

000134

3459R

V-32-2-6139

DIC 13 1922

e

EL ARTICULO 27

Y

- EL PETROLEO -

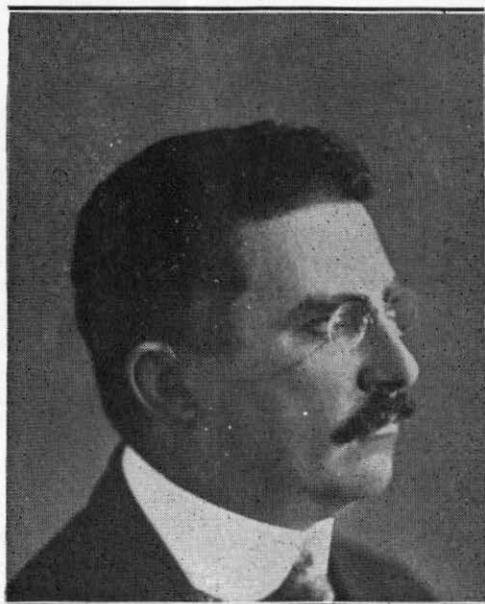
POR EL LIC.

LUIS ZUBIRIA Y CAMPA



— 1922. —

e xiv



LIC. LUIS ZUBIRIA Y CAMPA.

PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

Artículo 27 de la Constitución de 1917.

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales.....; del petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos.”

“..... el dominio de la Nación es inalienable, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas.”

Artículo 2o. de la Ley Minera de 1909.

(Vigente)

“Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, los criaderos y depósitos de combustibles y de materias bituminosas.”

La Ley Minera de 1892, así como el Código de Minería de 1884, contienen una disposición análoga a la de la Ley de Minería vigente; antes de esta época los combustibles minerales pertenecían a la Nación conforme a las antiguas Ordenanzas de Minería y demás leyes que hasta 1884 se habían dictado.

La Irretroactividad del Art. 27 en Materia Petrolera

LA NO RETROACTIVIDAD DE LA LEY.

Conocida es la lucha entablada entre las poderosas compañías extranjeras y el gobierno de México con motivo de la nacionalización del petróleo; constituyendo el fondo de la magna cuestión suscitada, el punto jurídico de la retroactividad o no retroactividad del artículo 27 de la Constitución de Querétaro. Este es ciertamente el eje donde descansa y gira el complicado problema del petróleo Mexicano.

Todas las legislaciones han reconocido el principio de la no retroactividad de la ley, que fué consignado en el derecho Romano y que consiste en que ésta rige para lo futuro y no para lo pasado; así el Código de Napoleón, que ha servido de modelo a nuestra legislación Civil, expresa en su artículo 20.: «La ley no dispone sino para lo porvenir, no tiene efecto retroactivo.»

Los autores, sin embargo, sostienen que este principio no es absoluto y que tiene limitaciones justas y racionales en determinados casos. DALLOZ dice: «Las leyes rigen lo pasado, cuando el interés general exige que sean inmediatamente cumplidas, porque no hay derecho adquirido contra la mayor felicidad del Estado.» Y MERLIN agrega: «Los derechos que la sociedad crea, puede ella misma abolirlos.»

Fácil es citar casos de leyes retroactivas. Así por ejemplo, no se pudo implantar la libre testamentifacción en substitución del sistema de las legítimas forzosas, sino por disposiciones que volvían sobre lo pasado, destruyendo la esperanza que tenían muchas personas de recibir herencias conforme a la ley anterior. Por una ley semejante se instituyó el divorcio, el cual no puede desconocerse alegando que ataca derechos adquiridos por los los cónyuges que contrajeron matrimonio bajo el régi-

men de la indisolubilidad del vínculo. Sabido es que en los Estados Unidos fué abolida la esclavitud el año de 1865, sin que en este país, donde todo se resuelve en dinero y todo daño, hasta moral, se traduce en compensación pecuniaria, se decretara ninguna indemnización a los dueños de los libertos. Y ¿que otra cosa es, sino una ley perfectamente retroactiva la reciente disposición llamada del «Estado Seco,» expedida por el gobierno americano, por razones de conveniencia pública y social, y que ataca verdaderos derechos creados, suprimiendo de un golpe las acreditadas fábricas de bebidas alcohólicas?

LA NO RETROACTIVIDAD EN LA APLICACION DE LA LEY

Los tratadistas europeos admiten, que este principio de la no retroactividad ha sido proclamado para que sirva de norma a los jueces en la aplicación de las leyes y no para restringir al Poder Legislativo al expedirlas. Así se ha dicho que la no retroactividad, que siempre ha sido un precepto para los tribunales, generalmente sólo es un consejo para el legislador. FIORE, estudiando esa materia, dice: El principio de la irretroactividad de las leyes aunque sancionado como reg'la y norma de la ley positiva, no niega el poder que tiene el mismo legislador de dar efecto retractivo a ciertas disposiciones, por más que de tal poder deba de usarse en circunstancias muy excepcionales. Los intereses sociales, las consideraciones políticas y varias razones de interés público, pueden justificar en ciertos casos la retroactividad de la nueva ley en materias de derechos privados.»

Consecuentemente con esta teoría no pocas constituciones de los Estados modernos han elevado al rango de garantía individual, la regla de que los tribunales

no aplicarán retroactivamente las leyes. Nuestra Carta Fundamental, en su artículo 14 contiene igual precepto: «A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.» Y no dice como lo hacía la antigua Constitución de 1857 que no se podrán expedir leyes retroactivas.

AMPLIO PODER DE LOS CONGRESOS CONSTITUYENTES.

Ahora bien, si el legislador común puede, por excepción, dictar leyes retroactivas, con mayor razón lo podrá realizar un Congreso Constituyente, que está facultado para cambiar las bases de la organización política y social. De otra suerte no habría sido posible a las naciones el constituirse en independientes y libres ni habrían podido darse un gobierno autónomo y adecuado a su manera de ser étnica.

Se ha aceptado siempre, que el Poder Constituyente tiene mayor autoridad que el simple Poder legislativo, puesto que este último está obligado a respetar la Constitución vigente que para él es inviolable. 'Laurent', refiriéndose a esto, expresa: 'El legislador se encuentra atado por la Constitución, y no se puede decir como los ingleses dicen, hablando de su parlamento, que puede hacerlo todo, menos un hombre de una mujer, no puede cambiar la Constitución y no puede derogarla; de lo que se sigue que no puede dar una ley retrospectiva que quite un derecho garantizado por la Constitución; pero lo puede el Poder Constitutivo, puesto que la Constitución no es inmutable y puede ser derogada y modificada por el Poder Constituyente. El Poder Constituyente es absoluto en el sentido de que los poderes establecidos por la Constitución le deben obediencia, pues no solamente el Poder Ejecutivo, sino el Poder Judicial y aún el Legislador mismo, le están subordinados y le deben obediencia. Una Constitución nueva puede quitar a los ciudadanos los derechos garantizados por la Constitución antigua.

LA RETROACTIVIDAD EN LA CONSTITUCION DE LAS DIVERSAS NACIONES.

En Inglaterra, la Carta Magna contiene en su principio 33 una disposición que en el año de 1832 en que se promulgó tuvo efecto retroactivo dice así: "en lo sucesivo serán demolidas todas las presas del Támesis y del Madway y todas las de Inglaterra, con excepción de las que se hallan a las orillas del mar." Y no agrega como era de esperarse, que el gobierno británico deba de indemnizar a los propietarios de las referidas presas.

La Constitución Suiza, que es una de las más progresistas, no menciona el principio de la irretroactividad, como tampoco lo hacen otras muchas de los Estados modernos; solamente la Constitución francesa consigna dicho principio en toda su amplitud y esto fué debido a que se quiso poner un freno al exceso de leyes retroactivas que se expidieron desde la Asamblea Constituyente, pues como dice 'Laurent': "Ninguna asamblea había abusado tanto como ella de su omnipotencia para regir lo pasado a gusto de las pasiones políticas que le agitaban.

La Constitución de Grecia limita el principio de la irretroactividad a la materia criminal, asentando: "Ninguna pena puede ser aplicada sino en virtud de una ley que de antemano la haya establecido." Lo mismo ocurre en la Constitución Española.

En los Estados Unidos, la Constitución, en su artículo I. sección IX, párrafo 3o. expresa: "Ningún proyecto de ley que imponga pena infamante «bill attaider» será aprobado, ni aceptada ninguna 'ley ex post facto'". Los autores americanos especialistas en la materia han interpretado las palabras latinas 'ex post facto' en una acepción restringida, comprendiendo únicamente a las leyes penales y de ninguna manera a las civiles. Esta interpretación ha sido confirmada por varias ejecutorias que han establecido la jurisprudencia de que las leyes 'ex post facto' son aquellas que crean o agravan el crimen o aumentan el castigo o cambian las reglas de evidencia para el procedimiento de

convicción. Porque, se dice, la frase 'ex post facto' se entiende solamente de leyes criminales que infligen castigos y no de procedimientos civiles que afectan derechos privados retroactivamente.

JAMES KENT, en su obra Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos, se expresa de la manera siguiente: "Solo deben de tenerse como 'ex post facto' aquellas leyes que se refieren a procedimientos penale- y criminales, imponiendo castigos corporales o pecuniarios, pero no a las civiles, aunque afecten derechos privados de una manera retrospectiva. En seguida cita el caso de la Legislatura del estado de Connecticut, que expidió una **disposición** anulando el decreto del tribunal de testamentarías que declaraba sin validez un testamento, y mandaba que el tribunal revisara el caso. Se suscitó entonces la cuestión de si la **disposición** era **ex post facto**, y si estaba com-

prendida por lo mismo en la prohibición constitucional. La Suprema Corte declaró: que las palabras **ex post facto** son técnicas y que significan toda ley que hace criminoso un acto verificado antes de su expedición, que no lo era cuando tuvo lugar: o que hace más grave un delito de lo que era cuando se perpetró: o finalmente, modifica los principios legales de prueba, conformándose con otra menor o distinta de la que antes se requería para condenar al criminal". Resolvió por lo mismo: "que la precitada **disposición** no estaba comprendida, ni en la mente ni en la letra de la prohibición constitucional".

De lo anterior se desprende, que no es contraria a la ciencia del Derecho ni tampoco a una novedad dentro de las prácticas de los Congresos Constituyentes, la expedición de una disposición tal como la que sanciona el artículo 27 de nuestra Carta Fundamental.



El Artículo 27 y los Derechos de los Petroleros

PETROLEO NO DESCUBIERTO

Una de las cuestiones que más se han debatido con motivo de la nacionalización del petróleo, ha sido la relativa a los derechos adquiridos por los propietarios de los terrenos antes de la promulgación de la Constitución de 1917. Este asunto es de la mayor importancia y debe de ser resuelto de conformidad con los principios del derecho.

El petróleo que oculta la superficie del suelo es una cosa incierta y meramente hipotética, los propietarios mismos de la superficie no saben aún si existe o no en el subsuelo de su finca rústica. Los superficiarios para adquirir el dominio del petróleo subterráneo, necesitan ocuparlo de una manera tangible; así la ley de Partida definía la posesión de la manera siguiente: «la tenencia que home ha en las cosas con ayuda del cuerpo y del entendimiento» y a los terratenientes que no han captado el petróleo les falta esa posesión jurídica formada del acto físico y de la intención de apropiárselo, o como dice Kant: «la posesión sensible y la inteligible.»

Ciertamente, para que haya posesión de una cosa, es indispensable la facultad corporal de disponer de ella y de poder reivindicarla. De aquí que, mientras el petróleo no haya sido alumbrado, no debe considerarse como de propiedad individual, por la sencilla razón de que el dueño del terreno no tiene a su disposición dicho petróleo ni le es dable reivindicarlo si le es arrebatado por el pozo de otro propietario. La circunstancia de ser emigrante el petróleo subterráneo, hace imposible, para los dueños de la superficie, mantenerlo dentro de sus respectivos linderos, siendo ineficaces a este fin los planos virtuales que se suponen limitan las propiedades hacia el centro de la Tierra; tan es así que un vecino puede extraer impunemente el petróleo de otro propietario. Por esto se ha afirmado acertadamente, que

los dueños de la superficie tienen tanto derecho sobre el petróleo no alumbrado, como lo tienen sobre los animales salvajes, sobre los pájaros que vuelan o sobre las nubes que pasan por encima. El gran orador Mirabeau, al combatir en la Asamblea Constituyente el sistema de la «accesión minera» lo hacía con esta fina sátira: «Yo digo que la idea de ser dueño de un torrente que corresponde debajo de la tierra, a la superficie de nuestros campos, me parece tan original como aquella de impedir el paso de un globo en el aire, que corresponde con toda seguridad al suelo de una propiedad particular.»

DERECHOS ADQUIRIDOS

A efecto de que la aplicación del artículo 27 constitucional no resulte retroactiva, hay que respetar los derechos adquiridos por los propietarios de la superficie sobre el petróleo. Una de las dificultades que se ofrecen en la práctica, al expedir una ley nueva, es determinar lo que debe de considerarse como pasado respecto de ella. Los autores admiten, que lo pasado que queda fuera del alcance de la nueva ley, son los derechos individualmente ya adquiridos en virtud de la ley anterior; de tal suerte, que si al entrar en vigor la nueva ley el derecho ya estaba completamente creado, ésta no tendrá autoridad para alterarlo; en cambio, si al comenzar a regir la nueva ley el derecho solo estaba «in fieri,» por nacer, entonces cae bajo su imperio y no podrá adquirirse sino con arreglo a ella. *Gabba* dice: «Es adquirido todo derecho que a consecuencia de un acto susceptible de producirlo conforme a la ley anterior, entró inmediatamente a formar parte de nuestro patrimonio.»

Resulta pues, que para poderse adquirir un derecho individualmente, se necesita un hecho acaecido durante la vigencia de la ley, un acto ejecutado por parte de aquel que pretende el derecho; siendo éste

distinto de la mera expectativa apoyada en dicha ley anterior. *Fiore*, dice: "La ley nueva puede modificar, sin ser retroactiva, la esperanza o simple expectativa, pero de ningún modo alterar derechos precedentemente adquiridos."

La facultad que concedió la Ley Minera a los propietarios de terrenos, de explotar y aprovechar libremente los combustibles minerales, no fué usada por muchos de ellos, que no efectuaron ningunos trabajos, ni fue aceptado el referido derecho por medio de actos externos. La Nación puede por tanto, en estos casos que son la mayoría, en que no se había constituido un derecho perfecto, retirar tal autorización, que había sido un verdadero don, para reglamentar la industria del petróleo en beneficio del público y de la colectividad. Este caso jurídico, o sea el de la retroactividad del artículo 27, de que tanto se ha hablado, está perfectamente definido y resuelto por los tratadistas europeos; basta leer la obra publicada por el Profesor *Gabba*, notable por su doctrina y erudición jurídica, denominada "Teoria della retroattività delle leggi," para convenirse de que las compañías extranjeras que pretenden para sí todo el petróleo mexicano no tienen absolutamente razón.

CASOS JURIDICOS ANALOGOS

Fiore, cita dos casos cuyo fondo jurídico tiene gran analogía con el actual de nuestro petróleo; he aquí el primero: "Mientras estaba en vigor el Código austriaco (que no limitaba el derecho de abrir ventanas,) podía el propietario de un muro, en las provincias italianas que se regían por la legislación austriaca, abrir en él las ventanas para vistas que quisiese sobre el fundo del vecino, valiéndose de la facultad concedida al mismo por dicha legislación vigente entonces; pero después que en esas provincias italianas que se regían por la legislación austriaca, abrió el Código Civil Italiano, sus disposiciones hubieron de ser obligatorias desde luego para todos los actos análogos posteriores; y por tanto, si bien deben de ser respetadas las ventanas abiertas antes de su promulgación, porque no puede menos de reconocerse, a favor del propietario de la

finca en que se hicieron, el derecho legalmente adquirido ya, no sucede lo mismo en cuanto a las que fueron abiertas después de estar en vigor el expresado Código, respecto de las cuales no sólo podrá oponerse el dueño del fundo vecino a que se abran dichas ventanas sobre su propiedad sin que se observen las reglas establecidas por él acerca de la distancia, sino que puede pedir además que de conformidad con lo dispuesto en el mismo sean cerradas aun cuando éstas fuesen iguales y se hallasen en las mismas condiciones que las abiertas mientras regía la legislación austriaca. La razón de esta diferencia estriba en que en este último caso no existe ningún derecho adquirido antes de la promulgación de la nueva ley que tenga que respetarse."

El otro caso es el siguiente: "Con arreglo a las leyes que antes regían en las diversas provincias italianas, cualquiera podía derivar el agua de los torrentes y estaba también permitido a los ribereños construir esclusas y demás obras oportunas para derivar dichas aguas, así como usarlas para las necesidades de la industria y de la agricultura. El nuevo Código civil italiano abolió ese derecho y ordenó, por el contrario, que ninguno pudiese derivar aguas públicas sin haber obtenido una concesión del Gobierno o sin haber adquirido previamente tal derecho en virtud de un título legítimo. A consecuencia de esta nueva disposición, surgió la duda sobre si podrían o no continuar derivando dichas aguas aquellos que hubiesen construido las presas o las demás obras cuando tenían derecho a hacerlo, o sea cuando estaban vigentes las anteriores leyes que lo permitían."

Agrega *Fiore*, que a este respecto hubo varios juriconsultos que opinaron que la ley dada producía el efecto de impedir que se continuara derivando las aguas por medio de presas construídas sin título, porque las obras por sí solas no crean derecho alguno, y después de extenderse sobre este particular, concluye: "Se debe, sin embargo, observar en contrario, que cuando un estado de cosas se ha establecido en virtud de la ley en vigor, el derecho creado, como permitido por la ley,

debe considerarse como incorporado al fundo mediante la obra ejecutada; de lo que resulta que por interés de la agricultura y por el respeto debido a los derechos adquiridos conviene reconocer dicha servidumbre como adquirida definitivamente por el fundo. Por eso me parece que debe de admitirse como regla que la nueva ley abolutiva puede suprimir solamente los derechos no creados en el momento de empezar a regir la ley, y que deben respetarse y mantenerse aquellos que hubieren sido ejercitados por actos externos según la ley anterior”.

APLICACION DE ESTA DOCTRINA

Aplicando esta doctrina a la explotación del petróleo en nuestro país, es fácil de marcar los derechos adquiridos por los propietarios de los terrenos, antes de proclamarse la nacionalización del petróleo en México.

De ella se deduce que corresponde a los dueños de los terrenos, el petróleo que hayan alunbrado hasta el primero de mayo de 1917, en que comenzó a regir la Constitución vigente; pudiendo dichos propietarios o las compañías petroleras en su caso, aprovechar todo el petróleo de los pozos que hubieren abierto hasta esa fecha. El hecho de haberse arrendado o vendido para explotación petrolera algunas extensiones de terreno, no es suficiente motivo para constituir el derecho al petróleo de que se trata, porque en estas condiciones el mencionado combustible permanece aun incierto e indeterminado. El criterio que debe de seguirse es el que expresa la doctrina citada, de considerar como derecho adquirido perfecto, el que resulta de haberse integramente realizado los actos capaces de construirlo, esto es, de haberse descubierto el petróleo y puesto a disposición de un modo material y físico.



La Derogación del Artículo 27 y el Petróleo

UNA SOLUCION PROPUESTA

El señor don Carlos Díaz Dufoo, en su reciente libro «La Cuestión del Petróleo», al tratar de la resolución del problema suscitado, dice: «Primera solución, la derogación del artículo 27 constitucional. Esta solución la han propuesto los adversarios del criterio que inspiró el expresado artículo, y aun algunas personas de filiación marcadamente revolucionaria, y que han figurado y figuran entre los miembros del Poder Legislativo. No necesita el autor de este estudio, después de lo que lleva escrito, expresar que simpatiza con esta solución; pero entiende las dificultades que encuentra esta iniciativa; por el momento, cuando menos, entiende los grandes impedimentos que existen para derogar un precepto en el que la revolución triunfante en 1914 ha creído que cristalizaban sus ideales. Sería preciso esperar a que el tiempo venga a rectificar hechos y conceptos que todavía hoy se toman como bandera de combate.»

Efectivamente, desde que surgieron los diversos conflictos con motivo de la nacionalización del petróleo, se ha creído por muchos, que la mejor forma de resolverlos es retroceder en el camino andado y derogar el artículo 27 de la Constitución; sin pensar que esto no es posible legalmente y que aún la reforma del mencionado precepto sería cosa que encontraría grandes escollos en la práctica. la Carta Fundamental vigente no habla de la abolición de sus artículos ni da medios para suprimirlos; solamente se refiere a la manera de reformarlos o adicionarlos para lo cual se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados.

DIFICULTAD DE LA REFORMA

Es cierto, como lo afirma el señor Díaz Dufoo, que la revolución triunfante considera al citado artículo 27, como la condensación de sus aspiraciones de reforma social económica, es más, ve en la nacionalización del petróleo una cuestión de alto patriotismo y los mismos funcionarios públicos han encontrado prestigioso, ante los ojos del Pueblo mexicano, el sostener el discutido artículo constitucional. De aquí que, en estas condiciones, sea la atmósfera completamente adversa para realizar la pretendida reforma. Ya lo dijo el señor licenciado Francisco Escudero, en las columnas de un diario capitalino, que el artículo 27 es uno de los flotadores que han impedido que se hunda la Constitución Queretana.

La reforma del precepto en cuestión tendría que ser obra, no del gobierno sino de los numerosos cuerpos colegiados que constituyen el Poder Legislativo de la Nación, los cuales están integrados en su mayor parte por elementos radicales que no consentirían en que se abandonara una de las principales conquistas positivamente alcanzadas. Sería necesario, para ello, uniformar más de veinte Legislaturas, y la opinión de las indisciplinadas Cámaras de Senadores y sobre todo de Diputados, lo que es cosa imposible, si se tiene en cuenta la observación psicológica de que, en las colectividades, a medida que crece el número de sus miembros disminuye su mentalidad, pero aumenta su espíritu de justicia.

CONVENIENCIA DE LA NACIONALIZACION.

La verdadera razón para no renunciar al artículo 27, es que la nacionalización de los combustibles minerales es una de las tendencias generales modernas, por medio de la cual las naciones tratan de

asegurar su predominio guerrero, industrial y económico y de transportes; y que no es motivo suficiente para derogar un precepto que es aplicable a las enormes extensiones de territorio aún no explotadas en México, el que dicha disposición sea perjudicial para unas cuantas compañías que han empezado a explotar una mínima porción de la región petrolífera del país y que tienen la mira ulterior de monopolizar nuestra riqueza nacional.

CASO HISTORICO SEMEJANTE.

Para ilustrar el presente asunto de la pretendida derogación del artículo 27, deseo recordar un caso notable de la historia política de México que provocó una gran oposición de parte de los cuantiosos intereses entonces lesionados. Me refiero a la Ley de nacionalización de bienes eclesiásticos, expedida en Veracruz, el año de 1859, por el Presidente Benito Juárez. Dicha ley que se dio por motivos de orden político y para debilitar el partido conservador, fue objeto de la más obstinada y tenaz oposición por parte de éste que pugló por derogarla por todos los medios posibles y aún recurriendo a la fuerza extranjera.

Los conservadores juzgaron fácil lograr la derogación de la mencionada ley elevando al Poder a un príncipe católico de la casa de Austria; pero no fue así, porque la ley había sido perfectamente estudiada por don Miguel Lerdo de Tejada, y hecha de tal manera, que enraizara en la conciencia nacional, creando desde luego intereses particulares. A la llegada del general Forey se movieron las influencias en el sentido de la deseada derogación, pero con sorpresa de los conservadores, el referido general lanzó una proclama en la que decía: "Los propietarios de los bienes nacionales que hubiesen sido adquiridos regularmente, conforme a la ley, no serán de ninguna manera molestados y quedarán en posesión de sus bienes". En diciembre de 1864 llegó el Nuncio Apostólico, Monsenor Meglia, trayendo una carta del Papa en la cual se quejaba amargamente de la "inicua ley llamada de Reforma", manifestando la esperanza de que

ésta fuera derogada y devuelto su patrimonio a la iglesia. El Emperador Maximiliano propuso entonces un concordato para resolver la cuestión religiosa, pero las bases entregadas al Nuncio no fueron del agrado de éste, quien manifestó que no podía aceptarlas por carecer de las correspondientes instrucciones. Libre Maximiliano de todo compromiso, tuvo que darle una solución al referido asunto que era palpitante, lo que hizo dirigiendo una carta a su ministro Escudero, en la que le recomendaba que propusiera desde luego las medidas convenientes para que los intereses legítimamente creados por las leyes de reforma, quedaran asegurados y que obrara "conforme al principio de amplia y franca tolerancia, teniendo presente que la religión del Estado era Católica, Apostólica, Romana".

Poco tiempo después se publicaban dos decretos, de los cuales el primero decía:

I. El imperio protege la religión católica, apostólica romana, como religión del Estado.

II. Tendrán amplia y franca tolerancia los cultos religiosos.....

El otro decreto disponía: Que el Consejo de Estado quedaba encargado de la revisión de los asuntos referentes a la nacionalización de los bienes de la Iglesia, bajo el concepto de que se respetarían los títulos legalmente adquiridos.

JUSTIFICACION DE LAS LEYES DE REFORMA

Al triunfo de la República, las leyes de reforma y separación entre la Iglesia y el Estado, fueron inexorablemente cumplidas. Y ahora, que con el transcurso del tiempo se han calmado los ánimos, ha podido comprenderse que la Iglesia para desempeñar su elevada y santa misión no necesita de los grandes bienes materiales que posea, ni tampoco estar unida al gobierno civil.

En los últimos años de la administración del general Porfirio Díaz, se supo en México, que la comisión parlamentaria de la Cámara de Diputados en Francia, consideraba como digna de ser sometida a un estudio especial, para ser imitada, la ley

mexicana en sus relaciones entre la Iglesia y de Estado, y después de reproducir los artículos más esenciales de dicha ley, se expresaba en su dictamen de la manera siguiente: "México posee de esta suerte la legislación laica más completa y más armónica de todas las que han sido puestas en vigor hasta nuestros días. Desembarazada la nación desde hace treinta años da la cuestión clerical, ha podido dedicarse a su desarrollo económico y sabe realmente lo que es la paz religiosa. Por lo demás, la iglesia no parece haber sufrido bajo el régimen legal, severo, pero de ninguna manera agresivo, a que está sujeta".

RADICALISMO DEL ARTICULO 27

Los constituyentes de Querétaro se propusieron resolver de un modo revolucionario los problemas relativos a la propiedad pública, así englobaron en el artículo 27 las magnas cuestiones de aguas, tierras, minas y petróleo; resultando dicho pre-

cepto de lo más radical; no tanto por contener la nacionalización del petróleo, sino porque declara en general, que la propiedad privada queda sujeta a las modalidades que quiera imponerle el poder público y que dicte el interés público.

No cabe duda que este precepto está inspirado en ideas muy avanzadas y que algunas de ellas, como las ultimamente citadas, no han sido admitidas todavía por las demás naciones. Esta es la razón de los rudos ataques de que ha sido objeto el artículo de que se trata, por parte del elemento reaccionario que lo ha tachado de "bolchevique".

Empero, no será de extrañar, pasados algunos años, cuando las ideas socialistas, hoy radicales, se hayan enseñoreado del mundo, que las Constituciones de los antiguos Estados tengan que hacer lugar en alguno de sus preceptos, a los principios del actual artículo 27 de la Constitución Mexicana.



El Fallo Petrolero de la Suprema Corte de Justicia

LA ACTUACION DE LOS TRES

PODERES FEDERALES

Corresponde al Congreso de la Unión reglamentar el artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo; mas debido a la completa desorientación sobre el asunto de los diputados y senadoras, o por las causas que se quiera, el hecho es que los mencionados legisladores no han llegado a expedir la correspondiente ley orgánica. Mientras tanto los años han transcurrido y hubo tiempo para que en los Estados Unidos terminara su período presidencial el idealista y retórico Woodrow Wilson, y, como era de esperarse, con este cambio la cuestión internacional mexicana ha alcanzado un grado agudo.

El Ejecutivo de la Unión en vista de esto, se resolvió a prescindir de la ayuda que pudieran prestarle las Cámaras colegisladoras y aceptó tratar sobre el asunto directamente con los magnates petroleros. El Presidente de México consideró dicho camino como el más corto para zanjar las dificultades que prevalecían y no tuvo inconveniente en recibir la visita de los petroleros, que hicieron viaje hasta la capital de nuestra República con ese objeto. A juzgar por las reiteradas declaraciones del General Obregón, acerca del debatido artículo 27, éste no debe tener efectos retroactivos.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia, para allanar el camino, se apresuró a resolver favorablemente uno de los muchos amparos petroleros con el ánimo de definir su criterio jurídico sobre el particular. Aunque es preciso convenir, que este medio indirecto, no es el más eficaz para poner término a la cuestión palpitante del petróleo, porque las ejecutorias de la Corte, en materia de amparo, versan siempre sobre casos particulares y son a manera de los paleativos que se aplican a un enfermo, los cuales no aprovechan a los

demás pacientes, y, aun tratándose del mismo enfermo, deben de volverse a aplicar si sobrevienen nuevos síntomas.

LA EJECUTORIA DE LA TEXAS

COMPANY

La interpretación del artículo 27 se hace en la sentencia de la Corte en uno de sus considerandos, donde hubo desacuerdo entre los Magistrados, sin que aparezca esto en la parte resolutive que fue votada por unanimidad. Esto es natural, porque el objeto del amparo de garantías es declarar si se protege o no al quejoso contra el acto reclamado, que es el punto principal en esta clase de juicios. La Corte tuvo que limitarse a sentenciar respecto al caso particular que ha dado origen a la solicitud de amparo y sin que pueda atribuirse a tal decisión la fuerza de una regla jurídica general aplicable a los demás casos. Como la autoridad judicial no tiene derecho a alterar los preceptos constitucionales, resulta que después del mencionado fallo, subsiste la nacionalización del petróleo y el artículo 27, que reivindicó para la Nación el dominio directo de los combustibles minerales, es aún aplicable a los terrenos petrolíferos.

Es verdad que la ejecutoria de que se trata, expresamente dice: «el párrafo IV del artículo 27 no es retroactivo, porque no lesiona derechos anteriores legítimamente adquiridos. Pero falta determinar cuáles son estos derechos que se consideran plenamente adquiridos. Si se entiende dicho enunciado en sentido restrictivo, esto es, que solamente forma parte del patrimonio de los superficiarios el petróleo alumbrado hasta el día primero de mayo de 1917, fecha en que comenzó a regir la Constitución, entonces es claro que la nacionalización de los combustibles minerales se refiere a todos aquellos que no se hayan descubierto hasta ese día en que

comenzó su vigencia, y, en este concepto el artículo 27 no es retroactivo porque no obra sobre lo pasado. Si por lo contrario, se considera que los derechos adquiridos por los dueños del suelo, conforme a las leyes de minería comprenden todo el petróleo, el descubierto y no descubierto, entonces es evidente que no puede haber nacionalización del petróleo en México, porque todos los combustibles quedan en poder de los superficiarios y compañías sin que se hayan reivindicado ningunos a favor de la Nación.

APRECIACION DE LA RETROACTIVIDAD POR LA CORTE.

En el fallo de que se trata, se sustenta además la tesis, de que la actual Constitución no prohíbe expedir leyes retroactivas, como lo impedía la anterior Constitución de 1857; como esto es verdad, resulta que el Poder Legislativo puede expedir una ley orgánica expresamente retroactiva al reglamentar el artículo 27 constitucional. Mientras tanto queda a juicio de la Suprema Corte conceder o no los amparos petroleros en vista de las diversas situaciones jurídicas que se presenten; así por ejemplo, tratándose de la Texas Company of México, obró como móvil importante el hecho de haberse comprado el lote en cuestión en una cantidad mayor que si se hubiese tratado de simple terreno agrícola, lo cual impresionó favorablemente a los Magistrados para considerar el terreno como petrolífero y

conceder el amparo; pero es indudable, que se presentarán muchísimos casos en los que, en los contratos de enajenación de los predios, figure un precio ordinario y algunas veces muy bajo.

MUTABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE.

Por último, hay que observar, que la jurisprudencia de la Suprema Corte, en materia de amparo, es variable y que depende de los diversos tiempos y circunstancias, así como del personal que integra ese alto Tribunal. Así por ejemplo, cuando fué presidente de la Corte el Sr. Lic. Vallarta, se estableció a jurisprudencia de que el amparo no procedía en negocios judiciales del orden civil; más después que dejó de formar parte de dicho cuerpo el mencionado jurisconsulto, se modificó radicalmente el criterio y el amparo fue concedido también contra las resoluciones judiciales de esa especie.

De lo dicho se desprende que se ha dado demasiada importancia al último fallo de la Suprema Corte de Justicia, pronunciado en el juicio de amparo de la Compañía petrolera antes citada; porque dicho Poder Judicial no puede resolver la cuestión del petróleo que es una cuestión de mera legislación. Pero es indudable, que los señores Magistrados, han demostrado su sana intención de cooperar con el Ejecutivo para satisfacer las exigencias de los Estados Unidos.



El Petróleo Debe Quedar Sometido al Principio Regalista

RESTITUCION DE LOS COMBUSTIBLES A LA NACION.

En México, desde el tiempo de la conquista, las substancias minerales estuvieron sujetas invariablemente al principio fundamental de la regalía mineral; no fué sino hasta el año de 1884, que el Código de Minería hizo una distinción y exceptuó a los combustibles minerales del mencionado régimen tradicional; quedando desde entonces admitido, para ellos el sistema de la accesión, que consiste en considerar al subsuelo mineral como un accesorio de la superficie y teniendo los propietarios la facultad de explotar las substancias subterráneas a su manera y forma o de no explotarlas nunca.

La constitución de 1917, por razones de conveniencia general y del más puro y sano nacionalismo, restituyó al Estado el dominio de los combustibles minerales que el citado código había dejado a la libre explotación y aprovechamiento de los dueños del suelo. Y en verdad que los constituyentes de Querétaro al nacionalizar el petróleo y demás carburos de hidrógeno estuvieron en lo justo, porque como ha dicho un autor: "No puede la propiedad minera hacerse depender de la superficie; el derecho de los propietarios del suelo, desde su origen, se ha limitado siempre al uso de sus heredades para sembrar, plantar o construir, o para usos semejantes; los títulos de propiedad nunca han mencionado a las minas que han estado desconocidas. El trabajo del hombre no ha creado en el interior de la tierra las riquezas minerales y ¿se pretende que sin el trabajo siquiera de descubrirlas y ponerlas a su disposición sea el hombre dueño de ellas? Si pues, en la producción de esta riqueza no ha intervenido ningún trabajo humano, se sigue forzosamente que no existe motivo lógico para deducir de la propiedad superficial la subterránea.

En cuanto a la herencia, no habiéndose conocido la propiedad minera al pasar la superficie de un dueño a sus sucesores, mal puede servir de título de propiedad."

Por su parte las compañías petroleras han sostenido que en derecho minero, se puede pasar muy bien del sistema de la regalía al de la accesión, pero no vice-versa porque una vez hecha la renuncia por la Nación de ciertos minerales que puedan encontrarse en los terrenos privados, ya no es posible arrebatarlos a los dueños de la superficie para volverlos a someter al régimen de la concesión administrativa.

Fácil es contestar a esta cuestión con argumentos del orden jurídico, pero es preferible citar casos de procedencia, tomados de otros países, los que seguramente impresionarán más que las razones puramente especulativas.

LEGISLACIONES EXTRANJERAS.

En la antigua Alemania, donde las minas estaban abandonadas a merced de los propietarios de la superficie, conforme al primitivo sistema de la accesión, el emperador Carlos IV fijó el principio de la regalía en la Bula de Oro de 1356, reconociendo la propiedad de los minerales a favor de los reyes de Bohemia y demás príncipes, cada cual en sus respectivos dominios.

En Sajonia, las antiguas ordenanzas solamente se ocupaban de las substancias metalíferas, dejando los combustibles minerales a los dueños de los terrenos. Disposiciones posteriores obligaron a los propietarios a explotar los referidos combustibles y en caso de no hacerlo, el gobierno concedía permiso a terceras personas para veificarlo.

En Rusia donde regía el sistema de la accesión, Pedro el Grande introdujo el principio de la regalía en sus ordenanzas de 1718, declarando que los minerales que se descubriesen, en cualesquiera tie-

rras, quedaban a disposición del petionario que deseara explotarlás mediante determinadas condiciones, en las que para nada intervendría el dueño de la superficie. Más tarde, la emperatriz Catalina II, en 1782, volvió al sistema de la accesión, concediendo a los propietarios el derecho de explotar los minerales encontrados en sus tierras o de ceder este derecho a otras personas; subsistiendo no obstante, el principio de la regalía para las extensas zonas pertenecientes al Estado.

En Noruega, la legislación minera se remonta a Cristián III, quien en 1529 instituyó la primera organización de minas, basada en el sistema de la regalía la cual estuvo en vigor mucho tiempo. El año de 1842 se reconoció en cambio a los propietarios el derecho de explotar los minerales de sus tierras. Por fin, en 1851 se modificó la referida ley en el sentido de exceptuar las minas de plata de Kongsberg, que continuaron siendo del Estado.

En Transval, la primera ley minera completa que se expidió fué la de 1888, según la cual el derecho de explotar oro y piedras preciosas correspondía al Estado, reconociéndose solamente el principio de la accesión en determinados casos con objeto de crear privilegios a favor de algunos propietarios. La ley de 1903 modificó este sistema en el sentido de que, una vez calificado un terreno como diamantífero, es de propiedad indivisa del Estado y del dueño de la superficie, pero debiendo de explotarse como mina única.

En Holanda, la primera ley sobre la materia fué el Reglamento para hulleras de la provincia de Limburgo, dictada en 1694 por Carlos II de España, donde se facultaba a los propietarios para disponer de su carbón mineral. Cuando este país dependió de Bélgica se introdujeron las leyes francesas que se basan en la regalía. Hoy la ley fundamental en los Países Bajos en cuestión de minas es la francesa de 1810; pero como esta no daba medios eficaces para anular las concesiones que no hacían una explotación formal, se presentó en 1906 a las Cámaras un proyecto sobre caducidad que fué aprobado y según el cual se pueden cancelar aquellas

concesiones que no cumplen con su cuadro de condiciones, caso que no faculta la ley francesa; así se convirtieron en revocables los títulos entregados conforme a la ley anterior.

En el Japón, las minas no habían sido objeto de ninguna disposición hasta hace medio siglo; pero en 1872 el Consejo de Estado expidió el primer decreto relativo a la minería, disponiendo que toda persona que justificase tener capital suficiente para explotar minas, podía hacerlo mediante un contrato con el gobierno y dejando al dueño del terreno solamente las piedras ordinarias y la tierra. La ley de 1903 establece que son objetos de concesión oficial las substancias metalíferas y los combustibles minerales.

En China, sabido es que no ha sido un país minero, no por falta de minerales, puesto que hay terrenos muy ricos en toda clase de ellos, principalmente carbón de piedra; sino porque no se han explotado. Según la religión de los chinos, está prohibido hacer trabajos subterráneos para no turbar la paz de los difuntos y las profundidades de la tierra es un mundo completamente diferente del de la superficie; así los yacimientos carboníferos se han entregado a los genios infernales llamados dragones y las localidades donde se halla el carbón son denominadas He Long Tan, que quiere decir Manantial del Dragón Negro. Ya en el siglo pasado fueron desapareciendo estas supersticiones bajo la influencia de la moderna civilización y se trabajaron algunas minas por los jefes de las antiguas familias en terrenos que les pertenecían por derecho hereditario, no existiendo más intervención gubernativa que la acción fiscal ejercida por los mandarines. En los últimos años se dejó sentir más la influencia europea y aumentó la actividad minera con ayuda de empresas extranjeras, viéndose precisado el gobierno a reglamentar esta industria por medio del decreto imperial de 1898 que cambió el antiguo régimen y creó el departamento llamado Administración de Minas; entonces se notificó oficialmente a los representantes de los países extranjeros en Pekín, que los préstamos hechos a los chinos para negocios de minas se considerarían

nulos si no eran registrados en el mencionado departamento. Otro edicto imperial de 1903, declaró propiedad de la Corona todos los minerales existentes en el vasto imperio chino, de cualquier especie que fueren, y los cuales no podrán en lo sucesivo, explotarse sin la previa autorización

CASOS CONCRETOS

En Argelia que está bajo el régimen colonial de Francia, se descubrieron en 1885 terrenos ricos en fosfato de cal, los que no se pudieron explotar debidamente por las dificultades que presentaba la ley minera francesa de 1810, que clasificaba los fosfatos entre las canteras que pertenecen al dueño del suelo; como el fosfato de cal descubierto estaba en los terrenos comunales de aduares y en los agrícolas colectivos, surgieron problemas jurídicos de difícil solución. Ya se habían celebrado tres contratos de arrendamiento de estos terrenos con el consentimiento de la commune mixta, de Morsotte y aprobación del Prefecto de Constantina, cuando el Gobernador General de Argelia en 1894, prohibió la formación de toda nueva empresa hasta tanto no se fijara de un modo determinado el régimen al que deberían someterse tales exploraciones. El año de 1894, se expidió en Argelia el reglamento respectivo, conforme al cual se permite a todo particular investigar los terrenos mencionados y una vez descubierto el yacimiento obtener una concesión especial para la administración de Dominios.

En Suecia, la primera ley de minas que se promulgó fué la de 12 de enero de 1855, que estableció los permisos oficiales para la explotación del carbón de piedra; habiendo sido esto motivo de gran oposición por parte de los dueños de los terrenos que se negaban a admitir el principio regalista. Los yacimientos de carbón estaban situados en la provincia de Scania, en que la propiedad territorial estaba muy dividida, y los dueños del suelo se quejaban de que las empresas mineras los

perjudicaban en gran manera, y les entorpecían sus trabajos agrícolas. El parlamento pidió al Rey, que es el que ejerce la facultad legislativa en esta materia, que fuera reformada la mencionada ley. Entonces se nombró una comisión que estudiara el caso, lo que esta hizo presentando en 1874 un proyecto diverso de la antigua ley, pero siempre basado en el principio de regalía; se consultó a la Cámara de Comercio y al Consejo de Estado, dando lugar el asunto a largas discusiones y divergencia de pareceres, pues hubo ministros que abogaron porque se volviera al sistema de la accesión, sin llegarse a un acuerdo. En 1882 se redactó un nuevo proyecto basado en la accesión o sea en el derecho absoluto de los propietarios del suelo; pero el gobierno consultó la opinión pública, a las administraciones de Sociedades y a los cuerpos colectivos; el Tribunal Superior estudió el caso y por fin, triunfó por mayoría el sistema de la regalía o sea el de las concesiones gubernativas. En este sentido fué promulgada la ley de 16 de mayo de 1884, que es la que constituye el derecho minero vigente.

En el Brasil, donde rigió la ley minera portuguesa basada en la regalía, se dio en 1826 un decreto previniendo que los súbditos brasileños no necesitaban en lo de adelante autorización oficial para emprender trabajos mineros en sus propias tierras, ya las explotasen por sí o por medio de compañías nacionales o extranjeras. Más tarde la ley de 23 de marzo de 1838 declaró propiedad del Estado los diamantes, ordenando que no podrían hacerse exploraciones en terrenos diamantinos, sin una autorización especial de la asamblea Legislativa. Otra ley adicional aclaró la anterior, previniendo que el ser dueño del terreno no eximía del requisito de la previa autorización para emprender trabajos. En 1871 una nueva ley, de 7 de febrero, hizo extensivo el sistema de la regalía adoptando para los diamantes a los yacimientos de carbón, petróleo, pizarras bituminosas y otras substancias análogas; declarando que el descubrimiento de estos minerales no confería ningún derecho, aunque el descubridor fuera dueño del terreno.

PRECEDENTES EN LOS ESTADOS UNIDOS.

En los Estados Unidos se han expedido igualmente varias leyes federales que cambian en determinados casos el régimen minero.

La ley de 18 de enero de 1873, dispuso que los terrenos mineros de los Estados de Michigan, Wisconsin y Minnesota, (que contienen minerales de hierro) dejaran de pertenecer a la legislación de terrenos mineros y pasasen al régimen de tierras agrícolas. Otra ley, la de 5 de mayo de 1876, previno que para los Estados de Missouri y Kansas los depósitos de carbón, hierro y otras sustancias minerales fueran excluidas de los procedimientos de adquisición minera y considerados como tierras agrícolas.

Recíprocamente, la ley de 3 de marzo de 1903, estableció que las tierras incluí-

das en la Uncompahgre Utah, de asfalto, elaterita, (betún elástico) y otras sustancias análogas que no estaban comprendidas en la legislación minera, por haberse tratado así con varias tribus indias, lo mismo que todas las que se hubieren pedido y demarcado por peritos antes del año de 1891, tanto en el Condado de Huitah, (Utah) como en el Estado de Colorado, deben considerarse en lo sucesivo como registradas con arreglo a la ley de demarcaciones y concesiones del dominio público.

Ciertamente, que después de las citas que han hecho, tomadas de diversas naciones, nace y se afirma el convencimiento, de que México ha estado en su más perfecto derecho para aplicar a la explotación de su petróleo, aún no descubierto, una legislación informada por el principio tradicional de la regalía minera y para haber declarado del dominio directo de la Nación, los combustibles minerales.



