

CAMARA DE SENADORES
DICTAMEN EN QUE LA COMISION DEL PETROLEO
CONSULTA LA APROBACION DEL PROYECTO DE LEY REGLAMENTARIA
DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL CON RELACION A LA EXPLOTACION DEL PETROLEO *
Agosto de 1919.

Señor:

Movido por un sentimiento de alto patriotismo, que se exteriorizó mediante la aprobación unánime de la moción relativa, a como por el loable propósito de ayudar en sus labores a la H. Cámara colegisladora, llenando un vacío que se venía sintiendo en un importante ramo de nuestra legislación, el Senado de la República acordó avocarse el conocimiento del Proyecto de Ley Orgánica del artículo 27 de la Constitución General en lo relativo al Petróleo, que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, había enviado a aquella Cámara desde el 22 de noviembre de 1918.

Constituía, en efecto, un imperioso deber, de parte del Poder Legislativo de la Nación, expedir una ley que determinara el verdadero alcance del citado precepto constitucional, para su mejor observancia y exacta aplicación, acerca de una industria que, aunque naciente entre nosotros, ha llegado sin embargo a un desarrollo tal, que ha colocado a la República en tercer lugar, por su producción petrolera, entre las demás naciones del mundo. Era preciso, además, establecer de una manera firme la situación jurídica de los particulares o empresas que se dedican a esa industria y que han invertido en ella cuantiosos capitales, que bien pueden contarse por millones, a fin de que, sin los temores que trae consigo una posición incierta, impriman mayor impulso a las explotaciones petroleras, ya que nuestro suelo parece inagotable en esa riqueza natural.

De aquí la necesidad de una ley orgánica sobre tan importante materia. El Ejecutivo de la Unión cumplió con este deber enviando a la Cámara de Diputados la iniciativa correspondiente desde la fecha arriba citada. Pero esa Cámara abrumada sin duda por el trabajo excesivo que ha desarrollado en otros asuntos, no

pudo consagrar sus estudios a tal iniciativa, ni el resto del anterior período ordinario de sesiones ni en el actual extraordinario que ya expira, y toca por lo mismo al Senado, como Cámara colegisladora, tomar a su cargo la discusión del aludido Proyecto de Ley, como a bien tuvo acordarlo, turnándolo en seguida a la comisión que suscribe.

Por su parte la Comisión, bien penetrada de cuanto queda expuesto, ha procurado corresponder a tan nobles fines y, dentro del angustiado tiempo de que ha podido disponer para llenar su cometido, ha dedicado toda su atención y todo su estudio hasta lograr la formación del Proyecto de Ley que tiene ahora la honra de someter a la consideración de esta respetable Asamblea.

Para ello le ha servido de base la iniciativa del Ejecutivo, de 22 de noviembre de 1918, tomando de este documento lo que en su concepto era aceptable y compatible sobre todo con el propósito que especialmente debía guiarle en su labor de conciliar los preceptos contenidos en el artículo 27 de la Constitución con las demás garantías que el mismo Supremo Código consagra en otras de sus disposiciones al hombre y al ciudadano, como lo son; la no retroactividad de las leyes, la inviolabilidad de la propiedad privada y el derecho que la Nación *ha tenido* y tiene de transmitir el dominio de las tierras que se encuentren comprendidas dentro de los límites de su territorio, constituyendo esa propiedad.

Y de esta manera, sin lesionar en lo más mínimo los principios conquistados por la Revolución, como erróneamente o de mala fe pudiera creerse, la Comisión dictaminadora ha llegado a establecer, en el susodicho Proyecto, preceptos claros, que tiendan a respetar los derechos petroleros legítimamente adquiridos hasta antes del 1º de mayo de 1917, fecha en que comenzó a regir la novísima Ley Fundamental de la República.

El art. 27 de esta Suprema Ley, en lo relativo al petróleo y sus derivados, se refiere tan sólo al *dominio directo* que corresponde a la Nación sobre tales substancias; y como esta

*México. Imprenta de Fidencio S. Soria, 1919.

idea no puede concebirse jurídicamente sin la existencia de un dominio útil, que con aquél constituye lo que se llama *dominio pleno*, y que en determinados casos le corresponde también, la Comisión ha estimado necesario señalar la distinción de tales casos en el Proyecto de Ley de que se ocupa, para la mejor interpretación del citado precepto constitucional, en lo que mira al otorgamiento de concesiones petroleras.

Con el fin de dar mayor impulso a esa industria, substra-yéndola de especulaciones indebidas y hasta fraudulentas, se ha juzgado de alta conveniencia suprimir el anticuado sistema de denuncias para adquirir la propiedad petrolera y substituirlo por el de concesiones, que a la vez que garantizan una verdadera y efectiva explotación, evitan esas especulaciones tan perjudiciales para la misma industria. En el Proyecto de Ley se faculta al Ejecutivo Federal para el otorgamiento de esas concesiones, ya por sí solo o bien con la aprobación del Congreso, según la clase de terreno de cuyo subsuelo se trate; y en las «Disposiciones Generales» fijan las bases para el ejercicio de esa facultad, quedando a cargo del mismo Poder la expedición del Reglamento respectivo. La iniciativa oficial se ocupa de esta materia en más de cincuenta y tres artículos, adecuados unos al carácter de una ley y propios los más de un Reglamento, pero todos han tenido que suprimirse por Comisión, como consecuencia del cambio de sistema que ha adecuado para la adquisición de la propiedad petrolera.

Algunos otros preceptos contenidos en el Proyecto de referencia han sido inspirados por la iniciativa que, en septiembre de 19 envió la Legislatura del Estado de Veracruz a la H. Cámara de Diputados, sobre esta materia, y el resto es obra exclusiva de Comisión, como resultado del estudio que ha emprendido.

Nunca ha tenido la Comisión la idea de que su trabajo constituya una obra completa, ni menos que llegue o se aproxime siquiera a la perfección. Esto sólo se obtendrá cuando el proyecto haya sido discutido sucesivamente en ambas Cámaras y alcance la categoría de Ley.

Así pues, por las consideraciones expuestas y con la salvedad que antecede, la Comisión que suscribe tiene la honra de someter a la alta consideración de esta H. Cámara, el siguiente:

PROYECTO DE LEY ORGANICA DEL ARTICULO 27
DE LA CONSTITUCION GENERAL SOBRE
EL RAMO DEL PETROLEO.

CAPITULO I

Art. 1º Son bienes sujetos a las disposiciones de esta ley:

- I. Los criaderos, fuentes y depósitos naturales, ya sean superficiales o subterráneos, de petróleo y sus derivados;
- II. Los hidrocarburos gaseosos que se encuentren en el subsuelo o que se escapen en la superficie de la tierra;
- III. Los depósitos naturales de ozocerita y de asfalto;
- IV. Los depósitos naturales de toda mezcla de hidrocarburos de las distintas series.

Art. 2º Corresponde a la Nación el dominio pleno de los bienes enumerados en el artículo anterior, existentes en el subsuelo de los siguientes terrenos:

I. De los baldíos, que no hayan sido jamás destinados al uso común ni a un servicio público, y de los que habiendo dejado de ser baldíos por haber sido cedidos en propiedad conforme a las leyes relativas, a favor de individuos, sociedades o corporaciones, el gobierno los haya recobrado de los mismos cesionarios, por virtud de rescisión o nulidad del contrato respectivo y no por otro título;

II. De los de dominio público federal o de uso común, a que se refiere el art. 4º de la Ley de Inmuebles de la Federación, de 18 de diciembre de 1902;

III. De los propios de la Hacienda Federal, a que se refieren los artículos 16 y 25 de la misma Ley;

IV. De todos aquellos en que la Nación se haya reservado expresamente el subsuelo o se lo reserve en lo futuro.

Art. 3º Corresponde a la Nación el dominio directo de los bienes enumerados en el art. I, existentes en el subsuelo, de los siguientes terrenos:

I. De los pertenecientes a los Estados o Municipios, ya sean de uso común o propios;

II. De los Ejidos y fundo legal de las poblaciones;

III. De todos aquellos en que la Nación haya cedido el dominio útil, reservándose el directo;

IV. De todos los de propiedad particular respecto de los cuales no se hayan celebrado contratos de exploración o explotación del subsuelo, con anterioridad al 1º de mayo de 1917; y también de aquellos en los cuales el dueño del terreno superficial no haya demostrado con hechos positivos, hasta antes de esa fecha, que su intención ha sido poseer también las substancias del subsuelo.

Art. 4º Para los efectos de la fracción IV del artículo anterior, se entiende por hechos positivos de poseer el subsuelo:

I. Cualquier trabajo ejecutado por el dueño del terreno superficial, para la exploración o explotación del subsuelo;

II. La celebración de contratos que tengan por objeto la exploración o explotación subterránea del predio;

III. La manifestación expresa, en los títulos que amparen la tenencia de los terrenos, de que fueron adquiridos o poseídos con el carácter de petroleros, o que bajo este concepto, hayan sido registrados o manifestados antes del primero de mayo de 1917.

Art. 5º El dominio directo que corresponde a la Nación, conforme a los artículos anteriores, sobre bienes enumerados en el artículo primero, es inalienable e imprescindible. En consecuencia, las concesiones que se otorguen de acuerdo con los preceptos de esta ley, no constituirán una propiedad absoluta e irrevocable.

Art. 6º Los derechos que se otorgan conforme a esta ley pueden ser hipotecados, enajenados por contrato o transmitidos por herencia, en los mismos casos y en la misma forma que establece el Derecho Común para los bienes raíces, debiéndose además cumplir con las prescripciones de esta misma Ley.

Art. 7º Se declara a la industria petrolera de utilidad pública por tanto, procede la expropiación de la parte superficial del terreno necesario para la explotación del mismo, de acuerdo con lo que prescriben las leyes relativas.

Art. 8º El derecho de propiedad petrolera comprende los bienes objeto de esta Ley ubicados en el subsuelo de cada superficie y los que de un modo natural puedan extraerse mediante perforaciones hechas dentro de los linderos de dicho terreno.

Este derecho trae consigo el de extracción, captación y aprovechamiento sobre dichos bienes, sin más limitaciones que la de no invadir con esas obras a los terrenos vecinos y la de cumplir con las prescripciones de esta ley y los reglamentos que se expidan.

Art. 9º Para los efectos legales se entiende por fundo petrolífero el volumen de profundidad indefinida limitado lateralmente por las superficies verticales que pasan por los linderos de un terreno de extensión superficial continua y destinado a la explotación petrolera.

Art. 10º En cualquier título que en lo sucesivo expidieren la Federación, los Estados o los Municipios, de conformidad con las leyes relativas, sobre cualquier clase de terreno, se entenderá reservado, a favor del que enajena, el derecho de propiedad petrolera de las substancias del subsuelo, aun cuando no se exprese así en el mismo título.

CAPITULO II.

De la adquisición de la propiedad petrolera y de su explotación.

Art. 11. La propiedad petrolera de los bienes objeto de la presente Ley solamente se adquiere en cada caso, de acuerdo con los preceptos contenidos en la misma Ley y sus reglamentos respectivos.

Art. 12. Las concesiones para la explotación petrolera del subsuelo, de los terrenos a que se refiere el art. 2º, serán otorgados por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y con aprobación del Congreso de la Unión; y sin este último requisito las que tengan por objeto la explotación del subsuelo de los terrenos enumerados en el art. 3º de esta misma Ley.

Art. 13 Para los efectos del artículo anterior, queda facultado el Ejecutivo Federal para expedir el reglamento que fije las bases según las cuales hayan de otorgarse las concesiones petroleras.

Art. 14. Por explotación petrolera se entiende la extracción, la captación o el aprovechamiento de los bienes especificados en el art. 1º.

Art. 15. La explotación del petróleo y sus derivados en el subsuelo de los terrenos no comprendidos en la fracción IV del art. 3º, la hará libremente el dueño del terreno superficial, por sí o de conformidad con los contratos que al efecto haya celebrado celebrare, quedando sujetos a cumplir con las prevenciones de esta Ley y su reglamento.

Art. 16. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo ejercerá la policía administrativa y sobre vigilancia de la industria del petróleo ya directamente, ya por medio de los agentes o inspectores que designe, con objeto de que las obras, instalaciones y dependencias respectivas reúnan las condiciones de seguridad necesarias para evitar daños y perjuicios a terceros y cuidar en general de la seguridad pública.

CAPITULO III.

Del transporte, del almacenamiento y de la refinación.

Art. 17. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, podrá otorgar concesiones a favor de particulares, o de sociedades civiles o comerciales organizadas conforme a las leyes mexicanas, para el establecimiento y explotación de oleoconductos de uso público o privado, de refinación y estaciones de almacenamiento de petróleo, gas y sus productos. La forma y tramitación de las solicitudes relativas, así como los términos en que hayan de otorgarse concesiones, serán fijados por el reglamento que al efecto se expida.

CAPITULO IV.

De las servidumbres y expropiaciones.

Art. 18. Las servidumbres que reconoce la presente ley en beneficio de la propiedad o industria petroleras, son las de superficie y de paso.

Art. 19. La servidumbre de superficie consiste en la obligación que tienen los predios o propiedades comunes de soportar, dentro de la extensión superficial necesaria, el establecimiento de torres, bombas, maquinarias e implementos propios para la explotación y extracción de los bienes enumerados en el art. 1º y la instalación de tanques y depósitos para el almacenamiento inmediato de los productos extraídos.

Art. 20. La servidumbre de paso consiste: no sólo en el derecho de tránsito por los predios o propiedades comunes, sino en el de instalar de manera definitiva, a través de esas mismas propiedades y en la extensión longitudinal necesaria, toda clase de oleoconductos y de tuberías ya sean superficiales o subterráneos para el transporte del petróleo, del gas y de sus derivados, y de todos los demás objetos e implementos necesarios al funcionamiento de dichos oleoconductos, como tuberías para agua, líneas de transmisión de energía eléctrica, telegráficas y telefónicas, ferrocarriles económicos, bombas, motores, y cualesquiera otros objetos destinados exclusivamente a la explotación petrolera.

Esta servidumbre se ejercerá en una zona de diez metros de ancho, salvo convenio en contrario.

Art. 21. Las servidumbres a que se refiere este capítulo son inseparables del predio o propiedad común a que activa o pasivamente pertenece; y el que disfruta de ellas, sea o no propietario del predio dominante, indemnizará al dueño del predio sirviente de todos los daños y perjuicios que la servidumbre ocasionare.

Art. 22. Las servidumbres que esta Ley establece se constituirán:

- I. Por consentimiento del dueño del predio sirviente, que conste en instrumento público;
- II. Por resolución administrativa; ó
- III. Por sentencia judicial.

Art. 23. A falta de consentimiento del dueño del predio sirviente, el del dominante ocurrirá al Ejecutivo Federal, el que, con audiencia del primero resolverá si es de constituirse la

servidumbre. En caso afirmativo fijará el uso y extensión de ésta, las condiciones bajo las cuales haya de constituirse y el monto de la indemnización que deba pagarse al dueño del predio sirviente.

Esta resolución se considerará definitiva si no fuere objetada por el dueño del predio sirviente dentro de los treinta días siguientes a aquel en que se le haya hecho saber mediante notificación personal.

Art. 24. Si dentro del plazo que señala el artículo anterior, el dueño del predio sirviente manifestare su inconformidad, el Ejecutivo Federal podrá autorizar provisionalmente la ejecución de las obras necesarias para el ejercicio de la servidumbre precia la garantía que otorgue el dueño del predio dominante por los daños y perjuicios que puedan causarse al inconforme a quien se notificará personalmente esta resolución, de la manera prescrita en el artículo anterior, para los efectos del siguiente.

Art. 25. En los casos del artículo anterior, el dueño del predio sirviente deberá ocurrir a la vía judicial, deduciendo la acción correspondiente dentro del plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación, y si no lo hiciere, la servidumbre quedará definitivamente constituida y se decretará la cancelación de la garantía.

Art. 26. Si el ejecutivo Federal resolviere que no es de constituirse en términos distintos de los solicitados, el que pretenda su establecimiento podrá ocurrir a la vía judicial, dentro del plazo de treinta días, demandando la constitución de la servidumbre, y si no lo hiciere se entenderá consentida la resolución dictada por el Ejecutivo Federal.

Art. 27. La ampliación de las servidumbres ya constituídas se sujetará a las mismas reglas prescritas para su restablecimiento.

Art. 28. Las resoluciones que dicte el Ejecutivo Federal en los casos previstos en los artículos 23, 24 y 26, se sujetarán a los preceptos del Código Civil del Distrito Federal en lo que no esté expresamente determinado en la presente Ley.

Art. 29. Los explotadores de petróleo y sus derivados y los concesionarios de las instalaciones a que se refiere el artículo 17 gozarán del derecho de establecer estaciones permanentes de almacenamiento de los bienes enumerados en el art. 1º, así como de refinerías, previas la aprobación del proyecto respectivo por el Ejecutivo Federal, y la conformidad de los propietarios de los terrenos que deban ocupar con tales establecimientos. En caso de no obtener esa conformidad se expropiará la superficie necesaria, de acuerdo con lo que dispongan las leyes sobre expropiación.

Art. 30. También tendrán derecho los explotadores del petróleo y sus derivados y los concesionarios de las instalaciones que se mencionan en el artículo anterior, para establecer muelles, cargaderos y tuberías submarinas, mediante la aprobación del Ejecutivo Federal y de acuerdo con las disposiciones legales vigentes sobre esta materia.

CAPITULO V.

De los impuestos a la industria petrolera.

Art. 31. Los impuestos que graven la industria petrolera, de acuerdo con la legislación fiscal respectiva, serán pagados

por todas las corporaciones, sociedades o particulares que se dediquen a la citada industria, cualquiera que sea el carácter de los derechos de propiedad o posesión que tengan sobre los yacimientos que exploten. En consecuencia, para los efectos de esa legislación todos los explotadores del petróleo y sus derivados estarán en igualdad de condiciones.

CAPITULO VI.

Del Registro Público de la Propiedad Petrolera

Art. 32. En las Oficinas del *Registro de Comercio* en los Estados, Distrito Federal y Territorios se llevará un libro especial que se denominará «Registro de la Propiedad Petrolera.»

Art. 33. Se inscribirán en ese libro todos los actos y contratos por los cuales se adquiera, transmite o modifique la propiedad, la posesión o el goce de los bienes que constituyan la propiedad petrolera o los derechos reales impuestos sobre los mismos.

Art. 34. Quedan por lo tanto sujetos al registro de los siguientes títulos:

I. Los de concesiones petroleras;

II. Los de constitución de servidumbre;

III. Los contratos escriturados en los que se consigne la promesa de enajenación o explotación de terrenos petroleros;

IV. Las escrituras públicas o las resoluciones judiciales o administrativas de carácter definitivo, que tramiten, modifiquen o afecten de alguna manera los derechos de los concesionarios respecto de los predios petroleros, o las cuales se constituyan, modifiquen o afecten los derechos reales impuestos sobre ellos;

y

V. Las escrituras públicas y resoluciones judiciales o administrativas, de carácter definitivo, que afecten la explotación de los terrenos petroleros, de los oleoconductos, de las estaciones de almacenamiento o refinerías.

El reglamento de esta Ley determinará la forma de hacer el registro.

Art. 35. El registro de que trata el artículo anterior se hará en la oficina a que corresponda la ubicación de terreno petrolero; y si estuviere comprendido en dos o más jurisdicciones, en todas ellas se hará el registro.

Art. 36. Los títulos constitutivos de las servidumbres que establece esta Ley, se inscribirán en las oficinas del Registro a donde corresponda el predio sirviente por razón de ubicación.

Art. 37. Los contratos a que se refiere la fracción III del art. 34 no podrán exceder en ningún caso de seis meses contados desde la fecha de su otorgamiento, y bajo esta condición serán admitidos para su inscripción en el Registro. Si excedieren de ese tiempo sólo producirán efectos contra tercero por los expresados seis meses.

Art. 38. Los títulos que se presenten al Registro para su inscripción dentro de los treinta días siguientes a su fecha, producirán sus efectos desde esa misma fecha. Los presentados fuera de este plazo surtirán sus efectos desde el día de su inscripción. Para los que procedan del extranjero los plazos se contarán desde la fecha de su protocolización en la República.

Art. 39. Una vez hecho el registro de la manera y en las oficinas a que se refieren los artículos anteriores, los títulos

enumerados en las fracciones I, II, IV, y V del art. 34 se inscribirán además en el «Gran Registro de la Propiedad Petrolera.»

Art. 40. «El Gran Registro de la Propiedad Petrolera» será uno solo y estará a cargo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y se llevará en el libro o libros que fueren necesarios, de la manera que disponga el reglamento respectivo.

CAPITULO VII.

De las controversias judiciales.

Art. 41. Los Tribunales de la Federación, y en donde no los hubiere los de primera instancia del lugar, serán los competentes para conocer de todas las controversias judiciales que se susciten con motivo de asuntos petroleros cualesquiera que sean su naturaleza, objeto y personas que en ellos intervengan.

Art. 42. La competencia se determinará siempre por la ubicación del predio petrolero de que se trate, y cuando éste pertenezca a dos o más jurisdicciones a la vez, será competente para conocer, el juez que elija el actor.

Art. 43. Las infracciones de la presente Ley, que tuvieren el carácter de delictuosas conforme a la misma ley, a su Reglamento o al Código Penal del Distrito Federal, así como los delitos que pongan en peligro la vida de los trabajadores de una negociación petrolera o de los habitantes de los poblados, serán castigados conforme al mismo Código Penal del Distrito Federal, que para este efecto se declara vigente en toda la República, por los Tribunales del lugar donde el delito se haya cometido.

CAPITULO VIII

Disposiciones generales.

Art. 44. Las disposiciones del Código Civil del Distrito Federal, relativas a la propiedad común, son aplicables a la propiedad petrolera en todo lo que no está expresamente determinado en la presente Ley.

Art. 45. Las concesiones que establece la presente Ley solamente se otorgarán a particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, y que, por su notoria solvencia y situación financiera ofrezcan garantías a juicio del Ejecutivo Federal, de que desarrollarán efectivamente la explotación petrolera y el establecimiento de oleoconductos y refinerías que sean el objeto de la solicitud relativa.

Art. 46. Las concesiones que se otorgaren conforme a la presente Ley, quedarán insubsistentes por el hecho de traspasarse a un Gobierno o Estado extranjero, o admitirlo como socio.

La caducidad siempre será declarada administrativamente, oyendo antes al concesionario para su defensa en los términos que disponga el Reglamento, y el Ejecutivo Federal procederá al aseguramiento en la explotación petrolera de que se trate.

Art. 47. En igualdad de condiciones serán siempre preferidas, para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere la presente Ley, las sociedades mexicanas en las que formen parte el propietario o propietarios del terreno superficial, aun cuando no hayan invertido capital en la exploración o explotación petrolera del mismo.

Art. 48. Ni los Estados ni los Municipios podrán decretar impuestos que graven directa o indirectamente la industria petrolera.

Art. 49. Para hacer efectivos los impuestos que la Federación decreta sobre la industria petrolera, sólo podrá hacer uso de la facultad «económico-coactiva».

Art. 50. En los casos de expropiación establecidos en la presente Ley, si la persona o sociedad en cuyo favor se hubiere declarado no cubriere el precio del terreno en la forma y modo a que estuviere obligado, queda al arbitrio del expropiado reivindicar dicho terreno o demandar el pago, de acuerdo con las disposiciones del derecho común.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

Art. 1º Esta Ley comenzará a regir desde el día de su promulgación.

Art. 2º Desde esta misma fecha quedan derogados los decretos de 19 de febrero, 18 de mayo, 31 de julio y 8 y 12 de agosto de 1918, así como todas las leyes, decretos y circulares relativos a la industria del petróleo que se hubieren expedido con anterioridad a la presente Ley, y que tenga un carácter de observancia general.

Sala de Comisiones de la Cámara de Senadores.- México, D. F., a 27 de agosto de 1919.- *Adalberto Ríos.- Juan N. Frías.- Rúbricas.*

Al margen: agosto 27 de 1919.- Primera lectura e impresión.- *B. Germán, S. S.- Rúbricas.- Confrontado por Samuel G. Avila, Oficial Primero.*

Es copia del original.- México, agosto 28 de 1919.

Luis I. Reed,
Oficial Mayor.