

SENTENCIA A FAVOR DE LA INTERNATIONAL PETROLEUM CO. Y VOTO PARTICULAR DEL MINISTRO PATRICIO SABIDO*

JUZGADO PRIMERO NUMERARIO
DE DISTRITO, DEL DISTRITO FEDERAL.

QUEJOSA: la International Petroleum Company.

AUTORIDADES RESPONSABLES: el Presidente de la República y la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

GARANTIAS RECLAMADAS: artículos 14, 16 y 27 constitucionales

ACTO RECLAMADO: la expedición a tercera persona, del título para explotar un lote petrolífero, con detrimento de los derechos de la Compañía promovente.

Aplicación de los artículos: 14 y 27, en su parte relativa, y 107, fracción I, de la Constitución.

(La Suprema Corte revoca el fallo del Juez de Distrito que negó el amparo y concede éste).

SUMARIO

LEYES RELATIVAS AL PETROLEO.- Los decretos de 31 de julio, 8 y 12 de agosto de 1918, expedidos por el Ejecutivo, lo fueron en uso de las facultades extraordinarias que el Congreso Nacional le concedió en el Ramo de Hacienda; y habiendo sido ratificado el uso que de tales facultades hizo el Ejecutivo y, a mayor abundamiento, los mismos decretos, por el precitado Congreso, es incuestionable su legitimidad.

RETROACTIVIDAD DE LA LEY.- La recta interpretación del artículo 14 constitucional, hace ver que tal precepto no reza con el legislador; se dirige a los jueces, a los tribunales y, en general, a las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes o de su ejecución.

Los términos del artículo 14 de la Constitución vigente:

"a ninguna ley se le dará efecto retroactivo, en perjuicio de persona alguna", difieren de lo estatuido por el artículo 14 de la Constitución de 1857 que decía: "no se podrá expedir ninguna ley retroactiva."

Las leyes retroactivas, o las dicta el legislador común o las expide el constituyente, al establecer los preceptos del Código Político. En el primer caso, no se les podrá dar efecto retroactivo, en perjuicio de alguien, porque lo prohíbe la Constitución; en el segundo deberán aplicarse retroactivamente a pesar del artículo 14 constitucional, y sin que ello importe violación de garantía alguna individual.

En la aplicación de los preceptos constitucionales, hay que procurar armonizarlos y si resultan unos en oposición con otros, hay que considerar los especiales como excepción de aquellos que establecen principios o reglas generales.

El legislador constituyente, en uso de sus facultades amplísimas, pudo establecer casos de excepción al principio de la no retroactividad, y cuando así haya procedido, tales preceptos deberán aplicarse retroactivamente.

Para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, y esta última circunstancia es esencial.

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- El párrafo IV del artículo 27 constitucional, no puede estimarse retroactivo ni por su letra ni por su espíritu, pues no vulnera derechos adquiridos. Este precepto establece, la nacionalización del petróleo y sus derivados, amplía la enumeración que hacen las anteriores leyes de Minería, pero respetando los derechos legítimamente adquiridos antes del 1° de mayo de 1917.

FUNDOS PETROLIFEROS.- La expedición de títulos para la explotación de esos fondos, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, y en las leyes con él relacionadas, cuando existen derechos adquiridos respecto de dichos fondos, al amparo de las antiguas leyes de Minería y anteriores a la vigencia de la Constitución actual, importa una violación de garantías.

* *Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca*, Tomo X. pp. 886-912. México. Antigua Imprenta de Murguía 1922.

México. Acuerdo Pleno del día 8 de mayo de 1922.

Visto, en revisión, el juicio de amparo promovido por el Licenciado M. G. Villers, como apoderado de la International Petroleum Company, contra actos del Presidente de la República y la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, porque, según la Compañía quejosa, tratan de privarla de sus derechos y molestarla en sus posesiones, respecto al lote número 175 de Chinampa, Cantón de Tuxpan, Estado de Veracruz, con violación de los artículos 14, 16 y 27 constitucionales; y,

RESULTANDO,

Primero: Manifiesta el promovente, en su demanda de amparo, que la International Petroleum Company ha adquirido derechos para explorar y explotar el petróleo del lote mencionado y que, estando en ejercicio de los mismos, el señor Rafael Cortina, acogiéndose al decreto de 8 de agosto de 1918, expedido por el Presidente de la República, en el ramo de petróleo, usando de facultades extraordinarias, que le confirió el Congreso de la Unión en el ramo de Hacienda, denunció, ante el agente de la Secretaría de Hacienda en Tuxpan, el propio lote; y admitido dicho denuncia; se tramitó de acuerdo con los procedimientos establecidos en el citado decreto, hasta llegar el expediente, en revisión, a la Secretaría de Industria; lo que ocasionó que la Compañía quejosa formulara protestas y manifestara su inconformidad contra el procedimiento de que se trata; y, con fecha 10 de diciembre de 1920, fué informado el Licenciado Villers de que la Secretaría de Industria había expedido título a favor del señor Cortina, para explotar el lote de terreno mencionado, lo cual en su concepto, es violatorio de las garantías de la Compañía su representada, porque se intenta privarla de los derechos adquiridos con anterioridad, los que comprueba con los documentos respectivos, que acompañó a la demanda.

Segundo: Se estiman violadas, en perjuicio de la Compañía quejosa, las garantías individuales que le otorgan los artículos 14, 16 y 27 de la Constitución Federal de la República. El concepto de la violación, por lo que hace al artículo 14 se hace consistir en que, según ese precepto, nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones y derechos, sino mediante el juicio, seguido ante los tribunales, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; y tanto el ciudadano Presidente de la República como el Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, a consecuencia del procedimiento de denuncia y, especialmente, de la expedición del título, tratan de privarla de los derechos que tiene adquiridos, sin que se siga en su contra el juicio correspondiente, ante los tribunales de justicia; que, además, el propio artículo 14 establece, que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, y en el caso concreto, la autoridad responsable está dando efecto retroactivo al decreto de 8 de agosto de 1918, puesto que no se respetan los derechos adquiridos con anterioridad, que habían pasado al patrimonio de la Compañía, con arreglo a las leyes vigentes, cuando se

hicieron las adquisiciones, o sean: el Código de Minería, de 22 de noviembre de 1884, artículo 10; la Ley Minera de 4 de junio de 1892, artículo 4; y la Ley Minera de 25 de noviembre de 1909, artículo 2. Al final del escrito de demanda, expresamente se reclama la retroactividad que se pretende dar al artículo 27 constitucional, y también a los decretos de 31 de julio, 8 y 12 de agosto de 1918.

Por lo que hace a la violación de la garantía contenida en el artículo 16 de la Carta Magna, se asienta: que dicho precepto previene, que nadie puede ser molestado en sus posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; y en el caso particular, la autoridad responsable ha obrado sin tener competencia para ejecutar actos que molestan a la Compañía en sus posesiones, toda vez que el Presidente de la República no ha tenido facultades para expedir leyes, ni menos las reglamentarias del artículo 27 constitucional, sin que sea óbice para esta apreciación, que al decreto de 8 de agosto de 1918, se le denomine "Prescripciones Reglamentarias el artículo 14 del decreto de 31 de julio de 1918," porque su simple denominación no altera la naturaleza y esencia de su contenido, que corresponde a la Ley Reglamentaria del artículo 27; y el artículo 89, fracción I, de la Constitución, limita las facultades del Presidente de la República, solamente a expedir reglamentos de leyes dictadas por el Congreso de la Unión, pero únicamente para que sean observadas dichas leyes.

El concepto violatorio del artículo 27 se hace consistir en que, de acuerdo con lo ordenado por dicho precepto, sobre que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, quien ha tenido el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, y que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, la autoridad responsable debió de respetar los derechos que tenía la Compañía quejosa, para explotar el petróleo en el lote mencionado, puesto que era una propiedad privada que había adquirido por los contratos que celebró, los cuales aseguran están apoyados en las leyes mineras, que, en relación con el artículo 27, establecen que la propiedad sobre el petróleo contenido en dicho lote, ha pasado a la categoría de propiedad privada, y, por lo mismo, no disfruta de ella la Nación; y que además, al pretender las autoridades responsables expropiar a la Compañía, que a esto equivalen sus actos, han violado los requisitos que deben observarse en caso de expropiación, sin que para ello exista la causa de utilidad pública, ni la indemnización. También se alega otro concepto violatorio del mismo artículo, y es el de que la referida disposición constitucional previene que sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal, a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituídas conforme a las leyes mexicanas, siempre que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes; y como no se han dictado estas leyes reglamentarias que definan los requisitos que han de observarse para que el Gobierno Federal otorgue concesiones, malamente lo ha hecho;

y por otra parte, los títulos que está expidiendo la Secretaría de Industria son contrarios al artículo 27, porque éste dice se otorguen concesiones, y los títulos no son concesiones, sino bienes distintos de ellas; sin que el Ejecutivo pueda, por su propio acto, establecer las condiciones y requisitos para la explotación del petróleo.

Tercero: La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por sí, y por acuerdo del Presidente de la República, rindió informe justificado, exponiendo: que la Compañía quejosa no se opuso en forma y conforme a derecho, a la tramitación del denuncia, sino que sólo se limitó a enviar su protesta; que la propia Compañía no hizo las manifestaciones prevenidas por el artículo 14 del decreto de 19 de febrero de 1918, en relación con el artículo 14 del decreto de 31 de julio del mismo año, ni ha pagado los impuestos sobre terrenos petrolíferos, que establecen los artículos del primero al quinto del expresado decreto de 31 de julio; y que los decretos de referencia no carecen de valor constitucional, porque el Poder Legislativo Federal aprobó y ratificó las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo, en materia de Hacienda, por lo cual las leyes de referencia pueden considerarse como de observancia general, mientras se expide la Ley Orgánica sobre el petróleo.

Cuarto: La Compañía quejosa, por medio de su apoderado, presentó como pruebas de su parte, los siguientes documentos: copia certificada de la escritura número 60, otorgada en Mata Tampico, en 12 de abril de 1910, ante el Notario Federico Deschamps, por la cual el señor Ricardo A. Mestres adquirió derechos para la exploración y explotación del petróleo, en el lote número 175 de Chinampa; habiendo sido registrada esta escritura, el 8 de noviembre de 1910; cinco copias certificadas, relativas a varias escrituras que contienen reformas y ratificaciones al contrato anterior; y testimonio de la escritura de aportación hecha por el señor Ricardo A. Mestres, a la International Petroleum Company, y por la cual cede todos los derechos que pudiera tener para la explotación de varios lotes petrolíferos, entre ellos, el número 175 de Chinampa.

Quinto: En la audiencia de derecho, que se verificó en 19 de febrero de 1921, el Juez de Distrito negó el amparo, fundándose en que, si bien es verdad que con los documentos presentados por la Compañía quejosa, ésta acreditó derechos sobre el lote 175 de Chinampa, también es verdad que el artículo 27 de la Constitución declaró de propiedad nacional, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, deduciéndose de esto, que cualesquiera que hayan sido los derechos de los particulares sobre tales productos, quedaron extinguidos por la declaración constitucional citada, sin que quepa decir que el artículo 14 de la misma Constitución, se aplica retroactivamente, porque la retroactividad a que se contrae dicho artículo, se refiere a las leyes secundarias, y no a preceptos constitucionales, que, en todo tiempo, por razones de conveniencia política y social del Estado, pueden ser modificadas, no siendo por otra parte el referido artículo, en lo que a este punto se refiere, sino una excepción de la regla general contenida en el 14; por lo que, al reglamentar el Ejecutivo, por medio del decreto de 8 de agosto de 1918, las

condiciones mediante las cuales los particulares pueden explorar y explotar el petróleo, en el subsuelo de los terrenos, no ha hecho sino reglamentar lo que es propiedad de la Nación, en la misma forma y con el mismo derecho que lo habría hecho un particular, respecto de los suyos.

Sexto: No conforme el señor Licenciado Villers con el fallo de referencia, interpuso el recurso de revisión, expresando como agravios: que no obstante haberse reconocido los derechos de la Compañía, respecto al lote 175 de Chinampa, se menosprecian tales derechos sancionando con ello una pérdida y despojo de los mismos, contra las prescripciones del artículo 14, tanto más, cuanto que ni de la letra ni del espíritu del artículo 27 se desprende que deba éste aplicarse retroactivamente, lesionando derechos adquiridos con anterioridad; que se interpreta indebidamente el mismo artículo 14 en el punto relativo a la retroactividad, pues tal precepto establece, sin distingos, que no debe aplicarse retroactivamente alguna ley, sea constitucional o secundaria, debiendo tenerse en cuenta que el Constituyente de Querétaro, no redactó ningún precepto en la Constitución vigente, con efecto retroactivo; que se hace una estimación inexacta sobre que, al reglamentar el Ejecutivo, por decreto de 8 de agosto de 1918, la exploración y explotación del petróleo, reglamentó lo que es propiedad de la Nación, en la misma forma en que lo habría hecho un particular, porque ninguna reglamentación puede llevar consigo el despojo y privación de derechos, y mucho menos cuando el citado decreto no pudo ser expedido constitucionalmente por el Ejecutivo, por invadir la esfera del Poder Legislativo; que aun cuando el artículo 27 haya declarado del dominio directo de la Nación, el petróleo, no por eso se desprende que los derechos de explotar petróleo, consignados en los contratos de la Compañía, no deban subsistir, por cuanto a que el artículo 27 no puede tener efecto retroactivo, y, además, ese precepto sólo consigna un principio general, que debe ser compatible con los derechos adquiridos de su expedición; y que no se estiman como despojo los derechos alegados, siendo que el decreto de 8 de agosto, al establecer la vacancia y los medios de adquirir un derecho sobre el fundo vacante, envuelven, indudablemente, la privación y despojo de tales derechos, así como expropiación y molestia de posesiones, que son prohibidas por el artículo 14 constitucional.

Por todos sus trámites, se siguió el recurso de revisión ante esta Suprema Corte, pidiendo el Ministerio Público, en esta instancia, que se confirme la sentencia recurrida.

CONSIDERANDO,

Primero: La demanda de amparo comienza por impugnar la validez o subsistencia de los decretos de 31 de julio, 8 y 12 de agosto de 1918, alegándose como causas de inconstitucionalidad y vicios de origen, el haber sido expedidos por el Ejecutivo de la Unión, en uso de facultades extraordinarias, que no pudieron haberse conferido legalmente, por no tratarse del caso previsto por el artículo 29 de la Constitución, y extralimitándose de ellas, porque fueron dadas sólo para administrar la Hacienda Pública, y los expresados decretos re-

glamentan lo concerniente al petróleo; además, porque fueron refrendados por el Secretario de Gobernación y no por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a quien correspondía verificarlo. A este respecto, basta decir que el Ejecutivo de la Unión procedió en uso de facultades extraordinarias, que le concedió el Congreso Nacional, en el ramo de Hacienda, por decreto de 8 de mayo de 1917 y que este mismo Congreso, por ley de 30 de diciembre de 1918, no sólo aprobó el uso que aquél hizo de las facultades expresadas, sino que ratificó los decretos, dados en ejercicio de ellas, por el ciudadano Presidente de la República: en esa virtud, los decretos de referencia, no deben considerarse ya como únicamente expedidos por el Ejecutivo, sino como leyes dictadas por el Congreso de la Unión, siendo, en consecuencia, legítimos y obligatorios, y esto, en el presente caso, mucho antes de que tuvieran verificativo los actos reclamados.

Ante estos hechos y relativamente al caso concreto sobre que versa el presente amparo, quedan sin base las impugnaciones formuladas por la parte quejosa, contra los repetidos decretos.

Segundo: La cuestión capital en este amparo, es la relativa a la retroactividad, y para definir si existen las violaciones de garantías individuales que por esta causa se alegan, militan los mismos fundamentos en que se ha apoyado y se apoya esta Corte, para declarar que no es ni debe entenderse en sentido retroactivo, el párrafo 4º del artículo 27 de la Constitución, que trata especialmente de la nacionalización del petróleo y sus derivados. Esos fundamentos son los siguientes: El artículo 14 de la vigente Constitución, comienza con este mandato: "A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna". este precepto constitucional no reza con el legislador, se dirige a los jueces, a los tribunales y, en general, a las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes o de su ejecución. Este es un punto substancial, en que ese artículo 14 de la vigente Constitución, difiere del mismo artículo de la de 1857, en que se estableció enfáticamente este texto: "No se podrá expedir ninguna ley retroactiva".

Las leyes retroactivas, o las dicta el legislador común, o las expide el Constituyente al establecer los preceptos del Código Político. En el primer caso, no se les podrá dar efecto retroactivo, en perjuicio de alguien, en virtud del artículo 14 de la Constitución actual; porque esta es la Ley Suprema, la cual debe observarse aun en contraposición a cualesquiera otras secundarias, (artículo 133 del propio Código Político). En el segundo caso deberán aplicarse retroactivamente, como más adelante se explanará, a pesar de ese artículo 14 constitucional, y sin que ello importe violación de garantía alguna individual; porque los preceptos que coexisten en una misma Constitución, tienen igual fuerza obligatoria. Hay que procurar armonizarlos, al fijar su inteligencia y su recta aplicación; y si resultan unos en oposición con otros, hay que considerar los singulares, los especiales, como excepción de aquellos que establezcan principios o reglas generales.

Nuestro Legislador Constituyente de 1917, en uso de sus facultades amplísimas, pudo, por altas razones políticas, sociales o de interés general, establecer casos de excepción al artículo

14 de la vigente Constitución, estatuyendo preceptos retroactivos, y cuando así haya procedido, tales preceptos deberán aplicarse así, retroactivamente.

Para que haya retroactividad en la ley, se requieren dos circunstancias: que obre sobre el pasado y lo mude; y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de otras leyes anteriores, por resultar esa nueva ley en oposición con éstas. La última circunstancia, sobre todo, es esencial; cuando las leyes se relacionan con el pasado, y esto no obstante, resultan inocentes en cuanto a derechos, por no vulnerar ninguno que hubiese sido anteriormente adquirido, entonces no existe realmente la retroactividad; no dan lugar a conflictos, no podrán dar motivo al amparo.

Sentadas estas premisas, se impone examinar si el párrafo 4º del artículo 27 de la vigente Constitución, que nacionaliza, entre otras substancias, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, es o no retroactivo. Es ineludible fijar el sentido de ese párrafo 4º, porque si es retroactivo, deberán aplicarse también retroactivamente los decretos impugnados, que en él se apoyan, sin que obste el artículo 14 de la Constitución, y si no tiene ese carácter de retroactividad, entonces esos decretos son contrarios a dicho texto constitucional, y caen como dictados por el legislador común, bajo el imperio del mencionado artículo 14 de la novísima Ley Suprema.

El párrafo 4º del artículo 27 de la Constitución actual, no puede estimarse retroactivo, ni por su letra ni por su espíritu, pues no vulnera derechos adquiridos. No por su letra, porque no contiene el mandato expreso, en el sentido de su retroactividad, ni ésta se impone necesariamente de su redacción. No por su espíritu, porque resulta en concordancia con los otros artículos de la misma Constitución, que reconocen, en general, los antiguos principios en que descansan los derechos del hombre y les otorgan amplias garantías, y porque teniéndolo como no retroactivo, resulta también en armonía con los principios expuestos en los párrafos que inmediatamente le preceden, y que tratan de la propiedad privada desde su origen, y con los textos relativos al petróleo, que le siguen como partes integrantes del propio artículo 27 constitucional.

De todo esto se desprende que, conforme a las reglas universalmente aceptadas para la interpretación de las leyes, y a las de una sana lógica, debe sentarse que ese párrafo 4º del artículo 27 de nuestra actual Constitución, no es retroactivo, pues no lesiona derechos anteriores, legítimamente adquiridos. Este precepto establece la nacionalización del petróleo y sus derivados, a más de las otras substancias a que se refiere, ampliando la enumeración que hacen las anteriores leyes de Minería; pero respetando los derechos adquiridos legítimamente antes del 1º de mayo de 1917, fecha en que se puso en vigor, en toda su integridad, la actual Constitución.

Tercero: Después de todo lo que antes se expuso, y obrando con estricto apego a lo que dispone la fracción I, del artículo 107 constitucional, es necesario ya determinar si en el caso concreto, se atacan los derechos adquiridos por la Compañía quejosa, y, por consiguiente, si se violan las garantías individuales que invoca.

En la República Mexicana, han estado en vigor, sucesivamente, el Código de Minería de 22 de noviembre de 1884; la Ley de Minería de 4 de junio de 1892; y la de 25 de noviembre de 1909, la cual, en su artículo 2º. concedía al dueño del terreno el derecho de explorar y explotar libremente el petróleo, para aprovecharse del que pudiera encontrar, sin necesidad de permiso de autoridad alguna, y lo ponía, asimismo, en condiciones de poder transmitir aquel derecho, a título oneroso o gratuito, como cualesquiera de los bienes de su propiedad. En esa virtud, Gumersindo, Margarito, Felipe, Agustín, Petra Victorina, Pomposa, Pánfila, Crispina y Juana Bautista, Rosalía Santos viuda de Bautista y Rosalino Menez, bajo el imperio de esa ley, ostentándose el último como adquirente directo, y los demás, como condueños, en su carácter de herederos de Tomás Bautista, del lote número 175 de Chinampa, pudieron explorar y explotar el petróleo en ese terreno, y también transferir sus derechos, como efectivamente lo hicieron, ejerciendo esa facultad, en favor de Ricardo A. Mestres, por medio del contrato contenido en la escritura de 12 de abril de 1910; de suerte que se tradujeron en actos positivos, las facultades que concedía el artículo 2º de la referida Ley de 25 de noviembre de 1909, a los dueños de tierras, tratándose, por tanto, de derechos adquiridos por Mestres, en cuanto a la exploración y explotación del petróleo, en el mencionado lote de Chinampa, desde la fecha de aquel contrato, esto es, antes de que comenzara a regir en toda su integridad, la actual Constitución. El adquirente Ricardo A. Mestres pudo transmitir esos derechos, como efectivamente lo verificó a favor de la International Petroleum Company, por la diversa escritura de 30 de noviembre de 1910, siendo indiscutible que esta Compañía ha podido, a su vez, gozar de tales derechos, como legítimamente obtenidos, para los efectos de ese amparo. En vista de la situación jurídica en que se encontraba la International Petroleum Company, al entrar en vigor la Constitución actual, en lo referente a sus derechos en el expresado lote número 175 de Chinampa, el hecho de expedirse por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, que es un departamento del Ejecutivo Federal, título para explorar y explotar el petróleo correspondiente al mismo lote, en favor de Rafael Cortina, fundándose en el decreto de 8 de agosto de 1918, que presupone el dominio directo de la Nación sobre el petróleo existente en el subsuelo de la República, constituye seguramente una aplicación retroactiva del propio decreto, y un desapoderamiento de los derechos de exploración y explotación ya mencionados, y antes concedidos por la ley, sin causa legal alguna; violándose, por este concepto, las garantías que otorgan los artículos 14 y el 27, párrafo II, de la Constitución vigente.

En presencia de estos fundamentos y de los que se contienen en el considerando anterior, que sirven de apoyo para fijar la recta aplicación del párrafo 4º del artículo 27 de la Carta Magna, en el sentido de que no es retroactivo en el caso de que se trata, no es admisible ni puede sostenerse legalmente la tesis contraria, que sustenta el juez a *quo*, en la sentencia de amparo a revisión; declarándose, por tanto, que sin violar esas garantías individuales, no se ha podido privar a la Compañía quejosa, de los derechos apuntados, que obtuvo legítimamente de Ricardo A. Mestres, quien, a su vez, legal-

mente los adquirió, por cesión a título oneroso, de parte de los herederos de don Tomás Bautista y de don Rosalino Menez.

Por todo lo expuesto, se resuelve:

Primero.- Se revoca el fallo a revisión, dictado por el Juez Primero Numerario de Distrito, del Distrito Federal, en 19 de febrero de 1921, que negó el amparo de la Justicia Federal a la International Petroleum Company.

Segundo.- La Justicia de la Unión ampara y protege a la International Petroleum Company, contra el acto del Presidente de la República y Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, consistente en haber expedido al señor Rafael Cortina, título para explorar y explotar el petróleo contenido en el lote número 175 de Chinampa, Municipio de San Antonio Chinampa, Cantón de Tuxpan, Estado de Veracruz.

Notifíquese; publíquese; exjñanse las estampillas necesarias; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al juzgado de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca.

Así, por mayoría de nueve votos, contra el del señor Ministro Sabido, en cuanto a la parte resolutive de la sentencia, y por mayoría de siete votos, por lo que toca a los fundamentos, lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El señor Magistrado Garza Pérez no aceptó el primer considerando, por no estimarlo pertinente. El señor Ministro Flores estimó innecesaria la discusión y resolución sobre facultades extraordinarias; sobre la expropiación por causa de utilidad pública; y, sobre despojo sin previo juicio, en virtud de haber concedido el amparo por violación de la garantía de la irretroactividad. El señor Magistrado Sabido votó negando el amparo, por los fundamentos que se expresan en su voto particular. El señor Presidente Moreno no intervino en este negocio, por las razones expresadas en el acta del día. Firman el ciudadano Ministro Garza Pérez, en funciones de Presidente, y los señores Magistrados que integraron el Tribunal Pleno. Doy fe.- E. Garza Pérez.- Alberto M. González.- Adolfo Arias.- Benito Flores.- Ignacio Noris.- Patricio Sabido.- José M. Mena.- Gustavo A. Vicencio.- Agn. Urdapilleta.- Antonio Alcocer.- F. Parada Gay, Secretario.-

**VOTO PARTICULAR del Ministro Patricio Sabido,
en el amparo que solicita la International Petroleum Co.**

Señores Ministros:

La trascendencia del asunto que nos ocupa, así como la circunstancia de haber sido yo el único disidente en la resolución dictada por la Suprema Corte en el amparo que demandó la International, me obligan a formular el presente voto, no con el ánimo de convencer, ni con el de pretender que varíe la opinión de alguno de los miembros de este Alto Tribunal, al tratarse los asuntos semejantes a éste, que se hallan pendientes; sino con el de justificar, hasta donde fuere posible, la tesis que sustenté y los motivos que tuve para negar el auxilio de la Justicia Federal solicitado.

Es posible que nuestra Carta Fundamental no sea del todo buena, probablemente contiene errores y quizá alguna injusticia, si se toma como principio la equidad, y lo que de

una manera abstracta puede decirse que sea justo. Buena o mala, es nuestra Carta Fundamental, y las resoluciones que dictemos, deberán de estar de acuerdo con su texto, cuando sea claro, o con su espíritu, cuando la redacción sea oscura o defectuosa.

La Constitución de Querétaro ha sido objeto de muchos ataques, casi siempre injustificados, pues no existe ningún principio filosófico ni jurídico que impida a un país libre y soberano como el nuestro, el ejercicio del derecho, concedido por su naturaleza misma, de reformar o cambiar sus leyes fundamentales, tantas veces cuantas lo crea conveniente, para su mejor organización y desarrollo. Una ley nueva encuentra oposición siempre, sobre todo cuando lastima intereses creados; y sólo el transcurso del tiempo que es el mejor juez de todas las cosas, la incorpora a la vida y actividades de la organización social.

Se ha dicho que la Constitución actual, fué sólo resultado de la pasión del momento y obra de un Partido apoyado por la fuerza. Los que tal piensan, no toman en cuenta que la objeción de que los fenómenos históricos, políticos y jurídicos, dependen de la voluntad y del arbitrio del hombre; no es ya defendible. Después de los trabajos de Schopenhauer y Bukle, después de los admirables resultados de la estadística, es ya hoy cosa sabida que todos estos fenómenos que parecían no reconocer otra causa más que la libre voluntad del hombre, delatan también en su nacimiento, en su existencia, en su desarrollo, en su sucesión, un cierto orden estable, sujeto a determinadas leyes inmutables y fijas ¹.

De la Constitución de Estados Unidos del Norte, ha dicho M. Brice que "si la decisión hubiera sido dejada a lo que hoy se llama la voz del pueblo, es decir la masa de los ciudadanos de todo un país marchando al escrutinio, la voz del pueblo hubiera sido probablemente pronunciada contra la Constitución. Nadie creía, ha dicho Laboulay, que la Constitución de EE. UU. durara; Franklin la encontraba demasiado monárquica, Washington demasiado democrática; y bien, esta Constitución que todos desdeñaban, ha dado a la América el poder y la grandeza que todo el mundo le respeta hoy. Los ingleses creían que esta República de EE. UU. iba a caer y hoy la respetan. Las grandes cosas tienen pequeños comienzos." ²

Los propietarios de la superficie no lo son del petróleo, contenido en el subsuelo. Los contratos que como tales propietarios celebraron, de acuerdo con leyes anteriores, no tienen existencia legal desde el día en que entró en vigor la nueva Constitución. Estas afirmaciones que parecen un absurdo y que un escritor calificó de teoría monstruo, no lo son tanto, si se examina la cuestión única y exclusivamente bajo el aspecto jurídico, con exclusión de cualquiera otro punto de vista, aún el de las consecuencias, que, según dice, pudiera acarrear a nuestro país.

Para llegar a las conclusiones que acabo de establecer, me propongo examinar el problema, dividiéndolo en las cinco

cuestiones siguientes: I. ¿Cuándo puede cambiarse la Constitución de un país? II. ¿Hasta dónde llegan el poder y facultades de los Constituyentes? III. ¿Cuál es la fuerza legal de una Constitución? IV. ¿Cómo debe entenderse y aplicarse el artículo 27? V. ¿Cuándo puede decirse que hay retroactividad? He dividido mi modesto estudio en cinco capítulos que contienen, cada uno, una de las cuestiones propuestas, y, en esta forma, entro desde luego en materia.

CAPITULO PRIMERO

¿Cuándo puede cambiarse la Constitución de un país?

La Constitución tiene por objeto principal establecer los derechos individuales de los ciudadanos. Los derechos individuales no tienen un carácter absoluto, ni son siempre los mismos en todas partes. Varían según los tiempos y los lugares. No son absolutos más que en un sentido, y éste es el de que el hombre debe tener ciertas facultades para llenar la misión que tiene en el mundo; esas facultades aumentan con su desenvolvimiento intelectual y moral, y el número y extensión de sus derechos va siempre en aumento. En este sentido, los derechos del hombre nada tienen de absolutos y una nueva Constitución puede declarar otros nuevos y puede también volver a tocar aquellos respecto de los cuales ha hecho una declaración. ³

Las transformaciones en la vida del Estado, obran también sobre el estado general del hombre. El crecimiento de la democracia, llama a los individuos a que utilicen y sacrifiquen sus fuerzas; los contactos mutuos crecen, el proceso de la vida se acelera. La tradición ya no se considera como indiscutible, las leyes se coleccionan y a la vez se cambian; con este motivo nacen problemas generales, se empieza a preguntar sobre la razón y uso de lo existente, a compararlo con lo de los otros Estados, a abrir nuevos caminos en la lucha por la existencia. ⁴

Todos los Estados independientes son soberanos dentro de su propio territorio, y su soberanía es absoluta y exclusiva. En uso de esa soberanía, pueden imponerse una Constitución cómo y en la forma que mejor les parezca.

Si los derechos individuales varían con el tiempo, se aumentan las necesidades de la vida y la misión del Estado es hacer la tranquilidad y bienestar de los miembros de toda agrupación social; es evidente que todo País tiene derecho a cambiar su Constitución, tantas cuantas veces lo crea conveniente, para remediar o mejorar la situación de los ciudadanos, y facilitarles los medios de lucha por la existencia.

Terminada la última revolución, los jefes de ella creyeron necesario amoldar nuestra organización social a los principios modernos del derecho, no solamente en lo que toca a la igualdad ante la ley, sino también marcando una orientación hacia la igualdad económica. Es por esto que se restringieron algunos derechos para crear otros, disminuyendo el número de privi-

¹ Gumplowics.- *Derecho Político Filosófico*.

² Hay Hamilton.- *El Federalista*. Ed. francesa.

³ Laurent.- *Derecho Civil Francés*.

⁴ Rodolfo Eucken.- *Los Grandes Pensadores*.

legiados y aumentando el número de beneficiados con las riquezas naturales, que ningún esfuerzo personal significan. Necesario fué presentar un nuevo concepto de la propiedad, ya que los resultados obtenidos por el antiguo, no llenaban, ni menos satisfacían las necesidades de los habitantes de la Nación.

CAPITULO SEGUNDO.

¿Hasta dónde llegan el poder y facultades de los Constituyentes?

Los constituyentes tienen el poder del pueblo para echar los cimientos de una nueva organización social. Ellos son los que llevan la ilimitada facultad de crear y establecer los nuevos derechos de los ciudadanos, y no tienen más fin que el de procurar la felicidad y bienestar social. En el ejercicio de sus funciones, no tienen ninguna limitación; su poder es grande. Desde los constituyentes romanos se les reconoció esa facultad, porque tienen su origen, si no en una negación, por lo menos en una suspensión del orden legal vigente, y su misión es dar la ley; (*leges scribere*) y organizar la comunidad *rem publicam constituere*). No es posible dar una definición del poder constituyente, ilimitado por su propia esencia: únicamente se puede ejemplificar la carencia de todo límite en el mismo.⁵

Para constituir la sociedad, cada uno renuncia en cierto modo, su voluntad, confiando todo el poder a una sola persona o a una reunión de personas, en la cual se concentran todos los poderes, como son: el de castigar, el de declarar la guerra, el de juzgar y el de hacer las leyes. Esta persona o esta reunión de personas, será superior a las leyes, porque éstas son obra suya; lo que ella realice deberá considerarse conforme a la razón, porque a este poder soberano le corresponde establecer la distinción entre justo e injusto y honesto y deshonesto. Sin embargo, este poder sin límites debe proponerse, según Hobbes, la utilidad común; en sus mandatos debe seguir la recta razón, y tener siempre por guía el precepto *salus populi suprema lex esto*; sin dejar por esto de ser juez soberano e inapelable de lo que debe ser la utilidad común, y todas las doctrinas que tiendan a encerrar dentro de ciertos límites este poder, deberán considerarse como sediciosas.⁶

El Congreso Constituyente asume la soberanía nacional y, en uso de esa soberanía, que es plena y absoluta, señala la parte del poder, bienes y libertad con que cada ciudadano contribuye para la sociedad. Las repúblicas democráticas están establecidas sobre el régimen de un contrato social, en el que cada ciudadano de su libre y espontánea voluntad, concurre a formar parte de la organización social, y como tal componente de la misma, tiene obligación de contribuir con algo de lo suyo, a cambio de los derechos y beneficios que recibe. "Conviénese en que todo lo que cada individuo enajena, mediante el pacto social, de poder, bienes y libertad, es solamente la parte cuyo uso es de trascendencia e importancia

para la comunidad; mas preciso convenir también en que el **Soberano es el único juez de esta necesidad**"⁷

CAPITULO TERCERO

¿Cuál es la fuerza legal de una Constitución?

Una Constitución es la base sobre la que se asienta una organización social, ella es el resultado del pacto celebrado por los representantes del pueblo, y es ella la que crea los derechos de los ciudadanos, de acuerdo con las estipulaciones contenidas en el pacto. En consecuencia, sólo pueden invocarse los derechos emanados de la Constitución vigente, y no los que se hubieran adquirido con anterioridad, aunque tuvieren su origen en otra Constitución y, por esto mismo, lesionen intereses cuantiosos, pues al celebrar un nuevo pacto, se rompen las relaciones con el pasado y sólo deben tenerse como existentes los convenios celebrados, de acuerdo con la Carta que rige el presente. "Toda asociación permanente necesita de un principio de ordenación, conforme al cual se constituya y desenvuelva su voluntad". Este principio de ordenación será el que **limite la situación de sus miembros, dentro de la asociación** y en relación con ella. Una ordenación o estatuto de esa naturaleza, es lo que se llama una Constitución.⁸

Los principios jurídicos que viven y se agitan en el seno de toda organización social, tienen su origen en la Constitución. "La Constitución de los Estados abarca, por consiguiente, los principios jurídicos que consignent los órganos superiores del Estado".

"La Constitución es la base fundamental de una sociedad, y su fuerza y este poder de la Constitución, no es nuevo. Sobre el conocimiento y reconocimiento de las relaciones romanas, descansa la idea de un poder constitucional ilimitado". "En este momento, muéstrase por vez primera con necesidad lógica esta idea: que la **Constitución que forma el contrato fundamental, es una ley superior a las que sobre este contrato se fundan**".⁹

La Constitución está sobre todas las leyes y principios jurídicos que norman las relaciones de los habitantes de un país, y sobre todas las disposiciones, cualesquiera que éstas sean, pues como antes se dijo, es la base fundamental. Desde el día en que la Constitución fué puesta en vigor, no hay más derechos que los que de ella emanan.

La Constitución puede privar a los ciudadanos de derechos adquiridos con anterioridad, pues que las facultades de los constituyente son ilimitadas, y debe cumplirse estrictamente y sin réplica lo mandado en ella. En nuestro régimen constitucional, es preciso distinguir entre el Poder Legislativo y el Poder Constituyente. De éste emana aquél, es quien lo crea y quien le da vida. Lo que el legislativo no puede, lo puede el constituyente. "El Poder Constituyente es absoluto en el sentido de que los poderes establecidos por la Constitución le deben

⁵ Momsen.- *Derecho Público Romano*.

⁶ Carle.- *Vida del Derecho*.

⁷ J. J. Rousseau.- *El Contrato Social*.

⁸ Jaellineck.- *Teoría del Estado*.

⁹ El mismo.- *Obra citada*.

obediencia. Una Constitución nueva puede quitar a los ciudadanos los derechos garantizados por la Constitución antigua".¹⁰

En consecuencia, los constituyentes pudieron legítimamente, sin contrariar ni desobedecer los principios filosóficos del régimen constitucional separar la propiedad de la superficie, de la del subsuelo. Así lo creyeron conveniente para el beneficio de la Nación y porque traían un nuevo concepto del derecho de propiedad. Ellos debían fijar los principios y las reglas que norman el interés público. "Si hay algún objeto de evidente interés público es el que tiene por objeto definir la propiedad y sus diferentes modalidades, y esta facultad es exclusiva y absoluta del soberano. En uso de esa facultad, puede muy bien el legislador declarar por ejemplo, que los derechos de la superficie quedan separados de los depósitos y minerales del subsuelo, aunque una ley anterior no haya verificado tal separación, tanto más, cuanto que, cuando esos depósitos no han sido explotados por el dueño del terreno superficiario, no constituyen sino meras expectativas, meras facultades o probabilidades, que se pueden recoger en pro del interés general"¹¹

El poder de la Constitución no tiene más límite que los que ella misma le impone. Sólo hay que obedecer lo mandado en ella, sin que ninguno de sus artículos pueda superponerse a otro, ya que siendo iguales en fuerza e interés, entraron simultáneamente en vigor.

CAPITULO CUARTO.

¿Cómo debe entenderse y aplicarse el artículo 27?

La redacción del artículo 27 parece clara y terminante. Desde el día en que entró en vigor la Constitución, el dominio directo del petróleo pertenece a la Nación, y solo puede hacer concesiones el Gobierno Federal.

Sin embargo, a fin de que no quede duda, examinaremos cómo vino el artículo 27 y cual fué la mente de los que iniciaron su formación. En el dictamen de la Comisión Técnica sobre la nacionalización del petróleo, compuesta de los expertos don Joaquín Santaella y don Alberto Langarica, rendido el 7 de abril de 1916, y en la parte final, se lee: "Por todas las razones expuestas, creemos justo restituir a la Nación lo que es suyo, la riqueza del subsuelo, el carbón de piedra y el petróleo, para que la disfruten solamente quienes apliquen su inteligencia, su trabajo, y su capital a la explotación científica de esta industria. Dejar subsistentes los monopolios que formó la dictadura, equivale a matar la independencia económica de la industria mexicana, a consagrar el acaparamiento del combustible mineral, por respetar una ley contraria a la Constitución, a la jurisprudencia de un siglo y a las bases científicas de nuestra legislación minera."

Se ve que desde entonces la opinión de los miembros de la Comisión, fué en el sentido de que el petróleo debía

nacionalizarse, o lo que es lo mismo tenerse como perteneciente a la Nación.

Varios Diputados Constituyentes presentaron a la consideración del Congreso, una iniciativa en la que, hablando del nuevo concepto de la propiedad, se lee: "El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado y permite a la Nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc. No concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas."

Como se ve, los Diputados Constituyentes, autores de la iniciativa, se hicieron eco de la proposición con que concluye el dictamen de la Comisión Técnica, e iniciaron que el derecho de propiedad ya no abarcara el subsuelo, debiendo retenerse el petróleo bajo el dominio de la Nación.

Aunque no consta de una manera expresa, es probable que sobre esta iniciativa se hubiera calcado el artículo 27, tal como se encuentra en la Constitución.

Ahora bien, el artículo 27 dice: "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que, en vetas, mantos o yacimientos, constituyan depósitos, cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales o metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas..... Los combustibles minerales sólidos, el **petróleo** y todos los carburos de hidrógeno líquidos o gaseosos." Como el texto de esta disposición es claro, debe entenderse que el dominio directo del petróleo y el de todas las sustancias comprendidas en el párrafo IV del artículo 27, corresponden a la Nación, o, lo que es lo mismo, le pertenecen.

El párrafo IV del mismo artículo, dice: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores (el IV y el V), el dominio directo de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo pueden hacerse concesiones por el Gobierno Federal, a los particulares o sociedades civiles o comerciales, constituidas conforme a las leyes mexicanas etc." La interpretación que debe darse a estos párrafos es la siguiente: corresponde o pertenece a la Nación, el dominio directo del petróleo. Este dominio es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales. Consiguientemente, ningún particular ni corporación alguna, tiene dominio directo, porque si lo tuviera, ya no correspondería a la Nación; ni puede hacer concesiones, porque si pudiera, ya no sería sólo el Gobierno Federal quien tuviera esta facultad, según lo dispone el párrafo VI.

Es un principio de derecho, el que la ley que define la condición jurídica de las cosas y su cualidad, como objeto de derecho, debe ser aplicada inmediatamente a las cosas existentes, en el momento mismo de su promulgación.¹²

Siguiendo esta regla, debemos llegar a la conclusión de que el artículo 27, que define la calidad jurídica del petróleo, y su cualidad como objeto de derecho, debe aplicarse inmediatamente a todo el petróleo existente en la Nación, con lo

¹⁰ Laurent.- *Obra citada*

¹¹ Salvador Rodríguez. "En defensa de la Legislación Petrolera".- *Revista Mexicana de Derecho Internacional*.

¹² Fiore.- *Irretroactividad y Aplicación de las Leyes*.

que obtendremos la solución de que, desde el día 1º. de mayo de 1917, corresponde a la Nación todo el petróleo existente en el territorio de la República.

CAPITULO V.

¿Cuándo puede decirse que hay retroactividad?

Hay retroactividad siempre que se aplique una ley, de modo que, volviendo sobre el pasado, arrebatase derechos adquiridos. Estos derechos pueden ser perfectos o imperfectos. Llámense perfectos, aquellos cuya acción ha sido puesta ya en ejercicio, para obtener el fruto o provecho que de él se espera. Llámense imperfectos, los que no han sido puestos en movimiento y sólo se fundan en meras expectativas o esperanzas.

En el caso del petróleo, puede establecerse la siguiente distinción: Los que teniendo o creyendo tener petróleo en el subsuelo, hayan celebrado contratos de arrendamiento, organizado compañías, comenzado perforaciones u obtenido pozos, pueden decir que tienen derecho perfecto. Aquellos que aún no saben si contiene petróleo el subsuelo de su terreno, y no han puesto en movimiento ninguno de los actos tendentes a obtener el producto, esos tienen derecho imperfecto, que sólo se funda en meras expectativas.

Si examinamos estas dos calificaciones a la luz del derecho común, llegaremos a la conclusión de que una ley nueva, no alcanzaría a la primera, en tanto que sería perfectamente aplicable a la segunda. Mas como el examen no debe hacerse conforme al derecho común, sino de acuerdo con los principios del derecho público, y en derecho público, no hay vicio de retroactividad, porque el interés general está sobre el particular, tendremos que concluir que la ley es aplicable a las dos clases de derechos fijados en el párrafo anterior.

Al Derecho Constitucional no es aplicable el principio de no retroactividad, porque además de que el interés general está sobre el interés privado, es la Constitución la que establece y pone en vigor el derecho a la no retroactividad, y no es concebible que un derecho vuelva sobre su fuente misma, y le coarte el ejercicio de las demás disposiciones que contiene.

Ahora bien, en Derecho Público, sólo puede hacerse lo que la ley manda, sin que sea permitido aceptar el principio de que lo que la ley no prohíbe lo permite, pues este principio

sólo rige el Derecho Privado. Las facultades concedidas a los funcionarios, pueden equipararse a las cláusulas de un mandato, en el que, siendo todas las cláusulas de interés general, es necesario que consten de una manera expresa y terminante.

Si en la Constitución se hubiere establecido un artículo transitorio, que excluya de las disposiciones del artículo 27, el derecho al petróleo adquirido con anterioridad a la Constitución, nada hubiera yo objetado, y me hubiera limitado a aplicar la ley, respetando los derechos adquiridos: mas como ese no se hizo, no creo que haya tal exclusión y, en consecuencia, repetiré una vez más que desde el día 1º. de mayo de 1917, todo el petróleo existente en el subsuelo de la República, pertenece a la Nación.

CONCLUSION

Si, como creo, la Nación Mexicana, en uso de su legítimo derecho, como país libre y Soberano, se ha impuesto una Constitución y en esta Constitución ha establecido, en su artículo 27, que el petróleo existente en el subsuelo de la República pertenece a la Nación, ninguna corporación o particular, aún siendo dueño de la superficie, tiene derecho alguno que alegar en lo que toca al mismo petróleo. Por lo mismo, no ha podido violarse, en su perjuicio, ninguna garantía individual, con las medidas y disposiciones dictadas por el Poder Ejecutivo. Consiguientemente, no procede el amparo solicitado.

Con lo expuesto, me parece haber manifestado cuáles han sido los motivos de mi voto, y por qué a pesar del gran deseo que tengo de resolver de acuerdo con la equidad, respetando los derechos adquiridos, no me ha sido posible; y cumpliendo con los principios establecidos por la jurisprudencia, a que me he referido, me ví precisado a negar el amparo solicitado por la Internacional, como lo haré con todos los semejantes que tengan por objeto impedir o reclamar la aplicación inmediata de las disposiciones contenidas en el artículo 27 de la Constitución, a no ser que opiniones autorizadas, y la lectura de libros buenos y sabios, me convengan de que no tengo razón.- México, D. F., 3 de julio de 1922.

Patricio Sabido.