muy claro el porqué de la reserva patrimonial que al Estado corresponde.

Esta es una posición en la que seguramente habrá puntos de vista contrarios, pero considero que hoy las defensas de nuestros derechos patrimoniales, de nuestros recursos, es parte de nuestra labor cotidiana, y que, con todas las modalidades de las corrientes económicas contemporáneas, tenemos que estar ciertos y seguros de que esto es nuestro y en beneficio de nosotros.