

NARCISO BASSOLS

Tacubaya, 16 de julio de 1958.
Sr. Gral. Lázaro Cárdenas,
P r e s e n t e.

Muy estimado señor General:

En nuestra entrevista de mañana entregaré a usted la exposición que complementa el proyecto de Ley del Petróleo que ayer tuve oportunidad de poner en sus manos. En esa exposición aparecen las explicaciones que son más necesarias para fijar con claridad los alcances y las intenciones de los preceptos que forman el proyecto de ley.

Pero además, me propongo poner en manos de usted estos renglones, pues juzgo de mi deber dejar amparadas con mi firma cuatro o cinco consideraciones, que aparte de otras muchas ya dí a conocer a usted verbalmente ayer--y me propongo volver a insistir sobre ellas en la conversación de mañana--, pero que por su especial importancia merecen precisarse en el papel.

Comenzaré por decirle que con plena conciencia de mi responsabilidad y después de una madura reflexión, es como he propuesto a usted que haga suya y patrocine ante don Antonio Bermúdez (y llegado el momento, ante el Presidente Ruiz Cortines) la fórmula de solución al problema de las concesiones confirmatorias que está contenida en los artículos 1o. y 2o. transitorios del texto que ayer le entregué. Es decir, la solución que consiste en declarar terrenos libres y poner en manos de Petróleos Mexicanos todas las superficies, hasta ahora intocables e inexploradas, que cubren las concesiones confirmatorias, a cambio de reconocer en la misma ley un derecho de los titulares de las extintas - concesiones, a recibir en efectivo y como indemnización el cinco por ciento de las utilidades que Pemex obtenga por la extracción del petróleo de esas mismas superficies.

No creo que haya otro camino. Me parece que sería un error grave dejarse llevar de la fácil tentación de querer eliminar de una plumada toda compensación económica para los tenedores de concesiones confirmatorias. Al pensar así no me mueve la consideración personal de tener que defender lo que se ha hecho en esa materia, desde las reformas a la Ley del Petróleo en 1928 hasta las leyes reglamentarias expedidas por usted y por el general Avila Camacho. En nada de eso tuve la menor participación. Y es más: fui el único que atacó públicamente el proyecto del señor Avila Camacho y obtuve que lo modificara eliminando a los capitalistas extranjeros. Pero dentro del planteamiento que tienen actualmente las cosas, después de veinte años de venir reconociendo la vigencia de esas concesiones, de haber comprado centenares de ellas en muchísimos millones de pesos, de seguir cobrando impuestos para mantenerlas vivas, y cuando liquidarlas de una vez por todas significaría cerrar el último resquicio de penetración extranjera, no puedo ser partidario de una tonta solución que podría reencender viejas contiendas. En todo caso, más valdría no hacer nada, dejar transcurrir otros veinte años sin atrevernos a sacar petróleo de las superficies concesionadas (como no nos hemos atrevido a hacerlo en los veinte años que han pasado) y atenernos a que el curso de la Historia nos favorece y llegará un momento en que todo eso de las concesiones, la indemnización a extranjeros, el poderío norteamericano y el miedo de los gobernantes de México frente a él, desaparezca para siempre.

También quiero decir a usted que mi resistencia a ser yo quien ponga en manos de don Antonio Bermúdez, como proyecto mío, el que he entregado a usted y que contiene la fórmula del cinco por ciento, - no proviene de que trate yo de evitar que el señor Bermúdez sepa que - sostengo ese criterio. Sería absurdo que tratara yo de ocultárselo, cuando personalmente se lo he expuesto, en detalle, y no sólo en una sino - en varias ocasiones.

Lo que sucede es que estoy convencido de que, ni don Antonio Bermúdez, ni ningún político mexicano (comenzando por el Presidente Ruiz Cortines), en los momentos y dentro de las condiciones actuales, - se solidarizarán públicamente con una Ley del Petróleo del tipo de la que nos ocupa, si usted no ha dado a conocer su aceptación abierta y hasta entusiasta del proyecto respectivo. A lo que me resisto, en esas condiciones, es a que un proyecto mío, es decir, sin autoridad ante los políticos, empiece a rodar en manos de segundones más o menos irresponsables, con el único resultado práctico de aumentar la ya espantosa confusión que reina en esta materia.

Dispense usted que haya abusado tan largamente de su atención, y reciba un saludo afectuoso de su viejo amigo y muy atento servidor.



v

Han transcurrido casi veinte años desde que entró en vigor la reforma introducida en el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución para abolir, tratándose del petróleo y sus derivados, el sistema de concesiones implantado para la explotación de los hidrocarburos al expedirse la Constitución de 1917. Esa reforma estableció que sólo la Nación llevará a cabo las operaciones de explotación de esos productos, eliminando así a la iniciativa privada del campo de la industria petrolera, que se pone íntegramente en manos del Estado.

La Ley Reglamentaria de la disposición constitucional, expedida el 2 de mayo de 1941 y vigente hasta hoy, organiza la industria nacionalizada sobre la base de que habría tres caminos para llevar a su realización los trabajos petroleros: en primer término la acción directa del Gobierno a través del órgano correspondiente, en segundo lugar por conducto de instituciones públicas, más o menos descentralizadas, constituidas especialmente con objeto de explotar la industria petrolera, y en tercer término mediante la celebración de contratos con particulares o sociedades, para ese mismo fin.

De esos tres caminos, sólo se ha utilizado hasta la fecha el segundo, o sea el consistente en encomendar la industria nacionalizada a una institución pública, "Petróleos Mexicanos", en cuyas manos ha quedado centralizada por completo. En realidad, la consolidación definitiva de la industria expropiada en 1938, su gran crecimiento a partir de entonces, su modernización técnica, su ramificación ininterrumpida y la eficacia con que ha podido cumplir el papel de instrumento propulsor del desarrollo económico nacional, se asocian definitivamente ya a "Petróleos Mexicanos" e identifican a esta institución, sus necesidades y sus éxitos o fracasos, con la suerte y las perspectivas de una de las más grandes riquezas del país.

Por consiguiente, ha llegado el momento de abandonar los otros dos caminos previstos por la ley para el desarrollo de la indus-

tria, consagrando en los nuevos preceptos la adopción del único que la experiencia ha demostrado, por una parte, que es viable y capaz de un crecimiento sano y continuado, y por la otra, que garantiza suficientemente los intereses superiores de la República, cerrando la puerta a toda nueva tentativa de intervención del capital extranjero en el manejo y dirección de una industria que es, y deberá ser siempre, íntegramente nacional.

Al eliminar la posibilidad de que el capital privado, mexicano o extranjero, vuelva a adueñarse en el futuro, parcialmente siquiera, de algún sector de la industria de extracción, transformación y aprovechamiento de los hidrocarburos nacionales, no se cierra la puerta a la participación de las empresas, los capitales, las iniciativas y las energías de los particulares en la realización de las múltiples operaciones económicas y técnicas que constituyen en su conjunto la industria petrolera y que aumentarán constantemente, al paso que nuestro país vaya creciendo.

Lo único que se hace es preservar la integridad futura de la nacionalización implantada en el año de 1940, dejando a "Petróleos Mexicanos" la más amplia libertad de contratación, a fin de que pueda encomendar a los particulares la ejecución de toda clase de obras y programas de carácter industrial, estipulando, ágilmente y con la elasticidad indispensable, los más diversos tipos de intervención de las empresas privadas en las tareas concretas que tiene "Petróleos Mexicanos" a su cargo, así como las compensaciones y alicientes que para lograr esa intervención privada sea indispensable ofrecer en cada caso; pero eso sí, prohibiendo por completo que la institución descentralizada, en ninguna forma y bajo ningunas apariencias, trasmita a individuos o empresas particulares, sin distinción de nacionalidad, el dominio del petróleo existente en el subsuelo, que imprescriptiblemente es propiedad de la Nación, o les entregue el control de alguna de las explota-

ciones industriales que sólo el Estado puede llevar a cabo, dentro del sistema constitucional que rige en nuestro país. "Petróleos Mexicanos" podrá desenvolverse con la mayor soltura en el campo de las finanzas y la vida industrial, para llevar a cabo y presidir el mejor aprovechamiento de la riqueza que la Nación pone en sus manos; pero sin entregar el dominio de esos bienes, ni perder la hegemonía de la industria que permite aprovecharlos.

A las ideas anteriores corresponde el artículo 4o. de la iniciativa de ley, que sustituye a los artículos 6o., 7o., 8o. 9o. y 10o. de la ley de 2 de mayo de 1941.

Otra de las modificaciones importantes que frente a la ley de 1941 contiene el proyecto de la llamada a sustituirla, es la que figura en la fracción III del artículo 3o., en los términos siguientes:

"La industria petrolera abarca:

.....

III.-La elaboración de todos aquellos productos básicos, derivados exclusivamente del petróleo, que se obtienen de éste al someterlo a cualquier tipo de proceso químico."

Se pretende, con esa disposición, definir el alcance del monopolio estatal que para las explotaciones de los hidrocarburos creó la reforma del artículo 27 introducida en 1940.

En la ley de 1941 la industria petrolera no comprende sino las fases que eran clásicas dentro de la industria del petróleo hasta, más o menos, la iniciación de la segunda guerra mundial. Con ese criterio, el alcance del monopolio estatal lo circunscribe el artículo 5o. de la ley vigente a los siguientes aspectos de la captación y elaboración del petróleo y sus diversos derivados: la exploración, la explotación (o extracción), el transporte, el almacenamiento, la refinación y la distribución del petróleo; y la elaboración y distribución del -

gas artificial. Pero acontece que, sobre todo durante los últimos quince años, el petróleo que se extrae de la tierra no solamente sirve ya, como fué en la etapa primitiva del siglo pasado, para proporcionar iluminación, ni tampoco se limita a servir de materia prima en los procesos de refinación que permiten obtener diferentes clases de gasolinas y otros productos ligeros, sino que, como resultado del progreso técnico reciente, da lugar a una enorme variedad de aprovechamientos y transformaciones que en su conjunto constituyen la petroquímica moderna.

La fracción III del proyecto de ley, no pretende, al incluir entre las actividades reservadas al Estado, los procesos de producción de los derivados básicos en que se apoya la petroquímica, prohibir a los particulares el establecimiento de las numerosas ramas de la industria de transformación que usan, en una o en otra forma, sustancias derivadas del petróleo. Se limita el alcance de esta fracción III a reservar para "Petróleos Mexicanos" como actividad exclusiva, la generación industrial de los derivados básicos, o lo que es lo mismo, de aquellos que en cuanto a su origen, a la materia que se emplea para producirlos, no son sino petróleo elaborado, y en cuanto a su destino o utilización posterior, no constituyen productos acabados que en sí mismos se aprovechen y al aprovecharse se extingan, sino más bien sirven de materia prima y punto de partida de ulteriores procesos químicos, que ningún interés social exige reservar al Estado en calidad de función exclusiva.

Conforme a ese criterio, "Petróleos Mexicanos" será el único productor y abastecedor de las sustancias que sirven de materia prima a las cien variantes de la industria de transformación que utilizan derivados de los hidrocarburos, pero no podrá pretender la facultad exclusiva de constituir tales industrias de transformación secundaria, cerrando para ello el paso a los capitales, la iniciativa y los equipos de producción de los particulares.

Lo anterior no significa que forzosamente haya de abstener-

se "Petróleos Mexicanos", o la institución del Estado que en el futuro, con otro nombre, pudiera crearse en su lugar, de establecer y echar a andar por su cuenta plantas industriales que utilicen como materia prima productos básicos derivados del petróleo. Si para un más equilibrado y completo desarrollo de la industria nacional, hace falta en los años que vienen, suplir la ausencia del capital particular, creando una o varias ramas nuevas de la industria petroquímica, "Petróleos Mexicanos" podrá hacerlo, aunque sin reclamar los privilegios especiales de la exclusividad, garantizados para la Nación en el campo de la industria petrolera propiamente dicha, deslindado con anterioridad.

La tercera cuestión importante que plantea y resuelve el proyecto de ley, aunque desde un punto de vista estricto y de fondo es de una trascendencia mucho menor que la de los dos grandes problemas examinados con anterioridad, merece destacarse en esta exposición justificativa, en virtud de que en los últimos tiempos se ha venido hablando mucho de ella y a su alrededor se ha venido creando una espesa capa de confusión y oscuridad que conviene disipar.

Se trata de lo relativo a las concesiones confirmatorias que se expidieron conforme a las reformas que sufrió el 3 de enero de 1928 la Ley del Petróleo de 26 de diciembre de 1925; al alcance que al artículo lo. transitorio de la ley de 2 de mayo de 1941 haya de dársele en cuanto a la subsistencia, efectos prácticos y valor de las tales concesiones confirmatorias; y a la manera en que debe dejarse resuelto en la nueva Ley del Petróleo, el doble problema consistente, por un lado, en cómo lograr respecto a las superficies amparadas por concesiones confirmatorias, la plena vigencia del artículo 27 constitucional, sacándolas de la improductividad en que se encuentran, y por el otro, en qué derechos han de consagrarse en favor de quienes tengan tales concesiones confirmatorias anteriores a la reforma de 1940.

En primer lugar, es evidente que desde la fecha misma en que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución, es decir, desde el 9 de noviembre de 1940, los titulares de antiguas concesiones confirmatorias dejaron, ipso facto, de tener derecho a realizar operaciones de exploración o explotación petrolera en el territorio nacional, en cualquier forma - que fuese, pues desde tal fecha forma parte del orden público de nuestro país, un régimen que sólo al Estado le permite desplegar las actividades que son propias de la industria extractora y beneficiadora del petróleo existente en el subsuelo nacional.

No va envuelta en lo anterior, ninguna cuestión concerniente a la retroactividad de las leyes; ni se plantea problema alguno acerca de si la reforma de 1940 tuvo o no propósitos de aplicación retroactiva. Desde que la reforma entró en vigor, nadie explota petróleo en México, fuera del Estado. Si unos particulares quisieran hacerlo por su cuenta, en vez de retroactividad de la nueva Constitución, nos hallaríamos en el caso de una extravagante pretensión de subsistencia de la ley desaparecida, en beneficio de unos particulares y en detrimento de la ley constitucional vigente. La perforación de pozos en el suelo de un país, es una actividad sujeta a las leyes que rigen en el momento de hacer la perforación, pues lo contrario sería tan absurdo como pretender que ^a ~~MMMM~~ un mismo ~~MMMMMM~~ tiempo se regulara jurídicamente una actividad determinada, por dos leyes distintas o quizás contradictorias: la que imperó en el pasado y la que rige en la actualidad. Semejante cosa, nadie puede pretenderla siquiera con seriedad.

Pero si la facultad de perforar y extraer petróleo por los dueños de concesiones confirmatorias, murió automáticamente en 1940 al ponerse en vigor la nueva disposición constitucional, y en su lugar nació la facultad exclusiva del Estado para ser él solamente quien lo hiciera a partir de entonces, como lo viene haciendo, ¿quiere esto decir

que junto con la facultad de perforar y extraer petróleo, murió también automáticamente cualquier otro derecho de los titulares de las concesiones confirmatorias, hasta el punto de poderse sostener válidamente que si la Nación quiere perforar pozos en los terrenos que las concesiones amparaban y hacer suyo el aceite mineral que encuentre en ellos, puede llevarlo a cabo legalmente, sin pagar suma alguna a los concesionarios susodichos, por concepto de indemnización o rescate al dar por extinguidas las viejas concesiones?

El proyecto de ley se basa, definitivamente, en la tesis que niega una respuesta afirmativa a la pregunta anterior. Y ello, no porque se reconozca, ni remotamente, ningún derecho de propiedad de los dueños de las concesiones confirmatorias, sobre el petróleo yacente en el subsuelo a que las concesiones corresponden. Sino solamente por esta otra consideración: la de que los dueños de las concesiones confirmatorias tenían, además de la facultad de perforar pozos, otra cierta suma de derechos, cuya naturaleza no es este el lugar propio para discutirla en detalle, pero cuya existencia, una vez admitida, obliga a buscar un medio jurídico para privar a los concesionarios de tales derechos sin que puedan considerarse víctimas de un despojo.

Dado el carácter esencialmente indeterminado en cuanto a su monto o valor económico, mientras no se conozca y cuantifique el petróleo existente en el subsuelo; los derechos de los concesionarios no pueden ligarse a otro elemento firme para determinar la cuantía de una indemnización, como no sea a través de un porcentaje de las utilidades que llegue ~~XXXXXXXXXXXX~~ a obtener el Estado cuando perfore en los terrenos amparados por la concesión.

Elimina los riesgos de arbitrariedad en la fijación de las indemnizaciones, y sienta una base de justicia, al concederlas en relación proporcional a las utilidades que el Estado alcance en cada caso.

✓
julio 1958

Han transcurrido casi veinte años desde que entró en vigor la reforma introducida en el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución para abolir, tratándose del petróleo y sus derivados, el sistema de concesiones implantado para la explotación de los hidrocarburos al expedirse la Constitución de 1917. Esa reforma estableció que sólo la Nación llevará a cabo las operaciones de explotación de esos productos, eliminando así a la iniciativa privada del campo de la industria petrolera, que se pone íntegramente en manos del Estado.

La Ley Reglamentaria de la disposición constitucional, expedida el 2 de mayo de 1941 y vigente hasta hoy, organiza la industria nacionalizada sobre la base de que habría tres caminos para llevar a su realización los trabajos petroleros: en primer término la acción directa del Gobierno a través del órgano correspondiente, en segundo lugar por conducto de instituciones públicas, más o menos descentralizadas, constituidas especialmente con objeto de explotar la industria petrolera, y en tercer término mediante la celebración de contratos con particulares o sociedades, para ese mismo fin.

De esos tres caminos sólo se ha utilizado hasta la fecha el segundo, o sea el consistente en encomendar la industria nacionalizada a una institución pública, "Petróleos Mexicanos", en cuyas manos ha quedado centralizada por completo. En realidad, la consolidación definitiva de la industria expropiada en 1938, su gran crecimiento a partir de entonces, su modernización técnica, su ramificación ininterrumpida y la eficacia con que ha podido cumplir el papel de instrumento propulsor del desarrollo económico nacional, se asocian definitivamente ya a "Petró-

leos Mexicanos" e identifican a esta institución, sus necesidades y sus éxitos o fracasos, con la suerte y las perspectivas de una de las más grandes riquezas del país.

Por consiguiente, ha llegado el momento de abandonar - los otros dos caminos previstos por la ley para el desarrollo de la industria, consagrando en los nuevos preceptos la adopción del único que la experiencia ha demostrado, por una parte, que es viable y capaz de un crecimiento sano y continuado, y por la otra, que garantiza suficientemente los intereses superiores de la República, cerrando la puerta a toda nueva tentativa de intervención del capital extranjero en el manejo y dirección de una industria que es, y deberá ser siempre, íntegramente nacional.

Al eliminar la posibilidad de que el capital privado, - mexicano o extranjero, vuelva a adueñarse en el futuro, parcialmente siquiera, de algún sector de la industria de extracción, transformación y aprovechamiento de los hidrocarburos - nacionales, no se cierra la puerta a la participación de las empresas, los capitales las iniciativas y las energías de los particulares en la realización de las múltiples operaciones - económicas y técnicas que constituyen en su conjunto la industria petrolera y que aumentarán constantemente, al paso que nuestro país vaya creciendo.

Lo único que se hace es preservar la integridad futura de la nacionalización implantada en el año de 1940, dejando a "Petróleos Mexicanos" la más amplia libertad de contratación, a fin de que pueda encomendar a los particulares la ejecución de toda clase de obras y programas de carácter industrial, estipulando, ágilmente y con la elasticidad indispensable, los -

más diversos tipos de intervención de las empresas privadas en las tareas concretas que tiene "Petróleos Mexicanos" a su cargo, así como las compensaciones y alicientes que para lograr esa intervención privada sea indispensable ofrecer en cada caso; pero eso sí, prohibiendo por completo que la institución descentralizada, en ninguna forma y bajo ningunas apariencias, trasmita a individuos o empresas particulares, sin distinción de nacionalidad, el dominio del petróleo existente en el subsuelo, que imprescriptiblemente es propiedad de la Nación, o les entregue el control de alguna de las explotaciones industriales que sólo el Estado puede llevar a cabo, dentro del sistema constitucional que rige en nuestro país. "Petróleos Mexicanos" podrá desenvolverse con la mayor soltura en el campo de las finanzas y la vida industrial, para llevar a cabo y presidir el mejor aprovechamiento de la riqueza que la Nación pone en sus manos; pero sin entregar el dominio de esos bienes, ni perder la hegemonía de la industria que permite aprovecharlos.

A las ideas anteriores corresponde el artículo 4o. de la iniciativa de ley, que sustituye a los artículos 6o., 7o., 8o., 9o. y 10o. de la ley de 2 de mayo de 1941.

- - - - -

Otra de las modificaciones importantes que frente a la ley de 1941 contiene el proyecto de la llamada a sustituirla, es la que figura en la fracción III del artículo 3o., en los términos siguientes:

"La industria petrolera abarca:

.....

III.- La elaboración de todos aquellos productos básicos, derivados exclusivamente del petróleo, que se obtienen - de éste al someterlo a cualquier tipo de proceso químico."

Se pretende, con esa disposición, definir el alcance del monopolio estatal que para las explotaciones de los hidrocarburos creó la reforma del artículo 27 introducida en 1940.

En la ley de 1941 la industria petrolera no comprende sino las fases que eran clásicas dentro de la industria del petróleo hasta, más o menos, la iniciación de la segunda guerra mundial. Con ese criterio, el alcance del monopolio estatal lo - circunscribe el artículo 5o. de la ley vigente a los siguientes aspectos de la captación y elaboración del petróleo y sus diversos derivados: la exploración, la explotación (o extracción), - el transporte, el almacenamiento, la refinación y la distribución del petróleo; y la elaboración y distribución del gas artificial. Pero acontece que, sobre todo durante los últimos - quince años, el petróleo que se extrae de la tierra no solamente sirve ya, como fué en la etapa primitiva del siglo pasado, para proporcionar iluminación, ni tampoco se limita a servir de materia prima en los procesos de refinación que permiten obtener diferentes clases de gasolinas y otros productos ligeros, sino que, como resultado del progreso técnico reciente, da lugar a una enorme variedad de aprovechamientos y transformaciones que en su conjunto constituyen la petroquímica moderna.

La fracción III del proyecto de ley, no pretende, al incluir entre las actividades reservadas al Estado, los procesos de producción de los derivados básicos en que se apoya la petroquímica, prohibir a los particulares el establecimiento de las numerosas ramas de la industria de transformación que usan,

en una o en otra forma, sustancias derivadas del petróleo. Se limita el alcance de esta fracción III a reservar para "Petróleos Mexicanos" como actividad exclusiva, la generación industrial de los derivados básicos, o lo que es lo mismo, de aquellos que en cuanto a su origen, a la materia que se emplea para producirlos, no son sino petróleo elaborado, y en cuanto a su destino o utilización posterior, no constituyen productos acabados que en sí mismos se aprovechen y al aprovecharse se extingan, sino más bien sirven de materia prima y punto de partida de ulteriores procesos químicos, que ningún interés social exige reservar al Estado en calidad de función exclusiva.

Conforme a ese criterio, "Petróleos Mexicanos" será el único productor y abastecedor de las sustancias que sirven de materia prima a las cien variantes de la industria de transformación que utilizan derivados de los hidrocarburos, pero no podrá pretender la facultad exclusiva de constituir tales industrias de transformación secundaria, cerrando para ello el paso a los capitales, la iniciativa y los equipos de producción de los particulares.

Lo anterior no significa que forzosamente haya de abstenerse "Petróleos Mexicanos", o la institución del Estado que - en el futuro, con otro nombre, pudiera crearse en su lugar, de establecer y echar a andar por su cuenta plantas industriales que utilicen como materia prima productos básicos derivados del petróleo. Si para un más equilibrado y completo desarrollo de la industria nacional, hace falta en los años que vienen, - suplir la ausencia del capital particular, creando una o varias ramas nuevas de la industria petroquímica, "Petróleos Mexicanos" podrá hacerlo, aunque sin reclamar los privilegios especiales -

de la exclusividad, garantizados para la Nación en el campo de la industria petrolera propiamente dicha, deslindado con anterioridad.

La tercera cuestión importante que plantea y resuelve el proyecto de ley, aunque desde un punto de vista estricto y de fondo es de una trascendencia mucho menor que la de los dos grandes problemas examinados con anterioridad, merece destacarse en esta exposición justificativa, en virtud de que en los últimos tiempos se ha venido hablando mucho de ella y a su alrededor se ha venido creando una espesa capa de confusión y oscuridad que conviene disipar.

Se trata de lo relativo a las concesiones confirmatorias que se expidieron conforme a las reformas que sufrió el 3 de enero de 1928 la Ley del Petróleo de 26 de diciembre de 1925; al alcance que al artículo 10. transitorio de la ley de 2 de mayo de 1941 haya de dársele en cuanto a la subsistencia, efectos prácticos y valor de las tales concesiones confirmatorias; y a la manera en que debe dejarse resuelto en la nueva ley del Petróleo, el doble problema consistente, por un lado, en cómo lograr respecto a las superficies amparadas por concesiones confirmatorias, la plena vigencia del artículo 27 constitucional, sacándolas de la improductividad en que se encuentran, y por el otro, en qué derechos han de consagrarse en favor de quienes tengan tales concesiones confirmatorias anteriores a la reforma de 1940.

En primer lugar, es evidente que desde la fecha misma en que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución, es

decir, desde el 9 de noviembre de 1940, los titulares de antiguas concesiones confirmatorias dejaron, ipso facto, de tener derecho a realizar operaciones de exploración o explotación petrolera en el territorio nacional, en cualquier forma que fuese, pues desde tal fecha forma parte del orden público de nuestro país, un régimen que sólo al Estado le permite desplegar las actividades que son propias de la industria extractora y beneficiadora del petróleo existente en el subsuelo nacional.

No va envuelta en lo anterior, ninguna cuestión concierne a la retroactividad de las leyes; ni se plantea problema alguno acerca de si la reforma de 1940 tuvo o no propósitos de aplicación retroactiva. Desde que la reforma entró en vigor, nadie explota petróleo en México, fuera del Estado. Si unos particulares quisieran hacerlo por su cuenta, en vez de retroactividad de la nueva Constitución, nos hallaríamos en el caso de una extravagante pretensión de subsistencia de la ley desaparecida, en beneficio de unos particulares y en detrimento de la ley constitucional vigente. La perforación de pozos en el suelo de un país, es una actividad sujeta a las leyes que rigen en el momento de hacer la perforación, pues lo contrario sería tan absurdo como pretender que a un mismo tiempo se regulara jurídicamente una actividad determinada, por dos leyes distintas o quizás contradictorias: la que imperó en el pasado y la que rige en la actualidad. Semejante cosa, nadie puede pretenderla siquiera con seriedad.

Pero si la facultad de perforar y extraer petróleo por los dueños de concesiones confirmatorias, murió automáticamente en 1940 al ponerse en vigor la nueva disposición constitucional, y en su lugar nació la facultad exclusiva del Estado -

para ser él solamente quien lo hiciera a partir de entonces, como lo viene haciendo, quiere esto decir que junto con la facultad de perforar y extraer petróleo, murió también automáticamente cualquier otro derecho de los titulares de las concesiones confirmatorias, hasta el punto de poderse sostener válidamente que si la Nación quiere perforar pozos en los terrenos que las concesiones amparaban y hacer suyo el aceite mineral que encuentre en ellos, puede llevarlo a cabo legalmente, sin pagar suma alguna a los concesionarios susodichos, por concepto de indemnización o rescate al dar por extinguidas las viejas concesiones?

El proyecto de ley se basa, definitivamente, en la tesis - que niega una respuesta afirmativa a la pregunta anterior. Y ello, no porque se reconozca, ni remotamente, ningún derecho de propiedad de los dueños de las concesiones confirmatorias, sobre el petróleo yacente en el subsuelo a que las concesiones corresponden. Sino solamente por esta otra consideración: la de - que los dueños de las concesiones confirmatorias tenían, además de la facultad de perforar pozos, otra cierta suma de derechos, cuya naturaleza no es este el lugar propio para discutirla en - detalle, pero cuya existencia, una vez admitida, obliga a buscar un medio jurídico para privar a los concesionarios de tales derechos sin que puedan considerarse víctimas de un despojo.

Dado el carácter esencialmente indeterminado en cuanto a su monto o valor económico, mientras no se conozca y cuantifique el petróleo existente en el subsuelo; los derechos de los - concesionarios no pueden ligarse a otro elemento firme para determinar la cuantía de una indemnización, como no sea a través de un porcentaje de las utilidades que llegue a obtener el Estado cuando perfore en los terrenos amparados por la concesión.

Elimina los riesgos de arbitrariedad en la fijación de las indemnizaciones, y sienta una base de justicia, al concederlas en relación proporcional a las utilidades que el Estado alcance en cada caso.

México, D. F.? julio 1958.

julio 1958

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27
CONSTITUCIONAL,
EN EL RAMO DEL PETROLEO.

Artículo 1o.- Corresponde a la nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible, de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional o en su plataforma continental, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan de él.

Artículo 2o.- Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente.

En esta ley se comprende con la palabra "Petróleo" a todos los hidrocarburos naturales a que se refiere el artículo 1o.

Artículo 3o.- La industria petrolera abarca:

I.- La exploración, la explotación, el transporte, el almacenamiento, la refinación, la distribución y la venta del petróleo;

II.- La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y la venta del gas artificial;

III.- La elaboración de todos aquellos productos básicos, derivados exclusivamente del petróleo, que se obtienen de éste al someterlo a cualquier tipo de proceso químico.

Artículo 4o.- La Nación realizará las actividades y explotaciones de la industria petrolera, por conducto de "Petró-

leos Mexicanos", institución pública descentralizada, cuya estructura, régimen interior y funciones se determinarán en las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas correspondientes.

"Petróleos Mexicanos" podrá celebrar los contratos de prestación de servicios o de obras que la mejor realización de sus trabajos requiera; pero en ningún caso podrá asociar a la explotación del petróleo nacional en cualquiera de las etapas de la industria, a personas físicas o morales, lo mismo de nacionalidad mexicana que extranjera, en forma que, como resultado de la asociación, transmita a dichas personas la propiedad sobre el todo o una parte de los productos que se obtengan.

Artículo 5o.- La industria petrolera es de la exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, sólo el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones legislativas, reglamentarias o técnicas que han de regirla, y establecer los impuestos que graven cualquiera de sus actividades.

Artículo 6o.- La industria petrolera es de utilidad pública; por lo tanto, gozará de preferencia sobre cualquier otro aprovechamiento de la superficie territorial, y procederá la expropiación y ocupación de dicha superficie mediante indemnización, en todos los casos en que las necesidades de la industria lo reclamen.

El monto de la indemnización cubrirá únicamente los daños materiales que se ocasionen al superficiario con motivo de la ocupación de la superficie, en el concepto de que, fuera de recibir esa compensación, ningún otro derecho corresponderá al superficiario, por la explotación petrolera del subsuelo.

Artículo 7o.- La Secretaría de la Economía Nacional asignará a "Petróleos Mexicanos" los terrenos que esta institución le solicite para fines de exploración y explotación petroleras.

El reglamento de esta ley establecerá los casos y condiciones en que la Secretaría de la Economía Nacional podrá rehusar o cancelar las asignaciones mencionadas.

Artículo 8o.- El reconocimiento superficial de los terrenos con objeto de investigar sus posibilidades petrolíferas, no requiere autorización oficial previa. Si el terreno es de propiedad particular, se necesitará permiso del dueño. En caso de oposición de éste, la Secretaría de la Economía Nacional, oyendo a las partes, otorgará el permiso previa fianza que deberá dar "Petróleos Mexicanos" por los daños materiales que pudieran causarse.

Artículo 9o.- El Ejecutivo Federal establecerá zonas de reserva petrolera en los terrenos que considere convenientes, previa la investigación de sus posibilidades petrolíferas, con la finalidad de garantizar el abastecimiento futuro del país.

La incorporación de los terrenos a las zonas de reserva, así como su desincorporación, se harán siempre mediante decreto presidencial, fundado en los dictámenes técnicos respectivos.

Artículo 10o.- El Ejecutivo Federal dictará las disposiciones relacionadas con la policía de los trabajos petroleros y las normas técnicas a que estará sujeta la explotación.

Artículo 11o.- Se consideran mercantiles todos los actos de la industria petrolera. En lo no previsto por esta ley se registrarán por las disposiciones del Código de Comercio y de modo supletorio por las del Código Civil del Distrito Federal.

Artículo 12o.- Las infracciones a esta ley o a su reglamento que no tengan señalada pena especial, se castigarán con multas de mil a cincuenta mil pesos, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional, según su gravedad.

Artículo 13o.- Dentro de los seis meses siguientes a la fecha de promulgación de esta ley, el Ejecutivo Federal expedirá el reglamento de ella.

T R A N S I T O R I O S :

Artículo 1o.- Al entrar en vigor la presente ley, todas las superficies amparadas por concesiones confirmatorias expedidas conforme a la ley de 26 de diciembre de 1925 y sus reformas de 3 de enero de 1928, se considerarán terrenos libres y podrán ser objeto de asignaciones a "Petróleos Mexicanos" en los términos del artículo 7o. de esta misma ley, por la Secretaría de la Economía Nacional.

Artículo 2o.- Los titulares de las concesiones confirmatorias a que se refiere el artículo anterior o sus causahabientes, tendrán derecho a recibir, en dinero efectivo, el cinco por ciento de las utilidades que "Petróleos Mexicanos" obtenga por la extracción del petróleo yacente en el subsuelo de las superficies amparadas por dichas concesiones confirmatorias.

Cuando se trate de concesiones confirmatorias expedidas a arrendatarios de las superficies y no a los dueños, "Petróleos Mexicanos" sólo entregará el cinco por ciento mencionado, por el petróleo que se extraiga mientras el arrendamiento subsista.

Artículo 3o.- Las concesiones expedidas por la Secretaría de la Economía Nacional conforme al artículo 14 de la ley -

de 2 de mayo de 1941 que ahora se deroga, y que estén vigentes al promulgarse la presente ley, darán derecho a sus titulares a que en igualdad de condiciones los prefiera "Petróleos Mexicanos" al otorgar los contratos destinados a sustituir a las concesiones que por esta ley caducan.

Artículo 4o.- La presente ley entrará en vigor en la fecha de su publicación.

México, D. F., Julio 1958.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27

CONSTITUCIONAL,

EN EL RAMO DEL PETROLEO.

Artículo 1o.-Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible, de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional o en su plataforma continental, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan de él.

Artículo 2o.-Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente.

En esta ley se comprende con la palabra "petróleo" a todos los hidrocarburos naturales a que se refiere el artículo 1o.

Artículo 3o.-La industria petrolera abarca:

I.-La exploración, la explotación, el transporte, el almacenamiento, la refinación, la distribución y la venta del petróleo;

II.-La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y la venta del gas artificial;

III.-La elaboración de todos aquellos productos básicos, derivados exclusivamente del petróleo, que se obtienen de éste al someterlo a cualquier tipo de proceso químico.

Artículo 4o.-La Nación realizará las actividades y explotaciones de la industria petrolera, por conducto de "Petróleos Mexicanos", institución pública descentralizada, cuya estructura, régimen interior y funciones se determinarán en las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas correspondientes.

"Petróleos Mexicanos" podrá celebrar los contratos de pres-

tación de servicios o de obras que la mejor realización de sus trabajos requiera; pero en ningún caso podrá asociar a la explotación del petróleo nacional en cualquiera de las etapas de la industria, a personas físicas o morales, lo mismo de nacionalidad mexicana que extranjera, en forma que, como resultado de la asociación, trasmita a dichas personas la propiedad sobre el todo o una parte de los productos que se obtengan.

Artículo 5o.-La industria petrolera es de la exclusiva ju-



jurisdicción federal. En consecuencia, sólo el Gobierno federal puede dictar las disposiciones legislativas, reglamentarias o técnicas que han de regirla, y establecer los impuestos que graven cualquiera de sus actividades.

Artículo 6o.-La industria petrolera es de utilidad pública; por lo tanto, gozará de preferencia sobre cualquier otro aprovechamiento de la superficie territorial, y procederá la expropiación y ocupación de dicha superficie mediante indemnización, en todos los casos en que las necesidades de la industria lo reclamen.

El monto de la indemnización cubrirá únicamente los daños materiales que se ocasionen al superficiario con motivo de la ocupación de la superficie, en el concepto de que, fuera de recibir esa compensación, ningún otro derecho corresponderá al superficiario, por la explotación petrolera del subsuelo.

Artículo 7o.-La Secretaría de la Economía Nacional asignará a "Petróleos Mexicanos" los terrenos que esta institución le solicite para fines de exploración y explotación petroleras.

El reglamento de esta ley establecerá los casos y condiciones en que la Secretaría de la Economía Nacional podrá rehusar o cancelar las asignaciones mencionadas.

Artículo 8o.-El reconocimiento superficial de los terrenos con objeto de investigar sus posibilidades petrolíferas, no requiere autorización oficial previa. Si el terreno es de propiedad particular, se necesitará permiso del dueño. En caso de oposición de éste, la Secretaría de la Economía Nacional, oyendo a las partes, otorgará el permiso previa fianza que deberá dar "Petróleos Mexicanos" por los daños materiales que pudieran causarse.

Artículo 9o.-El Ejecutivo Federal establecerá zonas de re-

serva petrolera en los terrenos que considere convenientes, previa la investigación de sus posibilidades petrolíferas, con la finalidad de garantizar el abastecimiento futuro del país.

La incorporación de los terrenos a las zonas de reserva, - así como su desincorporación, se harán siempre mediante decreto presidencial, fundado en los dictámenes técnicos respectivos.

Artículo 10o.-El Ejecutivo Federal dictará las disposiciones relacionadas con la policía de los trabajos petroleros y las normas técnicas a que estará sujeta la explotación.

Artículo 11o.-Se consideran mercantiles todos los actos de la industria petrolera. En lo no previsto por esta ley se regirán por las disposiciones del Código de Comercio y de modo supletorio por las del Código Civil del Distrito Federal.

Artículo 12o.-Las infracciones a esta ley o a su reglamento que no tengan señalada pena especial, se castigarán con multas de mil a cincuenta mil pesos, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional, según su gravedad.

Artículo 13o.-Dentro de los seis meses siguientes a la fecha de promulgación de esta ley, el Ejecutivo Federal expedirá el reglamento de ella.

TRANSITORIOS:

Artículo 1o.-Al entrar en vigor la presente ley, todas las superficies amparadas por concesiones confirmatorias expedidas conforme a la ley de 26 de diciembre de 1925 y sus reformas de 3 de enero de 1928, se considerarán terrenos libres y podrán ser objeto de asignaciones a "Petróleos Mexicanos" en los términos del artículo 7o. de esta misma ley, por la Secretaría de la Economía Nacional.

Artículo 2o.-Los titulares de las concesiones confirmatorias a que se refiere el artículo anterior, o sus causahabientes, tendrán derecho a recibir, en dinero efectivo, el cinco por ciento de las utilidades que "Petróleos Mexicanos" obtenga por la extracción del petróleo yacente en el subsuelo de las superficies amparadas por dichas concesiones confirmatorias.

Cuando se trate de concesiones confirmatorias expedidas a arrendatarios de las superficies y no a los dueños, "Petróleos Mexicanos" sólo entregará el cinco por ciento mencionado, por el petróleo que se extraiga mientras el arrendamiento subsista.

Artículo 3o.-Las concesiones expedidas por la Secretaría de la Economía Nacional conforme al artículo 14 de la ley de 2 de mayo de 1941 que ahora se deroga, y que estén vigentes al promulgarse la presente ley, darán derecho a sus titulares a que en igualdad de condiciones los prefiera "Petróleos Mexicanos" al otorgar los contratos destinados a sustituir a las concesiones que por esta ley caducan.

Artículo 4o.-La presente ley entrará en vigor en la fecha de su publicación.

Para la liquidación de las concesiones, regalías y contratos vigentes, conviene plantear:

A.- La cancelación de dichas concesiones, regalías y contratos que procediere de acuerdo con los Reglamentos de 26 de nov. de 1940 y de 31 de dic. de 1941, Capítulos VII y XIX.

B.- Ordenar la expropiación de las concesiones de toda índole, expedidas de conformidad con las leyes de 1925 y 1928, de acuerdo con el procedimiento, pericial administrativo o judicial obligatorio, que para los propietarios de los terrenos donde sean necesarias obras para la industria petrolera señala el Capítulo XX del expresado Reglamento de 1941 y la Ley Federal de Expropiación por causa de utilidad pública.

C.- Expropiar por el mismo procedimiento los derechos de regalías de los superficiarios de terrenos amparados por concesiones confirmatorias, respetadas por el art. 2o. Transitorio de la Ley de 1941.

C.- Que la expropiación y el aprovechamiento sea administrativo o judicial, se sujete a las bases de la ley Federal de Expropiación, con las modificaciones siguientes:

a).: La indemnización sólo comprenderá las inversiones que real y efectivamente se hubieren hecho por concesionarios o contratistas para la explotación del petróleo, con anterioridad a la reforma constitucional de 1940 que la reservó en forma exclusiva a la Nación.

b).- La indemnización solo comprenderá el importe real de los gastos de conservación, entre ellos los impuestos pagados, por los concesionarios respetados por los artículos transitorios de la Ley Reglamentaria de 1941.

c).- La suma indemnizable se cubrirá en el período de 10 años.

d).- Será inexistente y sin efecto alguno en contra de la Nación todo convenio, privado u oficial, que comprenda en la indemnización o pago el valor de los títulos de concesión o de los contratos, así como el supuesto valor del petróleo - potencial que pudo haberse obtenido con anterioridad a la reforma constitucional de 940, o que ilícitamente se percibió - con posterioridad a dicha Reforma Constitucional.

Para la liquidación de las concesiones, regalías y contratos vigentes, conviene plantear:

A.- La cancelación de dichas concesiones, regalías y contratos que procediere de acuerdo con los Reglamentos de 26 de nov. de 1940 y de 31 de dic. de 1941, Capítulos VII y XIX.

B.- Ordenar la expropiación de las concesiones de toda índole, expedidas de conformidad con las leyes de 1925 y 1928, de acuerdo con el procedimiento, pericial administrativo o judicial obligatorio, que para los propietarios de los terrenos donde sean necesarias obras para la industria petrolera señala el Capítulo XX del expresado Reglamento de 1941 y la Ley Federal de Expropiación por causa de utilidad pública.

C.- Expropiar por el mismo procedimiento los derechos de regalías de los superficiarios de terrenos amparados por concesiones confirmatorias, respetadas por el art. 2o. Transitorio de la Ley de 1941.

C.- Que la expropiación y el aprovechamiento sea administrativo o judicial, se sujete a las bases de la ley Federal de Expropiación, con las modificaciones siguientes:

a).: La indemnización sólo comprenderá las inversiones que real y efectivamente se hubieren hecho por concesionarios o contratistas para la explotación del petróleo, con anterioridad a la reforma constitucional de 1940 que la reservó en forma exclusiva a la Nación.

b).- La indemnización solo comprenderá el importe real de los gastos de conservación, entre ellos los impuestos pagados, por los concesionarios respetados por los artículos transitorios de la Ley Reglamentaria de 1941.

c).- La suma indemnizable se cubrirá en el período de 10 años.

d).- Será inexistente y sin efecto alguno en contra de la Nación todo convenio, privado u oficial, que comprenda en la indemnización o pago el valor de los títulos de concesión o de los contratos, así como el supuesto valor del petróleo - potencial que pudo haberse obtenido con anterioridad a la reforma constitucional de 1940, o que ilícitamente se percibió - con posterioridad a dicha Reforma Constitucional.