

LAS CONFERENCIAS DE BUCARELI.* (Fragmento)

ALBERTO J. PANI

IV

Dedicada la cuarta sesión de las *Conferencias de Bucareli* a la consideración por los Comisionados de las cuestiones presentadas por el señor Warren, en las quinta y sexta sesiones, verificadas el 18 y 19 de mayo de 1923, contestó la Comisión Mexicana a la pregunta de la Americana, expresando el criterio del Gobierno de México sobre la irretroactividad del artículo 27 constitucional y explicando su política petrolera. En lo que sigue trataré de condensar, sin pizca de adulteración, el texto de las actas de las dos referidas sesiones. El Lic. González Roa fué, durante todas las *Conferencias*, el portavoz de la Comisión Mexicana.

"El Gobierno Mexicano, en la aplicación del artículo 27 de la Constitución de 1917 -comenzó exponiendo el Lic. González Roa- ha dirigido su política a la protección de los *derechos adquiridos*. Desde la expedición del primer decreto derivado del artículo 27 se dió una preferencia general a todos los superficiarios y después, por el artículo 1º del decreto del 12 de agosto de 1918, se declaró que todos aquellos fundos en que hubiera habido una inversión de capital, serían *indenunciabiles*, excepción hecha del superficiario. Como diversas compañías petroleras y particulares acudieron al recurso constitucional del amparo quejándose de que el artículo 27 de la Constitución de 1917 era aplicado retroactivamente, la Suprema Corte de Justicia falló en cinco casos que dicho artículo.... no debería aplicarse en su párrafo 4º a aquellas compañías o particulares que hubieran ejecutado un acto positivo, antes de dicha Constitución, por el cual se indicara su intención de explotar el petróleo. Según esos fallos... quedan amparados no sólo los que originalmente hubieren ejecutado tales actos positivos, sino también cualquier causahabiente de ellos..."

Continuó manifestando el Lic. González Roa que las decisiones de la Suprema Corte de Justicia,

"de las cuales sirve como ejemplo la que fué dada en el amparo de la "Texas Oil Company... no pueden entenderse en materia de *derechos adquiridos*. En apoyo de esto no sería necesario citar como un precedente la Ley Española de Partida, por ser extraordinariamente radical, bastando únicamente mencionar la autoridad de los jurisconsultos franceses, ya que en el sistema de legislación civil de México está en gran parte inspirado en el Código Napoleón..."

Recurrió al efecto, a varios autores -Baudry-Lecantinerie, Merlin, Planiol, Laurent- algunas de cuyas citas, diré entre paréntesis, estaban consignadas en el Memorándum Confidencial *Los Derechos legalmente adquiridos y el artículo 27 de la nueva Constitución* que, escrito por el Lic. Fernández Mac Gregor, Consultor de la Secretaría de Relaciones Exteriores, había sido entregado en 1922 al Presidente Obregón. Como coincidían todos los tratadistas mencionados en cuanto al objeto perseguido, sólo reproduciré, omitiendo lo redundante, una parte de los conceptos de los dos primeros, que se complementan.

Comentando el principio de la no retroactividad de las leyes, asienta Baudry-Lecantinerie;

"Toda ley nueva constituye, a los ojos del poder de donde emana, un progreso sobre la legislación anterior. Para sus autores dicha ley reglamentará, mejor que la precedente, ciertas relaciones jurídicas. El interés social exige, para que la legislación más reciente tenga su efecto bienhechor, que se aplique tan completamente como sea posible y, *por consiguiente, aun a las relaciones nacidas antes de su aplicación*. Esta aplicación, sin duda, va a herir ciertos intereses privados, a deshacer ciertos cálculos, a quitar ciertas esperanzas. Pero el progreso se compra a ese precio y, por otra parte, nadie puede perjudicarse realmente por

* Ed. Jus, México, 1953.

la extensión de la ley, desde que ella no despoja de ninguna ventaja adquirida. *Contra "los derechos adquiridos", al contrario, la ley nueva no puede hacer nada; su fuerza debe expirar allí donde encuentre un derecho verdadero, consagrado por la antigua ley, bajo el imperio de la cual ha nacido....* Toda la dificultad del asunto .y no es de las menos graves- consiste, pues, en definitiva, en la distinción de lo que se llama comúnmente "derechos adquiridos" o simplemente derechos, intereses y expectativas".

"Por derechos adquiridos -dice Merlin- deben entenderse las facultades legales regularmente ejercidas y por expectativas o intereses aquellas facultades legales que no estaban regularmente ejercidas en el momento en que se verificó el cambio de legislación".

También citó el *Estudio sobre la Legislación del Subsuelo* del abogado mexicano don Fernando Vega:

"La ley no debe tener efecto retroactivo; nadie duda de esta verdad; pero la retroactividad ponderada por nuestro pacto federativo, es la que viola los *derechos adquiridos*, porque nuestra Constitución no prohíbe la retroactividad de las leyes de procedimientos, ni la de las leyes penales que mejoran la condición del reo, etc. No violar *derechos adquiridos*, esta es la frontera del poder en materia legislativa. Merlin dice que no se conceptúan como derechos adquiridos los simplemente facultativos o las facultades derivadas de la ley, porque tales facultades no vienen a afectar la forma de derechos en tanto que se ejercen y por el ejercicio de ellas la cosa de que son objeto ha venido a nuestro patrimonio..."

Y adelante comenta:

"...el acto de transmisión contenido en el artículo 10 del Código de Minería, fué una concesión del legislador, igual enteramente a la que hace a todos los concesionarios de minas de oro y plata, sin más diferencia que a éstos los obliga al pago de un impuesto, como condición para mantener viva la propiedad... y sin que pueda decirse que aquella declaración de propiedad fuera una restitución de derechos ocupados arbitrariamente por anteriores legisladores".

El Lic. González Roa continuó explicando que hay, pues, una considerable diferencia entre un *derecho adquirido* y una simple expectativa, y que,

"en el caso de ésta, la legislación puede cambiarse sin causar daño a nadie, como puede, por ejemplo, suceder con la legislación sobre el aprovechamiento de los tesoros. El Código Civil de México da, en efecto, en la actualidad, la mitad al descubridor y la mitad al superficiario, pero mientras el tesoro no haya sido descubierto, esa legislación puede cambiarse".

"En estas condiciones -concluyó el portavoz de la Comisión Mexicana- están completamente protegidas contra la aplicación del artículo 27 de la Constitución actual, en su párrafo cuarto, todas aquellas personas o sus legales causahabientes que, antes de la promulgación de dicha Constitución, hubieren ejecutado un acto positivo... que indique el deseo de aprovechar el subsuelo".

Hasta aquí la quinta sesión. En la siguiente, el Lic. González Roa reanudó su exposición de la víspera expresando que, dado a conocer el criterio del Gobierno de México sobre la aplicación del Artículo 27 Constitucional en relación con los superficiarios que hubieren ejecutado un acto positivo con fines de explotación petrolera, había que hacer lo propio respecto de los superficiarios que no hubieren ejecutado tal acto. Al efecto, expuso que la política del Gobierno

"a pesar de que conforme a la interpretación de las leyes mexicanas y a los principios fundamentales del Derecho Universal se les podría considerar sin *derecho adquirido*, ha sido no privarlos del beneficio de explotar el subsuelo".

Ciertamente, la legislación entonces en vigor les daba una preferencia para denunciar, y no obstante que una gran parte de ellos no aprovechó esa preferencia dentro del término prescrito por la ley, la administración continuaba dándola, según los acuerdos del 17 de enero de 1920 y 8 de enero de 1921. Demostró su aserto con la lectura de dichos acuerdos.

"Así las cosas -siguió diciendo el Lic. González Roa-, lo único que subsiste prácticamente respecto de los superficiarios que no han ejecutado un acto positivo de la naturaleza mencionada, es un cambio de sistema en la legislación para aquellos que quisieran aprovecharse de la preferencia ofrecida. Esto no les causa ningún perjuicio y es conforme con los precedentes legislativos de la Nación, pues no hace muchos años, los dueños de aguas colocadas bajo el dominio privado fueron llamados a canjear sus títulos privados por los títulos expedidos por el Gobierno Federal y sujetos a una nueva legislación".

El nuevo sistema no implicaría sustracción de derechos,

"pues conforme a la legislación civil del país, no puede haber posesión sino mediante algún acto que indique que se tiene el deseo de poseer la cosa..."

"El Derecho Inglés y el Derecho Americano -copio aún el discurso del Lic. González Roa- dan la propiedad de los minerales al dueño de la superficie sin restricción alguna. Tal derecho existe desde tiempo inmemorial, incorporado a la legislación civil, mientras que en México el principio es que todo el subsuelo pertenece a la Nación, y sólo las leyes de 1884 y subsecuentes, tales como las de 1892 y 1909, dieron al superficiario el derecho de aprovechar ese subsuelo, sin necesidad de concesión alguna. Por lo tanto, puede decirse que, en virtud de esas leyes, la Nación hace

una donación de una propiedad a los particulares. Examinando la cosa así, resulta que se trata de una verdadera donación y que ésta, para ser perfecta, necesita, conforme a los preceptos del Código Civil de México, entre los cuales puede citarse el artículo 2603, la aceptación del donatario, para que así la donación quede con el carácter de irrevocable. Esto explica el alcance de las recientes decisiones de amparo de la Suprema Corte".

"Todo esto está de acuerdo -sigue hablando el Lic. González Roa- con el Derecho del país, pues conforme a las doctrinas de Vallarta, sancionadas por la Suprema Corte, nunca puede considerarse renunciado por la Nación el poder de legislar sobre un derecho concedido por ella, sino en los casos en que haya un contrato y se haya recibido la correspondiente compensación, lo que no pasa en el caso del petróleo que se discute".

"Las autoridades del país -todavía son expresiones del Lic. González Roa- no han violado en esta materia el Derecho Internacional, pues corresponde a la Legislación interna y dentro de la soberanía de la Nación, la facultad de resolver sobre el alcance de los títulos de propiedad y sobre el derecho de posesión especialmente tratándose de una materia tan dudosa como la presente, pues hasta en los Estados Unidos ha habido diferentes opiniones sobre el régimen del subsuelo, las cuales han sido examinadas por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, que ha fijado su doctrina en varias sentencias. Entre éstas, puede citarse principalmente la de Walls, Procurador General del Estado de Wyoming vs. Midland Carbon Company".

En seguida, refiriéndose a la Ley Minera de 1884, recordó que conforme a las Leyes de Extranjería anteriores al Nuevo Régimen, el artículo 33 de la Constitución de 1857 y a la misma Ley de 1884 citada,

"los extranjeros no pueden alegar una condición privilegiada respecto de los nacionales, en lo que se refiere a la aplicación de las leyes civiles, pues en términos generales el sistema legislativo del país es que los extranjeros tienen los mismos derechos civiles que los mexicanos".

Añadió el Lic. Roa que

"en el presente caso no se trata de ocupación de la propiedad en forma de expropiación, pues por una parte se niega que haya propiedad por expropiar, y por la otra, la Nación simplemente recoge lo que el superficiario no aprovecha, por no hacer uso de su derecho de preferencia".

Para terminar su exposición, el Lic. González Roa declaró que el Artículo 27 Constitucional había sido dictado, de acuerdo con las tradiciones jurídicas de México, por graves consideraciones de interés público, entre las que mencionó algunas de ellas.

V

Brinco al 2 de agosto de 1923 -casi dos meses y medio- para reproducir textualmente el acta de la sesión de las *Conferencias de Bucareli* verificada ese día y en la que terminó el intercambio de impresiones sobre la cuestión petrolera. La Comisión Mexicana, por boca de su portavoz el Lic. González Roca, para concretar la exposición hecha en las sesiones de 18 y 19 de mayo anterior, se refirió a las consecuencias naturales del programa político y administrativo que el Presidente Obregón venía realizando desde el advenimiento de su Gobierno. Dividió sus declaraciones en cinco puntos, como sigue:

"I.- Es deber del Poder Ejecutivo Federal, conforme a la Constitución, respetar y hacer observar las decisiones del Poder Judicial. De conformidad con ese deber, el Ejecutivo ha respetado y hecho observar, y continuará haciéndolo así, los principios contenidos en las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia en el caso de la *"Texas Oil Company"* y en los otros cuatro casos semejantes de amparo, en que se declara que el párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución de 1917, no es retroactivo respecto de todas las personas que hayan ejecutado, con anterioridad la promulgación de dicha Constitución, algún acto positivo que expresare la intención del superficiario o de las personas capacitadas para ejercer sus derechos al petróleo en el subsuelo con el fin de usar u obtener el petróleo del subsuelo, tales como perforaciones, arrendamientos, celebración de cualquier contrato relativo al subsuelo, hacer inversiones de capital en terrenos con el objeto de obtener el petróleo del subsuelo, llevar a cabo obras de explotación y exploración del subsuelo, y en los casos en que el contrato relativo al subsuelo aparece que los otorgantes fijaron o recibieron un precio mayor del que se habría pagado por la superficie del terreno en virtud de haber sido comprado con el propósito de buscar el petróleo y explotar éste en caso de encontrarlo; y, en general, efectuar o ejecutar cualquier otro acto positivo, o manifestar una intención de carácter semejante a las anteriormente descritas aquí. De acuerdo con estas ejecutorias de la Suprema Corte, de los mismos derechos de que gozan los superficiarios que han ejecutado un acto positivo o manifestado una intención como la mencionada arriba, gozarán sus legales causahabientes o las personas que tengan los derechos al petróleo. La protección de la Suprema Corte se extiende a todo terreno o subsuelo respecto al cual se haya manifestado alguna de las intenciones arriba descritas, o sobre el cual se haya ejecutado alguno de los actos antes especificados, exceptuando los casos en que los documentos relativos a la propiedad de la superficie o al uso de la misma o del petróleo del subsuelo, establezcan alguna limitación".

"La anterior declaración ha constituido y constituirá en lo futuro la política del Gobierno Mexicano, respecto de esas

tierras y del subsuelo, en que, o en relación a las cuales, se haya ejecutado cualquiera de los actos antes especificados, o en relación a los cuales se haya manifestado, cualquiera de las intenciones antes especificadas; y el Gobierno Mexicano otorgará a los propietarios, causahabientes u otras personas capacitadas para ejercer los derechos del petróleo, permisos para perforar en tales tierras, sujetos únicamente a los reglamentos de policía, a los de sanidad y a las medidas de orden público y al derecho del Gobierno Mexicano para decretar impuestos generales".

"II.- El Gobierno, desde que la Suprema Corte dictó estas ejecutorias, ha reconocido y continuará reconociendo iguales derechos a todos aquellos propietarios o arrendatarios de terrenos o del subsuelo u otras personas capacitadas para ejercer los derechos del petróleo que se encuentran en condiciones semejantes a aquellas que obtuvieron amparo; es decir, a aquellos propietarios o arrendatarios de la tierra o del subsuelo u otras personas capacitadas para ejercer derechos al petróleo, que hayan ejecutado algún acto positivo de la índole ya descrita o manifestado alguna intención tal como se ha especificado arriba".

"III.- El Gobierno Mexicano, en virtud de los acuerdos del Presidente fechados el 17 de enero de 1920, y el 8 de enero de 1921, respectivamente, ha concedido y concede derechos de preferencia a todos los superficiarios o personas capacitadas para ejercer sus derechos de preferencia al petróleo en el subsuelo, que no han ejecutado un acto positivo tal como se ha mencionado arriba, mostrando su intención de hacer uso del subsuelo, o que no han manifestado una intención tal como se especifica arriba, de suerte que, siempre que dichos superficiarios o personas capacitadas para ejercer sus derechos de preferencia al petróleo del subsuelo deseen usar u obtener petróleo en dicho subsuelo, el Gobierno Mexicano les permitirá hacerlo, con exclusión de cualquier tercero que no posea título sobre la tierra o sobre el subsuelo".

"IV.- El actual Ejecutivo, en prosecución de la política que ha venido siguiendo hasta ahora, tal como se expresó arriba, y dentro de las limitaciones de sus poderes constitucionales, considera justo conceder, y continuará concediendo en lo futuro, como lo ha hecho en lo pasado, a los superficiarios o personas capacitadas para ejercer sus derechos de preferencia al petróleo, que con anterioridad a la Constitución de 1917 no hayan ejecutado algún acto positivo tal como se menciona arriba, o manifestado una intención tal como se especifica arriba, un derecho de preferencia sobre el petróleo y permisos para obtener el petróleo con exclusión de cualquier tercero que no posea título sobre el terreno o sobre el subsuelo, de acuerdo con los preceptos de la legislación vigente, tal como ha sido modificada por los acuerdos de enero 17 de 1920 y enero 8 de 1921, respectivamente, ya mencionamos. La anterior declaración en este párrafo respecto a la política del actual Ejecutivo no contiene el propósito de constituir una obligación por un tiempo indefinido de parte del Gobierno Mexicano, para otorgar derechos de preferencia a dichos

superficiarios o personas capacitadas para ejercer sus derechos al petróleo del subsuelo.

"V.- Los Comisionados Americanos han declarado, en nombre de su Gobierno, que el Gobierno de los Estados Unidos reserva ahora y reservará, en caso de que se reanuden las relaciones diplomáticas entre los dos países, todos los derechos de los ciudadanos de los Estados Unidos respecto al subsuelo bajo la superficie de tierras poseídas en México por ciudadanos de los Estados Unidos, o en las cuales tengan un interés, cualquiera que sea la forma en que lo posean o tengan, con arreglo a las leyes y a la Constitución Mexicana vigente antes del 1° de mayo de 1917, fecha de la promulgación de la nueva Constitución, y conforme a los principios del Derecho Internacional y de la equidad. Los Comisionados Mexicanos, sin dejar de sostener los principios anteriormente expuestos en esta declaración, pero reservando los derechos del Gobierno Mexicano conforme a sus leyes, respecto a tierras en relación a las que no se haya ejecutado ningún acto positivo del carácter especificado en esta declaración o en relación a las que no se haya manifestado ninguna intención del carácter especificado en esta declaración, así como sus derechos relativos a este particular conforme a los principios del Derecho Internacional, declaran a nombre de su Gobierno, que reconocen el derecho del Gobierno de los Estados Unidos a hacer cualquier reserva de los derechos de sus ciudadanos, o respecto de los derechos de sus ciudadanos".

En suma, agregó yo, la Política del Presidente Obregón en cuanto al párrafo cuarto del Artículo 27 Constitucional había consistido, consistía y seguiría consistiendo, según el punto primero de las declaraciones precedentes, en cumplir la obligación de respetar y hacer que se observen los cinco amparos de la Suprema Corte de Justicia, de los que el de la *"Texas Oil Company"* ha sido repetidamente mencionado; según el segundo punto, en haber generalizado -cosa de la más elemental justicia- el beneficio de los amparos a todos los casos semejantes; según el punto tercero y en virtud de un acuerdo del Presidente Carranza de enero de 1920 y otro del Presidente Obregón de enero de 1921, en conceder derechos de preferencia a todos los superficiarios que no hubieren ejecutado el acto positivo determinante de dichos amparos; según el punto cuarto, en continuar concediendo en lo futuro los mismos derechos de preferencia a los referidos superficiarios, *pero haciendo constar que tal propósito no implicaba el de constituir una obligación permanente del Gobierno Mexicano* y, finalmente, en reconocer -sin dejar la Comisión Mexicana de sostener todo lo que ha expuesto sobre la materia y previa la reserva de los derechos del Gobierno por ella representado- el derecho del Gobierno de los Estados Unidos a hacer cualquier reserva de los derechos de sus ciudadanos que hubieren adquirido tierras bajo el imperio de las leyes del Viejo Régimen.

Ante la imposibilidad de ignorar los fuertes intereses creados por la legislación *porfiriana*, contraria en el espíritu y en la letra, respecto del petróleo del subsuelo, al reivindi-

catorio Artículo 27 Constitucional del Nuevo Régimen, resulta aventurado, injusto y falso tachar las *Conferencias de Bucareli* de haber borrado la pureza original de este artículo. Lo que sí podría decirse y debería reconocerse es que la política del Presidente Obregón continuadora de la iniciada por el Presidente Carranza, de conformidad con la realidad mexicana y de cuya historia aquéllas *Conferencias* fueron un importante episodio, tendía a volver practicable el famoso Artículo 27 de nuestra presente Constitución, conciliándolo con los principios del Derecho Internacional.

El internacionalista Lic. don Genaro Fernández Mac Gregor examinó a través de las *Conferencias* el problema petrolero en el apéndice de la tercera edición del libro *La Cuestión Internacional Mexicano-Americana durante el Gobierno del Gral. don Alvaro Obregón* y resume su examen diciendo que

"el régimen obregonista había hecho, antes del reconocimiento, las mismas concesiones que el régimen del señor Carranza. No otorgó nada más en las Conferencias de Bucareli y, sin embargo, los Estados Unidos lo reconocieron".

VI

Retrocedo alrededor de dos meses, hasta el 1° de junio de 1923, fecha de las *Conferencias de Bucareli* en que fué iniciado el intercambio de ideas, puntos de vista y propósitos de los dos Gobiernos respecto de la cuestión agraria. Este intercambio requirió cuatro sesiones -la acabada de nombrar, las del 4 y el 19 de junio y la del 20 de julio del propio año- en que los portavoces de las dos Comisiones, esto es, los señores Warren y Lic. González Roa monopolizaron alternativamente el uso de la palabra, comenzando aquél, según lo convenido. El presente Capítulo condensará el acta de la primera de esas cuatro sesiones.

El señor Warren, sin considerar la conveniencia de la dotación de ejidos a los pueblos,

"llamó la atención sobre el hecho de que las leyes mexicanas habían concedido a los extranjeros el privilegio de adquirir tierras en México y que aquellos que habían adquirido legalmente tierras así como otra clase de propiedades con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917, estaban protegidos contra su expropiación por el Artículo 27 de la Constitución Mexicana de 1857 el cual expresa que:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización...."

Concluyó que el Gobierno de México no tenía el derecho de tomar tierras para ejidos sin haberlas compensado en efectivo.

Se refirió enseguida a la expropiación u ocupación de

tierras, construcciones y otras propiedades pertenecientes a ciudadanos americanos ó interesados en ellas, para conceder ejidos a los pueblos, en contravención de las limitaciones prescritas por el inciso III, que leyó, del artículo 14 de la Ley de 28 de diciembre de 1920.

Después, el señor Warren señaló violaciones, en perjuicio de sus conciudadanos, del artículo 2 del Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922, mediante las posesiones provisionales, a veces de enormes extensiones de terrenos otorgadas precipitadamente y de modo ilegal por los Comités Particulares Ejecutivos y que debería impedir, pues tiene poderes para ello, la Comisión Nacional Agraria. Agregó que era necesario desposeer a los que hubieren sido ilegalmente favorecidos con semejantes posesiones provisionales. A continuación dió lectura a estos artículos del mismo Reglamento Agrario: el número 3, que excluye del derecho de solicitar ejidos a los grupos de trabajadores *acasillados* en las haciendas no calificadas en las categorías políticas que señala el artículo 1° de la Ley; el 5, que marca los casos de improcedencia de las restituciones de ejidos, tales como el de las tierras tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley del 25 de junio de 1856 y el de las que no excedan de cincuenta hectáreas y hayan sido poseídas por más de diez años; el 14, que exceptúa de la dotación de ejidos las propiedades de determinada extensión, calidad y naturaleza; el 16, que declara a los llamados "barrios" de algún pueblo, ciudad o villa sin derecho para solicitar ejidos; el 18, que especifica las propiedades -edificios, huertas, ciertas plantaciones y las obras de captación y conducción de aguas- que no deben estar comprendidas en las dotaciones de ejidos; los artículos 20 y 22, que respectivamente se refieren a los cultivos cíclicos y a los censos agrarios y, por último, el 23, que enumera los individuos que no deben figurar en esos censos.

Leídos los mencionados artículos del Reglamento Agrario, el señor Warren citó -del Documento Mexicano No. 1- una parte de la comunicación fechada el 31 de marzo de 1923, que el señor Pani; Secretario de Relaciones Exteriores, envió al Encargado de Negocios de la Embajada de los Estados Unidos en México, y que es como sigue:

"...la presente Administración logró apagar dichos focos y restablecer la paz en todo el territorio nacional, más que mediante la fuerza militar y el derramamiento de sangre, por efecto de la pronta aplicación de las leyes agrarias. Nadie duda que, ante tal dilema, la solución adoptada fué la más humanitaria y económica -a pesar de la inevitable lesión de algunos intereses agrícolas particulares nacionales y extranjeros- porque la represión por la fuerza, da resultados inciertos y transitorios, habría afectado necesariamente los intereses agrícolas, urbanos, industriales y morales de todo el país, con su eterno cortejo de males de toda índole. Este hecho innegable justifica suficientemente la precipitada acción que el Ejecutivo Federal tuvo que realizar para restituir o dotar rápidamente de ejidos a los pueblos, tomando las tierras necesarias para ello de las haciendas circunvecinas, aun aplazando la indemnización de las expropiaciones y afectando, por consiguiente, una

parte de los intereses agrícolas nacionales y extranjeros de la República; pero en la proporción de las respectivas extensiones poseídas, es decir, infinitamente más las propiedades mexicanas que las españolas, cuatro o cinco veces más éstas que las americanas, etc. Naturalmente, debido a la precipitación con que el Gobierno ha tenido necesidad de obrar, con el fin de estar bien seguro de obtener luego la pacificación general del país y evitar los daños mayores y verdaderamente irreparables de la guerra civil, no pudo organizar eficientemente el personal relativo -hay que recordar, en ese respecto, que la defectuosa organización administrativa es un mal del que adolecen aun los países más civilizados de la tierra y que este mal tuvo que agravarse en México por consecuencia de los últimos años de anarquía revolucionaria- y ante las ansias populares de tierras, largamente contenidas, el noble entusiasmo, casi explosivo, de algunos agraristas y las maquinaciones de los agitadores políticos que encontraron un campo propicio para desenvolverse, no fué posible, en muchas ocasiones, que la actuación oficial se mantuviera dentro de la más estricta legalidad".

El señor Warren presentó algunos casos concretos de excesos cometidos en propiedades americanas y afirmó que en los Archivos del Departamento de Estado de Washington y en numerosas comunicaciones recibidas por los Comisionados Americanos había pruebas amplias de la ocupación ilegal de construcciones y tierras.

"El señor Warren dijo entonces -copio textualmente éste y los párrafos que siguen del acta de la sesión- que los Estados Unidos sostienen que, conforme a las reglas del Derecho Internacional, no puede haber expropiación de tierras, derechos de aguas u otras propiedades pertenecientes a ciudadanos americanos, cualquiera que sea la forma en que tengan su interés, que hayan sido legalmente adquiridos antes del 1º de mayo de 1917 bajo las leyes de México y la Constitución de 1857, sin indemnización en efectivo por su justo valor al tiempo de efectuarse la expropiación.

"Declaró que el Gobierno de los Estados Unidos tenía entendido que el fraccionamiento de haciendas o tierras por el Gobierno Federal o por cualquiera de los Gobiernos de los Estados, así como el pago de una parte de dichas haciendas o tierras en bonos, ya sean bonos federales o de los Estados, no estaba en ninguna manera relacionado con la ocupación de tierras para ejidos de pueblos y aldeas. Y añadió que los Estados Unidos no podrían admitir la aserción del Gobierno Mexicano al derecho de declarar nulos y sin valor los títulos legítimos de propiedades o derechos de propiedad adquiridos por ciudadanos americanos o de hacer donación de los mismos basándose en la exigencia de dotaciones antiguas, concesiones o posesiones comunales.

"Dijo además el señor Warren que el señor Pani, en la nota que acaba de mencionarse, declara que el Gobierno Mexi-

cano está ya en condiciones de proceder a la indemnización legal por las expropiaciones que hayan llevado a cabo. Dijo enseguida que los Estados Unidos no pueden reconocer ningún derecho de México bajo los preceptos de cualquier ley, como derecho legal, a pagar en bonos u obligar a los ciudadanos americanos a aceptar bonos como compensación por tierras, cualquiera que sea la forma en que tengan su interés, que les hayan sido o les puedan ser expropiadas para ejidos de pueblos y aldeas. Agregó que la indemnización que el Gobierno de los Estados Unidos cree que México debería pagar por estas tierras, es su justo valor en efectivo al tiempo de la expropiación y que el pago de bonos que no sean inmediatamente convertibles en moneda sobre la base de su valor a la par y aceptables por el propietario de las tierras, no puede en manera alguna ser considerado como indemnización conforme a la Constitución de 1857 o conforme a las reglas del Derecho Internacional. Pagando en bonos -agregó- no solamente se viola el artículo 27 de la Constitución Mexicana de 1857, sino que se violan, igualmente, los principios establecidos por el Derecho Internacional".

Un añadido mío para reforzar la aseveración relativa al impulso dado por el Presidente Obregón a la acción agraria de su Gobierno y recordar los progresos realizados, a pesar de la rebelión de De la Huerta, tachada justificadamente por alguien de antiagrarista y contrarrevolucionaria. Utilizaré para ello la muy autorizada opinión expuesta por Eyley N. Simpson, que ha estudiado tan profundamente nuestro problema agrario, en su notable y bien documentado libro *Unica salida para México: el Ejido*.

No hacía aún un mes, el 28 de diciembre de 1920, de haber tomado posesión de su alto puesto, cuando el Presidente Obregón expidió la Ley de Ejidos, que fué el primer intento de reglamentación detallada de las partes relativas del Decreto del 6 de enero de 1915 y del Artículo 27 Constitucional. Aunque se convenga en la torpeza e insuficiencia que le achaca el citado autor, inmediatamente después dice:

"...la Ley de Ejidos de 1920 fué, sin embargo, importante como una prueba de las intenciones de Obregón... significa que habían terminado para siempre las vacilaciones y retrocesos que caracterizaron al régimen de Carranza. La Reforma Agraria y, sobre todo, la entrega de ejidos a los pueblos, debía sacarse del reino de las promesas piadosas para colocarla en el mundo de los hechos reales..."

En diciembre de 1921 el Presidente Obregón desvinculó del Artículo 27 Constitucional una reforma al Decreto de enero de 1915 que obstaculizaba y retardaba la posesión de las tierras necesarias para los ejidos de los pueblos. Se restituyó así a las Comisiones Agrarias de los Estados el derecho de hacer concesiones provisionales y se apresuró la marcha de la Reforma Agraria, en su aspecto ejidal.

Derogada la Ley de Ejidos, fué nombrada una Comisión para que estudiara el problema y el Presidente Obregón, como resultado de ese estudio, expidió el Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922, el cual "representa -según el autor que venga citando- la tercera piedra miliar en la historia de la Reforma Agraria Mexicana: primero, el Decreto de 1915, después el Artículo 27 de la Constitución de 1917 y luego el Reglamento de 1922. No sólo introduce éste, por primera vez, cierto orden y sistema en el problema ejidal, sino que marca una transición de los sentimientos a los hechos. Hasta 1922, el espíritu de la Reforma Agraria era de venganza y reivindicación; después de 1922 podía percibirse una tendencia a concebir el programa como un problema económico y social, una cuestión técnica de cómo podían distribuirse mejor los recursos agrícolas de la nación. En la mente de la mayoría de las personas no se ponía ya en duda el derecho de los pueblos a las tierras; el problema era, más bien, cómo debería hacerse efectivo ese derecho".

El Reglamento de 1922 -del que leyó el señor Warren casi todo el articulado, dándole motivo el artículo 2 para una parte de su requisitoria- señaló el camino.

Para el objeto de la presente adición no se necesita seguir el análisis del Reglamento Agrario que se hace en el libro de donde tomo estas notas. Pasaré por alto ese análisis y mencionaré que el Gobierno del Presidente Obregón inició otros dos esfuerzos importantes encaminados a poner la tierra en manos del pueblo. El primero de ellos fué la Ley de Tierras Ociosas, que autorizaba a los Municipios a entregar tierras labrantías de propiedad privada no sembradas, a quien quisiera cultivarlas. Se pagaba al dueño, como alquiler, un pequeño porcentaje de la cosecha. Bastaba el hecho de ser ésta levantada, para que las tierras volvieran a sus legítimos poseedores. El siguiente esfuerzo fué la Ley del Patrimonio Familiar del 2 de agosto de 1923, comparable, en cierto modo, a la legislación del *homestead* de los Estados Unidos. Esta Ley, con la serie de decretos después promulgados, tendía a poner los terrenos nacionales a disposición de los colonos. Cualquier mexicano mayor de 18 años podía obtener las tierras de que se trata en dimensiones que variaban entre 25 y 200 hectáreas, según que fueran de regadío o temporal, ocupándolas y sembrándolas durante un lapso de dos años, al cabo de los cuales el ocupante recibía su título de propiedad.

También cabe mencionar, por último, al referirse a la legislación del período 1920-1924, la ley que, al principio de ese período, creó la Deuda Pública Agraria y su reglamentación de 1922.

La política del Presidente Obregón produjo, a pesar -repito- de la fuerza retardatriz de la rebelión delahuertista, un gran avance de la Reforma Agraria y pavimentó el camino para la aceleración de su futura marcha: se triplicaron con creces, respecto del cuatrienio anterior, los números de pueblos y ejidatarios favorecidos y la superficie de tierras repartidas.

VII

En este capítulo voy a reproducir exacta e íntegramente el acta de la sesión de las *Conferencias de Bucareli* celebrada el 4 de junio de 1923 para que el Lic. González Roa, en nombre de la Comisión y el Gobierno de México, contestara la exposición del señor Warren sobre la *cuestión agraria*.

"Comenzaron -los Comisionados Mexicanos- por manifestar, como lo habían hecho ya, que la Constitución de 1857 y las leyes de extanjería establecen que los extranjeros residentes en México están sujetos a las mismas leyes que los mexicanos y no pueden reclamar privilegios especiales.

"Refiriéndose a la cuestión agraria en México, manifestaron que ella ha sido la fuente principal de los trastornos que ha sufrido el país, y que la paz de que actualmente se disfruta se debe, principalmente, a los esfuerzos del Gobierno Nacional para solucionar ese problema.

"Agregaron que el problema agrario es de una índole tan seria, que el Gobierno Nacional se ha visto obligado a darle inmediata solución mediante la aplicación de métodos especiales. Las expropiaciones hechas con el fin de dotar de ejidos a ciertos núcleos de población, son de carácter enteramente excepcional, pues en los casos ordinarios de expropiación por razones de utilidad pública, la Constitución Mexicana establece un sistema general de expropiación que tiene por base la compensación inmediata en efectivo.

"Los Comisionados Mexicanos manifestaron en seguida que la cuestión ejidal había dado lugar a una legislación muy extensa, de la cual el señor Warren había mencionado ciertos preceptos, y que toda esa legislación demostraba los esfuerzos del Gobierno Nacional para resolver el problema de tal manera que cause las menores dificultades posibles. Agregaron que aunque, como es natural, puedan haberse cometido algunos excesos, el Gobierno Nacional ha procurado siempre, por todos los medios a su alcance, cumplir con la ley en todos los casos, incluyendo los casos de posesión provisional ordenada por las autoridades locales conforme al artículo VIII de la ley constitucional de 6 de enero de 1915. En apoyo de este aserto, los Comisionados Mexicanos leyeron la siguiente cita tomada del *Memorandum* del señor Pani, intitulado *La Cuestión Internacional entre México y los Estados Unidos*, que fué presentada a los Comisionados Americanos en la sesión de apertura, y de que fué marcado *Mexican Document N° 1* (Documento Mexicano No. 1):

"Si es cierto, pues, que los procedimientos por los cuales se ha hecho la dotación y la restitución de ejidos han participado, en general, de las asperezas inherentes al empuje revolucionario que los engendró y en algunas ocasiones -preciso es confesarlo- hasta en forma un tanto ilegal, haciendo así más lamentables los daños producidos en las grandes propiedades afectadas, también es cierto

que todo eso, satisfaciendo de modo expedito un anhelo popular siempre contrariado, contribuyó a restablecer la paz y que, en la consolidación definitiva de ésta, jugará un papel muy importante la completa solución del problema agrario, mediante procedimientos estrictamente legales y suavizados por un amplio espíritu de conciliación.

"Los Comisionados Mexicanos manifestaron a continuación que la extensión de un ejido ordinario, con anterioridad a la legislación vigente, era aproximadamente de mil setecientos cincuenta y cinco hectáreas, teniendo en cuenta los errores ordinarios de deslinde, aunque en algunos casos se habían dado ejidos de cerca de 7,000 hectáreas.

"Sin embargo, la legislación vigente en la actualidad, con el fin de no dar a los pueblos más tierra de la necesaria o de dotarlos de menos de la que necesitan, ha establecido como norma para fijar el tamaño del ejido, las necesidades reales de los pueblos, teniendo debidamente en cuenta el censo, la naturaleza de la tierra y sus distancias de los núcleos de población. Por consiguiente, el tamaño de los ejidos dotados con arreglo a la legislación vigente no es igual al que se señalaba anteriormente, aunque en la gran mayoría de los casos el tamaño de los ejidos dotados no ha alcanzado la extensión de 1,755 hectáreas a que antes se ha hecho referencia.

"Agregaron que, con el fin de pagar por las expropiaciones de tierra para ejidos, el Gobierno expidió el decreto de 10 de enero de 1920, y su Reglamento de 26 de enero de 1922. De acuerdo con lo que previene ese decreto y su Reglamento, se emitirán bonos para el pago de tierras expropiadas para ejidos. Estos bonos devengarán un interés de 5% anual, a contar de la fecha de la expropiación, y serán amortizados en veinte años. El Gobierno Mexicano recibirá dichos bonos a la par en pago de terrenos baldíos y nacionales; en pago de intereses o del precio de compra de las tierras de que se dotó a los pueblos y que sean vendidas a los vecinos; y como garantía en todos aquellos casos en que por virtud de un contrato o concesión se requiera o puede requerirse un depósito en bonos de la Deuda Pública. Para el pago de dichos bonos y sus correspondientes cupones, el Gobierno aplicará, sin excluir otras fuentes de ingreso, todos los ingresos que perciba el Erario, por la venta, a los vecinos de las respectivas localidades, de tierras que el Gobierno expropie por dotación de ejidos. El Gobierno no aplicará estos ingresos a ningún otro objeto. Además, los cupones serán recibidos por el Gobierno Federal en pago de cualquier impuesto federal.

"Los Comisionados Mexicanos declararon a continuación que la ley previene que el pago en bonos se hará únicamente por tierras expropiadas para ejidos con arreglo a las leyes vigentes, así como por las mejoras incorporadas en dichas tierras, en la inteligencia de que el valor de dichas mejoras será fijado por los Tribunales con ayuda de peritos.

"Agregaron que la razón especial de esta legislación, tanto por lo que respecta a la forma de pago como a la valuación de las tierras expropiadas, fué facilitar al Gobierno los medios de dar satisfacción inmediata a las necesidades públicas, resolviendo de esta manera un apremiante problema nacional, que tenía que ser resuelto cualquiera que fuese la situación económica del país.

"A continuación manifestaron que el Gobierno Nacional está negociando un empréstito especial para pagar en efectivo todas las indemnizaciones provenientes de expropiaciones de tierras dadas como ejidos; y que tan pronto como pueda obtenerse este empréstito, el Gobierno procederá a redimir los bonos no redimidos. Por otra parte, en caso de que la negociación de tal empréstito no tenga éxito, el Gobierno se propone acortar el plazo de pago de dichos bonos de acuerdo con las posibilidades financieras del Erario Federal, y recibir los bonos vencidos en pago de impuestos en la misma forma que los cupones. El Gobierno Mexicano hace algún tiempo comunicó al Gobierno Español su intención de negociar un empréstito con el fin de retirar dichos bonos, concediéndoles los privilegios antes citados.

"Agregaron que en estas circunstancias estimaban que los bonos tendrán un valor en efectivo y producirán una renta mayor que la de las tierras expropiadas. Esto es especialmente cierto en los lugares en que la crisis agrícola, que fué ocasionada no por destrucción revolucionaria, sino por la nueva organización económica del país, ha reducido considerablemente el valor de la propiedad rural.

"Considerando en seguida los métodos para establecer el valor de las tierras expropiadas, los Comisionados Mexicanos dijeron que la Constitución toma como base el valor fiscal, basándose principalmente en la manifestación hecha por los propietarios mismos.

"Este sistema de fijar impuestos por medio de manifestaciones hechas con respecto al valor de propiedades agrícolas, es el sistema general empleado para fijar impuestos prediales en la República. En consecuencia, los Comisionados Mexicanos no consideran que sea injusto tomar como base las manifestaciones de los propietarios, especialmente si se tiene en cuenta que, con motivo de la crisis agrícola que existe en el país, el valor de las propiedades rurales ha bajado notablemente. La situación ha cambiado con respecto a la gran diferencia que anteriormente existía entre el valor real y el valor fiscal. Esta baja considerable de valor se explica por el hecho de que las causas que anteriormente habían hecho subir el valor de las tierras, eran enteramente artificiales, como el Presidente Obregón, siendo Presidente electo, demostró a los miembros del Congreso durante una sesión extraoficial celebrada el 28 de octubre de 1920. La causa principal de esta alza, no obstante la inferioridad de los métodos usados por los agricultores, fué la elevación de los precios por el Arancel y la capitalización del trabajo del peón, como si éste fuera una parte integrante del suelo.

"Los Comisionados Mexicanos siguieron manifestando que desde el año de 1914, el Gobierno había dado a los propietarios diversas oportunidades para rectificar el valor fiscal. El 19 de septiembre de ese año se expidió un decreto con el fin de fijar el valor de la propiedad real en la República, que prevenía que esa determinación del valor fiscal serviría como base para fijar el valor en caso de expropiación. Más tarde, la Constitución de 1917 estableció las mismas bases. Los propietarios, sin embargo no rectificaron sus manifestaciones entonces, ni lo han hecho hasta ahora; pues a pesar de

que el 30 de mayo del presente año se expidió la reglamentación del decreto de 11 de octubre de 1922, cuyo objeto fué también fijar el valor de la propiedad real del país, los propietarios continuaron oponiendo resistencia al cumplimiento de la legislación a ese respecto.

"En estas circunstancias, el Gobierno Mexicano cree que los propietarios tuvieron oportunidad de colocarse en situación de no sufrir daños, y si algunos de ellos no han querido aprovecharse de esta oportunidad que les concede la ley, la culpa es de ellos.

"Los Comisionados Mexicanos dijeron, además, que según el acuerdo de 4 de mayo del presente año, lo dispuesto respecto a la valuación basada en el valor fiscal, solamente se aplica a la expropiación de tierras tomadas para ejidos con posterioridad al 1º de mayo de 1917, fecha de la promulgación de la Constitución vigente; y que este acuerdo fué dado a fin de acatar el principio general de no retroactividad".

VII

He aquí el acta de la sesión de las *Conferencias de Bucareli*, efectuado el 19 de junio de 1923, en que el portavoz de la Comisión Americana amplió su requisitoria contra el Gobierno de México sobre la *cuestión agraria*.

"El señor Warren expuso en nombre de los Comisionados Americanos que, si debido a la situación en que se encuentra México a causa de las revoluciones y trastornos consiguientes, el Gobierno Mexicano declara que su pretensión a expropiar tierras de ciudadanos americanos, cualquiera que sea la forma en que tengan su interés, para dar a pueblos y aldeas existentes en la actualidad, ejidos conforme a la definición que de ellos se hace aquí más adelante y bajo las condiciones que se mencionarán aquí en seguida, no constituye un precedente para México que lo autorice a expropiar cualquiera otra clase de propiedad, real o personal, para cualquier fin, como no sea mediante indemnización por su justo valor en efectivo al tiempo de efectuarse la expropiación, el Gobierno de los Estados Unidos tomará en consideración si en esas circunstancias estará dispuesto a aceptar para aquellos de sus ciudadanos que sean propietarios de tierras y reclamantes, cualquiera que sea la forma en que tengan su interés, bonos federales mexicanos de la emisión mencionada por los Comisionados Mexicanos en pago de su justo valor al tiempo de la expropiación, de tierras para dotar a pueblos y aldeas existentes en la actualidad, de ejidos conforme a la definición que de ellos se hace aquí más adelante.

"Expuso a continuación que esta resolución dependería de que los términos y condiciones de los bonos estuviesen de acuerdo con los términos y condiciones expuestos por los Comisionados Mexicanos; y de la celebración de una Convención General de Reclamaciones entre los dos Gobiernos, en caso de que este cambio de impresiones y declaraciones tenga por resultado la reanudación de las

relaciones diplomáticas entre los dos Gobiernos, bajo los términos de la cual un ciudadano cualquiera de los Estados Unidos cuyas tierras, cualquiera que se la forma en que tenga su interés, hayan sido expropiadas o sean expropiadas antes de la terminación de la Comisión creada por dicha Convención, tendrá el derecho de presentar a dicha Comisión una reclamación, por pérdida o daño, por cualquier injusticia proveniente de actos de funcionarios u otras personas que obren por el Gobierno Mexicano.

"El señor Warren manifestó que el Gobierno de los Estados Unidos entendería como una de las condiciones que el vocablo "ejido", en pago del cual se propone la aceptación de tales bonos federales, se refiere únicamente a una extensión de tierra dada o que se dé en lo futuro a un pueblo o aldea existente en la actualidad, que no exceda sustancialmente de un mil setecientas cincuenta y cinco (1,755) hectáreas, teniendo debidamente en cuenta los errores ordinarios de deslinde, y que circunde o esté adyacente a dicho pueblo o aldea.

"Por consiguiente -agregó- el Gobierno de los Estados Unidos entendería que en cualquier declaración que se haga aquí, como parte de estos procedimientos, por los Comisionados Mexicanos a nombre de su Gobierno o por los Comisionados Americanos a nombre de su Gobierno, o por cualquiera de los dos Gobiernos en lo sucesivo, respecto al pago de bonos federales por tierras expropiadas como ejido a un ciudadano de los Estados Unidos, cualquiera que sea la forma en que hubiere tenido o tenga su interés, el vocablo "ejido" se aplicaría a una extensión de tierra que no exceda sustancialmente de un mil setecientas cincuenta y cinco (1,755) hectáreas, como queda ya dicho por el señor Warren.

"Siguió diciendo que una de las condiciones sería que se tuviera por entendido que esta extensión es un máximo, y que en todos los casos las dotaciones se harían únicamente en proporción a la población de pueblos o aldeas existentes en la actualidad, a los cuales se hacen dotaciones de ejidos; que al hacer dichas dotaciones debe siempre tenerse debidamente en cuenta el tamaño de la propiedad de que se toman las tierras, las construcciones, acueductos, obras artificiales, cosechas, etc., en dichas tierras, los daños causados al remanente de la propiedad y en general, que los funcionarios u otras personas que obren por el Gobierno Mexicano no cometan actos ningunos que redunden en injusticia.

"Además -agregó- quedaría entendido entre los dos Gobiernos, como una de las condiciones, que de ninguna propiedad perteneciente a un ciudadano de los Estados Unidos o a una corporación, compañía, asociación o sociedad en que un ciudadano o ciudadanos de los Estados Unidos hayan tenido o tengan un interés al tiempo de la expropiación, podrá darse en dotación, expropiarse o tomarse una superficie mayor de mil setecientas cincuenta y cinco (1,755) hectáreas como ejido de un pueblo o aldea existente en la actualidad, sin dar una compensación por el interés total que allí tengan dichos ciudadanos de los Estados Unidos, sobre la base de que se pague en efectivo,