

## CAPÍTULO V

### RESEÑA HISTÓRICA DEL PETRÓLEO Y DE SU REGULACIÓN EN MEXICO

1. Ley del Petróleo de 1901 . . . . . 116
2. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el  
Ramo del Petróleo de 1925 y su Reglamento de 1926 . 127

## CAPÍTULO V

### RESEÑA HISTÓRICA DEL PETRÓLEO Y DE SU REGULACIÓN EN MÉXICO

En la época precolombina el petróleo no pasaba de ser entre los indígenas americanos un ungüento de valiosas propiedades curativas, brea, incienso para ceremonias religiosas o, en contados lugares, combustible para lámparas rústicas.

Los primeros usos que se dieron al petróleo, vistos en la introducción a este trabajo, fueron aprendidos y empleados por los exploradores europeos que accedieron a las costas americanas e indonesias a partir de finales del siglo XV y principios del XVI, especialmente para calafatear embarcaciones, de lo que es buen ejemplo el siguiente pasaje de Pedro Mártir de Anglería, primer cronista de Indias: “En los lugares marítimos de la misma isla [Española] hay unas rocas de las que se recoge una pez [mineral asfáltico] más dura y amarga que la resina, utilísima para embadurnar las naves y preservarla de la mordedura de los gusanos”.<sup>1</sup>

Según los códices prehispánicos que se conservan hoy día, los aborígenes del territorio que pasaría a conformar la Nueva España conocían el petróleo con el nombre de *chapoputli* (de *tzaupopochtli*, pegamento), vocablo indígena que al castellanizarse se convirtió en chapopote y a sus manifestaciones superficiales se les denominó chapopoteras.

El primer testimonio escrito sobre la existencia del hidrocarburo en México se debe a Melchor de Alfaro Santa Cruz, en 1579.

La más antigua legislación relativa al crudo en el periodo colonial señalaba que además de las minas también “los bitúmenes y jugos de la tierra” le pertenecían al rey, según las Ordenanzas de Aranjuez del 22 de mayo de 1783, expedidas por Carlos III. Dichas leyes conservaron el dominio de las minas —y por extensión del petróleo— en manos de

<sup>1</sup> *Décadas del Nuevo Mundo*, trad. Agustín Millares Carlo, México, José Porrúa, 1964, tomo I, pp. 366-367.

la Corona española, reservándose ésta el derecho de otorgar a los particulares la explotación de vetas y yacimientos. Los beneficiados estaban obligados a pagar en cambio una regalía.

Una vez consumada la independencia, el hábil ministro mexicano Miguel Santa María negoció en Madrid hasta conseguir un Tratado de Amistad entre México y España, el 28 de diciembre de 1836, con el reconocimiento de la soberanía nacional e implícitamente la asunción de los derechos sobre todos los “bitúmenes o jugos de la tierra”.

Los mexicanos exudaban el petróleo de las chapopoterías, las cuales abundaban en la curva del Golfo desde Tampico hasta Tabasco. Al difundirse la noticia del descubrimiento de Drake en Pennsylvania, varios nacionales trataron de sacar provecho de las hasta entonces casi inservibles y más bien consideradas malditas chapopoterías. Angel Saiz Trápaga llevó a Tampico, en 1861, la lámpara de queroseno y pronto comenzó a exportar los primeros barriles de crudo a Estados Unidos. Esto último ocurrió cuando el hidrocarburo no pesado, difícilmente transformable en queroseno, fue procesado para utilizarse en las calderas de las locomotoras. Un año después el ingeniero de minas Antonio del Castillo realizó una perforación en un lugar cercano al cerro del Tepeyac de la que brotó agua mezclada con petróleo en cantidades abundantes.

En 1863 el sacerdote e historiador de Tabasco, Manuel Gil y Sáenz, descubrió la “mina de petróleo” de San Fernando, cerca de Tepetitlán, un pequeño rezumadero productor de crudo pesado.

Al año siguiente dará inicio el régimen concesionario petrolero en nuestro país, cuando Ildefonso López solicita al secretario de Obras Públicas su autorización para comenzar la explotación de los rezumaderos de San José de las Rusias y Chapopote, Tamaulipas. El 14 de noviembre, el emperador Maximiliano, por su parte, otorga la primera concesión para explotar comercialmente una “mina de carbón y de petróleo” en el cerro del Ocre a José Zayas, aunque sería hasta 1882 cuando finalmente consiguió extraer un barril completo.

Por decreto del 6 de julio de 1865, Maximiliano determinó la regulación del laboreo de aquellas sustancias no consideradas como metales preciosos según el artículo 22 de las hasta entonces vigentes *Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España*, en las que se mencionaba por igual al betún y al crudo. La disposición del emperador señalaba que nadie podría explotar minas de sal, carbón de piedra, betún, petróleo y piedras preciosas sin la respectiva concesión del Ministerio de Fomento.

El 6 de noviembre de 1865, Maximiliano otorga la que habría de ser su última concesión a Martínez y Compañía, de Ixhuatlán, Oaxaca.<sup>2</sup>

Al concluir la guerra civil de los Estados Unidos, el doctor Adolph Autre, un irlandés radicado en ese país, emigra a Papantla, Veracruz, y adquiere la ciudadanía mexicana, realizando casi de inmediato la primera perforación en territorio nacional, alcanzando 28 metros de profundidad, cerca del rezumadero del cerro de Furbero. En un principio la producción es escasa, pero aumenta con la excavación de zanjas y túneles. Al asociarse con John F. Dowling formaron la Compañía Exploradora de Petróleo del Golfo de México, que inició sus actividades en la zona costera veracruzana de Palma Sola y Papantla. También a Autre se debe la primer refinería rudimentaria, denominada La Constancia, para producir queroseno destinado a satisfacer la demanda de la región, en 1875. Lograron refinar 4 mil galones de queroseno, distribuyéndolo posteriormente en Tuxpan, a lomo de mula.

La expansión de la red ferroviaria, haciendo realidad la política económica del gobierno del general Díaz, significó una gran ayuda para el desarrollo de la industria petrolera. Esto, junto con el continuo descubrimiento de yacimientos, permitieron la entrada del *trust* a nuestro país.

En 1880 un grupo de inversionistas ingleses efectuó pruebas en los rezumaderos de Cerro Viejo y Chapopote Núñez, perforando varios pozos de escasa profundidad. Luego construyeron una pequeña refinería cerca de Tuxpan, en la que resulta ser la operación sobre hidrocarburos más importante realizada en el país hasta el momento. Pérdidas cercanas a las 90 mil libras esterlinas en Papantla, obligaron al London Oil Trust a suspender sus actividades hacia 1890.

Como en el caso anterior, el doctor Simón Sarlat Nova reclamó la mina de Gil y Sáenz, asociándose con Serapio Carrillo y otros más, para invertir un millón de pesos en la operación del rezumadero. Perforan varios pozos de poca monta, pero la producción no encuentra mercado.

Bajo la presidencia de Manuel González, el 18 de marzo de 1884, Pedro Bejarano, Manuel María Contreras y Francisco Bulnes elaboraron el *Código de Minas*, siendo aprobado el 22 de noviembre siguiente, en donde se adopta el principio de captura o accesión, copiado de los vecinos del norte, olvidándose de las concesiones, al tenor siguiente:

2 Puede consultarse la lista de todas las concesiones otorgadas por el gobierno de Maximiliano en la obra editada por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *Documentos relacionados con la legislación petrolera mexicana*, México, Poder Ejecutivo Federal. Departamento de Aprovisionamientos Generales-Dirección de Talleres Gráficos, 1919, pp. 36-37.

Artículo 10. Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia ni de adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar:

I. Los criaderos de las diversas variedades de carbón de piedra.

II. Las rocas del terreno y materiales del suelo, como calizas, pizarras, pórfidos, basaltos, piedras de construcción, tierras, arcillas, arenas y demás sustancias análogas.

III. Las sustancias no especificadas en la fracción II del artículo 10 [placeres de oro y de platino con los metales que los acompañan y los de piedras preciosas empleadas en joyería], que se encuentren en placeres, como el hierro, el estaño, y demás minerales de acarreo.

IV. Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas; *el petróleo* y los manantiales gaseosos o de aguas termales y medicinales.

Para el aprovechamiento de todas estas sustancias, el dueño del terreno se sujetará, sin embargo, en sus trabajos, a las disposiciones y reglamentos de policía, y en la explotación de los carbones minerales y de las otras materias que exijan labrar excavaciones, a las prevenciones de este Código, relativas a la conservación de las minas y seguridad de los trabajadores.<sup>3</sup>

La anterior disposición parecía ser una dádiva del presidente Díaz en deferencia a los grandes terratenientes que apoyaban su régimen; aunque por aquel entonces los geólogos del gobierno negaban la existencia de grandes yacimientos de petróleo.

Antes de 1892, la explotación, ya fuera de combustibles, minerales, aceites o aguas minerales, debía cubrir un impuesto federal de propiedad, pero a partir de la Ley Minera de este año el general Díaz eximió del pago de impuestos de importación al equipo introducido en el país, libró de todo gravamen la exportación de sus productos y el capital invertido quedaba exento, por diez años, de cualquier obligación tributaria.

Otro de los industriales que antes del siglo XX incursionaron exitosamente en México, fue Henry Clay Pierce, presidente y principal accionista de la Waters Pierce Oil Company —filial de la Standard Oil of New Jersey de Rockefeller—. En 1885 obtuvo una concesión gubernamental para importar petróleo y transformarlo en queroseno. Luego

3 Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *ibid.*, pp. 40-41. El subrayado es mío. El mismo principio se mantuvo, en las leyes mineras de 1892 (artículos 3° y 4°) y de 1909 (artículo 29). *Ibid.*, p. 42.

conseguiría el cargo de presidente y consejero de la línea ferroviaria Mexican Central Railroad, que corría desde El Paso, Texas, hasta la ciudad de México, con extensión a Tampico.

Hacia 1886 la Waters Pierce construyó en el puerto de Veracruz una refinería con capacidad de procesamiento de 500 b/d; el petróleo crudo provenía de Estados Unidos. En el plazo de diez años fundó otras más, en el margen del río Pánuco, para procesar 2 mil b/d, también importado del vecino país del norte.

Pero no todos los aventureros empresarios gozaron de tanta prosperidad económica. El magnate inglés Cecil John Rhodes, creador del imperio colonial sudafricano, para 1889 había invertido medio millón de dólares en la perforación de algunos pozos en las haciendas de Chapopote y Cerro Viejo, en la Huasteca veracruzana, sin éxito alguno.

El presidente del Ferrocarril Mexicano del Centro, A. A. Robinson, invitó en 1889 a su amigo Edward L. Doheny para que diera su opinión acerca de las existencias de crudo en el subsuelo mexicano, lo cual se llevaría a cabo hasta 1900, año en que este último, fugitivo de la ley de su país, llega a Tampico con su socio el geólogo Charles A. Canfield. Investigaron a la par de la construcción de la línea del ferrocarril Tampico-San Luis Potosí, celebrando ciertos contratos para perforar dentro del derecho de vía de la misma línea, sin resultados. Su compañía tuvo incontables pérdidas.

Poco antes de que partieran, Porfirio Díaz había solicitado al Instituto de Geología una revisión de las inmediaciones de Tampico, y para fortuna de Doheny, el geólogo Ezequiel Ordóñez descubrió el primer gran yacimiento productivo del país, confiándole su localización, pero no sólo eso, como estaba en bancarrota, le consiguió también créditos en bancos tampiqueños con el objeto de que perforara el pozo que se denominó La Pez número uno.

La era del auge petrolero comenzaba en México en el momento mismo en que las lámparas de queroseno eran reemplazadas en los países industrializados por la electricidad, también generada por el hidrocarburo. Doheny, ahora convertido en gran empresario, organizó la Mexican Petroleum, Pan American Petroleum & Transport Company, Huasteca Petroleum y otras compañías. También se las arregló para que los funcionarios públicos de Veracruz se sujetaran a sus fines, inaugurando una pésima costumbre en nuestro territorio.

En 1901, el secretario de Hacienda José Ives Limantour, solicitó al Instituto de Geología la creación de una comisión para investigar el potencial petrolero de México, misma que sería encabezada por Ezequiel Ordóñez y Juan D. Villarelo. Como consecuencia del veredicto favora-

ble del grupo de expertos, el 24 de diciembre apareció la primera *Ley del Petróleo*.<sup>4</sup>

## 1. LEY DEL PETRÓLEO DE 1901

Esta disposición es representativa de la importancia que comenzaba a darse a la explotación del petróleo en los yacimientos nacionales.

Se estableció que se concederían permisos a particulares o a compañías debidamente organizadas que durarían tan sólo un año improrrogable. Durante el término de vigencia del permiso, el titular tendría derecho a realizar la exploración dentro de la zona previamente demarcada.

Los permisos para la exploración causaban un derecho de 5 centavos por hectárea, el cual se hacía efectivo por medio de estampillas.

Si el titular del permiso descubría manantiales, depósitos de petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno a lo largo de sus exploraciones, estaba obligado a dar aviso a la Secretaría de Fomento, con objeto de que le fuera extendida una patente con duración de diez años, en virtud de la cual podría explotar las fuentes o reservorios descubiertos. Al extinguirse la patente, cesarían automáticamente las franquicias y concesiones otorgadas, a un tiempo que las obligaciones contraídas.

Por gracia de la anterior patente, al momento de la explotación, el titular de la misma podía gozar de las siguientes franquicias:

1) Exportar, libres de toda clase de impuestos, los productos naturales, refinados o elaborados procedentes de las operaciones.

2) Importar exentos de derechos por una sola vez, la maquinaria y accesorios necesarios para la explotación.

3) El capital invertido estaría libre de impuestos federales por diez años, salvo el del timbre; misma exención gozarían todos los productos derivados de la explotación, siempre y cuando no pasaran a manos de terceras personas.

4) Los concesionarios tendrían el derecho de adquirir terrenos nacionales o de expropiar tierras de propiedad privada, y también, si fuera

4 Villagrán Kramer, *op. cit.*, p. 132; O'Connor, *La crisis mundial...*, *cit.*, pp. 114-115; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, "Cronología de la industria petrolera mexicana", *El petróleo en México y en el mundo*, *cit.*, pp. 241-245; María del Carmen Carmona Lara, "Régimen jurídico de la energía en México", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, año VI, núm. 16, enero-abril 1991, pp. 55-59.

necesario, montar tuberías para conducir los productos del petróleo a través de lotes particulares, con el fin de facilitar su venta.

5) Los descubridores de depósitos, fuentes de petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno que rindieran al menos 2 mil litros cada 24 horas, gozarían de exclusividad en la exploración y explotación del área circundante al reservorio hasta por una distancia que variaría en proporción al capital invertido para iniciar las labores productivas.

Esta ley exigía un informe anual ante la Secretaría de Fomento a las empresas operadoras, con el objeto de conocer el tipo y monto de los yacimientos petroleros y, por consiguiente, mantener un debido control fiscal.

La imprecisión prevalente en este ordenamiento puede comprenderse, en buena medida, tanto por la falta de experiencia nacional en el negocio petrolero, como por el manifiesto deseo del gobierno por promover condiciones favorables para la inversión extranjera.

Aunque en esta ley no se hacía alusión expresa a la propiedad como un derecho por igual sobre el suelo como sobre el subsuelo, en los términos del Código de 1884 y la Ley Minera de 1892, al no pronunciarse sobre la materia, se aplicaba, en lo conducente, el Código Civil de 1884, el cual determinaba que el propietario del terreno era dueño de la superficie y todo lo que se hallara bajo ella, siendo a su vez la posesión la tenencia de una cosa o el goce de un derecho. En virtud de lo anterior, los concesionarios al realizar maniobras de instalación, exploración o explotación al ras del terreno, sentaban precedente para ser reconocidos, con el tiempo, como poseedores en derecho.

Como puede desprenderse de este análisis, en el espíritu de la primera ley petrolera existía una ambigua dualidad entre los intereses nacionales y foráneos, la oscilación entre el *trust* y la necesidad de un control monopólico estatal.<sup>5</sup>

### A) *La breve edad de la energía*

Según Lorenzo Meyer, entre 1901 y 1938 pueden observarse cuatro etapas en el desarrollo de la industria petrolera nacional: 1) la primera coincide con los años finales del porfiriato y va de 1901 a 1910, periodo durante el cual la producción es relativamente baja y su ritmo de crecimiento modesto. 2) La segunda, puede situarse entre los años de 1911

5 Carmona, *ibid.*, pp. 65-67.



y 1921, la edad de oro de la industria del crudo mexicano (nunca se volverían a alcanzar los niveles de esta última fecha); la producción en los campos únicamente será superada por la de Estados Unidos. 3) En el tercer periodo, de 1922 a 1932, la producción sufre un descenso radical e ininterrumpido. 4) La última etapa comprende los años que corren de 1933 a 1938, en que la productividad ascendió ligera pero continuamente.<sup>6</sup>

No únicamente aventureros como Autre y Doheny se estaban llevando la tajada del león en la industria del crudo mexicano. Una de las mayores fortunas a expensas del petróleo nacional sería hecha por un contratista inglés, Weetman Dickinson Pearson (después lord Cowdray), quien había llegado a México por invitación del general Díaz con el fin de que construyera un canal para desecar el exceso de agua en el subsuelo de la ciudad de México. En la República mexicana había invertido antes en la construcción de puertos en Veracruz, sistemas sanitarios e instalaciones eléctricas, pero su destino sería el hidrocarburo.

Mientras buscaba una cantera de la cual extraer los bloques de piedra necesarios para el puerto en construcción al final de la línea ferroviaria en el Golfo, uno de sus socios, J. B. Brady, encontró escapes de petróleo iguales a los que había hallado Doheny. Al principio, Cowdray no prestó gran atención al fenómeno, hasta cierta noche que pasó en Laredo, Texas, tras haber perdido un enlace ferroviario. Era la época del gran descubrimiento de Spindletop y en todo el estado no se hablaba de otra cosa. Cowdray efectuó nuevas averiguaciones y en seguida envió instrucciones a Brady para que comprara todas las tierras que fueran posibles en derredor de su descubrimiento.

Lord Cowdray obtuvo las concesiones que creyó necesarias e invirtió 5 millones de libras esterlinas para encontrar crudo. En 1906 abrió el pozo Dos Bocas número 3 en la laguna de Tamiahua, pero estaba tan ansioso de volverse rico que su imprudencia hizo que se incendiara el lugar, ardiendo hasta que se consumió todo el petróleo. Mas no se dio por vencido. Reconstruyó las instalaciones y calmó su ímpetu; dos años después la enorme producción daría vida a la famosa compañía El Águila, cuya planta refinadora tenía una capacidad de 2 mil b/d.

En 1909, la compañía agregó a su razón social el nombre de “Mexicana”, pasando a ser entonces la Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, lo cual no significaba un mero capricho, pues el agregado

6 Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, Petróleos Mexicanos, 1988, p. 28.

implicaba dos cosas: un aumento considerable de su capital a 24.5 millones de pesos y la aceptación entre sus accionistas del secretario de Hacienda Limantour, Manuel Romero Rubio, secretario de Gobernación; su hija Carmen Fabiana, esposa del presidente Díaz, y del hijo de ambos, el coronel Porfirio Díaz. Cowdray también tuvo la atención de obsequiar acciones al general Díaz, las que vendería después durante su exilio en París.

Surgirían agrias disputas entre la Compañía Petrolera Huasteca de Doheny y El Águila de Cowdray por controlar a los distribuidores locales a cargo de la Waters Pierce, en la que la Standard Oil contaba con una participación del 33%, misma que le arrebató Cowdray poco después.

Gente como Doheny, para adquirir grandes porciones de tierra, se valía de cualquier recurso, por extremo que fuera. En *La guerra secreta del petróleo*, de Frank H. Hanighen, se dan algunos ejemplos de los medios para apoderarse de los terrenos por parte de los “emprendedores” negociantes en el México prerrevolucionario. “En cada pueblo se puede encontrar a un traidor que por el soborno, la bebida o las mujeres, firme un contrato de venta. En todos los distritos hay un juez mercenario al que se puede convencer para que admita esos documentos y anule viejos títulos, aunque se remonten a los toltecas”. La Huasteca Petroleum disponía también de un aparato adecuado: gerentes y superintendentes sin escrúpulos, personificados por William Green y el doctor Pandleford; abogados ávidos de plata, empleados públicos corruptos, dispuestos a cometer cualquier venalidad. Y por si fuera poco, pistoleros profesionales a sueldo, llamados “guardias blancas”. Un caso de despojo en la hacienda de Cerro Azul, dio origen, por aquellos tiempos, a la célebre frase: “o me vendes o le compro a tu viuda”.

A diferencia de Doheny, Cowdray prefería arrendar los terrenos, y le resultaban prácticamente con las mismas ventajas. *Verbigracia*, en 1902 su apoderado arregló el primer contrato de arrendamiento con la propietaria del predio Zúñiga, en Buenavista de Alor. Las tierras se utilizarían por la compañía extranjera para la prospección y explotación de toda clase de minerales, carburos y sus derivados, mismos que pasarían a ser de la exclusiva propiedad de la transnacional. Esta última se comprometía a pagar durante 25 años una renta anual de 5 centavos por hectárea y por las áreas utilizadas con el fin de construir instalaciones provisionales, 2 pesos anuales por hectárea.

Si la compañía necesitara terrenos para instalaciones definitivas, servicios de transporte, refinación, etcétera, se le trasladaría el dominio sobre ellos, pagando 30 pesos anuales por cada hectárea. De ser des-

cubierto petróleo en las exploraciones en cantidad superior a los mil b/d, la empresa abonaría a la propietaria, por una sola vez, 300 pesos por cada pozo una vez iniciada su explotación.

Por otra parte, las vías de comunicación creadas para realizar los trabajos serían para el uso exclusivo de la compañía, sin que constituyeran una servidumbre pública. Cualquier controversia que amenazara la propiedad, su ocupación indebida y demás, la tomaría la empresa como si fuera el legítimo propietario, pudiendo lanzar a los usurpadores, para lo cual la dueña le cedería todos sus derechos.

El anterior es un ejemplo típico del arrendamiento petrolero introducido en México.

La única discusión doctrinal respecto a la propiedad del petróleo durante el porfiriato fue desatada en 1905 por el propio Díaz, al solicitar a la Academia Mexicana de Jurisprudencia su opinión respecto de un proyecto presentado por dos abogados y un ingeniero —de cuyos nombres no se da noticia— que proponían reintegrar la disposición del crudo a la nación. El debate surgido a raíz de la propuesta se mantuvo a nivel académico y no trascendió al gran público.<sup>7</sup>

El inmenso pozo Juan Casiano comienza a ser explotado en 1910. En diez años produciría más de 71 millones de barriles. Por las mismas fechas, la compañía El Águila llegó a dominar el 58% de la producción nacional. Comienza también una gran afluencia de empresarios estadounidenses independientes.

En realidad los estadounidenses e ingleses dedicados al petróleo en México, eran, en palabras de O'Connor, "bucaneros, dedicados puramente al saqueo". Los grandes pozos que asombraron al mundo estaban por lo común en la superficie y las perforaciones se realizaban en forma rústica. El pozo Dos Bocas, recientemente incendiado, no estaba tan siquiera recubierto con cemento. Otro lugar famoso, Potrero del Llano número 4, trabajó sin control durante ocho meses a falta de un procedimiento adecuado de horadación. Al ser controlado produjo 117 millones de barriles. Casos parecidos fueron los de Cerro Azul número 4 y Casiano número 7, que luego formarían parte de la muy conocida "Faja de Oro" —integrada por 21 campos en total, sucediéndose los descubrimientos en los veinte años siguientes—. En todos ellos se despojó únicamente la productividad cercana al suelo, mientras el gas se quemaba en el aire. Cuando la presión de este último, que auxiliaba en la extracción, cedía, se abandonaban los pozos sin tomarse la mo-

7 Lorenzo Meyer, "El auge petrolero y las experiencias mexicanas disponibles. Los problemas del pasado y la visión del futuro", *Las perspectivas del petróleo mexicano*, cit., p. 43.

lestia de taparlos, lo cual permitía la salida del agua salada, que además de hacer impuro al crudo, envenenaba las tierras otrora fértiles.

Al comenzar la breve estancia en el poder del presidente Madero, se estableció una tasa de exportación de 3 centavos por barril de petróleo (o 20 centavos por tonelada). El embajador de los Estados Unidos, Henry Lane Wilson, fue el portavoz de las transnacionales para quienes el impuesto era “casi insoportable”. A continuación Madero ordenó que se efectuara un registro de todos los operarios petroleros en el país. Esta medida fue la gota que terminó por derramar el vaso de la incertidumbre para ingleses y estadounidenses, pues desde entonces temieron que la Revolución Mexicana tratara de recuperar el petróleo para la nación.

Los primeros dividendos de El Águila fueron pagados en 1911, que en aquella época fluctuaban entre el 8 y el 60%. En el transcurso de nueve años los pagos representaron el 235% del valor de los depósitos, según se creía en aquel entonces, pero luego se sabía que el pago consistió en la ridícula suma de 26 mil pesos.

Otros intereses como los de la angloholandesa Shell, y las texanas Gulf y Texaco, aparecieron en territorio nacional hacia 1912.

Las continuas revueltas nacionales provocaron nuevas acusaciones entre británicos y estadounidenses, reclamándose mutuamente el fomentar problemas políticos al apoyar a uno u otro de la serie de presidentes que se sucedieron hasta 1917.

La irresponsable explotación, la irreverencia ante las instituciones locales y la creación de intrigas políticas para defender sus intereses, por parte de los extranjeros, indignaban a las autoridades nacionales, a las que se había limitado a un mero papel de observadores en la industria del petróleo. Exasperadas, empezaron a buscar alguna forma de intervención. A principios de 1913, la Cámara de Diputados examinó un proyecto sobre la creación de una compañía petrolera estatal; pero no habría ningún pronunciamiento al respecto, pues la traición del general Huerta ya estaba planeada y no tardaría en ejecutarse.

Otro intento en este sentido fue el del diputado Querido Moheno, quien presentó una iniciativa de ley el 25 de septiembre de 1913, por la que se declaraban como propiedad de la nación la totalidad de los yacimientos petroleros y carburos gaseosos de hidrógeno del país, facultándose al gobierno para “expropiar los derechos adquiridos por particulares o compañías sobre aquellas sustancias”, así como para explotarlas directamente o bien administrarlas;<sup>8</sup> pero no eran tiempos aún para aprobarla y mucho menos para aplicarla.

8 Luis Carballo Balvanera, “La defensa jurídica del petróleo mexicano”, *Pemex-Lex. Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos*, núms. 15-16, septiembre-octubre de 1989, p. 30, nota 24.

Los británicos y Cowdray apoyaron al gobierno usurpador de Huerta, el cual les otorgó nuevos contratos. Doheny, la Standard Oil y el gobierno estadounidense, sin inclinarse por el presidente, crearon la oposición contra el general Venustiano Carranza, facilitando con ese fin 750 mil dólares en dinero y créditos, pues el entonces gobernador de Veracruz les había aplicado un impuesto de oro en barra para sostener en pie al movimiento constitucionalista.

El petróleo mexicano jugó un papel clave durante la Gran Guerra. Al estallar el conflicto Europa dejó de tener acceso al crudo de Rusia y los aliados recurrieron principalmente a nuestro país para abastecerse principalmente de combustible. La situación local sobre el control del hidrocarburo no había cambiado: más de la mitad seguía en manos de británicos y el resto era explotado por un grupo numeroso de empresas norteamericanas como Gulf, Texaco, Sinclair y Benedum & Trees.

Ya a la cabeza del Estado, Venustiano Carranza presentó proyectos de ley encaminados a destruir los monopolios. El 19 de marzo de 1915 se crea la Comisión Técnica Petrolera, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas, Colonización e Industria. Un año después, el 7 de abril, la comisión presentó un informe detallado de sus pesquisas y recomendó que la nación asumiera los derechos sobre el subsuelo.

En la bien conocida fecha del 5 de febrero de 1917 se proclama la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dar un nuevo orden a la nación. Además de otros, el artículo 27, especialmente su cuarto párrafo, conmocionó a los extranjeros:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Ésta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales y sustancias que en vetas, mantos o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema, y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser

utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; *el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos*.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales, constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes.

También les extrañó singularmente la disposición relativa a la prohibición a los extranjeros de solicitar la protección de sus gobiernos sobre sus propiedades en territorio mexicano, pues respecto de ellas debían considerarse como nacionales.

Con estas medidas México encendió la antorcha de la nacionalización energética, siguiendo la costumbre colonial y de los primeros años independientes hasta 1884, de reservar el subsuelo al Estado.<sup>10</sup>

Al finalizar el año de 1917 México se convirtió en el tercer productor mundial de petróleo con 55 millones 292 mil 767 barriles.

La política nacionalista de Carranza reglamentó indirectamente —en uso de facultades extraordinarias—, meses después, el artículo 27 con tres decretos para acabar con la exención tributaria de las compañías petroleras. El primero de ellos fue expedido el 13 de abril, para establecer un impuesto especial del timbre que gravó con el 10% la producción de crudo, sus derivados y desperdicios. Le siguió una nueva imposición el 19 de febrero de 1918 por la que se estableció una regalía sobre los terrenos adquiridos antes del 1º de mayo del año anterior; además, las empresas tendrían que solicitar permiso antes de comenzar a perforar, bajo pena de la pérdida de los derechos de propiedad, lo que podría realizarse por medio de denuncia hecha por terceras personas. No se contemplaban los campos en producción, pero cambiaba la naturaleza jurídica de los titulares de propietarios a meros concesionarios, situación que los extranjeros no estaban dispuestos a cumplir, alegando la aplicación de una ley confiscatoria y retroactiva. El presidente nunca escuchó los reclamos, pero la amenaza de una intervención armada lo orilló a aumentar los plazos para las denuncias y a excluir los terrenos con inversiones previas a la fecha señalada, así quedaban

9 El subrayado es mío. Cfr. Agustín Rodríguez, "Efectos del artículo 27 de la Constitución de 1917 y las propiedades petroleras", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, ELD, año 8, núm. 8, 1984, tomo I, *passim*.

10 Heller, *op. cit.*, pp. 10-11.



fuera de las disputas las propiedades más valiosas. El tercer decreto lo expidió el 12 de agosto de 1918 para exigir permisos accesorios a las compañías al iniciar nuevas labores. La renuencia de algunos extranjeros llevó a las tropas mexicanas a cerrar las válvulas de los pozos en junio de 1919. Otras persuasiones de los estadounidenses hicieron que Carranza concediera permisos temporales, un año después, para perforar y ampliar por segunda ocasión los plazos para las denuncias hasta que se expidiera la ley petrolera reglamentaria del artículo 27 constitucional.

Aparecieron a mediados de agosto las primeras demandas de amparo por parte de las empresas foráneas, alegando la violación de los artículos 14, 16, 21, 22 y 27 constitucionales al privarlas de la propiedad y los derechos sobre los terrenos petrolíferos, además de imponerles obligaciones y restricciones que juzgaron ilegales. El juez de distrito denegó tanto la suspensión de oficio como la definitiva que le habían solicitado. En el mismo sentido se pronunció la Suprema Corte de Justicia el 30 de octubre de 1918.<sup>11</sup>

El presidente Carranza sólo había cedido lo indispensable para evitar una batalla desigual con los Estados Unidos, pero se mantenía firme en sus principios nacionalistas. Lamentablemente los miembros del Congreso de la Unión no pensaban como él, salvo una pequeña fracción radical, representada por Pastor Rouaix y Francisco J. Múgica. Un grupo moderado, al mando de Cándido Aguilar, consideraba que no debía cambiar el *status* jurídico de la industria del crudo. Una última porción liderada por Carlos Díaz Dufoo, estaba a favor de las compañías petroleras.

A fines de la segunda década de este siglo aparecieron los “representantes” de compañías fantasmas que se dedicaban a estafar incautos ofreciéndoles acciones petroleras. Esta clase de vicios, entre otras razones de control evidentes, hicieron que el gobierno carrancista obligara a todas las compañías involucradas en el negocio a registrarse ante la Secretaría de Fomento.

De todas las quejas de las transnacionales hacia las disposiciones del gobierno, la que más les dolía era la relativa al pago de impuestos. El secretario de Estado estadounidense, Robert Lansing, exigió al presidente de México abstenerse de novedades tributarias hasta que fueran aprobadas por la dependencia que él representaba, y para tal fin aparecieron seis barcos de guerra en Tampico. Carranza se enfureció ante las amenazas de Lansing y las hipócritas declaraciones de amistad y

<sup>11</sup> Cfr. Carballo, *op. cit.*, pp. 36-40.

respeto del presidente Wilson. Poco después fue ante el embajador Henry P. Fletcher para aclararle que no estaba dispuesto a abrogar ningún decreto en materia de hidrocarburos, aunque su actitud provocara un conflicto armado. Ante el Congreso de la Unión expuso luego el principio doctrinario que lleva su nombre. La Doctrina Carranza recalca que la diplomacia no debe estar al servicio de los intereses particulares ni tampoco utilizarse para ejercer presiones sobre las naciones débiles con el objeto de que modifiquen las leyes que no les convienen a los poderosos.

Pero las presiones no se extinguieron. El senador Albert B. Fall se entrevistó con los enemigos del presidente de México, quienes lo acusaron de corrupción y simpatías bolcheviques y germanófilas, entre otros elogios. Fall utilizó las declaraciones para convencer a Wilson de proteger militarmente a las compañías petroleras. A todo lo anterior se vino a sumar que el *United States Shipping Board* consideró que el petróleo mexicano era indispensable para su país, por lo que las medidas de Carranza atentaban contra los intereses vitales de los Estados Unidos. Finalmente, el 19 de diciembre de 1919, Lansing pidió a su presidente que declarara la guerra a México. Lo único que detuvo a Wilson fue su conciencia, pues se había pronunciado en contra de la recién terminada guerra mundial, pero para no pecar de impopular, envió más unidades navales a Tampico en marzo de 1920.<sup>12</sup>

En 1919 lord Cowdray se quiso olvidar del asunto para disfrutar de su fortuna y vendió la mayor parte de su compañía a Shell —cambiando totalmente de propietario en 1923—. De este británico puede decirse que fue el equivalente en su país de Rockefeller. Sus utilidades consolidaron un auténtico imperio privado, hoy día en manos del tercer lord Cowdray, incluyendo, entre muchas otras propiedades, el banco Lazards, los diarios *Financial Times* y *The Economist*, Longmans y Penguin Books. Doheny seguiría su ejemplo en 1925 cuando transfiere todos sus intereses a Exxon por 120 millones de dólares.

Con la salida de Cowdray y Doheny del país, termina la época de los aventureros en busca del “oro negro” e inicia el dominio del negocio petrolero por parte de algunas de las hermanas y otras compañías menores. No obstante, las tensiones continuaron a partir de 1920. En mal momento la producción nacional aumenta a 193 millones 397 mil 586 barriles al año, para colocarla en 1921 en el segundo sitio a nivel mundial y en el primero en exportaciones, lo cual se traducía en el

<sup>12</sup> Berta Ulloa, *Historia general de México*, 2ª reimp., México, El Colegio de México-Harper & Row Latinoamericana, 1987, tomo 2, pp. 1174-1178.



pago de más impuestos para las empresas dedicadas a la explotación del crudo. Los productores estadounidenses acordaron retirar sus buques tanque a un tiempo para paralizar la industria hasta que se redujera la tasa impuesta. Un año después, Teagle, representante de Exxon, pidió al general Obregón que todas las propiedades obtenidas antes de 1917 quedaran libres de cualquier intento de nacionalización, pero el presidente respondió que serían respetadas en los términos de la Constitución, firmándose y aceptándose poco después los acuerdos de Bucareli, basados en la doctrina de Ignacio L. Vallarta, sancionada por la Suprema Corte, según la cual “nunca puede considerarse renunciado por la Nación el poder de legislar sobre un derecho concedido por ella en que no se haya recibido una compensación”.<sup>13</sup> Aunque la verdadera razón del abandono momentáneo de las presiones sería la reducción productiva que comenzó por las mismas fechas, México no volvería desde entonces al mercado internacional sino hasta mediados de la década de los setenta.

Las prácticas destructivas al extraer el petróleo no se habían erradicado todavía. Pozos que podrían haber seguido produciendo durante treinta o cincuenta años, especialmente en Tampico y Tuxpan, quedaban extintos prematuramente a medida que el gas se evaporaba y el agua salada irrumpía. Había compañías que perforaban, al igual que en Estados Unidos, para robar el crudo a los rivales. La mayor parte del proceso de refinación era ya obsoleto y las necesidades nacionales del hidrocarburo venían en segundo término: los mexicanos pagaban precios más altos que los estadounidenses por el combustible producido en su país.

Subió a la presidencia de México Plutarco Elías Calles en 1924 y con él retornaron los combates contra los “piratas extranjeros del petróleo”, como los llama O’Connor. El nuevo secretario de Estado estadounidense, Frank B. Kellogg y el embajador James R. Sheffield, dentro de la construcción donada por Doheny a su país para ser convertida en embajada, buscaban la forma más eficaz de romper el orden jurídico local en todo aquello que les molestaba. Luego tacharon a Calles, como antes a Carranza, de bolchevique, e insinuaron que México tenía intenciones de ejercer su influencia en América Central para apoderarse del canal de Panamá, siguiendo las instrucciones de Moscú. Poco antes de terminar este periodo de la historia petrolera nacional, el poeta Ramón López Velarde escribiría dos estrofas en su

13 Carballo, *op. cit.*, p. 41, nota 59.

famosa composición *Suave patria*, representativas del malestar general de la sociedad mexicana: “El Niño Dios te escrituró un establo / y los veneros de petróleo el diablo”.<sup>14</sup>

La presión diplomática de Estados Unidos continuaría hasta que el embajador Dwight Morrow decidió, en 1927, emplear la adulación y la infiltración como armas más eficientes.<sup>15</sup>

## 2. LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO DE 1925 Y SU REGLAMENTO DE 1926

La ley fue promulgada el 26 de diciembre de 1925 por el presidente Plutarco Elías Calles.

Apegándose al principio constitucional, establecía en su artículo primero: “Corresponde a la nación el dominio directo de toda mezcla natural de carburos de hidrógeno que se encuentren en su yacimiento, cualquiera que sea su estado físico”.

Para abarcar igualmente el gas natural, definió al petróleo como toda mezcla natural de los hidrocarburos que lo componen, acompañan o se derivan del mismo.

Dentro del artículo 3º, la industria del petróleo se declaraba de utilidad pública, y por lo tanto, con preferencia respecto de cualquier clase de aprovechamiento sobre la superficie del terreno; de esta forma procedía la expropiación y ocupación mediante indemnización legal.

En su artículo 6º se establecía la jurisdicción federal como exclusiva para toda la industria del crudo, abarcando el descubrimiento, captación, conducción por oleoductos y la refinación del petróleo.

Titulares de las concesiones podían ser mexicanos y sociedades tanto civiles como comerciales constituidas conforme a las leyes nacionales, y personas morales extranjeras en concierto con lo dispuesto por el artículo 27 constitucional.

Los tipos de concesiones eran: de exploración, explotación para el establecimiento de oleoductos de uso público y de uso privado.

14 *La Suave patria y otros poemas*, México, SEP-FCE, (Lecturas Mexicanas), 1983, p. 157. El poeta Jesús Sansón Flores, dentro de la posdata de su carta lírica a López Velarde, en plena euforia luego de la nacionalización petrolera, escribió: “el diablo es ciudadano mexicano y tomó posesión de los veneros del petróleo”. Citado por Fausto Fernández Ponte, “La semiprivatización de Pemex”, *El Financiero*, 6 de julio de 1992, p. 86.

15 Meyer, *op. cit.*, p. 44; O'Connor, *op. cit.*, pp. 114-120; CONACYT, *op. cit.*, pp. 245-247; Grenon, *op. cit.*, p. 210; Francisco Alonso, “La industria petrolera mexicana”, *Excelsior*, quinta parte, 24 de septiembre de 1992, p. 21 y sexta parte, 25 de septiembre de 1992, p. 18.

Según esta ley, los actos relacionados con la industria petrolera eran de naturaleza mercantil, y por consiguiente, en todo lo no previsto en el texto de la presente disposición se aplicaba el Código de Comercio y supletoriamente el Código Civil para el Distrito Federal.

Ahora los impuestos provenientes de la realización de actividades petroleras se distribuían en las regiones donde era explotado con la participación del 10% para los estados dentro de los cuales estuviera asentado el fundo petrolero.

El reglamento de esta ley apareció el 30 de marzo de 1926. Su objetivo primordial era determinar las bases de la concesión de acuerdo con la Constitución vigente.

En un intento de poner freno a la explotación destructiva de los hidrocarburos, se reglamentaron las obligaciones de los operadores, sujetándolos al Reglamento de Trabajos Petroleros.

Se entiende por reserva petrolera en esta disposición, a la formación —geológica— de los depósitos petrolíferos.

Tanto la ley como el reglamento buscaban un mayor control nacional de la industria petrolera imponiendo a los beneficiarios de cualquier clase de concesión la obligación de emplear a lo menos un 90% de mano de obra mexicana. Según la disposición reglamentaria, la proporción mínima de trabajadores nacionales en cada categoría de empleos y con sueldos iguales a los extranjeros, debía ser un mínimo del 50% en el primer año, 60% en el segundo y 75% en el tercero. Al finalizar el cuarto año, el concesionario requería contar con un 90% de empleados mexicanos.

Las principales críticas a ambos cuerpos normativos se encontraban en la aplicación de la anterior disposición en toda clase de concesiones, lo que los extranjeros veían utópico, provocando la sistemática irreverencia hacia el principio del empleo mayoritario de mexicanos. Siendo los anteriores los principales medios pensados para dar un cariz nacional a la industria petrolera, su inobservancia convirtió a la ley y su reglamento en letras muertas.<sup>16</sup>

### A) *La nacionalización petrolera*

La caída en la producción iniciada a partir de 1923 se convirtió para 1926 en catástrofe. Dos años después, Venezuela superó a México

16 Carmona, *op. cit.*, pp. 68-70.

como productor y los desarrollos en exploraciones del Cercano Oriente disminuyeron aún más la importancia internacional de nuestro petróleo.

La Ley Petrolera de 1925 no provocó tantos disgustos como su Reglamento de 1926, pues fijaba el plazo de un año a todas las compañías para ajustarse a los términos de ambas disposiciones. El año transcurrió sin que éstas dieran muestras de sumisión legal. Su coartada se basaba en el carácter retroactivo de la ley, pues, por otra parte limitaba a cincuenta años la duración de las concesiones, otorgadas originariamente a perpetuidad, y desconocía los derechos sobre los terrenos adquiridos o arrendados antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, a menos que hubieran realizado trabajos encaminados a la extracción de petróleo antes de mayo de ese año (el famoso “acto positivo”).

A mediados de 1927, y por motivos de orden interno, el Congreso de Estados Unidos y varios sectores de la opinión pública norteamericana dejaron de apoyar al Poder Ejecutivo en su política hacia México. Washington planteó entonces el caso del petróleo mexicano.

Como ya se dijo, el embajador Dwight Morrow buscó la conciliación con México. Al inicio de 1928 consiguió un arreglo informal con Calles, por el que se modificó la ley petrolera, dando fin en general a la limitación temporal respecto de los derechos adquiridos a cambio de la aceptación de algunos puntos por parte de las compañías, en particular el referente al “acto positivo” y la necesidad de cambiar los títulos de propiedad absoluta por concesiones confirmatorias otorgadas por el gobierno mexicano.

Las empresas petroleras enviaron sus protestas a Washington. La prensa las secundó, lamentando la debilidad que mostraba el Departamento de Estado ante México. El gobierno estadounidense ignoró ambos reclamos; las compañías tuvieron que acatar los términos del acuerdo informal Calles-Morrow a su pesar. Esta actitud conciliadora formaba parte de un arreglo general de la variedad de asuntos pendientes entre ambas naciones y de lo que entonces se proyectaba como una nueva política hacia Latinoamérica.

El Poder Judicial, por su parte, siguió sin reservas los mandatos del Ejecutivo. Su problema constante y central se refería a la interpretación del párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución y a la siempre discutida retroactividad en su aplicación. En la primera oportunidad que se le presentó —una demanda de la Texas Oil Co. en agosto de 1921—, afirmó el carácter no retroactivo de la disposición constitucional:

TESIS 247

RETROACTIVIDAD DE LA LEY. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES NO SON IMPUGNABLES POR. Las leyes retroactivas, o las dicta el legislador común o las expide el constituyente, al establecer los preceptos del Código Político. En el primer caso, no se les podrá dar efecto retroactivo, en perjuicio de alguien, porque lo prohíbe la Constitución; en el segundo, deberán aplicarse retroactivamente, a pesar del artículo 14 constitucional, y sin que ello importe violación de garantía individual alguna. En la aplicación de los preceptos constitucionales, hay que procurar armonizarlos y si resultan unos en oposición con otros, hay que considerar los especiales como excepción de aquellos que establecen principios o reglas generales. El legislador constituyente, en uso de sus facultades amplísimas, pudo por altas razones políticas, sociales o de interés general, establecer casos de excepción al principio de no retroactividad, y cuando así haya procedido, tales preceptos deberán aplicarse retroactivamente. Para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores y esta última circunstancia es esencial.

Quinta Época:

- Tomo IX, pág. 432.— The Texas Company of Mexico, S. A.
- Tomo X, pág. 886.— International Petroleum Company.
- Tomo X, pág. 1189.— International Petroleum Company.
- Tomo X, pág. 1189.— Tamiahua Petroleum Company.<sup>17</sup>
- Tomo X, pág. 1190.— Tamiahua Petroleum Company.

Empero, cuando Calles decidió modificar la ley de 1925, por la razón mencionada en los párrafos anteriores, pidió al secretario de Industria comunicar a la Suprema Corte de Justicia que “el gobierno estaba en peligro” a lo que ésta declaró, en noviembre de 1927, inconstitucional *ipso facto* la legislación que comprometía los intereses de las empresas petroleras, abriendo el camino para la modificación que realizaría el Congreso de la Unión.

Razones aparte de las enumeradas, como el acuerdo de Achnacarry, la depresión económica de 1929, el descenso del precio del petróleo, del dólar y del peso mexicano, atemperaron momentáneamente las asperezas entre México y las dos grandes potencias anglosajonas.<sup>18</sup>

17 Carballo, *op. cit.*, p. 26.

18 Meyer, *op. cit.*, pp. 43-46; Gastón García Cantú, “Comentario a la ponencia del doctor Marcos Kaplan ‘El impacto del petróleo en los países en desarrollo: elementos sociopolíticos’”, *Petróleo y desarrollo en México y Venezuela*, *cit.*, p. 77.

Casi al terminar tanto el año de 1932, como las esperanzas de un aumento en la producción, ésta decreció a 352, 805, 492 barriles, su mínimo desde 1914.

Prácticamente un año después, el 28 de diciembre, el presidente Abelardo L. Rodríguez reanimó el viento de la propiedad nacional de los hidrocarburos al firmar el decreto por el que se autorizaba la constitución de una sociedad para que el gobierno, junto con inversionistas mexicanos exclusivamente, ampliaran su participación en la industria petrolera con el fin de regular la producción, el abastecimiento y los precios del crudo en el mercado. Otro de los motivos para la creación de este ente jurídico, además de menguar la dependencia hacia el cártel internacional, era promover la participación del capital nativo en el negocio petrolero, casi inexistente por entonces debido al clima de inseguridad creado por los extranjeros.

De esta manera se crea Petromex, S. A., el 12 de septiembre de 1934, casi a la par del descubrimiento de nuevos yacimientos en Poza Rica y de un mayor dinamismo en el despacho del país sobre el petróleo, la constitución de las reservas nacionales con una ampliación de las existentes a una faja de cien kilómetros de ancho a lo largo de costas y fronteras; también se suspendieron los contratos con particulares para la explotación de terrenos reservados al Estado y se limitó la expedición de nuevas concesiones.

La mencionada empresa tendría como socio al gobierno con una participación accionaria del 50% en el activo del Control de Administración del Petróleo Nacional —serie A— y una serie de terrenos a elegir entre 10 millones de hectáreas señaladas como reservas nacionales. Los particulares aportarían la mitad restante del paquete de acciones —serie B—. Estos socios tendrían preferencia para adquirir del Estado el petróleo procedente de regalías e impuestos cobrados en especie.

Se pensaba que el cliente principal de esta compañía sería Ferrocarriles Nacionales, consumidor de más del 40% del petróleo de la República.

Esta sociedad anónima fue atacada por representar “una extralimitación de derechos consumados por el Legislativo de la Unión”, pues se decía que el Estado no podía convertirse en inversionista de una persona moral de índole mercantil y se le acusó por una presunta inconstitucionalidad formal.

Tan sólo dos años después de su nacimiento la empresa enfrentó un sinnúmero de dificultades financieras, laborales y de insuficiencia de equipo e infraestructura. La imposibilidad de alcanzar un equilibrio entre los intereses públicos y privados pareció evidente. A la entidad la sostenía el Estado, pero éste no lograba echarla a andar.

Ante el anterior fracaso, el 30 de enero de 1937 se decreta la creación de la Administración General del Petróleo Nacional como un organismo público con personalidad jurídica propia, subordinado al Poder Ejecutivo. Su patrimonio lo conformarían los bienes muebles e inmuebles de la extinta Petromex, junto con los terrenos donde se encontraban las reservas petroleras que se le habían adjudicado a esta última, y los que se le otorgaran a futuro, además de las cantidades que el presupuesto de egresos aprobara.<sup>19</sup>

En 1934, el general Lázaro Cárdenas se hizo cargo del gobierno por el siguiente periodo presidencial. Era un personaje conocido de antemano por los operarios petroleros; como jefe de actividades militares al norte de Veracruz durante la presidencia de Calles, se le encargó detener a las guardias blancas. Pronto se ganó la enemistad de los industriales, sobre todo por declarar abierto al público el Camino Real que la Huasteca había pavimentado y puesto bajo vigilancia, permitiendo únicamente el paso a quienes contaran con salvoconducto expedido por ella misma. Cárdenas también sabía que algunas de las zonas de mayor riqueza de la Faja de Oro les habían sido robadas a sus legítimos dueños.<sup>20</sup>

Puede decirse que la expropiación petrolera, que llevaba largo tiempo en gestación, fue anunciada por vez primera en el Plan Sexenal 1934-1940, de la siguiente manera:

El Estado mexicano habrá de asumir y mantener una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional, es decir: franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público.<sup>21</sup>

Desde la candidatura de Cárdenas se hizo ver que el petróleo figuraba en la posición central de la economía nacional.

19 Carmona, *op. cit.*, pp. 73-74.

20 O'Connor, *op. cit.*, p. 120.

21 Citado por Carmona, *op. cit.*, pp. 72-73.



El gobierno de Cárdenas coincide con el ascenso político de naciones que buscaron romper el orden imperialista. Ya no reabría el argumento de la propiedad estatal del petróleo en base al párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, ahora utilizaría el apoyo popular para hacer cumplir los términos de la modificada ley petrolera a través del movimiento obrero. Se había formado el 16 de agosto de 1935 el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana para defender a los obreros de los tratos poco amables que les daban los extranjeros. La reacción se desencadenaría cuando el organismo presentó un contrato colectivo de trabajo a las compañías petroleras (3 de noviembre de 1936).

El contrato colectivo —de 165 páginas— abarcaba todos los aspectos de la industria petrolera y exigía un aumento salarial genérico de 130 millones de pesos (por aquel entonces cerca de 8.3 millones de dólares), junto con una amplia participación obrera en la administración. En un principio ambas partes accedieron a las pláticas laborales, pero todo intento de conciliación fracasó.

Por esta causa, el 28 de mayo de 1937 los trabajadores se fueron a huelga durante trece días, en protesta, principalmente, ante las pésimas condiciones de seguridad laboral y de vivienda, además de los bajos salarios. El boicoteo laboral continuó poco después en Poza Rica por otros 57 días, disminuyendo tanto la producción petrolera como la generación de electricidad y ocasionando escasez de combustible. Cárdenas exhortó a los obreros a retomar sus puestos, prometiéndoles ordenar la investigación sobre las ganancias de las compañías, en base a las disposiciones enmarcadas dentro de los “conflictos de orden económico” de la Ley del Trabajo de 1931.

El comité de investigación estuvo a cargo de Jesús Silva Herzog. Pronto informó que las empresas podían pagar 26.3 millones de pesos (7.3 millones de dólares) en aumentos salariales sin problemas, y tenían aptitud para conceder casi todas las demandas de participación administrativa hechas por el sindicato. No sorprenden estos datos de tomarse en cuenta que en vísperas de la expropiación petrolera tan sólo Estados Unidos recibía el 56% de nuestras exportaciones y del mismo provenían el 62% de las importaciones nacionales.<sup>22</sup>

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tomó cartas en el asunto a solicitud de los trabajadores, anunciando el día 18 de diciembre un proyecto de arreglo favoreciendo a los obreros previo análisis del estu-

22 Meyer, *op. cit.*, p. 28.



dio presentado por el comité. Entre la demanda monetaria del sindicato y la oferta de las compañías había una brecha de 1.7 millones de dólares, de los que ninguno quiso negociar un centavo. Diez días después las empresas pidieron amparo ante la Suprema Corte de México.

Hasta el 1° de marzo de 1938 la cuarta sala del Tribunal Supremo se reunió para escuchar la propuesta de solución al conflicto por parte de las compañías, la que consideró inadmisibile, sosteniendo todos los puntos del laudo de la Junta. Los extranjeros objetaron que esta última había actuado con parcialidad, apoyada por el sindicato y el presidente Cárdenas. El juez primero de distrito en materia administrativa rechazó la interposición de un nuevo amparo de los intereses foráneos el día 11 de marzo. Desde el inicio de la controversia, y tal vez previendo las terribles consecuencias que acarrearía, las compañías comenzaron a llevarse del país sus bienes de capital, dañando considerablemente la producción local.

Bajo el pretexto de falta de equidad en la aplicación de las leyes mexicanas, las compañías se negaron a cumplir cualquier resolución de las autoridades nacionales, pensando que su actitud serviría de ejemplo al resto de los países productores.

En la madrugada del viernes 18 de marzo de 1938, el general Cárdenas envió un temerario mensaje a la nación que sorprendió a propios y extraños.

Haciendo patente la desobediencia en que habían incurrido las compañías petroleras ante el fallo recientemente emitido por la Suprema Corte de Justicia, señaló el daño que un precedente de esa índole crearía frente a litigios análogos si el Estado no podía exigir el cumplimiento de sus propias leyes.

Arremetió en seguida contra las empresas foráneas por haber realizado campañas de desprestigio en el exterior contra el gobierno mexicano, advirtiendo que el embargo de la producción o sobre las instalaciones de los fundos petroleros traería serios obstáculos para el desarrollo normal de la industria y del país, lo que comprometería la seguridad del Estado, pues perdido su poder económico “se perdería asimismo el poder político, produciéndose el caos”

Por todo ello, el presidente Cárdenas decidió aplicar la Ley de Expropiación, no únicamente con el fin de someter a las empresas petroleras al fallo del Tribunal Supremo, sino también ante la ruptura de los contratos colectivos de trabajo presentados por el sindicato. El gobierno ocuparía las instalaciones de las compañías para evitar la paralización de la industria nacional del petróleo.

Concluyó el mensaje apelando a la comprensión del pueblo mexicano y a su apoyo para ejecutar un acto considerado “de esencial y profunda liberación económica” para el país.

Al día siguiente apareció en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto que declaraba expropiados por causa de utilidad pública, en beneficio de la nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros-tanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles necesarios, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional, para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera, propiedad de las siguientes compañías:

- Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, S. A.
- Compañía Naviera de San Cristóbal, S. A.
- Compañía Naviera San Ricardo, S. A.
- Huasteca Petroleum Company.
- Sinclair Pierce Oil Company.
- Mexican Sinclair Petroleum Corporation.
- Stanford y Compañía, S. en C.
- Penn Mex Fuel Company.
- Richmond Petroleum Company de México.
- California Standard Oil Company of Mexico.
- Compañía Petrolera El Agwi, S. A.
- Compañía de Gas y Combustible Imperio.
- Consolidated Oil Company of Mexico.
- Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S. A.
- Sabalo Transportation Company.
- Clarita, S. A.
- Cacalilao, S. A.

La secretaría antedicha, con la intervención de la de Hacienda como administradora de los bienes de la nación, procedieron, en cumplimiento del 2º artículo del decreto, a la ocupación inmediata de los bienes objeto de la expropiación.

El artículo 3º señalaba que la indemnización sería pagada en efectivo por conducto de la Secretaría de Hacienda, en un plazo que no pasaría de diez años. Los fondos para cubrir el adeudo serían cubiertos por medio de un porcentaje de la producción petrolera y sus derivados.<sup>23</sup>

23 Carmona, *op. cit.*, pp. 72-76; CONACYT, *op. cit.*, p. 247; García Cantú, *op. cit.*, pp. 77-78;

Antes de la integración formal del cártel petrolero mundial en 1928, sólo un país había osado desafiar a las compañías mayores e independientes: la Unión Soviética, luego de la Revolución de octubre de 1917, expropiando las propiedades de Exxon, Shell, los Nobel y los Rothschild. Por ello puede decirse que la primera nación que se enfrentó propiamente al imperio del cártel petrolero nacionalizando sus bienes para la industria fue México.

Los fervientes nacionalistas mexicanos, como Vicente Lombardo Toldano, consideraron la proclama de Cárdenas como la declaración de independencia económica del país.

Londres rompió de inmediato relaciones diplomáticas con México. En Washington, por otro lado, las compañías exigían la intervención armada, pero el presidente Roosevelt, habiendo declarado a nuestro país su política de “buen vecino”, se negó a realizar cualquier medida violenta. Se dice que no accedió puesto que su gobierno no veía justo apoyar a los “ricos individuos que habían obtenido enormes propiedades en México a cambio de nada”, pero en opinión de Lorenzo Meyer, si en 1938 los Estados Unidos no desplegaron sus máquinas de guerra para detener la acción expropiatoria, se debió en parte a que el crudo mexicano había perdido ya su carácter estratégico. Para esos días la producción petrolera norteamericana superaba los mil millones de barriles anuales, en tanto que la mexicana había caído a 46 millones. Nuestro país era ahora un productor secundario y los vecinos del norte nos necesitaban en nuevas esferas de mayor importancia.<sup>24</sup>

El embajador de Estados Unidos en México, Josephus Daniels, predijo que nos hundiríamos en nuestro propio petróleo, a lo que el presidente Cárdenas contestó: “Si los campos de petróleo más ricos del mundo son un obstáculo para el mantenimiento de nuestra dignidad [,] podemos prender fuego a esos campos, antes que sacrificar nuestro honor”;<sup>25</sup> esta declaración también resultó ser otro de los motivos de represión a la campaña militar contra México.

Ingléses, holandeses y estadounidenses boicotearon definitivamente a la industria petrolera mexicana, esperando que a lo sumo en un año la política de Cárdenas se olvidara y todo volviera a su estado previo. Pero no fue así.

Jonathan C. Brown. “La crisis petrolera mexicana hace 50 años”, primero de 16 capítulos, *Excelsior*, 13 de marzo de 1988, pp. 4-A, 38.

<sup>24</sup> Meyer, *op. cit.*, p. 33.

<sup>25</sup> Citado por O'Connor, *op. cit.*, p. 121.

Mientras las empresas se empeñaban en no acatar el decreto expropiatorio, el gobierno de los Estados Unidos condicionó su aplicación al pago “pronto, adecuado y efectivo” de lo que el Estado mexicano había tomado recientemente. El monto exigido al país fue de 130 millones de dólares. Era evidente que México no podía desembolsar en ese momento tal cantidad ni tampoco a corto plazo.

Los vientos de la Segunda Guerra Mundial, en este sentido, fueron propicios a México. Al concluir el régimen cardenista, el Estado mexicano se encontró —para asombro de muchos— codo con codo al lado de Estado Unidos en su lucha contra los países del Eje. El gobierno estadounidense necesitaba de la cooperación económica y estratégica del Estado mexicano —materias primas, mano de obra, paso de aviones a la zona del canal de Panamá, coordinación de la vigilancia del litoral del Pacífico, instalación de bases navales al sur del río Bravo, etcétera—; de este modo, y contra la voluntad de las empresas petroleras, especialmente de Exxon, el Departamento de Estado llegó en, 1942, a un acuerdo sobre el avalúo de lo expropiado por México y sobre la forma en que se realizaría el pago diferido. Acto seguido, la misma dependencia comunicó a las compañías que debían aceptar el arreglo o de lo contrario resignarse a no recibir más ayuda del gobierno frente a la nación mexicana. Las empresas afectadas firmaron hasta noviembre de 1943 —muy a su pesar— el acuerdo sobre los términos de la liquidación, lo cual no fue obstáculo para que continuaran quejándose públicamente de la medida tomada por su país de origen.

Con respecto a británicos y holandeses, aquéllos —la mayoría— representando a estos últimos y a sus propios intereses, firmaron su acuerdo de indemnización con México en 1946, a pagarse en quince años a partir de 1950.

El cártel petrolero había vuelto su atención hacia Venezuela. Este país alcanzó el segundo puesto en la escala mundial de producción de crudo en 1946, sólo por debajo de los Estados Unidos.

La nacionalización del petróleo de México pareció en su tiempo como autodestructiva, pues hasta entonces la presencia de las transnacionales se consideraba esencial para la supervivencia de los productores petroleros. Sin embargo, la nación mexicana les dio una grave advertencia a las empresas foráneas para evitar mezclar nuevamente sus intereses económicos con la política de un país subdesarrollado.<sup>26</sup>

26 O'Connor, *ibid.*, loc. cit.; Sampson, *op. cit.*, pp. 105-106; Grenon, *op. cit.*, pp. 210-211; Meyer, *op. cit.*, pp. 38-39; Brown, *op. cit.*, sexta parte, 18 de marzo de 1988, p. 32.

## B) *Nacimiento y expansión de Petróleos Mexicanos*

Por lógicas razones, luego de la expropiación, las plantas petroleras tuvieron un descenso productivo. En el mes de abril de 1938, con respecto a marzo del mismo año, la producción descendió en un 53%. Las exportaciones también se derrumbaron, y en el mismo periodo pasaron de 199 mil 886 b/d a tan sólo 15 mil 216.

El 7 de junio de 1938 se crea, por decreto, la compañía estatal Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, fusionándose ambas en 1940. Tuvo que enfrentar dificultades desde el momento de ocupar las instalaciones que habían sido abandonadas —a propósito— en un estado lamentable. Las refinerías, poco tiempo antes en absoluta actividad, eran ahora sólo herrumbre. La red de distribución era prácticamente inexistente, pues todo se había organizado con miras exclusivas hacia la exportación. Harvey O'Connor nos da una visión significativa del suceso:

Los mexicanos, acostumbrados desde siempre a arreglárselas de cualquier modo y expertos en el arte de componer lo que estaba viejo y descartado, fabricaron el equipo que pudieron fabricar e improvisaron. De un extremo al otro del país, en grandes congregaciones, los ricos y los pobres se despojaban de sus pesos y sus alhajas, de sus ahorros y sus ornamentos, a fin de crear un fondo que pusiera en movimiento la Pemex [sic] financieramente, que contrarrestara el golpe financiero del embargo hecho por el Departamento de Estado [estadounidense] a las exportaciones de plata.<sup>27</sup>

Superado el primer obstáculo, el problema presente después fue el de encontrar una compañía que lograra comercializar el petróleo mexicano en el exterior, especialmente en Europa. Hasta que el gobierno ofreció el precio adecuado se abrió la posibilidad de emplear los servicios de empresas independientes como la Davies & Co. y la Eastern States Petroleum Company, ambas dispuestas a desafiar la ira y el boicot de las mayores y del secretario de Estado, Cordell Hull. En julio de 1938 una refinería alemana entabló negociaciones con México para efectuar una transacción por 10 millones de dólares a través de la Eastern States, con el fin de suministrar el producto a Suecia, Italia y a los propios germanos. En diciembre, Alemania volvió a acercarse a la nación mexicana para proponerle una permuta de petróleo crudo por

27 O'Connor, *ibid.*, p. 122.

maquinaria y equipo para la industria valuados en 17 millones de dólares. Italianos y japoneses pensaron hacer lo mismo, ofreciendo también técnicos, mercados y maquinaria complementaria.

Al estallar la guerra otras compañías estadounidenses vieron la gran oportunidad de hacer negocios con México, tragándose su orgullo y concertando indemnizaciones muy por debajo del valor de avalúo, como Sinclair, que se contentó con recibir de la nación 8 millones de dólares, a diferencia de los 32 millones que exigió en un principio; luego le siguió el paso Cities Service y otras independientes. En todos los convenios se establecía el pago, por parte del Estado mexicano, de las propiedades expropiadas en el curso de pocos años por medio de los beneficios sobre un porcentaje de la producción alcanzada. Estas acciones rompieron el frente común de las empresas norteamericanas que no pensaban en detenerse hasta lograr el pago íntegro, inmediato y efectivo de sus bienes perdidos.

Junto con las razones expuestas anteriormente, en el momento en que los aliados impusieron el bloqueo formal contra los países del Eje, México frustró parcialmente los intentos de las empresas foráneas para “ahogarlo en su propio petróleo”, por medio de la comercialización externa a manos de extranjeros de su hidrocarburo.

Ya en 1939 se comenzó la construcción de una planta productora de tetraetilo de plomo, fundamental para la elaboración de gasolina, luego de la negativa de la Ethyl Corporation —filial por partes iguales de Exxon y General Motors— para abastecer a Pemex, lo cual desató las burlas de estas empresas y otras como Shell, llegando a asegurar sus directivos que se beberían todas y cada una de las gotas de etilo que los mexicanos lograran producir. Pero para su sorpresa, al cabo de muchos esfuerzos y algunos accidentes, en pocos años Pemex consiguió el fluido, aunque a un costo doce veces mayor que el de los proveedores extranjeros, lo cual viene a ejemplificar magistralmente aquella frase del polaco Stanislaw Lem: “La mala tecnología no es un mal moral, lo mismo que la tecnología buena no es una aproximación a las esferas angélicas”.<sup>28</sup> Este y otros avances irían haciendo respetable a la empresa petrolera nacional.

Por decreto del 9 de noviembre de 1940, Cárdenas suprimió el otorgamiento de concesiones petroleras. A partir de entonces la explotación del hidrocarburo sólo podría realizarla el Estado mexicano.

28 *Un valor imaginario*. Barcelona, Bruguera, 1983, p. 176.

Si los primeros meses del conflicto bélico mundial trastornaron a la industria petrolera, los siguientes constituyeron un factor de estímulo para la economía mexicana. La guerra favoreció un desarrollo intenso de las industrias del cemento, acero, papel y los inicios en la manufactura de productos químicos.

El proceso industrial alentado por el gobierno de Avila Camacho alcanzó mayores dimensiones durante el sexenio de Miguel Alemán, si bien el país se encaminó hacia un desarrollismo, esto es, el auge económico exclusivo de cierta élite, sin prestar especial atención a los problemas sociales.<sup>29</sup>

### 3. LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DE PETRÓLEO, DE 1941

Era tan grande la euforia y el orgullo nacional por la expropiación del crudo y la reciente creación de la empresa petrolera estatal mexicana, que hicieron eco en la primera ley posterior al referido suceso histórico, lo cual, hasta cierto punto, idealizó la soberanía nacional.

El presidente Manuel Ávila Camacho expidió, el 18 de junio de 1941, una nueva *Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de petróleo*.

Comenzaba parafraseando la disposición constitucional de la que se derivó, definiendo al petróleo como “todos los hidrocarburos naturales” o “de hidrógeno que se encuentren en su yacimiento, cualquiera que sea su estado físico, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan de él”.

Repitiendo a continuación lo que las leyes y reglamentos posteriores a 1917 habían ordenado, sin poder hacer cumplir, ahora señalaba (artículo 6º) que la nación realizaría exclusivamente las actividades exploratorias y de explotación petrolera, ya fuera por medio de trabajos efectuados por el gobierno a través de Pemex, por conducto de las instituciones públicas petroleras que fueran creadas, o bien, mediante contratos con particulares o sociedades, con una duración máxima de treinta años. Al parecer, en este último supuesto se abría la posibilidad de celebrar contratos de servicio o de alguna índole asociativa con Pemex, pero el artículo 10 señalaba tajantemente que tales acuerdos sólo podrían celebrarse: a) con particulares mexicanos; b) con socieda-

29 Grenon, *op. cit.*, p. 212; CONACYT, *op. cit.*, p. 247; Meyer, *op. cit.*, pp. 39-40; O'Connor, *op. cit.*, p. 123 y del mismo autor, *El imperio del petróleo*, *cit.*, p. 415.