



La legislación petrolera

en México

1887-1927

Este libro constituye el primer
tratado de la legislación petrolera en
México, desde la independencia hasta
la creación de la Secretaría de Energía.



La legislación petrolera
en México
1887-1927

INTRODUCCION

I

La historia de la Constitución de México como nación ha sido un proceso muy arduo y complejo que ha tenido que sortear un gran número de rémoras: no sólo disparidad de intereses, creencias, costumbres y credos religiosos de los diversos grupos étnicos y sociales que lo han poblado, sino heterogeneidades más básicas como la diferencia de lenguajes de los mismos. La expansión de las vías de comunicación a lo largo de nuestro territorio, así como la centralización del poder político en el ejecutivo, ya desde el régimen del General Porfirio Díaz, han fungido, entre otros también de notable importancia, como instrumentos fundamentales del Estado Mexicano para hacer frente a la vigente empresa de unificar un país sacudido secularmente por la disgregación y las convulsiones sociales. Un paro definitivo en esta dirección lo dio la Revolución Mexicana de 1910, que cristalizara en la Constitución de 1917, hoy aun vigente. A la vez que dio rango institucional a la sustitución de las formas arcaicas de propiedad que privaban a la sazón en el país y que lo mantenían sumido en el atraso en todos los órdenes, esta Constitución sentó los cimientos de una transformación que implantaría nuevas estructuras económicas y políticas y un estatuto jurídico que regiría en todos los confines del territorio nacional y que, en principio, debería ser acatado por los mexicanos.

Sin embargo, para que una nación se constituya tiene como primera tarea ejercer, sin limitación alguna, su plena y absoluta soberanía sobre su territorio y sobre sus riquezas. Y como la realidad mostraba que parte sustancial de los bienes nacionales estaban en poder del capital extranjero, la lucha por el rescate de esos bienes se presentaba como la condición —sine qua non— para que México alcanzara la jerarquía de una nación independiente. Este es el contexto donde se ubican los intentos que el Estado, como legítimo representante de los intereses nacionales, ha mantenido para recuperar los recursos naturales de manos de los capitalistas extranjeros, entendidos como una tarea vital para el desenvolvimiento de la nación mexicana; y esa recuperación de los bienes nacionales ha sido un factor de primerísimo orden para el desarrollo del país en lo que va del siglo, además de que ayuda a explicar la solidez y consistencia de la política exterior de los regímenes posrevolucionarios.

Un rasgo esencial de la política del Estado mexicano ha sido el énfasis en la defensa y consolidación de la soberanía e integración nacionales y su preservación ante cualquier tentativa de intervención extranjera a nivel político o económico que no se apegue a los lineamientos jurídicos establecidos para el caso. En este sentido, ha sido la Constitución ya aludida de 1917 un garante inapreciable para eliminar diversas formas de penetración foránea que se habían afincado al amparo del régimen porfirista, pues reivindica —en su artículo 27, debido a Don Francisco J. Mújica— el dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales que se

encuentren dentro de sus límites y cuya explotación hasta entonces estaba en manos del capital extranjero.

Que éste ha sido un paro necesario en la consecución de nuestra independencia es difícil de negarse, pero también es cierto que ese empeño requiere un impulso permanente y renovado que a su vez precisa, entre otras cosas, de una democracia efectiva y plena.

En el presente Boletín pretendemos ilustrar un aspecto de la disputa que la Nación ha sostenido por lograr su soberanía: la legislación sobre el uso y aprovechamiento del petróleo, mostrar sus principales aspectos y señalar sus características más importantes.

Si podemos señalar una clara vocación nacionalista en la lucha reivindicativa del Estado por el control y dominio de los recursos naturales, también se pueden mostrar graves retrocesos y traiciones, el más clásico ejemplo de esto último lo encontramos en la legislación porfiriana. Porfirio Díaz abrió de par en par las puertas al capital extranjero. Es un hecho conocido las enormes facilidades que otorgó a Weetman Dickinson Pearson, representante del imperio británico, lo mismo que al norteamericano Edwar L. Doheney para que aprovecharan en su beneficio la explotación del petróleo; con ello atentaba no sólo contra los intereses nacionales sino que también ponía en cuestión los derechos de los particulares mexicanos, dueños de los predios donde posteriormente se descubrirían los yacimientos petroleros.

En 1901, se dictó una ley que beneficiaba a Pearson especialmente, gracias a ella el gobierno se facultaba para otorgar concesiones petroleras en terrenos nacionales y en zonas federales. Esta ley establecía para los concesionarios una renta de 5 centavos por hectárea y la obligación de pagar el 7% de sus utilidades al gobierno federal y el 3% a los gobiernos de los estados donde se ubicaran las zonas federales concesionadas; también establecía que la exportación de petróleo crudo o refinado quedaba libre del pago de impuestos.¹

Pero se daba el caso de que no pocos yacimientos se ubicaban en terrenos de propiedad particular y en este caso la ley favoreció a los concesionarios al darles el derecho de expropiar a dichos particulares.

El conflicto entre los derechos de los particulares dueños de la superficie del terreno, por un lado, y los concesionarios de dichos terrenos, por el otro, se refleja en toda la legislación generada en torno a la cuestión petrolera.

El Código minero de 1884 dio fin al dominio de la Nación sobre los recursos del subsuelo y reconoció expresamente a los dueños de la propiedad el derecho de explotar el subsuelo.²

“Bajo Porfirio, pues, la lucha jurídica entre los partidarios del dominio directo del subsuelo por la Nación, y los que querían incorporar ese dominio al de los propietarios sobre la superficie, se había resuelto en favor de los últimos. Pero las posibilidades de que esto beneficiara a los superficiarios mexicanos era remotísima, pues dependía de la moralidad y rectitud de los industriales.”³

Al amparo de las leyes porfirianas, surge y se consolida el control de las compañías petroleras; se funda en 1908 la "Cía. de Petróleo El Aguila, S.A." del dominio de Pearson; en 1907 Doheney organizó la "Mexican Petroleum Co." y la "Huasteca Petroleum Co.". Por si fuera poco, la legislación vigente sancionó los contratos relativos a la explotación del subsuelo establecidos entre los poseedores del predio (superficiarios) y las compañías petroleras arrendadoras de dichos predios.⁴

Hasta que Carranza asume el mando del país es cuando podemos hablar del inicio de la etapa nacionalista de la legislación petrolera. Sus principales rasgos durante el mandato de Carranza son los siguientes:

1. Creación de una Comisión Técnica del Petróleo encargada de "investigar todo lo relativo a la industria petrolera y proyectar las leyes y reglamentos necesarios..." con el fin de llenar las enormes lagunas que existían sobre la materia.

2. Se estableció que sólo podría explotarse el petróleo si la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo otorgaba títulos de denuncia de terrenos petroleros. Además, como el gobierno pretendía una nacionalización absoluta, incluía en sus disposiciones reglamentarias a los contratos que se hubieran hecho sobre terrenos con fines de explotación petrolera antes de la Constitución de 1917. Por su parte las compañías sólo aceptaban la nacionalización para los terrenos contratados para explotar el petróleo después de la fecha en que entró en vigencia la Constitución (1º de mayo de 1917).⁵

Es a partir de esta disputa que se suscita el famoso caso sobre la retroactividad de la Constitución y, particularmente, de su artículo 27.

Las diversas opiniones y posturas que en torno a ello se produjeron las veremos con toda claridad en el capítulo 2, inciso B, de este Boletín.

"De 1918 a 1925 se vive un periodo de absoluta anarquía en materia de legislación petrolera";⁶ en el ínterin se suceden una serie de propuestas de ley y de reglamentación del artículo 27, en materia petrolera. Las Cámaras de Diputados y de Senadores, funcionarios de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, así como diversos personajes de la política nacional, Cándido Aguilar por ejemplo, se mostraban especialmente activos en la elaboración de propuestas y contrapropuestas al respecto. Con todo, ningún proyecto fue aprobado, ni las disposiciones emitidas desde tiempos de Carranza hasta los primeros años del General Calles en el poder pudieron imponerse en la práctica, pues se encontraron ante la poderosa resistencia de las corporaciones petroleras. El Estado, más preocupado por obtener el reconocimiento de los Estados Unidos, mostró su debilidad para implantar su proyecto nacionalista.

Es hasta el mes de diciembre de 1925 que el Presidente Calles logra la aprobación de la primera Ley del Petróleo de México. "Esa ley prohíbe a las sociedades de extranjeros la adquisición de bienes raíces, limita la magnitud de las concesiones y declara la utilidad pública de la industria del petróleo..."; las compañías se rebelaron contra esta ley realizando actos de boicot y chantaje contra el gobierno. Redujeron su producción, retiraron sus depósitos de los bancos produciendo con ello una crisis bancaria y financiera en el país. Las compañías y la embajada norteamericana en México llevaron las cosas aún más lejos y amenazaron con invadir los puertos de Tam-

pico, Tuxpan y Veracruz. A pesar de ello, el gobierno reafirmó la soberanía de la Nación sobre el subsuelo, pero tuvo que ceder a la presión diplomática y militar: "se establecieron diferencias entre superficiarios y arrendatarios, confirmándose los derechos de los primeros por tiempo indefinido y los de los segundos por el de la vigencia de sus contratos".⁷

La lucha reivindicativa por el petróleo enfrentó a México con las dos más poderosas potencias imperialistas del mundo, Inglaterra y los Estados Unidos. Opuso a las potencias el principio de que el suelo y el subsuelo pertenecen a la Nación y que ésta tiene todo el derecho de subordinar los intereses de los particulares a los derechos superiores de la Nación y sostuvo que el régimen jurídico impuesto por la Revolución está por encima de los derechos de las compañías petroleras.

Durante este conflicto la existencia misma del Estado mexicano fue puesta en cuestión, y a pesar de la expropiación decretada por el Presidente Cárdenas en 1938, las potencias imperialistas no cesaron en su intento por restaurar sus privilegios perdidos mediante el acto expropiatorio y recurrieron a toda clase de subterfugios legales y extralegales para hacer que el gobierno mexicano diera marcha atrás. Pero el Estado revolucionario se había consolidado ya y contaba con una poderosa arma: un fuerte movimiento obrero en franco ascenso.

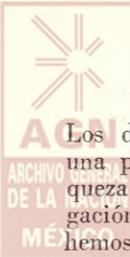
La expropiación, ciertamente, fortaleció la posición de México en el concierto mundial de las naciones, pero con este hecho no eliminó la dependencia del país, más bien la reprodujo bajo otras condiciones y a un nuevo nivel.

II

Los documentos que damos a conocer en este Boletín pertenecen al fondo de la Dirección General de Energía (en lo referente a la materia petrolera), de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Minas, Energía e Industria Paraestatal). Si bien las características de sus funciones han venido transformándose con el desarrollo de la Administración Pública, sus principales atribuciones siguen siendo en esencia las mismas: analizar, tramitar y registrar todas las acciones que se deriven de la aplicación del Artículo 27 Constitucional en lo que toca a los ramos de hidrocarburos naturales, minerales, energía eléctrica y nuclear; proponer y realizar políticas para lograr la eficiencia y uso racional de la energía; vigilar las actividades de las agencias técnicas de petróleo y llevar el registro y catastro petrolero.

Este acervo documental es de los de más reciente incorporación a la Galería número 2 del Archivo General de la Nación (noviembre de 1982) y consta de dos mil cajas AGN 19 (cms).

Los expedientes revisados en el curso del muestreo practicado hasta el momento,⁸ presentan las siguientes variaciones temáticas: solicitudes de compañías petroleras para conseguir concesiones de perforación de pozos, construcción de plantas de almacenamiento, refinerías y oleoductos; informes a las agencias técnicas de petróleo acerca de la producción petrolera; fianzas para el taponamiento de pozos; conflictos entre el Estado y las compañías petroleras; proyectos, leyes y reglamentos emitidos en esta materia y planos y mapas de la ubicación y construcción de pozos. Las fechas límite que hasta el momento se han encontrado corresponden a los años de 1887 a 1968.



III

Los documentos que integran este tema son tan sólo una pequeña muestra de la variedad temática y la riqueza que tiene este fondo para el estudio y la investigación histórica. De esta manera, por razones de espacio, hemos tenido que eliminar documentos que sin duda resultan valiosos también para quienes desde cualquier otra perspectiva se interesen en la materia.⁹

El primer capítulo intenta rescatar lo más característico de dos periodos muy importantes en lo que toca a la materia petrolera. De la primera parte, que se refiere a la legislación porfiriana, se ha seleccionado el Decreto del 6 de junio de 1887 en donde se señala que quedan liberados de toda contribución federal, local y municipal —excepto el impuesto del timbre—, las minas de carbón de piedra, las de petróleo, hierro y azogue. En la segunda parte, se siguen de cerca los intentos de reglamentar la explotación petrolera en el periodo constitucional de Venustiano Carranza, en donde el Estado sienta las bases de jurisdicción que le competen sobre este recurso natural.

En el segundo capítulo se presentan las distintas posiciones, tanto de las compañías petroleras como de los representantes oficiales, en torno a quién le compete la jurisdicción y la propiedad sobre el subsuelo nacional.

Para concluir, presentamos en el último capítulo la primera Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo. El inciso A corresponde a las siete actas de discusiones que llevó a efecto la Junta Consultiva que preparó la ley del petróleo.

En ellas se sientan las distintas opiniones vertidas, tanto por lo que respecta a cuestiones técnicas, como a los objetivos que se persiguen. Después se hace referencia

a los acontecimientos (aclaraciones y conflictos) suscitados en la etapa inmediatamente posterior a la promulgación de dicha ley.

Introducción y ordenación documental

Jorge Gómez I.
Esteban Chávez

Colaboraron en la
recopilación y selección de materiales

Rubén Maldonado M.
Francisco García R.
Galería núm. 2

NOTAS

¹ *El Petróleo de México*. Recopilación de documentos oficiales del conflicto de orden económico de la industria petrolera, con una introducción que resume sus motivos y consecuencias. Reedición de la Secretaría del Patrimonio Nacional. México, D.F., 1963, pág. 11.

² *Ibidem*, pág. 12.

³ López Portillo y Weber, José. *El Petróleo de México*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pág. 25.

⁴ Colmenares, Francisco. *Petróleo y lucha de clases en México, 1864-1982*. Ed. El Caballito, México, 1982, pág. 23.

⁵ *El Petróleo de México*. *ob. cit.*, pág. 16-17.

⁶ *Ibidem*, pág. 17.

⁷ *Ibidem*, pág. 17.

⁸ El Fondo de la Dirección General de Energía se encuentra en proceso de identificación y ordenación.

⁹ Se prescindió de diversos proyectos e iniciativas de ley del Artículo 27 Constitucional.