

## LA NACIONALIZACION DEL PETROLEO.\*

COMO SE LLEGO A LA NACIONALIZACION, Y COMO SE PRETENDE SUBSTITUIR AHORA EL DOMINIO DIRECTO POR EL DOMINIO PLENO, ESTABLECIENDOSE EL ESTADO COMO DUEÑO DEL DOMINIO UTIL.

Por el Ing. JOAQUIN SANTAELLA.

El régimen de la propiedad minera puede estar ajustado a tres sistemas jurídicos: el sistema de la accesión, que consiste en atribuir al dueño de un terreno la propiedad de todas las substancias que en él se encuentran a cualquiera profundidad; este sistema es el que rige en los Estados Unidos y rigió en México para el petróleo desde 1884 hasta 1917.

El segundo sistema consiste en desvincular de la propiedad del suelo, la propiedad de las substancias minerales, y establecer respecto a ellas el sistema de propiedad minera, el cual a su vez consiste en una división de los derechos comprendidos en el derecho de propiedad. Esta última separación se expresa diciendo que un propietario tiene el dominio directo, y con él la facultad de otorgar el aprovechamiento de las substancias minerales, mediante requisitos que él mismo impone para la adquisición y la conservación del referido derecho de aprovechamiento. El aprovechamiento de los recursos naturales obtenido en la forma antes expresada, constituye el dominio útil, que es la parte de dominio de que dispone su dueño, y que es una propiedad y no únicamente un derecho semejante al que disfruta el arrendatario de un bien cualquiera, porque este último no tiene la facultad de agotar en su provecho el bien arrendado, y el dueño del dominio útil sí puede captar y aprovechar todos los minerales de un yacimiento hasta agotarlo, mientras sea dueño del aprovechamiento.

El régimen de la propiedad minera en México, desde el siglo XVI hasta la fecha, ha sido el régimen de propiedad en que ésta se divide en dominio directo y dominio útil. Durante el dominio español, el dominio directo fue del soberano; y después, en el México independiente, de la Nación.

El petróleo ha estado sujeto a este régimen desde 1783 hasta 1884 y desde 1917 hasta la fecha.

En la actualidad hay la tendencia de establecer para la propiedad minera y petrolera, un tercer sistema, el de la propiedad plena por el Estado, eliminando al particular de esta propiedad. Este sistema solamente se aplica en Rusia.

Considero como la verdadera nacionalización del petróleo, la realizada en 1917 por nuestros constituyentes cuando aprobaron el art. 27 de la Constitución que nos rige, el cual comprendió en el mismo dominio directo de los minerales metalíferos al petróleo y a todas las mezclas naturales de carburos de hidrógeno.

Mientras estuvo en vigor el régimen de accesión para el petróleo se hicieron algunos intentos para que la Nación recobrase su dominio directo; el primero de marzo de 1905 el ingeniero Manuel Fernández Guerra y los licenciados Luis Ibarra y Lorenzo Elízaga presentaron a la Secretaría de Fomento un proyecto de ley con dicha tendencia. La Secretaría de Fomento envió dicho estudio a la Academia de Legislación y Jurisprudencia, consultándole la conveniencia de nacionalizar el petróleo. En el libro editado por la Secretaría de Industria en 1919 con el nombre del "Documentos Relacionados con la Legislación Petrolera Mexicana", se publicaron los estudios favorables a la nacionalización que presentaron a la Academia los señores licenciados Miguel Mejía, Francisco Béiztegui, Isidro Rojas y Alfredo Mateos Cardeña, los cuales a pesar de su ciencia y brillo de exposición no convencieron a la mayoría de los académicos que votó contra la nacionalización.

En 1915, se fundó en Veracruz la Comisión Técnica del Petróleo destinada a estudiar la industria petrolera desde todos los puntos de vista vinculados al interés nacional; el 7 de abril de 1916 presentamos el Ingeniero Alberto Langarica

\* *EL ECONOMISTA*, 16 de abril de 1940.

y yo, un "Dictamen de la Comisión Técnica sobre la nacionalización del petróleo", al señor ingeniero Pastor Rouaix, entonces Secretario de Fomento, para que se incluyera al petróleo entre los minerales sujetos al dominio directo que debían figurar en el proyecto de Constitución que estaba estudiándose. El dictamen de la Comisión Técnica está publicado en la obra antes mencionada.

El art. 27 de la Constitución vigente, no solamente comprendió al petróleo, sino que fue redactado en una forma tan general, que se vio en sus autores el deseo de comprender entre los dominios de la Nación a todos los minerales de la misma clase que los nacionalizados en leyes anteriores.

También conviene llamar la atención al hecho significativo de que la Constitución de 1917 es la primera ley suprema de México que establece las bases fundamentales de la propiedad en México y muy especialmente de la propiedad minera; con anterioridad habían continuado en vigor las Ordenanzas de Minería de la Nueva España, sin que las constituciones promulgadas desde 1824 hasta 1857 expresaran una sola palabra del régimen de propiedad de las minas; para poder expedir la Ley Minera de 1884, hubo que reformar previamente, en 1883, el art. 72 de la Constitución de 1857 para dejar establecida entre las facultades del Congreso de la Unión la siguiente: "X... expedir Códigos obligatorios en toda la República, de Minería y Comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias".

Como se ve, esta facultad sirvió de base al Congreso para expedir el Código de 1884, con el cual se cambió el sistema de propiedad del petróleo, estableciendo que éste pertenecía al dueño del terreno superficial, en vez de pertenecer al dominio directo de la Nación como lo estipulaban las Ordenanzas de Minería, desde que el pueblo soberano sustituyó al Rey de España.

La constitución de 1917 define, en cambio, en su artículo 27, los minerales sujetos al sistema de propiedad minera en la forma siguiente: "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metáloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos".

Como se ve, este artículo constitucional no solamente abarcó mayor número de substancias minerales en el dominio directo de la Nación, sino que estableció con mayor firmeza este sistema de propiedad al elevarlo a precepto constitucional, dándole importancia y firmeza al sistema incorporado en la Ley fundamental.

Han transcurrido ya dos años desde que se expropiaron los bienes de las principales empresas petroleras y el Estado las ha substituido como explotador de esos bienes, o sea como dueño del dominio útil; pero hasta hoy no se ha reformado el art. 27 Constitucional para que no se oponga a la concentración de ambos dominios, el directo y el útil.

De igual manera que el art. 27 establece que el Gobierno Federal debe otorgar las concesiones para que los particulares desarrollen la explotación petrolera, cuando se quiera que éstos ya no intervengan en la industria como propietarios, será necesario cambiar el párrafo transcrita anteriormente del texto constitucional, mediante una reforma realizada en la forma que la misma Constitución prescribe y expresar que la propiedad plena del petróleo es de la Nación y que el Gobierno Federal es el único capacitado para la explotación de este recurso natural.

La experiencia de dos años demuestra el inconveniente fundamental de las explotaciones oficiales, porque el mismo Ciudadano Presidente de la República se ha dirigido al Sindicato de Petroleros para urgirle la necesidad imperiosa de reorganizar la industria, ajustando el personal y salarios de conformidad con las necesidades reales de la producción y de la exportación petroleras en la actualidad. La necesidad del reajuste proviene de que el personal y las erogaciones para su retribución, han aumentado desde marzo de 1938 y, en cambio, han disminuido la producción y la exportación petrolera, mejorando únicamente el consumo petrolero nacional. Pero esto independientemente de los esfuerzos del Gobierno.

Si esta situación crítica prevalece en la actualidad, se comprende fácilmente la gravedad que puede alcanzarse cuando se agoten los yacimientos que están en explotación y que ya habían sido descubiertos por la exploración costosa que se realizó en los años anteriores a 1918, de suerte que la crisis actual es únicamente un problema de carácter administrativo; pero falta aún por resolver el consecuente producido por la falta de exploraciones para tener una producción potencial disponible con la cual substituir los yacimientos ahora en explotación; y este problema se presentará en forma alarmante por su proximidad, si acaso se puede llevar a cabo la explotación intensa y en mayor escala que la actual, según lo intenta el Gobierno Federal.

Debe reflexionarse muy seriamente antes de substituir el sistema de propiedad minera del dominio directo de la Nación y el dominio útil de los particulares, por el sistema de propiedad plena de la Nación, y del Estado administrador de esta propiedad, invirtiendo el dinero de la colectividad en pagar los bienes expropiados, y después en desarrollar una exploración grande por su extensión y por su intensidad para tener siempre una producción garantizada para abastecer el mercado interior y a la vez suficiente para que el negocio sea próspero y produzca a la Nación los beneficios que producía la industria en manos de los particulares.