

## REFORMAS A LA FRACCION IV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.\*

Lic. Adalberto Sotomayor.

Al H. Primer Congreso Jurídico Nacional.

Presente:

Cábeme la justa satisfacción de contestar al patriótico llamado, que los iniciadores de ese respetable Cuerpo hicieron a los hombres de buena voluntad, para prestar su contingente a la meritísima obra que habría de ser objeto de los trabajos de dicho Cuerpo, con el envío de un Proyecto de Reformas al párrafo IV del artículo 27 Constitucional.

La circunstancia de haber venido estudiando detenidamente el tema de que se trata desde las primeras objeciones que se hicieron al aludido párrafo, así como la de la capital importancia que éste tiene para el futuro bienestar de nuestra Patria, me decidieron a buscar con todo empeño un medio adecuado que pudiera resolver satisfactoriamente el espinoso problema del petróleo pareciéndome haber encontrado ya el objeto de mis propósitos, traducido en el citado Proyecto de Reformas.

No cabe la menor duda de que el párrafo IV del artículo 27 constitucional, por lo que respecta al dominio directo de la Nación sobre las riquezas del subsuelo, es absolutamente justo, como no cabe tampoco de que en la mente de los legisladores de Querétaro jamás se albergó la idea de que, en cualquier tiempo, pudieran ser confiscados los derechos adquiridos conforme a las **concesiones** otorgadas a los **particulares**; pero es el caso que la redacción de dicho párrafo ha dado margen a múltiples elucubraciones nacidas de la desconfianza, afirmándose principalmente por las empresas petroleras extranjeras, que el propio párrafo es de carácter confiscatorio, porque en cualquier momento autoriza al Gobierno a despojar de sus derechos a las **Negociaciones** que giran en ese Ramo.

Y bien, si los autores del mencionado párrafo, no tuvieron la intención de darle carácter confiscatorio, por qué infunde éste tanta repugnancia a las aludidas empresas?

Hablando sinceramente y ceñido en lo absoluto a la justicia, creo de mi deber manifestaros que, según mi humilde criterio, hasta cierto punto son justificados los recelos que acerca del particular se tienen, porque aun cuando los Constituyentes de Querétaro, no hayan tenido el propósito de dar carácter confiscatorio al párrafo en materia, la redacción de éste bien puede ser interpretada en tal sentido, lo que, aun cuando no es de suponerse que ocurra en los momentos actuales, tal vez pudiera suceder en los pretéritos, con perjuicio para los interesados.

Existe, pues, un defecto de redacción en el párrafo que nos ocupa, y consiste en no haber tocado para nada lo correspondiente a los derechos **adquiridos legalmente** por negociaciones o particulares dedicados a la explotación de las riquezas a que ese párrafo se contrae, **quedando éste notoriamente trunco**, la cual anomalía ha dado pábulo a infinidad de comentarios desfavorables; a protestas; a la **desintensificación** de la industria petrolera con perjuicio de ella y de las clases laborantes que subsisten a su amparo, y lo que es más grave aún, a serias **dificultades de carácter internacional**, con incalculable merma de nuestro prestigio y de nuestras finanzas.

Pretendiendo contrarrestar los efectos producidos por la defectuosa redacción del párrafo en cuestión, para tal fin se han ideado varios medios entre los que se cuentan el relativo a las terminantes declaraciones por parte del Gobierno de que **serán respetados los derechos adquiridos por las empresas establecidas**; el tocante a la reglamentación del artículo 27 Constitucional y el dado por nuestro Tribunal Máximo en una reciente ejecutoria; pero tienen el inconveniente de no llenar su objeto,

---

\* Ponencia en el Congreso Jurídico Nacional. México, 1921. pp. 188 - 193.

pues que al primero no podría asegurarse una vida permanente, toda vez que estaría sujeto a las fluctuaciones de la buena o la mala fe de los Gobiernos que necesariamente habrán de sucederse; el segundo sería enteramente inadecuado; porque la reglamentación del citado párrafo necesariamente tendría que participar de la índole de éste, ya que, legalmente, no podría referirse a derechos no comprendidos en su texto, y el tercero tan solo afecta al caso concreto a que la ejecutoria mencionada se refiere, sin contar con que la Suprema Corte, ya por cambio de personal o por cualesquiera otra circunstancia, bien puede cambiar de orientación jurídica.

La ineficacia de los medios aludidos es a todas luces explicable, porque hallándose el error originariamente no en lo accesorio sino en lo principal, se deja a dicho error en donde está participando su naturaleza a todo aquello que del mismo se derive.

Conocida ya es la causa de los males apuntados y la ineficacia de los medios propuestos hasta hoy para conseguirlos, surge la necesidad de seguir buscando otros medios distintos de los conocidos, hasta encontrar el adecuado, debiendo tenerse presente para ello, **que el éxito en la extirpación de un mal, depende precisamente de que la aplicación del remedio afecte al origen que lo motive**, origen que, en el caso que nos ocupa, según queda explicado, consiste en que se dejó **incompleto** el párrafo de referencia.

Ahora bien: si se desea obtener el medio adecuado que se busca, debe subsanarse el defecto de que se ha hecho mérito o en otros términos: **se impone forzosamente completar el trunco párrafo IV del artículo 27 constitucional, mediante las reformas oportunas, por las que, sin perder el ESENCIAL ESCRITO de que lo dotaron los legisladores de Querétaro, se tengan en cuenta LOS DERECHOS DE EXPLOTACION adquiridos por las empresas o particulares, de manera que tales derechos no resulten lesionados**; medio que he empleado al reformar el Proyecto de Reformas que tengo el honor de acompañar.

#### **Proyecto de reformas al párrafo IV del artículo 27 constitucional.**

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria: los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas: los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos. **Cuando los particulares hayan adquirido legalmente derechos de explotación sobre los bienes expresados y la Nación hubiere de entrar en posesión de éstos, aquellos deberán ser indemnizados de las pérdidas que por tal motivo se les ocasione.**

#### **Dictamen de la Comisión.**

Licenciados José L. Cosío, Alfonso Toro e Indalecio Sánchez Gavito.

H. Congreso:

La Presidencia tuvo a bien pasar a la Comisión que suscribe, el proyecto de reforma de la fracción IV, del art. 27 de la Constitución, presentado a la consideración del Congreso por el señor licenciado A. Sotomayor.

Bien podría la comisión concretar su dictamen al proyecto de reforma, pero estando éste precedido de una exposición, en la que se hacen apreciaciones que fijan hechos y se admiten como verdades, algunas con las que los suscritos no estamos conformes, cumple a nuestro deber hacer constar nuestra opinión.

---

En forma axiomática dice el autor de la iniciativa que es absolutamente justo que en las riquezas del subsuelo corresponda a la Nación el dominio directo y en repetidas ocasiones se han citado hechos y disposiciones de derecho, dictadas por los Gobiernos, tanto de la época colonial como del período independiente, que justifican de una manera clara y precisa, que las adjudicaciones de tierras, lo mismo que las ventas y composiciones se hacían adjudicando el suelo y el subsuelo, con la única salvedad de las disposiciones sobre minería, y, en consecuencia, las riquezas del subsuelo que no fueron reservadas expresamente, quedaron de una manera definitiva comprendidas en la propiedad privada.

Comprueba esta afirmación el hecho de que cuando la Nación quiso reservarse la propiedad del carbón y del petróleo, así se expresó en los títulos de venta de terrenos de propiedad de la Nación y también en las enajenaciones de terrenos baldíos.

Frecuentemente se afirma, y así parece que lo cree el autor, que los reyes de España nunca otorgaron títulos dando la plena propiedad y para desmentir esta creencia bastará con que hagamos dos citas solamente.

En el decreto de 4 de enero de 1813, que mandó reducir a dominio particular los terrenos baldíos y los comunes, se dice lo siguiente:

II.- De cualquier modo que se distribuyan estos terrenos, **será en plena propiedad**, para que sus dueños puedan disfrutarlos libres y exclusivamente y destinarlos al uso y cultivo que más les acomode.

Más claro es el decreto de 8 de junio del mismo año de 1813 cuando dice:

"Todas las dehesas, heredades y demás tierras de cualquier clase, pertenecientes a dominio particular, ya sean libres o vinculadas, se declaran desde ahora, cerradas y acotadas perpetuamente, y sus dueños o poseedores podrán cercarlas sin perjuicio de las cañadas, abrevaderos, caminos, travesías y servidumbres, **disfrutarlas libre y exclusivamente, o arrendarlas como mejor les parezca, y destinarlas a labor, o a pasto o a plantío o al uso que más les acomode: derogándose, por consiguiente, cualesquiera leyes que prefijen la clase de**

**disfrute a que deban destinarse estas fincas, pues se ha de dejar enteramente al árbitro de sus dueños.**

---

Dice el señor licenciado Sotomayor que los legisladores de Querétaro, jamás albergaron la idea de que pudieran ser confiscados los derechos adquiridos conforme a las concesiones otorgadas a particulares.

En desacuerdo con la opinión del señor licenciado Sotomayor, está la de los autores del artículo 27 constitucional, que fueron interrogados como constituyentes sobre el alcance que debía darse a dicho artículo y la prensa dió a conocer esa opinión, que fue contraria a lo que hoy sostiene el señor licenciado Sotomayor.

Pero hay más: el referido abogado, limita la salvedad a los particulares **que posean en virtud de concesiones**, y según los informes que tiene la Comisión sólo la Compañía de "El Aguila", tiene las concesiones hechas a Pearson and Son, pues todos los demás explotadores y aun la misma Compañía, han adquirido derechos de explotación de los dueños del suelo.

Por otra parte el autor sólo invoca la reforma en favor de las empresas extranjeras, que giran en el ramo del petróleo, sin preocuparse para nada de los terratenientes, que también tienen derechos adquiridos, supuesto que los títulos que acreditan su propiedad fueron expedidos sin limitación, y posteriormente han sido confirmados por diversas leyes, cuyo alcance se pretende desconocer.

---

Confiesa el autor que son justos los recelos que se tienen, porque el párrafo constitucional puede ser interpretado como de carácter confiscatorio, pero que esto se debe a un defecto de redacción que consiste en no haber tocado para nada lo correspondiente a los derechos adquiridos **por las negociaciones y por los particulares dedicados a la explotación del petróleo.**

El autor sigue desconociendo los derechos de los propietarios de los terrenos, para quienes según parece, sí encuentra que sea justificado el carácter confiscatorio del artículo constitucional; seguramente porque siendo mexicanos no pueden dar lugar a las "dificultades de carácter internacional" que invoca para defender los explotadores, y por eso es que más adelante declara que "por parte del gobierno serán respetados los derechos adquiridos **por las empresas establecidas**".

---

El licenciado Sotomayor critica, por ineficaz, la ejecutoria pronunciada por la Suprema Corte, en el amparo solicitado por

"The Texas Company of Mexico, S.A." y concluye diciendo que el origen de todo el conflicto consiste en que se dejó incompleto el párrafo cuya reforma propone, pero con la condición de que no pierda "el esencial espíritu de que lo dotaron los legisladores, debiéndose tener en cuenta **los derechos de explotación** adquiridos por empresas particulares".

La comisión cree que el origen del conflicto es el desconocimiento del derecho de propiedad y la retroactividad de la ley, pero no solamente por lo que se refiere a los particulares y a las empresas explotadoras, sino, como dijimos antes, a todos los que siempre han sido dueños del subsuelo.

---

La reforma que propone el señor licenciado Sotomayor no satisface a nadie:

A unos, porque sostiene, como los constituyentes, que en todo tiempo se pueden imponer modalidades a la propiedad privada y regular el aprovechamiento de los elementos naturales, así como también que corresponde a la Nación el dominio directo, o sea la propiedad del petróleo y demás carburos, porque ésta no reconoce derechos adquiridos (esto es desconocer la propiedad) sobre estas substancias que han sido inenajenables e imprescriptibles, siendo la consecuencia de todo esto que nada deba pagarse por los supuestos derechos.

A otros, porque en la reforma no se pide que, cuando la Nación hubiere de entrar en posesión de la propiedad privada, se pague a los dueños el valor de esa propiedad, sino solamente los perjuicios que se le ocasionen.

Por otra parte, en la reforma tampoco se expresa que la indemnización por los perjuicios sea justa y previa a la toma de posesión, ni tampoco la clase de moneda en que se ha de efectuar el pago, y sin hacer esas declaraciones la desconfianza aumenta, porque todos temen que la posesión de los bienes se tome desde luego y el pago se retarde, tal vez, por años, y que al final ese pago se haga con bonos de especies que no tengan un valor real.

Se extraña también que se deje facultades de tomar los bienes de propiedad privada cómo y cuándo parezca bien y no sólo en el caso de utilidad pública como debe ser.

Por último, los dueños de las tierras, con la reforma propuesta, quedan, tanto más perjudicados de lo que están hoy, pues no sólo no se les reconoce ningún derecho pero ni aun se les menciona.

Por todo lo expuesto, la comisión opina que el Congreso no debe patrocinar la reforma del párrafo IV del art. 27 de la Constitución, en los términos propuestos por el señor licenciado A. Sotomayor.