



SECRETARÍA DE LA REPÚBLICA

C. Secretarios de la H.  
Camara de Diputados.  
Presentes.

En ejercicio de la facultad que concede al Ejecutivo Federal la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de ustedes someto a la consideración de esa H. Cámara la presente iniciativa de Ley Constitucional que tiene a adicionar el párrafo sexto del Artículo 27 de la Carta Fundamental del país, para establecer que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expediran concesiones; sino que la explotación de esos productos se llevara a cabo por la Nación en la forma que lo determine el estatuto reglamentario que con posterioridad se dicte.

El proyecto es una consecuencia lógica tanto del desarrollo que la interpretación del Artículo 27 Constitucional ha tenido desde la época de su expedición, cuanto de las disposiciones dictadas a partir del 18 de marzo de este año, en que se llevó a cabo la expropiación de los bienes de las compañías que tenían bajo su control la mayor parte de la producción petrolera en la República.

En efecto, no obstante que en la iniciativa de 25 de enero de 1917 presentada al Congreso Constituyente y que dio la base para el texto aprobado, se dijo que mediante las reformas que se proponían y que fundamentalmente buscaban anudar la nueva legislación con las viejas tradiciones coloniales podría la Nación retener bajo su dominio todo cuanto fuese necesario para el desarrollo social, haciéndose particular referencia al petróleo, y a pesar de que en el texto mismo que surgió del Congreso se hablaba solo de que la Nación podría otorgar concesiones a los particulares, con lo que claramente se autorizaba a la Federación para no conferirles o aun para realizar explotaciones directas, la interpretación dominante en los primeros años de vigencia del Artículo 27 fue en el sentido de que la propiedad nacional sobre el petróleo era simplemente el medio jurídico ideado para permitir una mejor distribución de esa substancia entre los particulares.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

2.-

Los Decretos del Presidente Carranza en 1918 estaban apoyados también en la idea de que salvo los impuestos, rentas y regalías que deberían de cubrirse a la Federación en las diversas situaciones previstas por ellos, era obligatorio el otorgamiento de las concesiones. Así se explica que el procedimiento que fijaban para la manifestación y el denuncia de los predios considerara nada más la posibilidad de controversias entre varios particulares interesados que se disputaban la titulación y no previeran el caso de una negativa del Estado para concesionar.

Por esto la jurisprudencia posterior de la Suprema Corte de Justicia que reconoció el carácter discrecional del otorgamiento de las concesiones dada la fórmula que emplea el Artículo 27, no tuvo eficacia ni trascendencia alguna en beneficio de los intereses nacionales; supuesto que la discrecionalidad que consagraba la Ley Constitucional era después anulada en la legislación secundaria, inspirada, como queda dicho, en el criterio interpretativo que negaba que la nacionalización del petróleo tuviese otro propósito que el de entregar al Estado la regulación de la distribución.

La Ley del Petróleo de 1925 conservó todavía el principio de la obligatoriedad para la Administración Pública del otorgamiento de las concesiones ordinarias. En cuanto a la extensión de los derechos que esos títulos conferían consagró un sistema notoriamente diverso del que, según opiniones autorizadas, pretendieron fijar los constituyentes: en tanto que estos pensaban en títulos precarios y revocables, la legislación del petróleo siguió muy de cerca la tradición de las leyes mineras. En esto influyó sin duda la peculiar situación tanto interna como internacional que existía cuando se dictó esa legislación y que seguramente no pudo ser desconocida por sus autores ni dejarse de tomar en cuenta.

Del tal manera llegó a lograr fuerza la asimilación de los títulos petroleros a los de propiedad minera, (salvo, naturalmente, en lo relativo a la obligación de efectuar trabajos regulares, que las últimas leyes de Minería anteriores a 1917 ya no consignaban, pero que si se encontraba en la vieja legislación derivada de la Colonia)



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

3.-

que inclusive llegó a elaborarse una respetable doctrina que sostenía que el dominio directo a que alude el Artículo 27 no era diverso del dominio radical que el Rey se reservaba en las ordenanzas de 1783. Todavía en 1933 se contentó expresamente ante la Suprema Corte de Justicia la constitucionalidad del sistema de reservas federales que, limitado primitivamente a las zonas que particularmente señalara el Ejecutivo, fijó el Artículo 16 de la Ley del Petróleo, y que posteriormente, en Decreto de mayo de 1933, se hizo extensivo, además de a zonas especialmente señaladas, a todos aquellos medios objeto de alguna solicitud de concesión cuando recuperasen el carácter de libres.

Ni siquiera instituciones jurídicas como la del rescate, experimentadas y admitidas por la generalidad de los países, fue incorporada al estatuto reglamentario del Artículo 27 en la materia de petróleo. De acuerdo con la doctrina aceptada, las concesiones para el uso exclusivo de bienes del dominio público, pueden darse por terminadas por razones de interés general.

Prácticamente y salvo en las zonas en que la propiedad superficial correspondía por algún título a la Federación, esta no guardaba mas vinculación de intereses patrimoniales con la industria del petróleo que a través de los impuestos; la cual era notoriamente insuficiente, ya que para recaudar impuestos no se requiere el dominio directo; basta con el mero ejercicio de la jurisdicción que el Estado tiene a este respecto sobre todas las personas y los bienes.

Fue a través de la explotación directa de las reservas como la Nación, por conducto de las distintas entidades que ha creado en épocas sucesivas, logró iniciar un aprovechamiento verdadero de la riqueza del petróleo y no, como sin duda hubiese sido legalmente posible, también en las zonas que, a pesar de no estar reservadas, contenían un petróleo que era del dominio directo de la Nación y que no había sido puesto en duda por la falta de derechos creados antes del 1º de mayo de 1917.

La situación apuntada, antes de la expropiación acordada el 15 de marzo último, hubiera sin duda podido corregirse mediante una simple modificación de la Ley del



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

4.-

Petróleo que alterara el régimen de las concesiones ordinarias fijado en 1925. Después de la expropiación el problema notoriamente es distinto. Una vez que la Nación ha tomado a su cargo directamente el control de las explotaciones en forma tal que no solo podrá atender las necesidades del país, sino en su mayor parte, las de nuestro comercio exterior del petróleo, no se ve el motivo para permitir que continúen formándose y vigorizándose intereses privados que es de presumirse que llegarán a ser, si no antagonicos, a lo menos distintos de los intereses generales cuya tutela procurará el Gobierno con todo empeño y energía.

La experiencia de todos conocida, relacionada con esta misma materia del petróleo, obliga al Gobierno a obrar en lo sucesivo con gran cautela, maxime cuando se reconoce ya, a través de las concesiones sobre los recursos naturales se crean con mayor facilidad vínculos cuya terminación constituye después un problema para el país que otorgó dichas concesiones, pues entonces inclusive sus buenas relaciones con otros pueblos se ponen en peligro.

A esto obedece el propósito del Ejecutivo de que termine el régimen de las concesiones. En rigor, y dado el carácter discrecional que para la entrega de la explotación a los particulares ha consagrado hasta hoy el texto expreso del Artículo 27, carácter discrecional que la Suprema Corte en reiteradas ocasiones ha reconocido así, jurídicamente habría podido en ley secundaria fijarse el nuevo principio.

Sin embargo, no se ha decidido el Gobierno por este camino en virtud de que el admite que, según testimonios autorizados, los autores del Artículo 27 no quisieron que el dominio directo del petróleo se ejercitase excluyendo a los particulares. Y aunque es bien sabido que los textos de la Constitución como los de cualesquiera otras leyes son susceptibles de interpretaciones renovadas de acuerdo con las exigencias que sus autores no pudieron tener en cuenta en la época en que actuaron, piensa el Ejecutivo que una medida de la importancia de la que se proyecta no debe quedar sujeta a las controversias que los interesados muy probablemente provocarían apoyándose en aquellos testimonios. Esto independientemente de que, incorporando al texto constitucional el principio de la-



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

5.-

explotación directa del petróleo que a la Nación corresponde, se le da una mayor firmeza y autoridad.

Por las consideraciones precedentes, someto a la consideración del H. Congreso la siguiente iniciativa de

LEY QUE ADICIONA EL PARRAFO SEXTO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL:

"ARTICULO UNICO.- Se adiciona el párrafo sexto del Artículo 27 Constitucional, para quedar en los siguientes terminos:

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y solo 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."

"TRATANDOSE DEL PETROLEO Y DE LOS CARBUROS DE HIDROGENO SOLIDOS, LIQUIDOS O GASEOSOS, NO SE EXPEDIRAN CONCESIONES Y LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA DETERMINARA LA FORMA EN QUE LA NACION LLEVARA A CABO LAS EXPLOTACIONES DE ESOS PRODUCTOS".

México, D.F., a 22 de diciembre de 1938.

SUTRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.  
EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Lázaro Cárdenas.

EL SECRETARIO DE LA  
ECONOMIA NACIONAL.

EL SECRETARIO DE  
GOBERNACION.

Efraín Buenrostro.

Ignacio García Robles.