

LOS AMPAROS DEL PETROLEO

INICIATIVA DE LEY ORGANICA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN LO RELATIVO AL PETROLEO

Presentada por el C. Gral. Cándido Aguilar Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz a la H. Legislatura del mismo Estado, para ser enviada por esta al Congreso de la Unión. *

EXPOSICION DE MOTIVOS

Tengo la honra de remitir a Uds., anexa la iniciativa de "Ley Orgánica del artículo 27 Constitucional en lo relativo al petróleo," que esa H. Cámara tuvo a bien solicitar del Ejecutivo de mi cargo, para enviarla al Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que otorga a la Legislatura la fracción III del artículo 71 de la Constitución General de la República.

I.

CONSIDERACIONES GENERALES QUE FUNDAN LA NECESIDAD DE LA LEY

1. Estado presente de la Industria.- Al proceder de este modo, estimo que tanto esta H. Legislatura como el Gobierno de mi cargo, cumplen con los deberes que los obligan respecto al Estado de Veracruz, y que la acción que se toma, no sólo tiene la sanción y fundamento legales que le da el precepto constitucional citado, sino que era ya una medida reclamada urgentemente por los intereses generales del Estado de Veracruz. En su rico territorio, en efecto, existen los mayores y más fecundos yacimientos petrolíferos de la República, la explotación de ellos constituye una de las industrias que en el Estado y en todo el País cobra cada día mayor auge e importancia; seis años de trabajos han bastado para elevar a México hasta el tercer lugar en producción mundial, y este crecimiento se ha efectuado a

pesar de nuestras luchas intestinas y dentro de su más álgido periodo. El caudal de petróleo que coloca a nuestro país en tal alto rango, es producido por un número de pozos relativamente pequeño, si se le compara con los que existen en otros países, y en su mayoría brotantes, lo cual hace presumir que la potencialidad de las regiones petrolíferas descubiertas supera a lo conocido en esos países. Son ya del dominio público los nombres de las grandes compañías extranjeras que han invertido muchos millones de pesos y que se han formado para explotar, transportar, almacenar y refinar petróleo, y para comprar y vender petróleo y sus productos, y terrenos. La activa e ilimitada inversión de capital extranjero le da a esta industria un nuevo aspecto, que demanda mayor atención y estudio. El petróleo mexicano es bien aceptado en los mercados extranjeros; una de las más grandes compañías ferrocarrileras de los Estados Unidos moviliza sus trenes con nuestro combustible; inmensas cantidades, cada vez mayores, de petróleo crudo y refinado son exportadas a Inglaterra, y con bastante frecuencia las compañías Petroleras más importantes celebran contratos de gran cuantía y largos plazos, que llaman justamente la atención en el mundo del petróleo, lo que demuestra la confianza que se tiene en la capacidad potencial y en la bondad de los productos de las regiones petrolíferas de nuestro país.

2. Deficiencias de la gestión oficial.- La gestión oficial no ha estado a la altura de este rápido crecimiento, y lejos de haber fomentado la industria del petróleo, la ha entorpecido, causando daños que difícilmente se repararán. Es notoria la pobreza excesiva de nuestra legislación petrolera, manifiesta en el hecho de que no tengamos ninguna ley acerca de este asunto que lo abarque íntegramente. En párrafo especial de esta exposición se hace el estudio y crítica de los antecedentes legislativos y jurídicos en la materia; en general puede decirse que la ley de 24 de diciembre de 1901, única que existe relativa a la explotación de carburos de hidrógeno, adolece de graves deficiencias,

* México. Imprenta I. Escalante, 1917.

que en la práctica la han hecho inaplicable; otro tanto puede decirse de los reglamentos y disposiciones parciales que se han dado sobre el asunto. Y, lo que es peor, se ha recurrido al procedimiento censurable, tanto por parte de las autoridades federales, como por parte de las del Estado de Veracruz, de otorgar concesiones en cada caso, que aunque las ampara en la forma, por lo que hace a las federales, la ley de 1901 citada, u otras tan inaplicables al caso como la de inmuebles de la federación, no se conforman ni al texto ni al espíritu de ellas y de las demás leyes generales del país, y por ende constituyen por sí mismas leyes especiales, cuya validez es muy dudosa, como lo son las mismas facultades con que el poder legislativo las aprobó y especialmente las de las autoridades administrativas que celebraron esos contratos. Ha contribuido también a establecer un estado de anarquía en la administración de esta industria, la falta de apropiada reglamentación que defina las facultades y atribuciones de los diversos órganos del Gobierno de la Federación y de los Estados y de las autoridades a quienes incumbe, por algún concepto, la administración y vigilancia de dicha industria, para evitar lo que es común en la práctica, que haya constantemente interferencia de funciones y que las concesiones, permisos y contratos relacionados de un modo directo o indirecto con esta industria, puedan ser otorgados, como lo han sido, por diferentes oficinas y autoridades y que su validez pueda ser revocada en duda. A todo lo anterior señalado se debe que hasta ahora el petróleo haya sido un fracaso, considerado como fuente de ingresos. Las comarcas en donde se ha desarrollado esa industria no han recibido aún ningún fruto de tanta riqueza. Es de llamar la atención la miseria en que se encuentran los pueblos comprendidos en las regiones petrolíferas, que lejos de mejorar tienden a desaparecer. En otros países no se ha presentado la necesidad de gravar el petróleo, porque existen otras fuentes de riqueza, que por ahora son suficientes para cubrir sus necesidades; pero nuestra Nación se ve obligada a recurrir a todas las fuentes de riqueza que posee, ya que las tiene, aunque muchas y vastas, no están aún desarrolladas; y siendo ésta una de las más importantes y que mayor impulso ha recibido, es inevitable que se tenga que recurrir a ella para solventar los gastos y necesidades públicas. Por eso todos los gobiernos han pretendido imponer contribuciones al petróleo; y al encontrar el escollo de las restricciones y excepciones creadas en favor de determinadas compañías, que son precisamente las que más producen, se han visto obligados a implantar contribuciones de cualquiera índole, con tal de que no estén exceptuadas en las concesiones, y de este modo han resultado inadecuadas e ineficaces, siendo de advertir que mientras subsistan los obstáculos, se repetirán las mismas tentativas, sin llegar a término favorable.

Lo expresado funda, de un modo claro, la necesidad de que se expida la ley general que rija esta industria, a cuyo fin tiende la iniciativa anexa; y asiste un interés legítimo y un derecho indudable al Estado de Veracruz, de ser sus autoridades las que provoquen la resolución final y definitiva de estos asuntos, que ha tiempo son materia de atención por parte de las autoridades emanadas del movimiento revolucionario, sin que hasta la fecha se haya venido a darles el fin que reclaman urgentemente. Expedida la Constitución General de la República de 1917, cuyo artículo 27 otorga a la Nación el dominio

directo de todos los yacimientos petrolíferos, la ley que se consulta debe ceñirse a ese precepto, y tener el carácter de una ley orgánica del mismo, en lo que se refiere al petróleo, que interprete y explique sus disposiciones y permita darle plena aplicación y efectividad.

II

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y JURIDICOS.

3. **Textos legales.**- ya en este terreno, es de la mayor importancia tener en cuenta los antecedentes legislativos y jurídicos del asunto, cuyo conocimiento es indispensable, a fin de que el paso que se dé sea una evolución consciente y un adelanto ilustrado en la historia de nuestro Derecho Patrio.

Haciendo una revisión en nuestras leyes, se encuentran las siguientes disposiciones relativas a petróleo, bien sea porque se ocupen exclusivamente de esta materia, o porque la toquen de un modo incidental:

Ordenanzas de minería de Aranjuez, de fecha 22 de mayo de 1783; artículo 72, fracción X de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, reformada en 14 de diciembre de 1883; Código de Minería de 22 de noviembre de 1884; ley minera de 4 de junio de 1892, y su reglamento; ley minera de 25 de noviembre de 1909, y su reglamento; ley de protección a la industria minera, de 6 de julio de 1887; ley del petróleo, de 24 de diciembre de 1901; ley de ingresos de la Federación, de 3 de julio de 1912, y su reglamento relativo al Impuesto del Timbre sobre el petróleo crudo, así como las demás disposiciones que relación a este impuesto se han dado por la Secretaría de Hacienda; artículo 27 de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917.

A estos textos legales hay que añadir el decreto de 8 de enero de 1915, expedido en Veracruz por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, en uso de facultades extraordinarias y durante el pleno período de lucha, en el cual precisamente en consideración a las notorias deficiencias de la legislación petrolera, se ordenó la suspensión de todas las obras y trabajos relativos a la industria, "hasta la expedición de las nuevas leyes que determinen la condición jurídica del petróleo y sus derivados."

4. **Estado presente de la legislación.**- Una ojeada general sobre las leyes anteriormente enumeradas, permite resumir el estado de nuestra legislación petrolera, hasta antes de expedirse la Constitución vigente, en las siguientes proposiciones concretas:

I.- No existe ninguna ley federal ni local que abarque en conjunto la materia del petróleo.

II.- El asunto del petróleo se ha tratado sólo:

a). En leyes especiales, defectuosas e incompletas;

b). En las leyes mineras; y

c). En las concesiones y contratos celebrados con particulares o empresas.

III.- Entre las leyes especiales, sólo puede mencionarse la ley federal de 24 de diciembre de 1901, que se refiere a la explotación del subsuelo de terrenos baldíos y nacionales.

IV.- La leyes mineras, en cuanto se refieren a petróleo, sólo dos puntos tocan, a saber:

- a). El relativo a propiedad civil; y
- b). El relativo a régimen fiscal.

V.- Con referencia al primer punto, las leyes mineras consagran el principio de que la propiedad de todas las sustancias combustibles de naturaleza mineral existentes en el subsuelo, corresponde al dueño del suelo.

VI. Con referencia al segundo punto, las leyes mineras exceptúan de toda contribución federal, local y municipal, excepto la del Timbre, los criaderos de sustancias combustibles de naturaleza mineral.

VII.- Todas las leyes aducidas han sido dadas por la Federación.

III.

CONSIDERACIONES CRITICAS.

5.- **Legislación parcial.**- Expuesto de este modo, y en síntesis, el estado de nuestra legislación petrolera, aparece de un modo claro su deficiencia y pobreza. El sistema de incluir las disposiciones legales acerca de petróleo en cuerpos de derecho que se refieren principalmente a otras materias, merece las más rudas críticas, pues introduce un germen de desorden y falta de armonía en la legislación toda, haciendo considerar con sólo un criterio, materias legislativas que por sus circunstancias propias exigen ser tratadas con diferentes miras. El petróleo, es decir, todos los fenómenos sociales que se refieren a él, constituyen por sí solos un asunto legislativo que debe ser tratado en un cuerpo especial de leyes: así lo exige la importancia y el número de tales fenómenos, y si por la naturaleza de las cuestiones, éstas se han desarrollado hasta hoy paralelamente con otros asuntos, tiempo es ya de distinguir las materias y traer a la legislación petrolera los principios de ella, que puedan encontrarse allende, adicionándolos con todos los demás que deban regirla.

6.- **Concesiones.**- Es también censurable bajo todos los aspectos el sistema de legislar acerca de algún asunto, como se ha hecho hasta hoy con el del petróleo, mediante preceptos particulares relativos casos especiales, contenidos en las concesiones y contratos específicamente celebrados con personas determinadas. Las concesiones son condenables desde diversos puntos de vista: en general, porque el sistema de otorgar concesiones para la ejecución de determinados actos, resulta, o injusto o creador de privilegios, si el acto autorizado por la concesión no lo está por las leyes en general, u ocioso y superabundante cuando sí lo está; por otra parte, todas las estipulaciones de la concesión que impliquen un beneficio o una gracia otorgada a una persona determinada, resultan opuestas al principio de igualdad ante la ley, que forma una de las bases de nuestras instituciones constitucionales; por último, los principios de carácter general, lo que podrían llamarse legislativos que sobre determinadas materias contienen a veces las concesiones, son inútiles si hay una ley que rija esos puntos, y si no la hay, son enteramente contrarios al principio de generalidad que debe prevalecer en materia de legislación, e ineficaces para gobernar relaciones jurídicas diversas de aquéllas a que la concesión en particular se refiere.

7. **Predominio federal.**- El predominio de la federación sobre los Estados es otro de los rasgos generales dominantes en

estos asuntos. La existencia de ese predominio es incuestionable: se manifiesta en la competencia atribuída en general a la Federación en materia de minas, en la existencia en la legislación minera federal de preceptos que afectan directamente a los Estados y aún invaden su soberanía (como el relativo a la prohibición de imponer contribuciones que consigna la ley de 1887), y en la exclusividad de la administración federal en materias mineras y petroleras; hay diversas razones que justifican ese predominio, pues dada la unidad de la Nación, la explotación de sus riquezas naturales no afecta sólo el interés particular de cada Estado, sino un interés general a todo el País. Para que dicha explotación se haga en condiciones convenientes al País, es decir; a todos sus habitantes y al Gobierno, es menester que se haga de acuerdo con leyes que rijan en todo él, estableciendo principios uniformes, y no de acuerdo con leyes locales que varían de un lugar a otro y están sujetas, aun en el mismo lugar, a más continuos y menos estudiados cambios. Si, pues, el Estado de Veracruz tiene un interés legítimo y un derecho indiscutible a iniciar la resolución final de estos asuntos y lo hace mediante esta iniciativa de ley, no debemos olvidar que no sólo en nuestro Estado, sino en otros de la República, existen yacimientos petrolíferos, y por esta causa debe procederse como lo hemos hecho, es decir, promoviendo la expedición de una ley federal. Esto no implica tampoco la eliminación completa de los Estados, si cabe la frase para expresar el hecho de que éstos no hayan reportado ventajas ningunas de la industria petrolera, siendo así que los yacimientos existen en el territorio de ellos y en ese concepto afectan vivamente a su soberanía interior, ya que la base de la soberanía es la soberanía territorial, y nada concierne más al régimen interior de una entidad soberana, que lo que se refiere al régimen de la propiedad de su territorio. Todas estas consideraciones se han tenido en cuenta para conciliar en el proyecto adjunto los intereses federales con los de los Estados y Municipios.

8. **Ley de 1901.**- Para concluir esta idea sumaria y breve de nuestra legislación petrolera hasta antes de expedirse la Constitución de 1917, cabe decir algunas de las palabras acerca de la ley de 24 de diciembre de 1901. Esta ley se dió con la mira de favorecer la explotación del subsuelo de los terrenos baldíos y nacionales, perteneciente como los terrenos mismos, a la Nación, que no podía hacerse por el Gobierno dada su incapacidad constitucional, y que trató de estimularse por parte de los particulares mediante dicha ley, cuyo precepto fundamental consiste en la autorización al Ejecutivo para conceder permisos de exploración y patentes (concesiones) de explotación del subsuelo de aquellos terrenos. La ley reglamenta esta explotación y en esta parte, aunque sus disposiciones son en algunos casos acertadas y pueden servir de antecedente utilizable, se nota un gran desorden y vaguedad y un silencio completo en muchos puntos. Los últimos artículos de la ley se refieren a la explotación del subsuelo de terrenos particulares; pero se conforman con reproducir el precepto de las leyes mineras sobre propiedad de dicho subsuelo, añadiendo que los particulares que lo desearan pueden obtener patente de explotación y gozarán así de las franquicias de la ley siempre que se sometan a sus requisitos. En la práctica, esta ley no se aplica; las explotaciones del subsuelo de terrenos nacionales se hacen por los concesionarios en los

términos de la concesión, que si no contrarían abiertamente los principios de la ley, por lo menos les quitan toda importancia; y otro tanto sucede cuando la explotación se hace bajo concesión aunque recaiga en terrenos particulares. Naturalmente, toda idea de aplicar la ley a explotaciones sin concesión y en terrenos particulares debe desecharse, pues sólo se refiere la ley a los casos arriba mencionados; y esta es su deficiencia que constituye su mayor defecto.

IV.

INTERPRETACION DEL DOMINIO DIRECTO CONSTITUCIONAL.

9. **Interpretación legislativa.**- La exposición que antecede permite orientar el criterio acerca de la naturaleza jurídica, efectos y consecuencias del dominio directo que el artículo 27 de la Constitución General de la República otorga a la Nación sobre los yacimientos petrolíferos.

Durante la época virreinal y en virtud de las leyes españolas, las minas existentes en la Colonia fueron propiedad particular de la Corona de España, del Rey y sus sucesores, formando así parte del Real Patrimonio, sin distinción entre las substancias metalíferas y los combustibles de naturaleza mineral. Consumada la Independencia, la Nación Mexicana heredó todos los bienes ubicados en su territorio, que constituían el Real Patrimonio, entre ellos las substancias del subsuelo, y al organizarse la Nación bajo la forma federal, el año de 1857, y en virtud del principio adoptado entonces de que los Estados son libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, quedaron naturalmente las minas bajo la jurisdicción de los Estados; sin embargo, por las razones arriba expresadas, se sustrajo la materia de minería a la jurisdicción de los Estados, mediante reforma Constitucional, introducida el 14 de diciembre de 1883, disponiéndose que corresponde al Congreso de la Unión expedir Códigos obligatorios en toda la República sobre minería; y el que en uso de esas facultades se dió con fecha 22 de noviembre de 1884, introdujo una reforma de gran trascendencia al principio tradicional, declarando que pertenecen al dueño de la superficie del suelo, los criaderos de combustibles minerales, a diferencia de las substancias metalíferas, que seguían perteneciendo a la Nación, como heredera de la Colonia Española, principio confirmado por las leyes mineras posteriores y por la Ley del Petróleo de 24 de diciembre de 1901.

Expedida la Constitución General de 1917, los yacimientos petrolíferos han venido a quedar bajo el dominio directo de la Nación, según lo ordena el artículo 27 de ese Código, y el criterio que debe guiar al legislador al expedir la Ley Orgánica de dicho artículo, que defina la naturaleza y efectos de ese dominio directo, debe ser el mismo que guió al Constituyente de Querétaro cuando aprobó el inciso segundo del mismo artículo 27 que dice: "Esta (la propiedad privada) no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización"; de conformidad con el texto de esta disposición, fundada en una razón incontrovertible de justicia, si el dominio directo a que la Constitución se refiere implicase la expropiación de los yacimientos petrolíferos, ésta sólo podría hacerse mediante un desembolso de dinero muy considerable, que la Nación no

esta en posibilidad de hacer y para cuya realización tampoco sería aconsejable comprometer el crédito público. Así pues, la Constitución de 1917 no ha podido ni puede otorgar a la Nación la propiedad de los yacimientos petrolíferos: le ha dado, en sus términos claros y precisos, un derecho superior sobre ellos: EL DOMINIO DIRECTO.

10. **Interpretación doctrinal.**- Los autores definen el dominio directo como sigue:

Escriche, en su *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, dice:

"DOMINIO. El derecho o facultad de disponer libremente de una cosa, si no lo impide la ley, la voluntad del testador o alguna convención..... El dominio se divide en pleno y menos pleno o sea en perfecto e imperfecto. El menos pleno se subdivide en directo y útil....."

Continúa en sus definiciones de esta manera:

"DOMINIO PLENO O ABSOLUTO. El poder que uno tiene en alguna cosa para enajenarlo con independencia de otro, percibir todos sus frutos y excluir de su uso a los demás. "

"DOMINIO MENOS PLENO. Cualquiera de las fracciones del dominio que se haya dividido entre diferentes personas, como cuando uno tiene derecho a concurrir a la disposición de alguna cosa o de exigir algo en reconocimiento de su señorío, y otro tiene el derecho de enajenarla con alguna restricción y el de percibir todos los frutos pagando algún canon o pensión al primero."

"DOMINIO DIRECTO. EL DERECHO QUE UNO TIENE DE CONCURRIR A LA DISPOSICION DE UNA COSA CUYA UTILIDAD HA CEDIDO, O DE PERCIBIR CIERTA PENSION O TRIBUTO ANUAL EN RECONOCIMIENTO DE SU SEÑORIO O SUPERIORIDAD SOBRE UN FUNDO; O BIEN EL DERECHO DE SUPERIORIDAD SOBRE UNA COSA RAIZ, SIN EL DERECHO DE LA PROPIEDAD UTIL....."

"DOMINIO UTIL. El derecho de percibir todos los frutos de una cosa bajo alguna prestación o tributo que se paga al que conserva en ella el dominio directo....."

Este derecho de superioridad que se manifiesta en el de percibir cierta pensión o tributo periódico en reconocimiento de esa superioridad o señorío, es el derecho que la Constitución de 1917 otorga a la Nación sobre los yacimientos petrolíferos, sin que esto implique la expropiación de ellos, que sólo podría hacerse mediante indemnización, ni el despojo de los mismos, que sería un acto contrario a todo principio de justicia.

Planiol, en su *Tratado Elemental de Derecho Civil*, Tomo I, párrafo 2326, al exponer la evolución histórica de la propiedad, dice:

"Si se consideran las formas de la propiedad en la Europa Latina, se advierte que en dos ocasiones el derecho de propiedad se ha presentado bajo formas complejas, después de haber existido bajo una forma simple, a la cual volvió más tarde. El primero de esos fenómenos se produjo en el Imperio Romano, por efecto de la conquista: al lado del *DOMINIUM EX JURE QUIRITIUM*, que representaba la propiedad verdadera y no existió en principio más que en Italia, los romanos conocieron y practicaron para los fundos provinciales un género especial de

propiedad (en la teoría romana, el Estado era considerado como propietario de los fundos provinciales, que representaban los territorios conquistados, y los particulares sólo tenían el goce de ellos *POSSESSIONEM ET USUMFRUCTUM*, decía Gaius: pero ese goce estaba protegido a tal punto, que constituía una verdadera propiedad), y la diferencia entre estas dos especies de dominio, perduró hasta Justiniano, por lo menos en las palabras. Apenas se había llegado a la unidad entre los fundos itálicos y los fundos provinciales, cuando una nueva distinción, que duró hasta el fin del siglo XVIII, empezó a formarse por efecto de las tenencias y de los arrendamientos perpetuos, de tal suerte, que la propiedad simple y liberada, a la vez plena y única, no existió de una manera general, sino en tres épocas: al principio de la historia romana, al fin del Imperio Romano y después de la Revolución francesa de 1789."

Continúa Planiol en su exposición, mostrando los orígenes feudales de la descomposición del dominio, de la manera siguiente:

"Desde los tiempos bárbaros (siglos VI y IX,) la tierra empezó a someterse a un régimen nuevo. Una multitud de contratos transferían al detentador de la cosa de otro un derecho ilimitado en su duración, de suerte que la mayor parte de los fundos no eran poseídos por sus propietarios, eran detentados por otras personas que habían recibido la concesión de ellos, a títulos diversos. En virtud de esas concesiones, el propietario o concedente, llamado señor, conservaba su propiedad, pero no detenía su tierra; el otro el vasallo o detentador, la detenía sin tener su propiedad. Resultaba de allí que dos personas, el señor y su vasallo, tenían al mismo tiempo y sobre la misma tierra derechos perpetuos de naturaleza diferente".

Planiol explica en seguida cómo el vasallo se transformó en propietario, diciendo:

"Primitivamente, el detentador no era propietario; la propiedad permanecía en manos del concedente, quien era el verdadero amo de la tierra; el detentador no tenía más que un derecho de goce sobre cosa ajena. Pero poco a poco, se creó el hábito de considerar al detentador como propietario, él mismo, a su manera, y se dió a su tenencia el nombre de propiedad (*dominium*). Esto hacía dos propietarios para una misma cosa, sin indivisión entre sí, dado que sus derechos no eran de la misma naturaleza. Para distinguirlos, SE LLAMABA LA PROPIEDAD DEL SEÑOR, *DOMINIUM DIRECTUM*, y la del vasallo, *dominium utile*."

Por último, Planiol concluye su exposición, explicando de esta manera cómo el señor dejó de ser propietario:

"Más tarde, cuando el derecho del vasallo se hubo transformado así en propiedad, el del señor sufrió una transformación inversa. El señor fué víctima de una especie de expropiación: se vino a considerar al detentador, vasallo o censatario, como el único verdadero propietario, porque tenía todas las ventajas reales de la propiedad, y la directa señorial no aparecía ya más que como una simple servidumbre, una carga sobre la propiedad ajena, de la que sería bueno desembarazar a la tierra. Así, las concesiones feudales, que al principio dejaban la propiedad al concedente, produjeron más tarde la descomposición de la propiedad en dominio directo y dominio útil, y finalmente el desa-

lojamiento de la propiedad, que pasó del concedente al detentador. Esta evolución se hizo sin sacudidas, "con la potente lentitud de los fenómenos históricos" (P. Viollet); pero se había efectuado ya antes de la revolución."

Planiol ilustra su exposición con tres citas de fechas correspondientes a cada uno de los periodos que señala, que manifiestan de un modo claro los diversos conceptos que en esas épocas tuvo el dominio directo, hasta llegar al que tiene en la actualidad; estas citas son las siguientes:

"A. Denis Dupont (Pontanus), que vivió en el siglo XVI, decía: "*Dominium duplex est, directum et utile. Directum id est quod verum, proprium ac principale dominium est..... cui etiam directo dominio proprietatis tantum appellatio convenit, nunquam utile*". (*Commentarii in Consuet. Blesenses*, art. 33). Dumoulin decía del mismo modo, definiendo el contrato de feudo: "*Translatio utilis dominii, proprietate retenta.....*" (*de Feudis*, nº. 114), y Cujas: "*Feudum est jus fundo alieno utendi fruendi*." (*De Feudis*, Lib. I. Proemium.) Se recordaba pues, aún en el siglo XVI, que el vasallo o detentador poseía la cosa ajena y no era propietario.

"B. Bajo Luis XVI, Hévin, feudista bretón, escribía: "Ni por parte del señor, ni por parte del vasallo, hay servidumbre, y no se goza de ningún modo de lo que pertenece a otro a título de servidumbre. El señor retiene EL SEÑORIO DIRECTO, A CAUSA DEL CUAL TIENE LA FE, EL HOMENAJE, EL RESCATE, LAS RENTAS Y DEBERES, *non jure servitutis, SED JURE primaevio retento SEU JURE DOMINII DIRECTI*: y el vasallo tiene EL SEÑORIO UTIL Y LA PROPIEDAD, con las ventajas que ésta implica, sin que perciba los frutos de ella por derecho de servidumbre impuesta sobre los bienes de su señor; goza de ellos *jure sue, JURE PROPIETATIS ET PERPETUO*" (*Cuestiones feudales*, IV, 18.) En el siglo XVII se consideraban, pues, ambas partes como igualmente propietarias.

"C. En fin, en el siglo XVIII, Pothier no duda en decir: "El dominio directo.....NO ES MAS QUE UN DOMINIO DE SUPERIORIDAD, Y NO ES MAS QUE EL DERECHO QUE TIENEN LOS SEÑORES DE HACERSE RECONOCER COMO SEÑORES POR LOS PROPIETARIOSI POSEEDORES DE HEREDADES HABIDAS DE AQUELLOS, Y DE EXIGIR CIERTOS DEBERES Y CANONES EN RECONOCIMIENTO DE SU SEÑORIO, ESTA ESPECIE DE DOMINIO NO ES EL DOMINIO DE PROPIEDAD QUE DEBE SER MATERIA DEL PRESENTE TRATADO. Respecto a las heredades. ES EL DOMINIO UTIL EL QUE SE LLAMA DOMINIO DE PROPIEDAD. EL QUE TIENE ESTE DOMINIO SE LLAMA PROPIETARIO.... EL QUE TIENE EL DOMINIO DIRECTO SE LLAMA SIMPLEMENTE SEÑOR.... NO ES EL, SINO EL SEÑOR UTIL, QUIEN ES PROPIAMENTE PROPIETARIO DE LA HEREDAD." (*Tratado del Derecho de dominio de propiedad*. nº. 13).

La doctrina expuesta por Planiol con tanta concisión como claridad, no deja duda en el ánimo acerca de la naturaleza jurídica y efectos del dominio directo: esta doctrina se refiere a todo el Derecho Europeo, iniciado en la época romana y modificado lentamente en la Edad Media, y cuya elaboración se efectuó no sólo en Francia, sino también en España. Y constitu-

yendo el derecho español y el europeo, en general el antecedente histórico de nuestro Derecho Patrio, ese antecedente que la doctrina ha expuesto, debe aplicarse a la interpretación del texto constitucional, para venir a la conclusión de que al otorgar el Constituyente de Querétaro a la Nación el dominio directo de los yacimientos petrolíferos, no entendió otorgarle la propiedad de ellos, sino que le otorgó un derecho superior fundado en la soberanía que corresponde a la Nación como Estado político y como persona del derecho de gentes: así lo entiende el mismo artículo 27 constitucional, cuando dice que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde ORIGINARIAMENTE a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares constituyendo la propiedad privada." en virtud de su soberanía, la Nación goza de un derecho superior y originario sobre tierras y aguas, que la faculta para constituir la propiedad privada: la Nación Mexicana y su causante la Corona de España, han expedido títulos de terrenos, concesiones para el uso de las aguas, títulos mineros: una forma de ejercitar esa misma facultad fué el artículo 2º. de la Ley Minera de 1909, que reprodujo el principio concordante de las leyes anteriores, y que otorgó al dueño del suelo la propiedad exclusiva de las sustancias combustibles de naturaleza mineral existentes en el subsuelo. Al proceder de este modo, la Nación se privó del dominio útil de esas sustancias, pero conservó su dominio directo: éste, como se ha visto, no es aquél, es un derecho superior, el derecho del amo, el derecho del señorío fundado en la soberanía, que obliga al propietario al pago de un canon o pensión, en reconocimiento de dicho señorío. Interpretar la disposición constitucional de otra manera, sería atropellar derechos legítimamente adquiridos al amparo de leyes expresadas y terminantes.

11.- **Conclusiones.**- De conformidad con lo expuesto, el proyecto de ley anexo crea el derecho de propiedad petrolera, como un derecho de propiedad civil diverso del que recae sobre la superficie del terreno, pues este desdoblamiento se ha realizado ya en los hechos y es urgente que lo reconozca el derecho; económicamente, uno es el valor del terreno superficial y otro el del subsuelo petrolífero, cada uno de ellos sufre variaciones y está sujeto a factores y reglas diversos y, por lo tanto, es absurdo que en la legislación no se establezca la distinción correspondiente, la cual permita fijar de un modo claro los actos jurídicos que se refieren a la propiedad petrolera, sin confundirlos, como hasta la fecha se hace con los que afectan únicamente al suelo, lo cual produce dificultades de interpretación y obscuridades sin cuento. Se establece en el proyecto, que corresponde a la Nación el dominio directo de todas las sustancias petrolíferas; que corresponde a la misma propiedad petrolera del subsuelo de los terrenos nacionales, y de aquellos titulados con reserva del subsuelo; y se establece, por último que en los terrenos particulares la propiedad petrolera corresponde al dueño del suelo, siempre que pague la pensión en reconocimiento del dominio directo nacional; esta pensión comprende dos prestaciones: una pagadera al Gobierno Federal, a cargo del que efectúa la explotación del subsuelo, sea o no propietario, y consistente en un cinco por ciento de los productos brutos de la explotación; y otra pagadera al Gobierno de los Estados y al Municipio de la ubicación de los predios, a cargo siempre del

propietario y consistente en un cinco por ciento sobre los precios, en dinero o en especie, del contrato que haya celebrado para la explotación del subsuelo. Cuando el mismo propietario es quien hace la explotación, se establece que debe pagar por señorío un cinco por ciento de los productos brutos de aquélla a la Federación, y un uno por ciento de los mismos al Estado y Municipio de la ubicación de su predio.

Huelga decir que en aquellos casos en que la Nación sea propietaria de los yacimientos, por serlo del terreno superficial o por haberse reservado el subsuelo al expedir el título del terreno, la explotación sólo podrá hacerse por los particulares, mediante autorización del Poder Público, otorgada en el contrato de concesión respectivo, y que en estos casos el Poder Público, debe percibir el precio justo del contrato, del cual debe corresponder una parte a la Federación y otra al Estado de la ubicación de los terrenos, por la cesión que hace de su derecho de propiedad petrolera, cesión que debe ser temporal, porque de lo contrario implicaría una verdadera enajenación, y revocable en cualquier caso en que el concesionario deje de pagar el precio justo del contrato. Este precio será en beneficio exclusivo de los Estados o municipios cuando el contrato tenga por objeto el subsuelo de terrenos pertenecientes a esas Entidades.

V REGIMEN FISCAL.

12. **Sistema propuesto.**- En párrafo anterior a de esta exposición se indican las causas por las que hasta la fecha el petróleo ha sido un fracaso, considerado como fuente de ingresos, en el concepto de que la situación presente no sólo es nociva para el Gobierno Federal y los de los Estados, sino también resulta perjudicial para las compañías y particulares interesados en la industria.

Toda gestión que se haga a este respecto debe tener como base la conciliación de todos los intereses públicos y privados, dentro de un criterio de justicia, para lo cual es preciso quitar todos los obstáculos que se oponen a la implantación de medidas generales, creados por leyes prohibitivas; de este modo se podrán tener en cuenta consideraciones económicas y jurídicas que permitan llegar a una solución general y adecuada del problema del petróleo en su aspecto fiscal.

La solución que se propone en el proyecto de ley anexo comprende:

I. La creación del señorío por cinco por ciento en reconocimiento del dominio directo nacional, pagadero por los explotadores de petróleo, computándolo sobre la producción bruta extraída, y que corresponde exclusivamente a la Federación;

II.- La autorización a los Estados para cobrar por señorío, una pensión sobre los contratos de explotación que celebren o hayan celebrado los dueños con los explotadores, pensión que consiste en un cinco por ciento sobre el precio de esos contratos, y debe ser pagado por los propietarios;

III.- La creación del precio de los contratos - concesiones que se otorguen para la explotación del subsuelo de terrenos pertenecientes a la Federación, Estados o Municipios, precios que se pagarán por los explotadores a aquélla o éstos;

IV.- La abolición de todos los impuestos existentes, comprendiendo el del timbre sobre el petróleo crudo, y los demás

que actualmente se cobran, quedando subsistente el general del timbre;

V.- La exención de impuestos aduanales sobre la importación de maquinaria e implementos necesarios a la explotación petrolera en sus diversas ramas.

Como se ve, el sistema del proyecto adjunto consiste realmente en la supresión de toda clase de impuestos propiamente dichos, pues las prestaciones a que se refieren los párrafos I, II y III anteriores, no son impuestos sino prestaciones emanadas de los derechos de la Nación. En el capítulo anterior de esta exposición se demuestra esto ampliamente; respecto a la pensión que se autoriza a cobrar a los Estados, no puede ponerse en duda que emana del dominio directo nacional, puesto que éste afecta la propiedad petrolera, y existe, según se ha explicado, como un derecho superior a dicha propiedad. Ahora bien, la Constitución General de la República otorga el dominio directo a la Nación, esta se forma mediante el pacto constitucional, por la federación de los Estados, la Soberanía nacional, origen y fuente del dominio directo, se ejerce por los Estados en principio, y por la Federación en los asuntos de su competencia; así pues, debe corresponder a los Estados el ejercicio del dominio directo en términos compatibles con la unidad administrativa que se ha establecido como conveniente; y en este terreno, por lo que se refiere a la pensión o canon que el titular del derecho de propiedad petrolera debe pagar en reconocimiento del dominio directo nacional, es equitativo y justo que el gravamen se distribuya entre el explotador y el dueño del terreno, que disfrutan uno y otro en términos de su contrato, de aquel derecho, asignando a la Federación el señorío que ha de pagar el explotador, y a los Estados de la ubicación de los predios el señorío que debe pagar el dueño del terreno. Esta distribución es conforme también al principio federal en materia de impuestos que deja a la soberanía de cada Estado el impuesto o predial; y de esta manera se hace que el dueño de la tierra pague, como es de absoluta justicia, no sólo por el valor de la superficie, que representa riqueza agrícola, sino por este nuevo valor del subsuelo que el impuesto predial, hasta la fecha ha dejado escapar completamente.

La supresión de los impuestos que actualmente se cobran es de imprescindible necesidad, desde luego para suprimir las irregularidades que presentan los impuestos y que los hacen antieconómicos y antijurídicos, y aún han provocado protestas y reclamaciones de los causantes. Como razón fundamental para abolir todos los impuestos existentes, hay la de que el pago de las pensiones por señorío y por precio de concesiones implica un gravamen que se le impone a la industria, y sería contrario a los principios económicos el imponer ese gravamen sin compensar debidamente a la industria, quitándole los que actualmente pesan sobre ella. Sabido es, en efecto, que los impuestos exce-

sivos, lejos de rendir utilidades de consideración, producen el efecto de arruinar las industrias gravadas y extinguir, por lo tanto, con la fuente del impuesto, sus rendimientos.

Los gravámenes propuestos en el proyecto adjunto, ofrecen la ventaja de ser uniformes, de estar fundados en los derechos mismos de la Nación y de permitir el desarrollo de la industria, en forma tal, que sus rendimientos irán aumentando y permitirán a la Federación, a los Estados y a los Municipios organizar sus finanzas, dándoles una participación justa en la explotación de esta riqueza nacional.

Tales son las ideas generales que informan el proyecto anexo, el cual, como se ha visto, se mantiene dentro de un constante espíritu de justicia, puesto que da a cada quien lo que es suyo, para usar las palabras de la vieja y sabia máxima romana: la Federación, en efecto, los Estados, los Municipios, los propietarios de terreno petrolíferos y los explotadores del subsuelo, todos son tenidos en consideración y a todos se les otorgan los derechos justos y se les imponen las obligaciones justas. Por este concepto, la ley que se consulta se informa en el verdadero criterio revolucionario, que no es otro sino el que resulta de la consideración de los intereses y necesidades sociales, con la mira de atender a su satisfacción, de un modo justo y equitativo. El interés del propietario petrolero no está refnido con los intereses generales y menos aún con los del Estado, pues tratándose de esta clase de propietarios, no existe el latifundismo que tanto perjudica los intereses generales tratándose de la propiedad rural o agrícola; los terrenos petrolíferos están sumamente fragmentados y constituye n parcelas de pequeña extensión; toda medida, pues, que tenga por efecto menguar o restringir esos intereses, resulta contraria al ideal de la repartición de la tierra, sustentado por la Revolución, mucho más si se tiene en cuenta que esa mengua o restricción se traduce siempre en un beneficio para los capitalistas explotadores, y que de este modo se sacrifica al nacional en favor del extranjero: y por lo que respecta a los intereses del Estado, es notorio y evidente que cualquier medida cuyo efecto sea privar al Estado de sus recursos y elementos propios para otorgarlos a la Federación directa o indirectamente, Pugna abiertamente con los intereses del Estado, cuya vela y conservación constituye el primer deber del Ejecutivo de mi cargo y de esta H. Legislatura.

Reitero a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

CONSTITUCION Y REFORMAS.

H. Córdoba, Ver., 19 de noviembre de 1917.

El Gobernador del Estado, *C. Aguilar*. Al C. Secretario de la H. Legislatura del Estado, Presente.