

- 197** III.- LAS CONFERENCIAS DE BUCARELI Y LA PROPIEDAD DEL SUBSUELO.
- 199** Carta del Licenciado Andrés Molina Enríquez, a los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la interpretación genuina del artículo 27 de la Constitución Federal. Enero de 1919.
- 210** Interpretación del párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución. Febrero de 1919. Andrés Molina Enríquez.

# LAS CONFERENCIAS DE BUCARELI Y LA PROPIEDAD DEL SUBSUELO.

CARTA DEL LICENCIADO ANDRES MOLINA ENRIQUEZ,  
A LOS SEÑORES MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION,  
SOBRE LA INTERPRETACION GENUINA DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION FEDERAL.\*

(Interpretación del párrafo cuarto.)

México, enero de 1919. Señores ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Presentes.

Muy respetables señores:

Como la pugna surgida entre los intereses particulares creados con motivo de la explotación del petróleo en nuestro país, y las disposiciones legislativas dictadas o por dictar en desarrollo de los principios que con referencia a ese producto, fueron consignados en el artículo 27 de la Constitución Federal, ha llegado a condiciones de crisis aguda que parece amenazar de un modo serio el porvenir de la nación, que está perjudicando gravemente el crédito y el prestigio de todas las disposiciones del mismo artículo 27, y que está sirviendo a la reacción para atacar todo el régimen revolucionario: como ustedes tienen en su mano la oportunidad de resolver esa crisis al fallar en última instancia los juicios de amparo que con motivo de dicha cuestión están pendientes, mostrando en los fallos respectivos que ni la nación ha perdido su orientación moral, ni el artículo 27 contiene radicalismos absurdos, ni la justicia de la revolución es inferior a la de los mejores tiempos; y como para que ustedes puedan resolver con el mayor acierto la misma crisis, no les sobraré dato alguno que pueda contribuir a fijar el espíritu con que los constituyentes de Querétaro redactaron los párrafos del citado artículo que se relaciona con la cuestión motivo de la expresada pugna, me permito dirigir a ustedes esta carta, en la que deseo hacer públicos algunos hechos (conocidos quizá por algunos de ustedes, pero, seguramente no por todos), que tienen la importancia capital de dar la clave de la interpretación genuina, y pudiera yo decir auténtica, de los párrafos referidos.

Como es generalmente sabido, cuando estaba reunido en Querétaro el Congreso Constituyente, recibí del señor ingeniero don Pastor Rouaix, entonces diputado a ese Congreso, el encargo de formular el artículo 27 de la Constitución, en condiciones de que diera solución definitiva a todos los problemas de la propiedad que desde la Independencia se venían dejando pendientes. Yo entonces redacté el primer proyecto de dicho artículo, y en una reunión privada de diputados, convocada por el señor ingeniero Rouaix y a la que asistieron entre otros muchos, los señores diputados licenciado Macías, licenciado Lugo, licenciado González (don Alberto), general Mújica, e ingeniero Palavicini, leí el expresado proyecto acompañando la lectura de las explicaciones que creí necesarias. Del proyecto de que se trata, se repartieron al día siguiente varias copias.

En el proyecto que formulé tomé como punto de partida, para abordar los problemas a que acabo de referirme, los derechos que por sucesión de los reyes de España, habían pasado a la soberanía nacional. Porque los problemas de la propiedad que era urgente resolver en el artículo 27 de la Constitución, consistían, por una parte, en someter todos los derechos territoriales existentes en el país, a la autoridad de las leyes; por otra, en fijar con precisión, cuáles de esos derechos debían corresponder a los poderes públicos en las materias de explotación trascendental: por otra, en encontrar un principio superior de justicia que sin quebrantar las sentencias de los tribunales que habían privado a los pueblos de sus tierras, permitiera devolver esas tierras a los pueblos; y por otra, en dar a los poderes públicos una acción suficientemente eficaz para que pudieran determinar el fraccionamiento de las grandes haciendas en pequeños ranchos que pudieran servir para crear una clase media numerosa y fuerte.

Ustedes saben mejor que yo, que la Independencia, rompió las tradiciones jurídicas de la época colonial en que se habían formado tres clases de derechos de propiedad, correspondientes a los tres grandes grupos en que se dividía la población: los constituidos en la forma de propiedad indi-

---

\* Publicada en la edición del periódico de Jurisprudencia *El Foro*, de la capital de la República, correspondiente al 1o. de julio de 1919. *Los grandes problemas nacionales* [1909][y otros textos, 1911-1919] prólogo de Arnaldo Córdova. México, Eds. Era, 1981 (Problemas de México).

vidual que eran en su mayor parte los de las haciendas: los constituidos en forma de dominio útil colectivo que eran los de los pueblos; y los de simple posesión respetada que eran los de los grupos indígenas, que, por su escaso desarrollo evolutivo, no habían logrado adquirir siquiera el dominio útil colectivo de los pueblos.

Desde la Independencia hasta la Constitución de Querétaro, las leyes venían refiriéndose sólo a la propiedad individual, haciendo punto omiso del dominio útil de los pueblos y de las posesiones respetadas de los demás grupos indígenas, como si éstas y aquéllos no fueran una palpitante realidad; más aún, algunas de esas leyes se dieron con el intento de acabar con el expresado dominio útil (algunas de las de Reforma) y otras (las de baldíos), con el intento de suprimir las referidas posesiones respetadas, debiendo contarse unas y otras entre las causas determinantes de la revolución actual. En lo que respecta a la propiedad individual, como ésta se amparaba en los principios del derecho romano tradicional, que por una parte, daban como fundamento a la propiedad el derecho inmemorial de conquista (derecho quirritario) transmitido a través de los siglos, y por otra parte consideraban la inviolabilidad de ese derecho como la base indeclinable de la existencia social, la misma propiedad individual se consideraba como anterior y superior a las leyes, incluso las constitucionales, y estaba de hecho, por lo mismo, fuera de ellas. Ningún régimen podía establecerse sobre ese estado de cosas. Se imponía la necesidad de reconocer los hechos reales de correlacionar las tres series de derechos a esos hechos correspondientes, y de hacer entrar todos esos derechos al campo de las leyes, bajo el imperio supremo de la Constitución Federal.

Los derechos de dominio que por la naturaleza misma de las cosas debían corresponder a los poderes públicos, andaban tan mal, que en los cien años corridos desde la Independencia hasta ahora, no se puede saber con exactitud cuáles de dichos poderes eran los dueños de los terrenos baldíos, ni se pudo sentar un fundamento sólido para apoyar las leyes sobre productos del subsuelo, ni se pudo encontrar como base para impedir la reglamentación del aprovechamiento de las aguas públicas, más que un absurdo pretexto de jurisdicción. Se imponía también sobre esa materia, la necesidad de fijar en la Constitución principios claros y precisos.

El dominio útil de los pueblos estaba constituido en condiciones tales, que los pueblos no podían enajenar ese dominio ni podían perder de modo alguno las tierras sobre las cuales lo ejercían: sin embargo como hasta 1856 se reconoció plenamente a los pueblos el mismo dominio y con él la facultad de ejercitar todos los recursos legales para defenderlos, podía considerarse que todos los actos, contratos u operaciones por virtud de los cuales no llegaron a perder en todo o en parte, eran válidos, y que todos los atentados y usurpaciones por virtud de las cuales se les llegaron a arrebatar, eran hechos consumados y consentidos; pero como la ley de 25 de junio del citado año (ley de desamortización) y las demás que por virtud de ella se expidieron, mandaron extinguir los pueblos, a partir del mismo año se consideró que los pueblos ya legalmente no existían, y por tanto, se les negó o por lo menos,

se les restringió el derecho de defenderse. Siendo así, ya que no pudieran deshacerse los actos, contratos u operaciones que los pueblos hubiesen hecho hasta el año de 1856 contra la prohibición legal de disponer del dominio útil que les pertenecía, y que no pudieran repararse los atentados y usurpaciones que les hubieran arrebatado el propio dominio; era por lo menos justo que se deshicieran los actos, contratos y operaciones, que habían hecho cuando no habían tenido la oportunidad de obrar libremente y en ejercicio de todos sus derechos de personalidad, y que se repararan los atentados y usurpaciones que habían sufrido cuando no habían podido estar en plenas condiciones de defensa. Pero el caso era que, tratándose sobre todo de los atentados y usurpaciones, y con el objeto de sancionar los hechos consumados, se habían seguido juicios que habían concluido con sentencias ejecutorias, y para pasar sobre esas sentencias, no bastaba en rigor una declaración posterior de nulidad. Era preciso invocar un principio superior de justicia que pudiera legalmente estar por encima de dichas sentencias, y se imponía la necesidad de encontrar ese principio.

El fraccionamiento de las grandes haciendas del país comenzando por supuesto por las de la parte de la altiplanicie interior que es llamada por los geógrafos Mesa Central, se imponía para crear una clase media numerosa y fuerte que sirviera de base y asiento a la nacionalidad mexicana, porque sólo las naciones en que existe como dominante por su número y por sus recursos totales dicha clase media, pueden tener paz orgánica, a virtud de que la expresada fuerza les sirva para evitar que los destinos de la nación caigan en las manos opresoras de los muy ricos y muy poderosos, o en las manos destructoras de los muy pobres y de los muy incapaces. Sólo en los pueblos de robusta clase media, puede ser posible la democracia. Como ya la experiencia había demostrado que en este país, por más vueltas que se dieran a las cosas, el poder siempre venía a caer en los hacendados, cosa que tenía que suceder en tanto que existieran las grandes haciendas, había que pensar en fraccionar éstas a todo trance, aun en contra de la voluntad de sus dueños, y había que consignar al efecto en la Constitución, las disposiciones relativas. Esto era tanto más necesario, cuanto que de no hacerse así, las leyes que se dieran para imponer los fraccionamientos, resultarían ineficaces, dado que como he dicho en otra parte, los derechos de dominio constituidos en la forma de propiedad individual que amparaban las haciendas, se consideraba fuera de las leyes. Y había que dar a los expresados principios la mayor autoridad y la mayor fuerza posibles, puesto que las más poderosas resistencias que tenían que encontrarse contra la legislación de los fraccionamientos, habían de apoyarse de seguro en la supuesta inviolabilidad de los referidos derechos. Los esfuerzos que posteriormente a la Constitución se han hecho para pretender demostrar que ésta no podía producir efectos retroactivos, respecto de los derechos de los grandes terratenientes, han comprobado la exactitud de tales previsiones.

No era difícil encontrar el principio superior que pudiera abarcar todas las condiciones requeridas para resolver los problemas que acaban de ser expuestos, con sólo recurrir a las fuentes de nuestro propio derecho. En ellas encontré el de

la naturaleza de los derechos de los reyes de España que sin alteración sustancial habían pasado por la Independencia a la soberanía nacional.

Ustedes saben mejor que yo, que en el sistema de propiedad organizada en las colonias americanas, según puede verse en la legislación de Indias, el rey tenía dentro de su patrimonio personal y a títulos de propiedad privada, las tierras y aguas de dichas colonias; todos los derechos, pues que dentro de sus derechos de propiedad particular, constituyó en favor de los antiguos y nuevos pobladores de dichas tierras, eran derechos de dominio derivado de esos derechos de propiedad; pero a fin de que pudieran acomodarse a las circunstancias, los derechos de dominio adquiridos por los expresados pobladores, fueron tomando diversas formas. Como era natural, los nuevos derechos así nacidos, frente a los del rey venían a tener todos los caracteres de la propiedad privada, y por lo mismo, poco a poco fueron tomando las designaciones propias de dicha propiedad; así, se constituyó, con el nombre de propiedad privada, un dominio individual que no era en realidad, más que un dominio equivalente al dominio directo de la época feudal, pero sin correlación forzosa con el dominio útil; esto es, un dominio que tenía la plena disposición de las cosas sin más limitación que la de los derechos de propiedad del rey; se constituyó también con el nombre de propiedad comunal para los pueblos un dominio útil colectivo, considerado en los textos legales, clara y expresamente como dominio útil, sin que de dichos textos aparezca establecida ni supuesta, relación alguna de ese dominio con el dominio directo; y se constituyó en favor de los grupos indígenas, que no habían logrado siquiera la organización de pueblos, una especie de propiedad rudimentaria en la forma de una posesión reconocida y siempre respetada de hecho. Por supuesto que como los derechos de los particulares, de los pueblos y de los grupos que no habían llegado a pueblos todavía, estaban forzosamente comprendidos dentro de los derechos patrimoniales de los reyes, eran a voluntad de éstos, revocables, por medio de lo que se llamó derecho de reversión. Ahora, todos los derechos no desprendidos de los reyes en favor de los grupos indígenas que no habían llegado a la categoría de pueblos, o en favor de los particulares, quedaban en poder de los mismos reyes y dentro del patrimonio general de éstos.

Por virtud de la Independencia, las cosas pasaron a la República, en el estado que guardaban en la época colonial y así llegaron hasta la Constitución de Querétaro, sin que pueda caber acerca de esto la menor duda, pues dado que los asuntos de propiedad estaban vinculados en la persona misma de los reyes y eran de observancia general para toda la colonia, no pudieron haber sido modificados sino por leyes generales de real y verdadero carácter constitucional, en una forma semejante a la adoptada por la citada Constitución de Querétaro. La única diferencia que ha existido entre la época colonial y la de la República, consiste en que sustituyó a la persona de los reyes de España, la soberanía nacional, que con arreglo a todas nuestras constituciones políticas, se ha ejercido conjuntamente por los poderes federales y por los poderes de los estados. Siendo así, la soberanía nacional, o sea la nación como entidad

jurídica, viene a tener la propiedad plena: los particulares, vienen, a tener lo que siempre han tenido, un dominio directo en la forma de propiedad privada individual; los pueblos vienen a tener, lo que siempre han tenido; un dominio útil en la forma de propiedad comunal; y los grupos de población que no han logrado organizarse, o sean las tribus indígenas de escaso desarrollo evolutivo, vienen a tener lo que siempre han tenido, una simple posesión que se les respeta. Pero sobre todos los derechos de los grupos de indígenas, de los pueblos y de los particulares, están los derechos de propiedad plena de la nación que puede hacerlos efectivos por virtud del derecho de reversión. Esto es lo que fundamentalmente consigna el artículo 27 de la Constitución.

Pero si bien en la época colonial la voluntad de los reyes de España, no tenía contrapeso alguno para el ejercicio del derecho de reversión, no obstante lo cual, justo es reconocerlo, no hicieron jamás uso de ese derecho sino en condiciones de plena justificación e indemnizando todos los perjuicios por él causados, en el artículo 27 de la Constitución de Querétaro, se tuvo especial cuidado de establecer dicho contrapeso, en la prescripción contenida en el párrafo tercero del mismo artículo. El expresado párrafo dice "Esta (la propiedad privada) no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Es decir, la nación tendrá en todo tiempo el derecho de ejercer el derecho de reversión sobre todos los derechos de dominio en que consistía la propiedad privada, pero no podrá ejercer ese derecho, sino bajo la forma de expropiación, en el caso de la utilidad pública, y mediante en todo caso la correspondiente indemnización.

Por virtud de todo lo hasta aquí expuesto, se ve con claridad, que el artículo 27 de la Constitución de Querétaro, al poner los derechos de la nación, sobre todos los derechos de dominio tenidos en calidad de propiedad o de posesión, ha hecho entrar todos esos derechos bajo el imperio de la misma Constitución, pero salvaguardando esos mismos derechos cuando tienen el carácter de privados, porque a nadie se podrá quitar los que le correspondan por ese título, sino por la vía de la expropiación, y en todo caso, mediante la indemnización correspondiente. El citado artículo está pues hecho, y bien hecho, para hacer firme, sólido, completo y armónico, nuestro verdadero sistema de propiedad, y no contiene principio alguno atentatorio contra los derechos privados.

En todo sistema de propiedad existe la división de los bienes en comunes, públicos y privados. No me detendré a definir cada una de esas tres clases, porque ofendería la reconocida sabiduría de ustedes. Los estadistas, siguiendo los principios del derecho romano, consideran que todos los bienes públicos son fundamentalmente patrimoniales, o comprendidos dentro del patrimonio de los poderes públicos a que pertenecen, siendo por ese hecho obligables, enajenables y prescriptibles; pero cuando son dedicados a usos especiales, como al uso común, o al destino fiscal, mientras están sujetos a esa dedicación, son inobligables, inalienables e imprescriptibles, volviendo a ser obligables, enajenables y prescriptibles, cuando cesa la misma dedicación y vuelven a su condición fundamental de patrimoniales.

Durante la época colonial, supuesto que como dije en otra parte, por oposición a los derechos de propiedad que tenían los reyes de España, los derechos de dominio concedidos a los particulares en las varias formas de la propiedad privada, tenían los caracteres de ésta, es claro que por oposición a los derechos de dominio que tenían los caracteres de propiedad privada, los del rey venían a tener el carácter de públicos. Así era en efecto, y ese carácter tenían, los que no habían cedido, los que se había reservado y los que recobraba de vez en cuando por virtud del ejercicio de derecho de reversión. Tales derechos estaban dentro del patrimonio del monarca, o sea dentro del real patrimonio, para servirme de las palabras usuales al efecto, por el doble título de ser de su patrimonio privado y de ser públicos patrimoniales respecto de los derechos privados relacionados con ellos, y el mismo monarca ejercía tales derechos por uno o por otro de esos títulos, según las circunstancias. Por virtud de los expresados derechos, los bienes a que se referían, siguiendo las reglas generales del derecho, se dividían en bienes patrimoniales propiamente dichos, o sea en los necesarios para los servicios de administración de la Corona en sus colonias, y los bienes patrimoniales dedicados al beneficio social de la población en esa colonia radicada. Es por demás inútil decir, que dichos bienes patrimoniales podían en cualquier momento y por la sola voluntad de los reyes, entrar o volver al dominio de los particulares por cualquiera de los muchos títulos que pudieran caber en una escala cuyo punto superior sería el de los derechos de dominio directo en la forma de propiedad privada individual, y cuyo punto inferior sería el simple uso accidental y precario. Sin embargo, cuando los bienes de que se trata por su carácter de públicos podían ser destinadas a un uso común o a un objeto fiscal, los reyes los ponían fuera de la posibilidad de ser adquiridos por los particulares.

Ahora bien, ¿cuál era el procedimiento que seguían los reyes de España cuando dedicaban los bienes de su patrimonio al uso común o al objeto fiscal? Era siempre el de unir al derecho de propiedad plena y perfecta que sobre dichos bienes les correspondían, el dominio directo que sobre ellos se reservaban, ya que ese dominio era el de mayor extensión y comprendía de hecho el dominio útil y la posesión. Eso fué lo que hicieron al declarar que se reservaban las tierras a propósito para la cría de cochinilla, y lo que también hicieron al declarar que quedaban dentro del real patrimonio, los yacimientos mineros, y eso ha sido lo que ha hecho la Constitución de Querétaro, al declarar de un modo expreso que la nación como heredera de los expresados reyes, además del derecho de propiedad que tiene sobre todos los bienes del territorio nacional, se reservaba el dominio directo, sobre los expresados yacimientos, sobre las fuentes de petróleo y sobre las aguas permanentes.

Por mucho que la jurisprudencia se quiera plegar a las tradiciones jurídicas de la antigua legislación romana, preciso es confesar que la mayor extensión que han alcanzado por una parte los medios de apreciación de la verdadera naturaleza de las cosas y por otra los medios de acción para someter éstas al dominio, desde que dicha legislación se dictó, hacen preciso ensanchar los moldes que esa misma legislación acertó a formar

y que de ninguna manera pueden ni deben considerarse como inmutables. En la legislación romana, no se hizo la división que de la costra terrestre sometida al dominio, se ha venido haciendo después, entre lo que se ha llamado el suelo superficial y lo que se ha llamado el subsuelo; pero ahora sí es ya necesario reconocer esa división.

El dominio teórico de una porción cualquiera de la costra terrestre, tendría que comprender no solamente la disposición de la superficie de dicha porción, sino también, por una parte, la del volumen comprendido dentro de la figura de la misma superficie como base y del centro de la tierra como vértice, y por otra, la del volumen comprendido dentro de la propia superficie como base y la prolongación de las líneas que, partiendo del centro de la tierra y pasando por todos los puntos del perímetro de esa base, se perdiera en el infinito sideral.

Por supuesto, que en la realidad de las cosas, el dominio apenas alcanza a hacerse sentir (invirtiendo la dirección del señalamiento, o sea tomando la del espacio hacia el centro de la tierra en vez de la del centro de la tierra hacia el espacio), sobre una pequeña parte de la atmósfera, sobre una capa de poco espesor de la costra terrestre que tiene la superficie de a tierra por plano superior, y sobre una capa inferior a la precedente y de muy poco espesor también.

La circunstancia de estar en diferente estado físico, la parte de la atmósfera y la capa superficial de la tierra, hace que una y otra queden perfectamente separadas por su naturaleza física, y que queden diferenciadas por su naturaleza jurídica de igual modo.

Entre la capa superficial y la capa inferior, no hay desigualdad de estado físico, ni plano geológico de separación bien determinado, ni solución de continuidad fija e inmutable, que pueda ser tomada como base de una diferenciación natural, sobre la cual pueda asentarse una diferenciación jurídica. Sin embargo, las investigaciones científicas, la práctica de los negocios, y hasta el lenguaje corriente, han establecido una diferencia precisa entre el suelo y el subsuelo.

Es sabido que según el derecho romano, como elementos constitutivos del dominio, entran por una parte, la voluntad de ejercerlo, y por otra, la posibilidad de hacerlo efectivo. La voluntad, depende del conocimiento, de la necesidad y de la concurrencia; la posibilidad, de los medios de acción de que se disponga. Tratándose de la costra terrestre, y haciendo por el momento a un lado la parte relativa a la atmósfera, es evidente que el conocimiento pleno no llega a penetrar sino en una capa de muy poco espesor de dicha costra; la necesidad general, no exige más que la ocupación de esa capa; la concurrencia de todas las unidades humanas, no se ejerce en condiciones de que cada una de ellas quiera excluir a las demás, más que sobre la capa misma. La voluntad pues, común y normal, de disponer de la costra terrestre, no pasa de la capa referida. La posibilidad común y normal también, de ejercer la voluntad de disposición sobre la costra terrestre, no va más lejos. El dominio propiamente dicho, no puede pasar de los límites sobre los cuales se ejercen la voluntad y la posibilidad, de un modo completo y por todo el mundo. Del plano teórico hasta donde llegan de un modo general, común o normal, la voluntad y la posibilidad de

disposición, hacia arriba, y hasta el plano de la superficie de la tierra, debe considerarse como suelo superior o suelo superficial; de ese mismo plano teórico, hacia el centro de la tierra, debe considerarse, como suelo inferior o subsuelo.

La voluntad y la posibilidad de disposición del subsuelo son por completo diferentes de las que se ejercen sobre el suelo superficial. Ni se puede alcanzar del subsuelo un conocimiento suficiente, ni la necesidad de su ocupación es primordial, ni la concurrencia para su apropiación exige como indeclinable la exclusión de los otros, ni hay medios de acción que hagan dicha disposición, cierta, efectiva y total. Lo poco del subsuelo que puede ser materia de apropiación, es el resultado de propósitos y de trabajos real y verdaderamente excepcionales.

En el estado actual de los conocimientos científicos, no se puede sostener que los derechos ciertos de dominio que se tengan sobre el suelo superficial, comprendan los problemáticos que puedan tenerse sobre el subsuelo; pero se comprende desde luego la dificultad de reducir a fórmula concreta de ley, la disposición que entre uno y otro impone la naturaleza y que ya ha establecido la ideología. Meditando sobre este punto, se ocurre desde luego, que puede establecerse la división en los hechos, considerando como del suelo superficial, todas las materias cuyo aprovechamiento o cuya extracción pueda hacerse en la superficie y a cielo abierto, y considerando como del subsuelo todas las materias cuyo aprovechamiento y cuya extracción requiera trabajos subterráneos.

De cualquier modo que se haga la distinción entre el suelo y el subsuelo hay que tener en cuenta las accesiones. El agua que brota en un manantial, aunque originariamente, proceda del subsuelo, debe considerarse y se ha considerado unida al suelo en que brota por virtud de la accesión. El petróleo que ha brotado espontáneamente, está en el mismo caso. Por el contrario, los mantos o yacimientos mineros, aunque comiencen en la superficie, deben considerarse y se han considerado siempre como unidos al subsuelo por accesión. Pero en toda accesión se forma un todo con lo accesorio y lo principal, y como es regla jurídica general que a lo principal debe seguir lo accesorio, como en el caso del agua o del petróleo, éste o aquella son lo accesorio y el suelo lo principal; la una y el otro deben considerarse unidos al suelo, y en ese caso el dominio del suelo comprende el del petróleo o el del agua. En el caso de los mantos o yacimientos mineros, como lo superficial se considera lo accesorio y el subsuelo lo principal, dichos mantos o yacimientos deben considerarse como unidos al subsuelo.

Ahora, con la accesión no sólo puede tener lugar por obra espontánea de la naturaleza, sino que puede producirse por obra artificial del hombre, preciso es considerar ese aspecto de la cuestión. Para esto es necesario resolver antes, a quién pertenece el subsuelo.

Si por virtud de las razones que antes expuse, ni en la época colonial ni en la época de México independiente, puede considerarse que el subsuelo esté comprendido en la apropiación que se haya hecho del suelo superficial, es claro que dicho subsuelo no salió en la época colonial del patrimonio

de los reyes de España ni ha salido después, del patrimonio de la nación. No sólo, sino que los reyes de España, consideraron siempre los mantos y los yacimientos mineros, los betunes y demás cosas del subsuelo como cosas de su patrimonio, y lo mismo han hecho después los poderes públicos representantes de la nación. Ahora bien, ¿en qué concepto tuvieron antes los reyes de España y tiene ahora la nación, los bienes de que se compone el subsuelo? Seguramente que en calidad de bienes públicos patrimoniales, dentro de la relatividad por supuesto en que dichos bienes podían tener, como dije en otro lugar, el carácter de públicos.

Refiriéndome a lo que dije en otra parte, respecto de que el procedimiento que seguían los reyes de España, cuando querían dedicar algunos de los bienes de su patrimonio al uso común o al destino fiscal, era el de unir a su derecho primordial de propiedad, el dominio directo generalmente concedido a los particulares, y de que ese procedimiento era el que se había propuesto seguir la Constitución de Querétaro, al declarar expresamente que la nación se reservaba el dominio directo, sobre los mantos o yacimientos minerales, sobre el petróleo, y sobre las aguas permanentes, creo ya oportuno decir, que real y verdaderamente así fue.

En el párrafo cuarto del artículo 27 de la citada Constitución, se consignó, que el dominio directo de los mantos y yacimientos minerales y del petróleo y demás hidrocarburos de hidrógeno, correspondía a la nación, lo cual equivale a la declaración de que las expresadas cosas han quedado dedicadas a un uso especial y han sido puestas fuera del dominio de los particulares. De igual modo en el párrafo quinto del mismo artículo, se consignó que también son de propiedad de la nación, las aguas permanentes, pudiéndose notar en ese párrafo, que la palabra propiedad, que no puede ser equivalente a la de propiedad original a que se refiere el párrafo primero del propio artículo, sino a la de propiedad privada, o sea al dominio directo de los particulares a que también se refiere el expresado párrafo primero, se toma como equivalente de ese dominio directo, que es al que se refiere, a su vez el párrafo cuarto. Por lo que también se ve, que las aguas permanentes han sido puestas fuera del dominio de los particulares. Tan es así, en una y en otro caso, que el párrafo sexto del repetido artículo 27, declara expresamente que en ambos, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible. No puede caber duda alguna por lo tanto, acerca de que la Constitución ha querido dar un destino especial a las cosas que numera el párrafo cuarto, y a las que numera también el párrafo quinto.

Desentendiéndome por el momento de las cosas enumeradas en el párrafo quinto, o sea de las aguas, es claro que si el párrafo cuarto ha querido dar a las cosas a que se refiere, y que son las que pueden considerarse como propias del subsuelo, una dedicación especial, es porque a virtud de las razones largamente expuestas ya, considera el subsuelo como separado del suelo superficial, y al mismo subsuelo como objeto de esa especial dedicación.

La jurisprudencia hasta ahora, no conoce, como objeto de especial dedicación para que los bienes públicos patrimoniales sean puestos fuera del comercio y fuera de la posibilidad de ser adquiridos por los particulares, más que el uso común,

o el destino fiscal. La Constitución no quiso, como se comprenderá a primera vista, poner a las cosas del subsuelo, fuera de la posibilidad de ser adquiridas por los particulares, para hacerlas producir rentas al fisco. De modo que su propósito fue de hacerlas cosas de uso común. Así fue en efecto.

Cuando se trata de las cosas dedicadas al uso común, vienen a la imaginación desde luego, los ríos navegables, los canales, los caminos, etcétera, etcétera, es decir, las cosas que siendo públicas para estar al servicio de todos, pueden ser usadas por todos a su voluntad, en cuanto las usan para el fin a que están dedicadas y sin estorbar el uso que los demás pueden hacer de ellas en las mismas condiciones.

Pero se comprende desde luego, que lo caracteriza a las cosas públicas de uso común, no es que cada uno pueda apropiárselas para usarlas a su arbitrio, excluyendo a los demás, aunque fuera momentáneamente, porque entonces no serían cosas públicas de uso común, sino cosas comunes, lo cual es muy diferente, sino que son cosas que precisamente porque tienen una naturaleza especial, que ni por su cantidad alcanzan para que cada uno tome parte de ellas, ni por su integridad son a propósito para que cada uno aproveche la parte que le pudiere tocar, ni por la utilidad que de ellas pueda sacarse, son de una necesidad tan absoluta y general que cada uno tenga forzosamente que tomar parte, tienen que se apartadas por el poder público representante de los intereses de todos, para hacer de ellas una distribución que permita su aprovechamiento por el mayor número posible de las personas que las puedan y quieran aprovechar. Lo característico pues, de las cosas de uso común, es que aunque todos tengan derecho a ellas, no sean susceptibles de permitir que todos hagan efectivo ese derecho, requiriendo por lo mismo, que se haga un trabajo especial de distribución.

Ahora bien, ¿la distribución a que acabo de referirme tiene que ser solamente del uso de las cosas de uso común, como estas dos últimas palabras parecen indicarlo? Seguramente que no.

Aunque la división clásica de los bienes públicos puestos fuera del comercio para ser dedicados a un objetivo especial, es la de bienes de uso común y bienes de destino fiscal, es claro que hay muchas cosas que están en las mismas condiciones fundamentales que las de uso común y de destino fiscal, que no caben en ninguno de esos dos grupos, y son los que se pudieran llamar distribución propiamente dicha, de repartición (para no usar la palabra repartimiento que en nuestro derecho nacional tiene otra connotación), o de aprovechamiento. Esas cosas, son las que sustraídas al dominio de los particulares por las mismas razones que imponen la sustracción de las de uso común y las de destino fiscal, deben durar sustraídas por sólo el tiempo estrictamente indispensable para que sean entregadas al dominio privado por virtud de la distribución que se haga de ellas.

A primera vista parece que si el objeto que con ellas se persigue, es hacerlas pasar al dominio privado, no habría ninguna necesidad de sustraerlas de él, dejándolas en su primitiva condición de patrimoniales para que pudieran ser plenamente obligables, enajenables y prescriptibles; pero se

advierde a poco que se medite en ello, que dejándolas apropiari sin una atingente distribución, podrán ser adquiridas fuera de las condiciones de equidad que impone la necesidad de su distribución. Esto de un modo general, porque en lo que respecta especialmente a las cosas del subsuelo; estando éste compuesto de muy variados elementos reunidos en formaciones estructurales que nunca es posible conocer de un modo completo, y siendo muchos de esos elementos movibles y susceptibles de cambiar de situación con poco que se altere el estado natural de dichas formaciones, la necesidad de la distribución para equilibrar en lo posible los derechos de todos, no sólo es justificada, sino absolutamente indispensable.

Todo lo anterior se pensó en Querétaro, y precisamente porque conforme a los principios generalmente aceptados en derecho, no podían hacerse caer las cosas de distribución, de repartición o de aprovechamiento, dentro de la división clásica de los bienes en bienes de uso común y bienes de destino fiscal, se hizo la enumeración especificada de dichas cosas como comprendidas dentro del patrimonio de la nación.

Ahora bien, para no pecar de excesivo atrevimiento al innovar las divisiones clásicas de la jurisprudencia tradicional, se pensó en considerar todas las cosas del subsuelo dentro de los bienes públicos de uso común, teniendo en cuenta que entre esos bienes unos son de uso común mientras pueden servir para él, y otros solamente mientras que por una accesión definitiva, o por actos precisos de apropiación, no pasaran al dominio privado.

Así, pues, las cosas del subsuelo, mientras no sean desprendidas de él, deben ser consideradas como de uso común, y en este sentido deben ser inalienables e imprescindibles; dichas cosas no podrán ser desprendidas del subsuelo, sino por concesiones de administración, que son las propias del uso de todos los bienes de uso común; pero en cuanto por virtud de esas concesiones, se establezca una accesión o se determine una apropiación que pueda considerarse definitiva, pasarán a ser del dominio privado. Tal es el verdadero sentido del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución.

Para que no pueda ni suponerse que lo anterior es una simple opinión mía, formada con posterioridad a los trabajos del Congreso de Querétaro, me bastará insertar en este trabajo, la forma que tenía el punto relativo, en el primer proyecto que formé para el artículo 27, proyecto del que como dije en otra parte, fueron repartidos varios ejemplares entre los señores diputados: posible es que dichos señores diputados, conserven todavía esos ejemplares.

Debo hacer notar que en el primer proyecto de que vengo haciendo referencia, aunque tomé como punto de partida los derechos de la nación como sucesora de los reyes de España, lo hice en una forma un tanto diferente a la que después se aceptó por lo que en ese proyecto, establecía como base para la apropiación de los bienes del subsuelo, la utilidad pública; pero en cuanto a la división del suelo, en cuanto a la condición jurídica en que quedaba el subsuelo, y en cuanto a los derechos que pudieran adquirirse sobre los derechos que ese subsuelo componen, las circunstancias son las mismas, y puede verse con facilidad, que el contenido de los párrafos cuarto y sexto



del artículo 27, tal cual quedó, fueron sustancialmente tomados del párrafo relativo del proyecto. Este decía así: "La propiedad en la República deberá fundamentalmente sujetarse a las bases siguientes:

"I. El suelo del territorio nacional se considerará dividido en dos partes: el suelo superior o superficial que será la parte que sin obras artificiales subterráneas, pueda ser aprovechable para la agricultura, para la edificación o para la extracción de toda clase de materias, con excepción de las que deban ser consideradas como metales preciosos o productos cuya explotación se declare de interés público por una ley especial; y el suelo inferior o subsuelo, que será la parte comprendida entre el suelo superior o superficial y el centro de la tierra. Sólo podrá ser materia de propiedad privada individual o colectiva, el suelo inferior o superficial, debiendo entenderse que todos los derechos concedidos hasta ahora como de propiedad a los particulares o a las corporaciones de población permitidas por las leyes, se refieren a dicho suelo: el suelo inferior o subsuelo estará en todo tiempo bajo el dominio de la soberanía nacional, representada exclusivamente por la Federación, y se considerará destinado perpetuamente al uso común. En consecuencia, los metales preciosos y demás materiales cuya explotación declare de interés público, la citada ley especial, así como todos los productos del subsuelo que no broten o salgan por sí mismos al suelo superior o superficial y que para ser apropiables o aprovechables requieran obras artificiales de extracción, hechas en el suelo inferior o subsuelo, mientras no sean extraídos, serán inobligables, inalienables o imprescriptibles y sólo podrá hacerse su extracción, por concesiones de administración otorgadas conforme a la repetida ley especial y a las demás leyes y reglamentos que al efecto se expidan."

La parte inserta del proyecto primitivo, da la más completa luz acerca de la intención con que fueron redactados los párrafos cuarto y sexto del artículo 27, tal cual quedó en la Constitución de Querétaro, y esa parte queda a su vez perfectamente explicada por las ideas que vengo desarrollando y que fueron las que sirvieron para redactarla.

La razón principal en que se apoya la indicación del subsuelo en toda su integridad al uso común, estriba en la necesidad de impedir su enajenación en conjunto. Era indispensable evitar que siendo declarado como de la propiedad de la nación el subsuelo, todo se tuviera la tentación de enajenarlo en conjunto o en grandes porciones equivalentes a los latifundios del suelo superficial que tan funestos han sido para el progreso del país. Siendo como es el subsuelo de uso común, no puede hacerse tratándose de un estado o de una región, un contrato general, ni aceptarse que un latifundista ha prescrito todo el suelo correspondiente a su latifundio. En ese sentido debe entenderse que por ser el subsuelo de uso común, es inalienable e imprescriptible. En ese sentido deben entenderse también las palabras del párrafo sexto que dicen: "En los casos a que se refieren los párrafos anteriores (los párrafos cuarto y quinto) el dominio de la nación, es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse, etcétera."

Respecto de la forma de las concesiones a que se refiere el párrafo sexto, es claro que mientras las cosas del subsuelo,

sean consideradas como de uso común, las concesiones a ellas relativa, no pueden ser sino concesiones de administración, precaria, y revocables por su misma naturaleza. Además, es conveniente que sean así.

En el empeño de que las cosas del subsuelo sean aprovechadas por el mayor número posible de personas, está, como se comprende a primera vista, que no se hagan concesiones de apropiación, sino limitadas a las condiciones generales de la distribución, y previas las seguridades de que serán de aprovechamiento cierto y efectivo. Sería contrario a ese empeño, que se concediera a cualquier solicitante en propiedad desde luego, el derecho de extraer metales preciosos o petróleo, para que después nada extrajera y no se pudiera volver sobre la concesión, supuesto que ésta era de propiedad. La concesión pues, en tanto no llegue como en las minas, a la extracción real y verdadera de los metales por virtud de las cuales éstos puedan ser material y definitivamente ocupados y aprehendidos por el concesionario, o como en el petróleo, a la accesión plena y definitiva al suelo cuya propiedad pueda amparar el suelo como principal y el petróleo como accesorio, no pierde su carácter de concesión administrativa, ni las cosas del subsuelo pierden su carácter de partes integrantes de él; pero a partir de aquella ocupación o aprehensión material, o de esta accesión, las cosas de que se trata pasan a ser de propiedad privada.

Ahora bien, cuando se trate de cosas del subsuelo que por su naturaleza, como pasa con todas las que son objeto de la minería, requieran un trabajo de aprovechamiento o de extracción persistente, continuado y de tal modo inseparable del aprovechamiento o de la extracción, que cesando dicho trabajo, cese el aprovechamiento o la extracción también, y cesando el aprovechamiento o la extracción, cese de igual modo e inmediatamente la apropiación, es claro que a pesar de ser ésta última el objetivo principal de la concesión, no podrá dejar de ser nunca concesión administrativa, por lo cual es justificado que se sujete a cualquier condición que tenga por objeto asegurar la continuidad del trabajo, como entre nosotros se ha hecho con el pago del impuesto minero. En ese caso, la falta de pago del impuesto, por significar el abandono de la concesión, y no por castigo de carácter fiscal ni por arbitraria confiscación, puede legítimamente dar lugar a la caducidad de la concesión misma.

Cuando las cosas del subsuelo sean de naturaleza tal, como pasa con las aguas subterráneas y con el petróleo, que después de ciertos trabajos materia de la concesión administrativa, puedan dar lugar a la accesión que se reconoce siempre en el suelo de un manantial y el líquido en él brotante, entonces esa accesión, equivale al desprendimiento de dicho líquido del subsuelo y a su agregación al suelo superficial, y cuando éste es de dominio privado, es claro que el líquido brotante pasa a ser de dominio privado también, puesto que se convierte en un accesorio de este dominio, debiendo entenderse que el cambio de condición del expresado líquido, se efectúa en el preciso momento en que tiene lugar el hecho concreto y material de consumarse la accesión, momento que puede señalarse con toda exactitud. Por supuesto que la accesión de

que se trata, debe extenderse como es de derecho generalmente aceptado, no sólo al líquido que haya brotado ya y se derrame en la superficie, sino a todo el que sea susceptible de material de ocupación y aprehensión, hasta tanto que el régimen general de la distribución de las cosas del subsuelo no lo llegue a impedir. En el caso pues, de referencia, la concesión podrá ser subordinada al pago de un impuesto y podrá ser revocada por falta del pago de ese impuesto, en tanto que el líquido brote y establezca la accesión; pero una vez establecida ésta, es claro, de plena claridad, que dicha concesión no puede ser ya revocada y menos que su revocación pueda afectar al suelo superficial en que el líquido brote, porque sería un absurdo suponer que se puede considerar como nuevamente incorporado al subsuelo, un líquido que se escapa de él, y mayor absurdo sería que al considerar ese líquido como reintegrado al subsuelo, se considerara el suelo superficial en que el mismo líquido brota como incorporado también al subsuelo, supuesto que se había establecido entre éste y el líquido una accesión, material y jurídicamente insoluble.

Un principio nuevo sí se quiso establecer en el párrafo sexto del artículo 27, y es el relativo a lo que se podría llamar con toda propiedad el régimen del subsuelo.

Por mucho que las ciencias geóticas no hayan podido llegar hasta el conocimiento pleno y total del subsuelo, sí han adelantado lo bastante para que se hayan podido determinar con precisión muchas de las relaciones estáticas y dinámicas que articulan y enlazan los diversos elementos de que se compone, y esas relaciones permiten en la actualidad fijar ciertos principios de equidad que tienen mucha importancia para la distribución que pueda hacerse de esos mismos elementos al acordar su apropiación a los particulares. Los romanos no pudieron determinar, ni siquiera presumir, dichas relaciones, y por lo mismo al tratarse por ejemplo de las aguas subterráneas, si bien determinaron con exactitud las condiciones de la accesión que tenía lugar cuando brotaban, entre el terreno en que brotaban y ellas mismas, no podían saber hasta qué punto el hecho de que brotaran allí podía perjudicar a los manantiales inmediatos o remotos en que otras aguas brotaban también, por eso establecieron el principio de que el propietario de una porción cualquiera del suelo, podía abrir en ellas los pozos que tuviera a bien, a fin de alumbrar las aguas subterráneas que debajo de ellas pudiera haber; pero ahora que puede saberse con seguridad que todas las aguas subterráneas de una cuenca, están tan ligadas entre sí como las que corren en la superficie, formando del mismo modo que éstas, vastos sistemas de conjunto en los cuales no se puede tomar cantidad alguna de una rama, sin que esa cantidad se reste a las demás, preciso es tener en cuenta el régimen de todas, para permitir que cualquiera persona pueda o no abrir un pozo en determinado lugar. Lo mismo pasa con el petróleo, y ello es una razón más para justificar lo indispensable de la distribución.

La atención al régimen general de todos los depósitos y de todas las corrientes de petróleo del subsuelo, impone desde luego la necesidad de determinar a qué extensión de la superficie del suelo debe considerarse hecha la accesión de una cantidad determinada de petróleo brotante. No sería posible,

como desde luego se comprende, que cuando en un latifundio de dos sitios de ganado mayor hubiera un pozo de petróleo que estuviera alimentado por un depósito subterráneo de cuatro o cinco hectáreas, y que diera un aprovechamiento de diez barriles por día, se considerará esa cantidad de petróleo como accesión forzosa de toda la extensión de dicho latifundio, y que el dueño de éste tuviera el derecho de impedir que en él se abrieran nuevos pozos. Tratándose de las aguas, podría aceptarse, por lo menos, que la accesión alcanzara en la superficie a toda la extensión que ellas pudieran beneficiar en riegos agrícolas, aunque dicha extensión fuera mayor que la de alimentación subterránea; pero tratándose del petróleo, es claro que la accesión debe ser limitada, en la superficie, a la extensión necesaria para la apropiación del petróleo que brota o que se puede extraer, y en el subsuelo a la que se crea como de necesaria alimentación, ensanchando aquélla hasta que comprenda ésta; pero sin pasar de allí.

De cualquier modo que se haga la determinación de las superficies que deban considerarse como el elemento principal de las accesiones, es claro que las concesiones administrativas primero y las apropiaciones definitivas después, deben estar sujetas a las leyes reglamentarias que se dicten para limitar los derechos de cada uno en condiciones de no perjudicar los derechos de los demás.

El hecho de que el petróleo debe considerarse como accesión del suelo superficial en que brota, no significa que tratándose de él, el subsuelo deba considerarse de condición jurídica inferior a la del suelo superficial; por el contrario, siempre se han considerado las cosas del subsuelo como principales, y en el interés de su explotación, toda concesión de explotación de ellas amerita la ocupación del suelo superficial necesario; pero esa ocupación debe hacerse forzosamente en ejercicio de los derechos primordiales de la nación, y por la vía de la expropiación del dominio directo del dueño del terreno superficial. Adquirido ese dominio, después el petróleo puede venir a ser accesión de él.

Por último aunque el artículo 27 de la Constitución de Querétaro se consideraron de la nación todos los derechos correspondientes a la soberanía nacional, como ésta se ejerce conjuntamente por la Federación y por los estados, debe considerarse que cuando se habla de la nación se trata de los poderes públicos de la Federación o de los estados, según las atribuciones que a éstos o a aquélla asigna la misma Constitución. Como dado el carácter de la Federación, debe entenderse que todos los asuntos de carácter general le deben corresponder, es claro que debe ser de sus atribuciones, y allí fue la intención de los legisladores de Querétaro, tener el uso común del subsuelo, y hacer las concesiones del caso; pero los estados podrán lo mismo que la Federación, según está aceptado en nuestro derecho constitucional, gravar con impuestos a dichas concesiones o a las cosas en que ellas consistan.

Los hechos hasta aquí referidos, y las ideas hasta aquí expuestas, fueron las que determinaron en Querétaro la forma que se dió a los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 27 de la Constitución. Aquí pues debía concluir esta carta,

pero a fin de no dejar punto alguno que tratar respecto de la interpretación de los citados párrafos en lo relativo al petróleo, creo conveniente añadir que no sólo pueden gravarse con los impuestos que se le tengan a bien, los manantiales naturales o los pozos artificiales de petróleo ya existentes, sino también las concesiones para abrir nuevos pozos, la apertura de esos pozos, la accesión que por ellos tenga lugar entre el petróleo y el suelo superficial, y los pozos que se pongan en las mismas condiciones de los manantiales naturales o de los pozos artificiales ya existentes, pudiendo hasta gravar el petróleo que brota o se extraiga, y el terreno mismo donde una u otra operación se efectúe; pero dichos impuestos deberán ser en todo caso, impuestos propiamente dichos y no podrán tener el carácter de regalías porque toda regalía, supone derecho que fue del rey y que es la nación, con el carácter de atributo de dominio público y el dominio público y el privado, son cosas que se excluyen en absoluto, o por lo menos pueden deslindarse de un modo preciso en el terreno de los hechos, y, si por virtud de la accesión tantas veces repetida, las cosas por gravar no son ya del dominio público, no sería lógico, ni jurídico, ni práctico, dejar sobre esas cosas un girón de derecho de dominio de carácter simplemente fiscal, y menos con la intención de extender ese girón de dominio por falta de pago de la regalía, hasta los límites mismos del derecho pleno de propiedad, pues tanto sería necesario hacer, para retraer el dominio de las expresadas cosas en el caso de dicha falta. Ni puede ser en ningún caso conveniente, ni legal, ni justo, que tratándose del petróleo, se dé a las acciones del poder público para exigir el pago de los impuestos, más extensión que la que se les da tratándose de las demás cosas sujetas a tributación.

Ni aún a título de defender los intereses generales de la nación contra individuos o compañías de nacionalidad extranjera, sería justificado que por la falta de pago de las regalías o de los impuestos, pudieran dichos poderes públicos, retraer el dominio de dichos terrenos y pozos porque los expresados intereses generales de la nación están en todo caso salvaguardados por la propiedad plena y perfecta que ella tiene como primordial sobre todos los derechos de dominio privado, con arreglo al párrafo primero del artículo 27 de la Constitución, y porque en caso de ser indispensable puede hacer uso del derecho de reversión que dicho párrafo le da, sin más requisitos que ejercer ese derecho por la vía de la expropiación y pagando las indemnizaciones correspondientes con arreglo al párrafo tercero del mismo artículo.

Para hacer a ustedes más fácil la inteligencia de todo lo que he expuesto en esta carta, me permito resumir toda la materia a que ella se refiere en las siguientes conclusiones:

1a. Conforme al artículo 27 de la Constitución de Querétaro, la nación como sucesora de los reyes de España, tiene el mismo derecho de propiedad privada que dichos reyes tuvieron sobre la región geográfica que abarcan los límites del territorio nacional.

2a. Los reyes de España por virtud del derecho de propiedad a que se refiere el párrafo anterior, tuvieron todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, entre los bienes de su real patrimonio.

3a. De los derechos de propiedad privada que tuvieron los reyes de España y que actualmente tiene la nación, se han desprendido todos los derechos de carácter territorial adquiridos hasta ahora por los pobladores del expresado territorio.

4a. Los derechos a que se refiere el párrafo anterior fueron los que los reyes de España desprendieron de su derecho de propiedad, en tres formas: la de dominio directo en favor de los particulares, y en forma de propiedad individual; la de dominio útil colectivo en favor de los pueblos y en forma de propiedad comunal; y la de las posesiones simplemente respetadas en favor de los grupos de población que no habían llegado todavía a la categoría de pueblos, en forma de simple posesión de hecho.

5a. El dominio directo en que, conforme al artículo 27 de la Constitución, consiste la propiedad privada, es absolutamente el mismo tenido como propiedad privada en la época actual.

6a. El dominio directo de que trata el párrafo anterior, es el derecho de disponer libremente de todos los bienes que componen el suelo, sin más limitaciones que las que se desprendan del ejercicio que pueda hacer la nación de su derecho de propiedad, llevando ese dominio el nombre de dominio directo, por haber sido usado así en los textos de la época colonial, como equivalente del derecho privado de los particulares, frente a la propiedad privada de los reyes españoles y sin relación alguna con lo que se llamó en la Edad Media, dominio útil.

7a. Las tierras y aguas que por no haber sido poseídas a título de dominio privado, quedaban aún dentro del patrimonio de los reyes de España, aunque eran de la propiedad particular de éstos, por opción a los derechos particulares, venían a tener cierto carácter de bienes públicos.

8a. Todos los derechos de dominio que no fueron desprendidos de los derechos de propiedad de los reyes de España, y reducidos a dominio privado, quedaron dentro del patrimonio real de dichos reyes, como bienes patrimoniales, y con ese mismo carácter han pasado a la nación.

9a. El estado actual de la ciencia divide el suelo territorial en dos partes: el suelo superior o superficial y el suelo inferior o subsuelo.

10a. No es fácil separar de hecho el suelo superficial del subsuelo, pero de un modo general, debe considerarse que pertenecen al primero, todas las materias cuyo aprovechamiento o cuya extracción puede hacerse en la superficie o a cielo abierto, y que pertenecen al segundo, todas las materias cuyo aprovechamiento o cuya extracción, requieran trabajos subterráneos.

11a. Entre el suelo superficial y el subsuelo hay que tener en cuenta las accesiones. El agua y el petróleo aunque procedan del subsuelo, cuando brotan a la superficie o por ella pueden ser extraídos, se considerarán como unidos al suelo superficial por accesión; los mantos o yacimientos mineros, aunque aparezcan en la superficie, se consideran como unidos al subsuelo por accesión también. En el primer caso, el elemento principal de la accesión es el suelo superficial, y en el segundo, es el subsuelo.

12a. Conforme a los principios jurídicos que constituyen el dominio, todos los derechos de propiedad privada deben considerarse referidos al suelo superior o superficial.

13a. Debe considerarse que el suelo inferior o subsuelo no ha salido de los derechos patrimoniales de los reyes de España, y está ahora entre los derechos patrimoniales de la nación y entre los bienes públicos patrimoniales de ésta.

14a. Los tratadistas que han seguido las tradiciones del derecho romano consideran que todos los bienes públicos son fundamentalmente patrimoniales, y por lo mismo, obligables, enajenables y prescriptibles, pero que algunos de ellos pueden ser dedicados al uso común o al destino fiscal, y mientras estén dedicados a uno o a otro objeto, son inobligables, inalienables e imprescriptibles.

15a. Los reyes de España, cuando querían dedicar algunos de sus bienes patrimoniales al uso común o al destino fiscal, unían a su derecho patrimonial de propiedad, el dominio directo, y ponían así los mismos bienes fuera de la posibilidad de que fueran adquiridos a título de dominio privado.

16a. El artículo 27 de la Constitución, al declarar que correspondía a la nación el dominio directo, o la propiedad (en el concepto de dominio directo también), sobre las cosas enumeradas en los párrafos cuarto y quinto de dicho artículo, puso a dichas cosas dentro de las dedicadas a destino especial, poniéndolas así, como lo expresa el párrafo sexto del mismo artículo, en el caso de ser inobligables, inalienables e imprescriptibles.

17a. Como es claro que la dedicación especial hecha en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución, no ha sido la del destino fiscal, debe entenderse que dicha dedicación es la del uso común.

18a. La jurisprudencia no ha conocido de las cosas sustraídas del dominio privado para ser destinadas a un objeto especial, más que la división en las cosas de uso común y en las cosas del destino fiscal; pero en los tiempos actuales se hace necesario colocar en esa división un tercer grupo que es el de las cosas que son sustraídas al dominio de los particulares, sólo por el tiempo indispensable para ser distribuidas o repartidas entre quienes puedan y quieran aprovecharlas, debiéndose llamar a esas cosas, de distribución, de repartición o de aprovechamiento.

19a: En tanto que el grupo a que acabo de referirme, no se incluya en la división de las cosas de dedicación especial, las cosas de ese grupo deben considerarse incluidas entre las de uso común por todo el tiempo en que puedan permitir ese uso, teniendo solamente el carácter de cosas dedicadas al uso común por sólo el tiempo indispensable para que puedan ser reducidas al dominio privado, por medio de su distribución o de su repartición, entre las personas que puedan y quieran aprovecharlas.

20a. Las cosas enumeradas en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución, deben considerarse entre las cosas transitoriamente dedicadas al uso común, y para que no puedan ser enajenadas o prescritas en conjunto y fuera de las condiciones en que deba hacerse su equitativa distribución o repartición entre las personas que puedan y quieran aprove-

charlas, debe entenderse que son inalienables, e imprescriptibles como expresamente lo declara el párrafo sexto del mismo artículo 27, mientras no sean reducidas al dominio privado, por medio de la expresada distribución o repartición, siendo ésta la verdadera interpretación de dicho párrafo sexto.

21a. Entre tanto no sean reducidas a dominio privado, las cosas que enumeran los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución, y mientras sean cosas públicas de uso común, no podrán ser obligadas sino en concesiones de administración por su naturaleza revocables, como son todas las concesiones de ese género, y así lo declara expresamente el párrafo sexto del mismo artículo.

22a. Las concesiones administrativas de uso común de las cosas del subsuelo que por su naturaleza, como pasa con los metales de las minas, requieran para ser apropiadas un trabajo de aprovechamiento o de extracción persistente, continuado y de tal modo inseparable del aprovechamiento o de la extracción, que cesando dicho trabajo cese el aprovechamiento o la extracción también, haciendo cesar por su parte desde luego la apropiación, a pesar de tener por objeto reducir dichas cosas al dominio privado, no podrán dejar de ser nunca concesiones administrativas, y en ellas está plenamente justificado que se impongan todas las condiciones que se tiendan a asegurar la persistencia y la continuidad de los trabajos referidos, pudiendo ser una de tantas condiciones, la del pago de un impuesto, que de no ser cubierto, dé lugar a la revocación, o sea a la caducidad.

23a. Las cosas que por su naturaleza y mediante la concesión administrativa que pueda concederse al efecto, puedan por virtud del ejercicio de esa concesión incorporarse o unirse por acción indisoluble al suelo superficial, se considerarán definitivamente desprendidas del subsuelo y agregadas al suelo superficial, quedando amparadas por el dominio que sobre el mismo suelo superficial se pueda tener.

24a. La accesión a que se refiere el párrafo inmediato anterior, se considerará efectuada desde luego que tenga lugar el hecho material en que consista.

25a. Tratándose de las cosas a que se refiere el párrafo veintitrés, una vez determinada la incorporación o accesión de las cosas incorporadas o unidas al suelo superficial, no podrán ya ser vueltas al uso común, o sea al dominio de la nación por falta, omisión o quebrantamiento de las condiciones propias de la concesión administrativa de origen, porque sería absurdo considerar que cosas que han quedado unidas al suelo superficial, pueden volver a pertenecer al subsuelo, y más absurdo sería considerar que al volver a pertenecer al subsuelo, arrastraran consigo al suelo superficial a que han quedado unidas.

26a. La accesión del petróleo del subsuelo al suelo superficial, reducido a dominio privado, no favorecerá de ese suelo superficial, más que a la parte necesaria para que en ella pueda hacerse la apropiación de dicho petróleo, ensanchada hasta donde pueda considerarse que abarca la zona de alimentación de donde brota o se extrae el mismo petróleo.

27a. Respetando en toda la extensión del suelo superficial reducida al dominio privado, la parte a que se refiere el párrafo

inmediato anterior, la nación podrá hacer nuevas concesiones a quienes las soliciten, para abrir pozos en la parte restante de dicha extensión, porque aunque se consideren separados el suelo superficial y el subsuelo, éste se considerará como preferente para su explotación, y dichas concesiones podrán contener la facultad de ocupar la misma parte restante, para abrir los pozos necesarios, pero por la vía de la expropiación y mediante el pago de la indemnización correspondiente.

28a. Aunque en el artículo 27 de la Constitución se consideran de la nación todos los derechos correspondientes a la soberanía nacional en su calidad de sucesora de los reyes de España, como dicha soberanía se ejerce conjuntamente por la Federación y por los estados, deben entenderse que cuando el mismo artículo habla de la nación, trata de los poderes públicos de la Federación o de los estados, según las atribuciones que la misma Constitución asigna a una y a otros. Dado el carácter respectivo de la Federación y de los estados, es claro que deberán corresponder a la primera el uso común del subsuelo, las concesiones de administración propias de ese uso común, y los títulos de las apropiaciones de distribución o de repartición que de dichas concesiones resulten; pero los estados podrán, lo mismo que la Federación, gravar con impuestos las cosas del subsuelo y las concesiones que a ellas se refieran.

29a. Los poderes públicos de la Federación y de los estados podrán gravar con los impuestos que tengan a bien, los manantiales naturales o los pozos artificiales de petróleo ya existentes en terrenos sujetos al dominio privado, las concesiones para abrir nuevos pozos en dichos terrenos, la apertura de esos nuevos pozos, la accesión del petróleo que por ellos tenga lugar, y los pozos nuevos que se pongan en las mismas condiciones que los manantiales naturales o artificiales ya existentes, pudiendo gravar el petróleo que brote o que se extraiga, y hasta el terreno mismo en que una u otra operación tenga lugar; pero a condición de que tales impuestos sean impuestos propiamente dichos, que no tengan el carácter de regalías, por suponer éstas un dominio público incompatible con el privado, y que no den lugar, en caso de falta de pago, a otras consecuencias, que a las que tienen lugar en la falta de pago de los demás impuestos.

30a. En ningún caso por causa de la falta de pago de los impuestos, ni aún en el que se trate de proteger los intereses generales de la nación contra individuos o compañías de nacionalidad extranjera, podrá haber lugar a la retracción del dominio privado existente sobre los terrenos en que se haya establecido la accesión del petróleo del subsuelo, por otros medios que por los del ejercicio del derecho primordial de propiedad plena y perfecta de la nación, en la vía de la expropiación y mediante el pago de la indemnización correspondiente.

Como ustedes pueden ver, señores ministros, el artículo 27 de la Constitución, en el punto relativo al petróleo, no contiene nada inusitado, ni atentatorio, ni absurdo. Lo mismo pasa en todos los demás puntos a que se refiere.

El artículo 27 de la Constitución no es seguramente perfecto, pero sí está inspirado en la naturaleza de nuestras cosas, en los precedentes de nuestro derecho y en los principios más elevados de la justicia universal. Ciertamente es que ha sido rudamente atacado, pero ello es perfectamente explicable, porque unos no han cuidado de que se estudie y se conozca; otros aplicándolo torcidamente, han dado lugar a que se le juzgue con error; otros se han aprovechado de que no se ha comprendido bien o de que se ha aplicado mal, para atribuirle propósitos que no contiene; y otros han hecho bandera de partido el condenarlo a todo trance por ser obra de la revolución. Yo, sin embargo, seguro de que siempre la razón se impone, tengo fe en que se abrirá paso, en que persistirá, y en que será fecundo en beneficios para toda la población de la República. No creo por demás hacer constar aquí, que no tengo interés alguno, personal, ni profesional, ni político, en los asuntos concretos que sobre la cuestión del petróleo, van a ser resueltos por la suprema decisión de ustedes. Todo mi interés se reduce, a que sea apreciado por ustedes, en su verdadero sentido jurídico, el artículo 27 de la Constitución.

Soy de ustedes, señores ministros, con la alta consideración y el profundo respeto de siempre, su afmo, y atto, amigo y S. S. Q. B. S. M.

*Andrés Molina Enríquez*

## INTERPRETACION DEL PARRAFO CUARTO DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION. Febrero de 1919

ANDRES MOLINA ENRIQUEZ \*

En el supuesto de aceptarse como verdadera la interpretación del artículo 27 que la carta anterior contiene.

I. ¿En qué condición vendrían a quedar los que desde el 24 de diciembre de 1901, de la primera ley sobre el petróleo, y hasta el 25 de noviembre de 1909, fecha de la ley minera vigente aún, adquirieron en propiedad o en arrendamiento, terrenos para exploraciones y explotaciones petrolíferas?; y

II. ¿En qué condición vendrían a quedar los que apoyándose en la citada ley minera de 25 de noviembre de 1909, adquirieron en propiedad o en arrendamiento terrenos para iguales exploraciones y explotaciones?

El artículo 4o.- de la Ley Minera de 6 de junio de 1892, decía textualmente:

"ARTICULO 4o. El dueño del suelo explotará libremente, sin necesidad de concesión especial en ningún caso, las sustancias minerales siguientes: Los combustibles minerales. Los aceites y aguas minerales, etcétera."

El artículo 7o. de la primera ley del Petróleo, de 24 de diciembre de 1901, dijo literalmente:

"ARTICULO 7o. Los dueños de terrenos, seguirán disfrutando de los derechos que les concede el artículo 4o. de la Ley Minera vigente, y podrán en consecuencia, hacer dentro de sus terrenos las exploraciones y explotaciones de petróleo y carburos gaseosos de hidrógeno que deseen, con las restricciones o limitaciones siguientes:

I. No se permitirá abrir pozos para la exploración o extracción de petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno, dentro de las poblaciones, ni a una distancia menor de trescientos metros de sus últimas casas.

II. No se permitirá abrirlos tampoco alrededor de los pozos en que se hubiere primeramente descubierto alguna fuente o manantial de petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno a distancias menores que las que se fijan en las patentes

de dichos pozos y conforme a los términos de la fracción VII del artículo 3o.

Los dueños de terrenos o las personas o compañías expresamente autorizadas por aquéllos, podrán solicitar de la Secretaría de Fomento, permisos para hacer exploraciones y patentes de exploración y gozarán de las franquicias que otorgan los artículos anteriores, siempre que se obliguen a cumplir con las obligaciones que en ellos mismos imponen, con excepción únicamente del pago del derecho de cinco centavos por hectárea que establece el artículo 2o."

Como se ve desde luego, el artículo 4o. de la Ley Minera de 6 de junio de 1892 estaba enteramente de acuerdo con la legislación que en materia de propiedad venía rigiendo desde la época colonial, pues sin reconocer ni asignar derecho alguno de propiedad a los dueños de los terrenos sobre los combustibles, aceites y aguas minerales, simplemente declaraba que dichos combustibles, aceite y aguas, podían ser explotados libremente y sin necesidad de concesión especial. Implícitamente, el texto del artículo 4o. a que me refiero, encerraba la idea precisa de que la nación era dueña de las aguas, aceites y combustibles de que se trata, puesto que como acabo de decir, no reconocía ni asignaba derecho alguno de propiedad sobre dichas cosas al dueño del terreno, limitándose a declarar que podrían ellas ser explotadas sin concesión. Por su parte, el artículo 7o. de la primera ley sobre el petróleo, desarrolló esa misma idea, supuesto que refiriéndose al artículo 4o. de la Ley Minera de 6 de junio de 1892, estableció para el ejercicio del derecho de explotación libre y sin concesión, que reconoció al dueño del terreno, limitaciones y requisitos incompatibles con el dominio directo en que consiste la propiedad privada.

Ahora bien, en el supuesto de que fundamentalmente los combustibles, aceites y aguas minerales pertenecieran a la nación, la declaración de que los dueños de terrenos podían explorar y explotar sin necesidad de concesión especial los mismos combustibles, aceites y aguas minerales, no pudo significar otra cosa, sino que no era necesaria la formalidad de la concesión administrativa para ejecutar los trabajos indispensables para lograr la apropiación plena, como en el caso

---

\* Véase *Los grandes problemas nacionales*. Prólogo de Arnaldo Córdova. 1978, E. Era. pp. 519-523.

de los combustibles, o por lo menos la incorporación como en el caso de los aceites y aguas minerales, a los terrenos en que pudieran ser extraídos, colocando dichos aceites y aguas dentro de los derechos de dominio que pudieran tenerse sobre los mismos terrenos. Los dueños de los terrenos que por virtud de los trabajos sin concesión que hayan ejecutado, lograren determinar y consumir la accesión de los aceites y aguas minerales, a dichos terrenos, han adquirido el dominio de tales aceites y aguas, como accesorios de los mismos terrenos; pero es claro, que los que no lograron determinar ni consumir la expresada acción, no llegaron a adquirir, respecto de dichos aceites y aguas, ningún derecho que pudiera destruir ni limitar los derechos fundamentales de la nación. Así pues, refiriéndose sólo a los aceites minerales, o sea en concreto al petróleo, los dueños de los terrenos, que desde el 24 de diciembre de 1901, fecha de la primera ley del petróleo, o mejor dicho, desde el 6 de junio de 1892, fecha de la ley anterior minera, hasta la nueva ley minera de 25 de noviembre de 1909, lograron la accesión del petróleo del subsuelo a los mismos terrenos, han colocado ese petróleo bajo el dominio que sobre los expresados terrenos tenían; pero los que lograron tal accesión, no han adquirido derecho alguno.

Sin embargo de lo anterior, aunque legalmente los dueños de los terrenos no han adquirido derecho alguno legal sobre el petróleo que no llegaron a unir a dichos terrenos por accesión, si hicieron algunos trabajos encaminados a determinar tal acción, parece justo que se les conceda un derecho de preferencia sobre los solicitantes que después pretendan ejecutar trabajos del mismo género.

Todo lo hasta aquí expuesto, se apoya en las doctrinas jurídicas tradicionales y es evidente de toda evidencia, que el artículo 27 de la Constitución, no ha modificado en nada, los derechos adquiridos por quienes hayan hecho trabajos de exploración o de explotación de petróleo, en el periodo a que he venido refiriéndome.

El artículo 1o. de la ley Minera de 25 de noviembre de 1909, dice literalmente:

"ARTICULO 1o. Son bienes del dominio directo de la nación, y están sujetos a las disposiciones de esta ley, etcétera."

Hay que notar desde luego la concordancia que existe entre los términos del artículo a que me refiero, y los del párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución, para que se vea que dicho párrafo no ha modificado en nada la condición anterior de los minerales. El párrafo aludido, dice literalmente:

"Corresponde a la nación, el dominio directo de todos los minerales o sustancias, etcétera."

El artículo 2o. de la misma Ley Minera de 25 de noviembre de 1909, dice literalmente:

"Son de la propiedad exclusiva del dueño del suelo:

I. Los criaderos o depósitos de combustibles minerales, bajo todas sus formas y variedades.

II. Los criaderos o depósitos de materias bituminosas, etcétera."

El artículo 2o. a que acabo de referirme, parece romper de pronto, con la jurisprudencia tradicional de nuestro país,

pues asigna a los dueños de los terrenos con el carácter de propiedad exclusiva, los criaderos o depósitos de combustibles minerales, y los criaderos o depósitos de materias bituminosas; pero se comprende desde luego que no existiendo frente a la propiedad de la nación, única propiedad verdaderamente tal, plena y perfecta, otra propiedad privada, que el dominio directo consentido por dicha propiedad plena y perfecta de la nación, y sometido al derecho de reversión que la misma nación puede ejercer en todo caso, la propiedad que el artículo de referencia asigna a los dueños de los terrenos sobre los criaderos o depósitos de combustibles minerales y de materias bituminosas minerales también, no puede ser otra cosa que el mismo dominio directo consentido por la propiedad plena y perfecta de la nación y sujeto al derecho de reversión, puesto que en ese dominio consiste la propiedad privada. No puede ser de otra manera, pues es claro de meridiana claridad, que el artículo 2o. de que se trata, no podría dar a los dueños de los terrenos sobre los combustibles y materias bituminosas minerales, un derecho de propiedad de mayor extensión que el que podían tener sobre los terrenos mismos. Debe entenderse por lo tanto, que el verdadero sentido del artículo 2o. es el de que los derechos de dominio en que consiste la propiedad privada, comprenden los derechos a los criaderos de combustible y de materias bituminosas minerales. Ninguno, pues podrá tener por virtud del artículo 2o. de la Ley Minera de 25 de noviembre de 1909, sobre los combustibles y materias bituminosas minerales, más derechos que los de dominio en la forma de propiedad privada que le corresponden sobre los terrenos a los cuales dichos combustibles y materias bituminosas se consideren anexos.

Pero hay más. El derecho de los dueños de los terrenos a los criaderos de combustibles y materias bituminosas, no puede considerarse como absoluto. Supone el trabajo preciso de determinar la accesión de las materias de dichos criaderos a los terrenos, para que el dominio de éstos comprenda el de aquéllas. El derecho de los dueños de los terrenos sobre las aguas de lluvia que sobre los mismos terrenos caigan, o sobre las aguas subterráneas que en los propios terrenos broten, a menos de que espontáneamente se depositen o salten sobre los repetidos terrenos, no podrán nacer sino desde el momento en que se haga la ocupación de unas o de otras, por el represamiento de las primeras o por el alumbramiento de las segundas; en uno y en otro caso, el derecho no nacerá sino del hecho de la accesión. Así, pues, lo que en realidad concede a los dueños de los terrenos el artículo 2o. en que me ocupo, es el derecho de incorporar por accesión al dominio de los mismos terrenos, las materias combustibles y bituminosas minerales que en el subsuelo se pueden encontrar, sin necesidad de previa concesión, que es exactamente lo mismo que concedía a los dueños de los terrenos el artículo 4o. de la Ley Minera de 6 de junio de 1892.

Cierto es que el artículo 3o. de la Ley Minera de 25 de noviembre de 1909, dice así: "Son aplicables al régimen de la propiedad minera, en todo lo que no esté prevenido en la presente ley, las disposiciones del código civil del Distrito Federal, relativas a la propiedad común y a sus desmembra-



mientos", y es cierto que el artículo 731 del citado código civil, dice: "El propietario de un terreno, es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y por lo que podrá usarlo y hacer de él todas las obras, plantaciones y excavaciones que quiera, salvas las restricciones establecidas en el título de las servidumbres y con sujeción a lo dispuesto en la legislación especial de minas y en los reglamentos de policía"; pero es evidente de plena evidencia, que el derecho de propiedad no puede ir más allá de los límites a donde alcance el dominio, como expuse con extensión en la carta que completa este memorándum. Los terrenos en que se encuentran los antípodas, están seguramente, debajo de cualquier terreno, y sería absurdo suponer que el derecho del dueño de este terreno, por virtud del artículo 731 del código civil del Distrito Federal, podría alcanzar hasta el dominio del terreno de los antípodas. La misma enumeración de las facultades de disposición que hace el artículo de que se trata, convence de que se considere el dominio en que consiste la propiedad, reducida a los límites de la efectividad de él. De ninguna manera puede aceptarse que llegue hasta comprender el subsuelo. Siendo así, el texto del artículo 731 del código civil del Distrito Federal, aplicable a toda la República por virtud de lo dispuesto en el artículo 3o. de la Ley Minera de 25 de noviembre de 1909, en nada modifica la interpretación que acabo de hacer del artículo 2o. de la misma ley.

Así pues, por virtud de todo lo expuesto respecto de los artículos 1o. 2o. y 3o. de la Ley Minera, vigente aún, de 25 de noviembre de 1909, la condición de los que adquirieron en propiedad terrenos para exploraciones y explotaciones petrolíferas, en el periodo corrido desde la citada ley minera, hasta el artículo 27 de la Constitución de Querétaro, es exactamente igual a la condición de que los que adquirieron terrenos con los mismos fines, desde la primera ley minera de 6 de junio de 1892, hasta la ley minera vigente de 25 de noviembre de 1909; esto es, los que no lograron la adquisición, no llegaron a adquirir derecho alguno, como no sea el de preferencia a que tratándose de los otros me referí.

El artículo 27 de la Constitución de Querétaro, no alteró en manera alguna los derechos adquiridos durante el nuevo periodo en que me ocupo.

Parece inútil tener que asentar aquí, que los arrendatarios de terrenos para exploraciones y explotaciones petrolíferas, están en el mismo caso de los dueños de los terrenos, puesto que ejercitan en nombre de éstos, los derechos que a ellos deben corresponder sobre los terrenos de su dominio. No sólo, como algunas compañías, incorporando a sus terrenos arrendados, han llegado a formar verdaderos latifundios petroleros a su disposición, para la aplicación de las disposiciones relativas a la extensión superficial de las accesiones y para la posibilidad de los denuncios en las zonas restantes, deben considerarse todos los predios así incorporados como unidades e integrados en uno solo, en cuanto no haya entre la superficie total de ellos, solución alguna de continuidad.

La primera ley del petróleo de 24 de diciembre de 1901, llevaba un artículo transitorio que literalmente decía:

"Las empresas que para la exploración o explotación de petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno existan legalmente constituidas a la fecha de la publicación de esta ley, quedarán tal cual existen, respetándose los derechos legítimamente adquiridos por ellas; salvo el caso de que las mismas empresas prefieran someterse a las prescripciones de la presente ley, para lo cual se les otorga un plazo de tres meses, contados desde la fecha de la publicación de la ley, para que ocurran a solicitarlo así a la Secretaría de Fomento."

El artículo que acabo de insertar se refiere seguramente a las empresas constituidas por virtud del artículo 4o. de la Ley Minera de 6 de junio de 1892; pero ya se trate de esas empresas ya de algunas otras creadas por virtud de disposiciones administrativas especiales, es claro que están en las mismas condiciones de los casos estudiados antes; ya sea que hayan guardado su condición anterior, ya que se hayan acogido a la nueva ley, los derechos que tenían no han podido variar. Si por virtud de esos derechos determinaron la adquisición, adquirieron derechos de propiedad; si tal adquisición no lograron, no adquirieron otro derecho que el de preferencia.

El derecho de preferencia a que me he referido en diversas ocasiones, merece atención especial. De un modo general en materia administrativa, se observa la práctica de conceder una preferencia efectiva al primer solicitante, aunque ha habido en nuestro país ministros como el señor licenciado don Olegario Molina, que siéndolo de Fomento, había adoptado el criterio resuelto de favorecer con las concesiones autorizadas por las leyes, no a los primeros solicitantes, sino a aquellos de los solicitantes que le parecían tener más medios de aprovechar las concesiones que pedían. Pudiera decirse en rigor, que en la generalidad de los casos tantas razones había para justificar lo uno, cuantas había para justificar lo otro; pero tratándose del aprovechamiento de las cosas de uso común, como las del subsuelo, en el supuesto de que la razón de la necesidad de considerarlas con ese carácter para mejor hacer su distribución, se apoya en que todos tienen igual derecho a exigir las y a reclamarlas, y de que ellas deben ser distribuidas entre todos quienes puedan y quieran aprovecharlas, parece natural, lógico y debido, que se conceda al primer solicitante que ha sostenido su solicitud, un derecho de preferencia de que no pueda ser privado sin razón, y esto sería tanto más justo cuanto que en el caso de los solicitantes para sostener sus solicitudes, o mejor dicho, sus concesiones, han tenido que hacer grandes gastos. La preferencia pues que por virtud de las concesiones adquiridas y de los gastos hechos para conservarlas y para aprovecharlas pueden tenerse en la actualidad, deben ser un verdadero derecho del que nadie podrá ser privado sino en el caso de faltar a las estipulaciones precisas de dichas concesiones o en el de contravenir leyes expresas que contengan esa sanción.

México, febrero de 1919.

*Andrés Molina Enríquez.*