

## El nacionalismo petrolero de la Revolución mexicana

Luz María Uhtoff\*

Ciertamente la Constitución de 1917 marcó un parteaguas importante en lo que se refiere a los derechos de la nación sobre la propiedad de los recursos del subsuelo, pero se puede decir que desde 1914 hasta 1938 la cuestión de petróleo estuvo presente en el debate público. En gran medida esta cuestión tuvo un contenido nacionalista y se expresó en el terreno ideológico, político, diplomático e institucional, e involucró la participación de todos los poderes del Estado, el ejecutivo, el legislativo, el judicial y los gobiernos de los estados petroleros. También la opinión pública se hizo eco de esta problemática, y sus noticias ocuparon por lo regular las primeras planas de los periódicos.

El nacionalismo económico de esos años se manifestó en la preocupación por controlar los recursos naturales, sobre todo el petróleo, que estaba en manos del capital extranjero.<sup>1</sup> El dilema que se presentó consistía en ser consecuente con el sentimiento nacionalista despertado por la Revolución o favorecer los intereses de las

compañías petroleras. La mayor parte del nuevo grupo revolucionario en el poder se pronunció a favor de este nacionalismo, pues existía cierto acuerdo en que el petróleo dejara mayores beneficios al país. No existió, sin embargo, un claro consenso de hasta dónde deberían llegar estos beneficios, cómo debería ser la acción del Estado para el control de este recurso y cuál debería ser la situación legal de las compañías extranjeras. Por ello el nacionalismo petrolero no tuvo un contenido uniforme ni siguió una tendencia ascendente. En las ideas y en la política petrolera de la época confluyeron desde posiciones radicales, expresamente a favor de la expropiación de esta industria, hasta otras más moderadas que defendían tan sólo una mayor fiscalización. Lo que sí queda claro es que este nacionalismo en gran medida fue una respuesta obligada a la fuerte oposición de las compañías petroleras extranjeras a las políticas emanadas de los gobiernos de la Revolución.

No obstante que el nacionalismo petrolero tuvo diferentes contenidos, hubo dos cuestiones medulares presentes en el debate de las ideas y en la política petrolera. Una de ellas tenía que ver con el problema de la propiedad del subsuelo: ¿de quién es el petróleo?, ¿quién debe explotarlo? La otra, ¿cuál debe ser la intervención del Estado para controlar esta industria? Dichas cuestiones fueron fuertemente debatidas en esos años,

\* Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

<sup>1</sup> Para Knight el nacionalismo económico de esos años se dirigió contra las grandes compañías extranjeras, principalmente las petroleras; Alan Knight, "Pueblo, política y nación, siglos XIX y XX", en Víctor Manuel Uribe Urán y Luis Javier Ortiz Mesa (eds.), *Naciones, gentes y territorios. Ensayos de historia e historiografía comparada de América Latina y el Caribe*, Medellín, Universidad de Antioquia, 2002, p. 378.

ocuparon editoriales y artículos de periódicos y revistas, se dejaron sentir en los debates del Congreso, también en las discusiones de la Suprema Corte de Justicia, y fue un punto central en la formulación de la política diplomática con Estados Unidos. El propósito del presente artículo es aproximarse a las principales ideas y políticas petroleras, y buscar responder a las siguientes interrogantes: ¿cómo se fueron construyendo las ideas que defendieron la propiedad del subsuelo de la nación?, ¿cómo se fue sustentado el control estatal del petróleo? y ¿quiénes fueron los principales constructores ideológicos del nacionalismo petrolero? Para conocer cómo se fue sustentando este nacionalismo se toma como principal referencia al Departamento del Petróleo dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, y sobre todo su órgano informativo el *Boletín del Petróleo*. La función del Departamento fue fundamental en esos años, pues llevó a cabo el estudio, diseño y la aplicación de la política petrolera. Su personal quedó integrado por lo que se puede definir como la primera generación de geólogos, ingenieros y abogados especializados en el petróleo, y el *Boletín del Petróleo* se convirtió en el foro de difusión de los trabajos de estos especialistas en materia técnica, legal y fiscal. Y si bien en sus páginas se expresó la política oficial petrolera, también estuvieron presentes las opiniones más informadas y comprometidas de los especialistas que fueron dando un contenido diverso al nacionalismo petrolero.

### **El Departamento y el *Boletín del Petróleo***

En los años de 1914 a 1918 el gobierno constitucionalista llevó a cabo una serie de cambios legales e institucionales, cuyo principal objetivo fue obtener un mayor control sobre la industria petrolera. Varios factores explican estos cambios; por un lado la coyuntura por la que atravesaba esta industria, pues debido a la Primera Guerra Mundial aumentó la demanda y los precios de los hidrocarburos, y las empresas extranjeras existentes en el país incrementaron sus ex-

portaciones. México se convirtió en el segundo proveedor del mercado mundial, precedido sólo por Estados Unidos.<sup>2</sup> También el interés por que una de las principales industrias de exportación dejara mayores beneficios al país, pues como es sabido esta industria estaba dominada por capital estadounidense y británico, y la mayor parte de su producción se exportaba.

Así, Venustiano Carranza creó en 1915 la Dirección Fiscal de Petróleo en la Secretaría de Hacienda y la Comisión Técnica del Petróleo dependiente de la Secretaría de Fomento. Para 1917 esta última secretaría se transforma en la de Industria, Comercio y Trabajo y se forma el Departamento del Petróleo.<sup>3</sup> La Comisión Técnica de Petróleo representó el primer organismo público encargado de supervisar y reglamentar la industria petrolera en todas sus fases: explotación, producción, refinación, transporte y consumo. Su tarea fue realizar estudios técnicos, económicos y jurídicos que orientaron la política petrolera del nuevo régimen.

En estos organismos administrativos se formó y desarrolló un grupo de especialistas compuesto por geólogos, ingenieros y abogados, quienes se dieron a la tarea de investigar, promover, fundamentar y delinear las ideas y la política petrolera del nuevo régimen. En un principio, a la cabeza de estos especialistas estuvo el ingeniero Pastor Rouaix, quien era el encargado de la Secretaría de Fomento.<sup>4</sup> Con Rouaix se incorporó un impor-

<sup>2</sup> Esperanza Durán, "El petróleo mexicano en la Primera Guerra Mundial", en Lorenzo Meyer *et al.*, *Energía en México. Ensayos sobre el pasado y el presente*, México, El Colegio de México, 1982, p. 56; Mar Rubio, "The Role of Mexico in the First World Oil Shortage: 1918-1922", en *Revista de Historia Económica*, año XXIV, núm. 1, primavera 2006, p. 83.

<sup>3</sup> El Departamento del Petróleo dependió en los años de 1917 a 1932 de la Secretaría de Industria y Comercio, después de 1932 esta dependencia cambió su nombre a Secretaría de Economía Nacional.

<sup>4</sup> Pastor Rouaix tuvo una carrera destacada a lo largo de la Revolución, era un profesionista de clase media y antiguo partidario de Francisco I. Madero, ocupando cargos públicos importantes. Durante el constitucionalismo fue gobernador provisional de Durango y encargado de la Secretaría de Fomento; en 1917 participó como constituyente en la Constitución. Véase Graziella Altamirano Cozzi, "Confiscaciones

tante grupo de ingenieros y geólogos, que con el tiempo representaron la primera generación de especialistas en petróleo, entre ellos Modesto Rolland, Manuel Urquidi, Salvador Gómez, Alberto Langarica y Fernando Urbina. Después se sumarían José Colomo, Gustavo Ortega y Trinidad Paredes. Al frente de la Comisión estuvo el ingeniero Joaquín Santaella, quien tendría una destacada trayectoria como ideólogo y artífice de los principales reglamentos y leyes de esos años; el ingeniero José Vázquez Schiaffino como primer jefe del Departamento del Petróleo, y el ingeniero Julio Baz fue el primer responsable del *Boletín del Petróleo*.<sup>5</sup> También colaboraron abogados como Manuel de la Peña. Jonathan Brown califica a este grupo de especialistas en petróleo como una “burocracia profesional”.<sup>6</sup> Pero lo cierto es que, además de desempeñar las tareas administrativas, fueron importantes investigadores que buscaron y consiguieron poner al día el conocimiento científico y técnico sobre el petróleo en México, tomando en cuenta la experiencia y el conocimiento internacional del momento.

Una de las primeras preocupaciones de estos especialistas fue deslindarse de la política petrolera seguida por el régimen porfirista. Para ellos este régimen había privilegiado la inversión extranjera en el petróleo, provocando el acaparamiento de esta riqueza. Y, por el contrario, apoyaron decididamente el incremento de la vigilancia gubernamental sobre esta industria para corregir los desvíos del “gobierno dictatorial”.<sup>7</sup>

El *Boletín del Petróleo*, editado de 1916 a 1933, representó el principal foro de difusión y consulta confiable de estudios, legislación, reglamentos, impuestos, estadísticas y bibliografía sobre el hidrocarburo. Ciertamente no fue la primera publicación que abordó la cuestión del petróleo,

pues desde el Porfiriato se publicaba el *Boletín del Instituto Geológico de México*, que dedicó varios números al estudio de este recurso, pero sí representó la primera revista especializada sobre esta temática. Su estructura muestra la diversidad y riqueza de los temas que abordó; dividida en siete secciones, incluía una sección editorial, artículos técnicos, una sección oficial, información nacional y extranjera, compañías registradas en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, estadística y bibliografía. De estas secciones se observa, en primer lugar, el interés por difundir la política petrolera de esos años; el *Boletín* siempre publicó las disposiciones oficiales, decretos, reglamentos y leyes, que por lo regular fueron acompañados de editoriales y artículos que fundamentaban la necesidad de aplicar estas disposiciones. Sus secciones también muestran la preocupación por hacer un seguimiento de esta industria, tener un registro de las compañías, ubicar las zonas de explotación, y conocer su producción, refinación, transporte y exportación. Para este seguimiento se hizo uso de la estadística, basada en la información proporcionada por el Departamento del Petróleo; la revista incluía cuadros sobre la producción, refinación, consumo y exportación de este recurso, tanto mensual como anual. Cabe decir que estas estadísticas han constituido una fuente fundamental para los estudiosos de la industria petrolera de esos años. Otro tema de su atención fue la divulgación de estudios científicos y técnicos relativos al petróleo, tanto de especialistas nacionales como extranjeros, pues era común la traducción de artículos especializados de Europa y Estados Unidos. Se daba cobertura constante a la industria petrolera de América Latina y otras partes del mundo, y la información siempre fue acompañada por fotografías, cuadros, tablas, anexos, mapas y planos.

Así, el *Boletín del Petróleo* se constituyó en un medio fundamental para conocer todo lo relativo al petróleo. En sus páginas se definieron y sustentaron los diferentes contenidos del nacionalismo petrolero. También se abordaron temas controvertidos como la propiedad del subsuelo, la retroactividad de la legislación petrolera, la

revolucionarias en Durango”, en *Secuencia*, núm. 46, enero-abril de 2000, pp. 128-140.

<sup>5</sup> José López Portillo y Weber, *El petróleo de México*, México, FCE, 1975, p. 156.

<sup>6</sup> Jonathan Brown, *Petróleo y Revolución en México*, México, Siglo XXI, 1998, p. 234.

<sup>7</sup> Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1972, p. 145; Jonathan Brown, *op. cit.* p. 235.





fiscalidad del petróleo y la necesidad de una mayor intervención del Estado en esta industria.

Entre los múltiples estudios hechos en esos años destacan dos, por lo temprano de su aparición y porque en cierta forma definieron las pautas de las ideas y la política petrolera seguidas por la Revolución. En noviembre de 1915 el ingeniero Julio Baz, responsable del *Boletín*, contribuye con “Fundamentos del Proyecto de Ley de Impuestos. Consumo interior y exportación”.<sup>8</sup> En dicho estudio proponía los principios que debían regir la política fiscal del petróleo. Si bien desde el gobierno de Madero se estableció el impuesto del timbre a este energético, lo novedoso de su propuesta era la orientación nacionalista que buscaba darle a la fiscalidad. Además de hacer una amplia investigación para fijar el valor con que debía tasarse el impuesto del timbre, Baz recomendaba gravar sólo el que se exportara y exentar el de consumo doméstico. Además, proponía una cuota diferenciada para que el petróleo crudo pagara más que el refinado. De acuerdo con esta propuesta el gobierno de Carranza emitió un decreto el 6 de diciembre de 1915, en el que consideraba que “el petróleo contenido en el subsuelo mexicano es una gran fuente de riqueza nacional, que debe ser aprovechada en beneficio de las industrias mexicanas, y que por lo tanto, el petróleo consumido en el interior... debe quedar exento de todo gravamen con el objeto de ponerlo al alcance de todos los habitantes del país”, y añadía:

[...] el petróleo que se exporta es consumido únicamente en beneficio de las industrias extranjeras, no dejando a la nación más utilidad que el impuesto que paga, constituyendo esta exportación un desperdicio de nuestros recursos naturales, y que, por lo tanto, el petróleo tanto crudo como refinado que sale del país, substrayéndose así a su utilización por los nacionales, debe quedar gravado con un impuesto que compen-

se la pérdida que sufre el país de esta materia prima.<sup>9</sup>

Por lo que las pautas definidas por Baz fueron seguidas fielmente por los decretos fiscales de Carranza. Así, la política fiscal del petróleo desde un principio tuvo la finalidad de favorecer el consumo interno del petróleo, con el propósito de que dejara mayores beneficios al país, y estimular su proceso de refinación. Aunque estos cambios fiscales no tuvieron importantes efectos inmediatos, porque la mayor parte de los hidrocarburos se exportaba, a la larga fue un estímulo que favoreció el consumo interno de este energético.

Otro estudio relevante fue el de los ingenieros Joaquín Santaella y Alberto Langarica, de abril de 1916: “Dictamen de la Comisión Técnica sobre la nacionalización del petróleo”.<sup>10</sup> Lo primero que llama la atención de este dictamen es su orientación a examinar la nacionalización del petróleo, esto es, su propósito era fundamentar la necesidad de “restituir a la Nación lo que es suyo”. Si bien desde el Porfiriato la Secretaría de Fomento hizo estudios en 1905 del mismo problema de la nacionalización del petróleo,<sup>11</sup> las propuestas legislativas marcadas por la Revolución dieron un giro radical a este respecto. Por ello los ingenieros en este dictamen primero se deslindaban del “gobierno dictatorial” de Porfirio Díaz que había modificado la legislación minera, otorgando a los dueños del suelo los derechos del subsuelo y provocando con ello el acaparamiento de las riquezas petroleras, por lo que proponían al régimen revolucionario emitir una nueva ley petrolera: “corresponde a la Ley del petróleo que se expida, la destrucción del monopolio creado en 1884 y que perjudica a los mexicanos que invierten su dinero en la industria del petróleo, beneficiando solamente a dos clases parasitarias: los terratenientes y especuladores. Al mismo tiempo, el *Boletín* que publica la Comisión Técnica del Petróleo servirá de maestro y de guía para la

<sup>8</sup> *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 23 de febrero de 1913-15 de abril de 1917*, México, SHCP, 1952, pp. 333-339; *Boletín del Petróleo*, junio de 1917.

<sup>9</sup> *Memoria de la Secretaría...*, op. cit., p. 343.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 367-377; también véase *Boletín del Petróleo*, marzo de 1917.

<sup>11</sup> *Boletín del Petróleo*, febrero de 1918.

industria mexicana, ayudándola a su progreso”.<sup>12</sup> El principal diagnóstico era el problema del acaparamiento de los yacimientos petroleros y la necesidad de la intervención estatal para corregir “el monopolio del subsuelo”. Llama la atención también el papel relevante que le asignaban al *Boletín* como maestro y guía para la industria mexicana. Pero, lo más importante del dictamen eran los argumentos en que se sustentaba la necesidad de la intervención del Estado en la industria petrolera. Para estos ingenieros “la propiedad privada no es absoluta; el estado puede quitar a un particular una parte o el total de sus bienes por medio de los impuestos o de las expropiaciones”, y lo principal era que al cuestionar la legislación porfirista del petróleo se reivindicaba la legislación colonial, las Ordenanzas de Minería de 1784, para fundamentar que lo que era la propiedad del rey sobre las minas con la Independencia pasó al pueblo, por lo que al Estado le correspondía su administración. Así, a la nación se le reservaba el dominio eminente de la propiedad minera, y por consiguiente del petróleo. Estos argumentos fueron centrales para defender los derechos del subsuelo de la nación y, en general, fueron utilizados en las diferentes propuestas de legislación petrolera de esos años. También influyeron en la redacción del artículo 27 constitucional de 1917, que estableció que “corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos”.<sup>13</sup>

Como se sabe, uno de los principales redactores de este artículo fue el constituyente Pastor Rouaix.<sup>14</sup> Sobre las influencias intelectuales que tuvo, Joaquín Santaella comenta<sup>15</sup> que Rouaix estaba muy interesado en el problema de la nacionalización del petróleo, en Querétaro tuvo va-

rias juntas con los abogados José Natividad Macías, José I. Lugo y Andrés Molina Enríquez para el estudio y redacción del artículo 27. También señala que él mismo fue consultado, enviándole el texto de su iniciativa. Santaella se adelantaba a lo que sería el futuro debate en torno al artículo 27, pues sostenía que el problema se centraría en el sentido correcto de su aplicación de acuerdo con los términos “dominio directo”, que no era otra cosa que “el dominio de la Nación sobre los carburos de hidrógeno; que este dominio tiene los caracteres de la propiedad y que la Constitución ha derogado la Ley Minera en cuanto se oponga al ejercicio de este dominio”.<sup>16</sup> Así, Santaella se perfilaba como un claro defensor del nacionalismo petrolero, propugnando en forma radical por la propiedad de la nación del petróleo.

### El problema de la propiedad del subsuelo

Después de que la Constitución de 1917 garantizó a favor de la nación los recursos del subsuelo, el problema fue cómo interpretar, legislar y reglamentar este principio. El debate principal giró en torno a qué debía entenderse por “dominio directo” y cuál era el significado exacto de “utilidad pública”, así como a la posibilidad de la retroactividad del artículo 27.

El debate sobre el artículo 27, y en particular sobre la propiedad del subsuelo, fue el problema más controvertido de esos años, a tal punto que provocó una enconada división entre la misma clase política y entre la opinión pública. La prensa nacional, destacadamente el periódico *Excélsior*,<sup>17</sup> criticaba con cierto encono este artículo, presentándolo como una amenaza porque propiciaba el conflicto armado con Estados Unidos.<sup>18</sup> Por su parte, el gobierno de Carranza hizo el primer intento de legislar sobre esta materia. Los especia-

<sup>12</sup> *Memoria de la Secretaría...*, op. cit., p. 369.

<sup>13</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1999*, México, Porrúa, 1999, p. 826.

<sup>14</sup> Al respecto véase Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1984.

<sup>15</sup> Joaquín Santaella, “El Artículo 27 Constitucional”, en *Boletín del Petróleo*, febrero de 1918.

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> Uno de los editorialistas más importantes de este periódico fue Carlos Díaz Dufoo, quien combatió incansablemente todas las medidas contrarias a los intereses de las compañías, haciendo patente la bondad de esta industria. Véase Carlos Díaz Dufoo, *La cuestión del petróleo*, 1921.

<sup>18</sup> Lorenzo Meyer, op. cit., p. 133.

listas del Departamento del Petróleo —ingenieros José Vázquez Schiafino, Joaquín Santaella, Raúl Lanadazari, y Alberto Langarica— presentaron, en diciembre de 1917, un Proyecto de Ley, en la justificación destacó la labor de Joaquín Santaella.<sup>19</sup> En este proyecto se establecía que “son bienes del dominio directo de la Nación” los recursos petroleros, que eran inalienables e imprescriptibles, y se declaraba de utilidad pública la industria petrolera.<sup>20</sup> La iniciativa fue enviada a finales de 1918 al Poder Legislativo para su aprobación. Con ello el Congreso fue el escenario más importante donde se discutió la legislación del petróleo, y donde se expresaron las posiciones más encontradas sobre la propiedad del subsuelo, la división fue tal que su aprobación quedó pendiente. Para algunos legisladores era muy delicado afectar los intereses de las compañías petroleras, el peligro de la fuga de capitales estaba latente. La Comisión encargada del dictamen buscó la asesoría de los mismos constituyentes, pues el problema principal era la interpretación del artículo 27; específicamente se les consultaba para saber lo que debía entenderse por “dominio directo”, y se preguntaban si para los constituyentes este dominio era equivalente a la propiedad del subsuelo.<sup>21</sup> La participación de los constituyentes no disipó las dudas porque entre ellos mismos no existía claridad en el origen y en lo que se quiso decir con el artículo 27 constitucional. Entonces se solicitó la asistencia del ingeniero Pastor Rouaix, principal artífice de este artículo, quien expresó lo que significaba el “dominio directo”: “al tratarse de los productos del subsuelo, el Congreso Constituyente quiso quedaran más precisos todavía los derechos de la Nación y por eso empleó las palabras dominio directo, quedando así claramente expresado que en esta clase de riquezas no sólo tenía la Nación la propiedad originaria y absoluta, sino que también le corresponde la propiedad privada

de ellas”.<sup>22</sup> Para Rouaix el “dominio directo era igual” a la propiedad, y con ello adoptaba una posición nacionalista radical con respecto a lo establecido en el artículo 27, pues no era una reforma sino una reivindicación basada en la historia de su propiedad. Pero el Congreso no coincidió con esta interpretación, por lo que al pasar al Senado esta iniciativa la Comisión dictaminadora señaló que propiedad y dominio directo no eran términos equivalentes, y debían respetarse los intereses creados a la sombra de las legislaciones precedentes.<sup>23</sup> Este dictamen no fue compartido por la mayoría de los senadores, pues Adalberto Tejeda emitió un voto particular en contra del mismo. Tejeda,<sup>24</sup> quien se distinguiría por su radicalismo e ideas nacionalistas, mantuvo en el Congreso una posición militante contra toda legislación que diera a las compañías petroleras derecho a conservar concesiones de tierras adquiridas antes de 1917, por lo que fue firme partidario de la retroactividad del artículo 27, expresando que:

El espíritu del artículo 27 constitucional, en lo que se refiere al petróleo, no es revolucionario que venga a conmovir la estructura social, no es una nueva creación del sistema que regule la propiedad minera; lejos de ello, es una restauración del sistema experimentado con saludables resultados, en una larga etapa de nuestro régimen colonial y de nuestra vida independiente, pero

<sup>22</sup> Citado por Salvador Mendoza, *La controversia del petróleo*, México, Imprenta Politécnica, 1921, pp. 182-184.

<sup>23</sup> *El Universal*, 30 de agosto de 1919.

<sup>24</sup> Adalberto Tejeda estaba familiarizado con la problemática petrolera por su origen huasteco. Hijo de un pequeño terrateniente, había nacido y crecido en el pueblo minero de Chicontepec, en la Huasteca. Estudió ingeniería en la ciudad de México y, tras el derrocamiento de Madero, se alistó como capitán del constitucionalismo en una división de ingenieros en su región de origen. Fue comandante de las fuerzas militares de la Huasteca y delegado de la Convención Constituyente de 1916, a la que sin embargo no pudo asistir. De 1917 a 1920 fue senador federal y gobernador de Veracruz en dos periodos, de 1920 a 1924, y de 1928 a 1932. Heather Fowler Salamini, *Movilización campesina en Veracruz, 1920-1938*, México, Siglo XXI, 1979, p. 55; Romana Falcón y Soledad García, *La semilla en el surco, Adalberto Tejeda y el radicalismo en Veracruz, 1883-1960*, México, El Colegio de México/Gobierno del Estado de Veracruz, 1960, pp. 94-95.

<sup>19</sup> Joaquín Santaella se hizo asesorar por los abogados Fernando González Roa y el ingeniero Alberto Langarica.

<sup>20</sup> “Proyecto de Ley del Petróleo de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Boletín del Petróleo*, diciembre de 1917.

<sup>21</sup> *Diario de Debates de la Cámara de Diputados (DDCD)*, 19 de agosto de 1919.





aun en el supuesto de que fuera revolucionario el principio sostenido por el artículo 27 constitucional, quedaría justificado como lo han sido todos, los que han determinado el adelanto de los pueblos, y especialmente, cuando los inspira un motivo de orden puramente económico y que interesa no sólo a un país sino a la humanidad en general, y en el caso, las leyes que regulen la propiedad del petróleo, tienen que inclinarse a favor del interés público.<sup>25</sup>

En esos años en el Congreso se presentaron varias iniciativas de Ley del Petróleo,<sup>26</sup> pero la mayoría de las veces, pese a los largos debates, no fueron aprobadas. Lo anterior muestra las grandes diferencias ideológicas y de interés existentes en la elite revolucionaria para acordar una posición consensuada sobre la propiedad del subsuelo. Pero sobre todo, indican el poder de la presión ejercida por parte de las compañías petroleras y del gobierno de Estados Unidos para dejar inalterado el marco jurídico del Porfiriato. Por ello cuando, en 1918, la iniciativa de Ley del Petróleo del presidente Carranza no fue aprobada, la comisión legislativa terminó argumentando que diversos asuntos de orden internacional impedían legislar sobre esta materia.<sup>27</sup>

Sin embargo, hubo dos momentos importantes en que los gobiernos de la Revolución buscaron avanzar en la aprobación de la legislación. Uno de ellos fue con el decreto del presidente Carranza, de febrero de 1918, en el cual se pretendía cambiar los títulos de las compañías petroleras por meras concesiones y hacer retroac-

tiva la legislación de 1917.<sup>28</sup> El otro fue la Ley del Petróleo de 1925, con la que el régimen de Calles también hacía retroactiva la legislación, otorgando a las compañías una concesión por 50 años a partir del inicio de sus trabajos. Además, esta ley retomaba las propuestas nacionalistas de los especialistas y los principios contenidos en las anteriores iniciativas, estableciendo que correspondía a la nación el dominio directo sobre el petróleo, y que éste era inalienable e imprescriptible; declaraba que la industria petrolera era de utilidad pública; los particulares podrían tener concesiones petroleras, sujetándose a los preceptos de la ley, y agregaba: “El Estado dará el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichas concesiones y el no invocar por lo mismo la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellas”.<sup>29</sup> En la elaboración de esta ley el presidente Calles nombró una Comisión Mixta integrada por el senador Fernando Rodarte, en representación del Congreso de la Unión; el ingeniero Miguel Yépez Solórzano por la Cámara de Diputados; el ingeniero Joaquín Santaella por la Secretaría de Hacienda, y el abogado Manuel de la Peña por la de Industria, Comercio y Trabajo.<sup>30</sup> En esta Comisión destacó la participación de los dos últimos. Para entonces Santaella era uno de los principales especialistas del petróleo, había participado en la primera iniciativa durante el gobierno de Carranza y era firme partidario de la posición radical nacionalista. Por su parte, además de ser encargado del Departamento Jurídico de la Secretaría de Industria, de la Peña

<sup>25</sup> Adalberto Tejeda y el artículo 27 Constitucional, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1982, p. 31.

<sup>26</sup> A finales de 1918 el presidente Carranza presentó su iniciativa al Congreso, y también Adalberto Tejeda; en 1923 la Cámara de Diputados elaboró una iniciativa. Para un análisis comparativo de estas iniciativas véase el *Boletín del Petróleo*, febrero de 1924.

<sup>27</sup> Lorenzo Meyer comenta que algunos legisladores fueron influenciados por opositores a la política petrolera carrancista como Carlos Díaz Dufoo y por las mismas compañías petroleras. Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 147.

<sup>28</sup> Este decreto imponía un gravamen sobre los terrenos petrolíferos y sobre contratos petroleros. Además, establecía que como el subsuelo pertenecía a la nación, las empresas debían solicitar una concesión para hacer sus trabajos, sin importar que sus títulos de propiedad fueran anteriores a 1917. *Decreto de Venustiano Carranza, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos del 19 de febrero de 1918.*

<sup>29</sup> *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.*

<sup>30</sup> “Primer Acta de la Junta Consultiva para la preparación de la Ley del Petróleo”, en *Boletín del Archivo General de la Nación, Legislación Petrolera en México, 1887-1927*, t. VII, vols. 3-4, julio-diciembre de 1983.

también sostenía una posición nacionalista y se había distinguido por sus importantes estudios sobre la propiedad del subsuelo,<sup>31</sup> en los cuales insistía en que el superficiario no tenía derecho alguno sobre el petróleo sino hasta el momento de captarlo; por tanto, los depósitos de combustible en el subsuelo no pertenecían ni habían pertenecido nunca a las compañías.<sup>32</sup>

Tanto el decreto de 1918 como la ley de 1925 enfrentaron una férrea oposición por parte de las compañías y del gobierno de Estados Unidos, así como de diversos sectores de la opinión pública, al grado de que tuvieron que ser modificados. En ambos casos las compañías petroleras recurrieron al amparo para dirimir sus diferencias con el gobierno, y correspondió a la Suprema Corte de Justicia dictaminar sobre la constitucionalidad de esa legislación. Las demandas de las compañías se basaron principalmente en que la retroactividad no podía aplicarse por ser contraria al artículo 14 constitucional, que dispone que ninguna ley tendrá efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna.<sup>33</sup> La corte falló, en 1921, en contra del decreto de 1918 y a favor de las compañías, declarando que el párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución no puede ser retroactivo, ni por su letra ni por su espíritu, pues vulneraba derechos adquiridos. Este fallo amparó a aquellos terrenos en que se hubiera ejecutado un “acto positivo”, o sea, en que alguna perforación u otro tipo de acción indicara el deseo del propietario de explorar el petróleo antes del 1 de mayo de 1917.<sup>34</sup> En 1927 la corte pronunció un laudo a favor de una compañía petrolera, y estipuló que el artículo 14 de la Ley Petrolera de 1925 era inconstitucional porque afectaba retroactivamente los intereses de las empresas previo al 1 de mayo de 1917, al establecer concesiones con duración de 50 años.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Al respecto véase Manuel de la Peña, “Prolegómenos de la Historia Jurídica de la Propiedad en México”, en *Boletín del Petróleo*, 1924.

<sup>32</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 182.

<sup>33</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 821.

<sup>34</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 174.

<sup>35</sup> La intervención de la corte fue sugerida por el embajador Morrow al presidente Calles para solucionar el conflicto petrolero suscitado por la Ley de 1925. Véase María del Carmen Collado, *Dwight W. Morrow: reencuentro y re-*

Como se ve, para la década de 1920 la discusión de la propiedad del petróleo estuvo ligada al problema de la retroactividad del artículo 27. El fallo que la corte emitió en 1921, de no retroactividad y contra el decreto de 1918, fue el antecedente de los acuerdos de Bucareli, que ratificaron la no retroactividad del artículo 27 y prepararon el camino al tan anhelado reconocimiento del gobierno de Álvaro Obregón por el de Estados Unidos. Con poca antelación el mismo presidente Obregón había declarado: “El famoso artículo 27, una de cuyas cláusulas declara propiedad de la Nación los mantos petrolíferos del subsuelo, no tendrá efecto retroactivo”<sup>36</sup> Este tema polarizó a la clase política y a la opinión pública, pues se trataba de apoyar las tesis nacionalistas o mantener las propiedades de las compañías petroleras. Entre las voces favorables a la retroactividad destacaron las de los abogados Aquiles Elorduy y Manuel de la Peña. En 1920 estos especialistas respondieron con dos ensayos a los ataques del estadounidense Frederick R. Kellog, abogado de la Asociación de Petroleros, quien argumentaba que los decretos de 1918 eran confiscatorios y contrarios a cualquier legislación. En principio, Elorduy defendía el derecho de la nación a sujetar la propiedad petrolera al interés público, subordinada al interés nacional: “el Estado es el único árbitro para decir si se debe o no introducir reformas en la legislación sobre la propiedad, tan radicales como lo exija el interés público”. Y sobre la retroactividad señalaba: “Baste decir que la teoría universalmente aceptada en Derecho, es que un legislador constituyente, es decir el Congreso expide una Constitución para un país, está en la más absoluta facultad, a los ojos del Derecho Internacional, para establecer un precepto constitucional, con efectos retroactivos”.<sup>37</sup> Con ello el especialista estimaba que el

*volución en las relaciones entre México y Estados Unidos, 1927-1930*, México, Instituto Mora/Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, p. 92.

<sup>36</sup> Publicadas en el *New York World*, 27 de junio de 1921, citado por María Becerra González, *Principios de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1967, p. 67.

<sup>37</sup> Aquiles Elorduy, “Las calumnias del señor Kellog contra la nacionalización del petróleo”, en *Boletín del Petróleo*, noviembre de 1920.

poder constituyente sí tenía la facultad de hacer retroactiva la legislación. En este mismo sentido argumentó Manuel de la Peña, para quien “nuestra Constitución no consumó una confiscación al decretar que eran del dominio de la Nación bienes que jamás han entrado en peculio individual”.<sup>38</sup> Para este abogado la propiedad del subsuelo siempre había pertenecido a la nación, incluso con la legislación del Porfiriato, por lo que las compañías no tenían ningún derecho de propiedad.<sup>39</sup>

### **El nacionalismo y el consumo interno del petróleo**

Para finales de la década de 1920 en materia petrolera sólo se había logrado que los intereses extranjeros aceptaran la tesis de “actos positivos” y que accedieran a cambiar sus títulos de propiedad absoluta por concesiones confirmatorias sobre los depósitos de hidrocarburos en el subsuelo.<sup>40</sup> En esos años, después de las dificultades que tuvo la Ley del Petróleo de 1925, la legislación entró en un *impasse*. No obstante, la lucha por el nacionalismo petrolero se dio en otro frente, ya que se volvió prioritario el impulso a su consumo interno. Como se ha visto, desde un principio los impuestos petroleros establecidos con la Revolución tuvieron como premisa que este recurso apoyara el desarrollo interno, gravando básicamente al petróleo exportado. Este interés cobró mayor fuerza después de 1925, cuando la economía nacional experimentó cambios estructurales que le permitieron sentar las bases para el proceso de sustitución de importaciones a gran escala. Una transformación de fondo consistió en que la industria se convirtió en el sector más dinámico de la economía.<sup>41</sup> También la política de los gobiernos revolucionarios

desarrolló una serie de estímulos para la promoción del mercado interno, y se llevaron a cabo cambios institucionales dirigidos a la construcción de infraestructura, principalmente la construcción de carreteras.

En esos años la elite política y la opinión pública se hicieron eco de un nacionalismo económico, que se tradujo en fomentar la industria nacional y sustituir las importaciones. En materia petrolera la preocupación fue que esta industria, controlada por el capital extranjero, contribuyera al desarrollo económico del país, y ello se expresó en las ideas y en las políticas públicas. Tanto en la prensa nacional como en el *Boletín del Petróleo* se publicaron editoriales y artículos para subrayar la necesidad de que la explotación del petróleo no se realizara de acuerdo con las necesidades del mercado extranjero, sino del nacional.<sup>42</sup> Una de las medidas en ese sentido fue la creación, en enero de 1926, del Control de la Administración del Petróleo Nacional, cuyo principal propósito fue suministrar el combustible necesario para el funcionamiento de los ferrocarriles.<sup>43</sup> Dicho transporte era el principal consumidor de petróleo, y para 1932 demandaba cerca de 50 por ciento del consumo total,<sup>44</sup> por lo que su abastecimiento era vital para la economía nacional.

Por su parte, las compañías petroleras mostraban cada vez más interés por abastecer el creciente mercado interno del petróleo, debido a la baja de los precios y al aumento de la oferta internacional por el descubrimiento de nuevos yacimientos. Pero uno de los principales obstáculos para el adecuado suministro de los derivados del petróleo para consumo nacional era su alto precio, ya que el control oligopólico de las compañías petroleras sobre la producción, refinación, almacenamiento y transporte les permitía fijar libremente los precios en el mercado nacional.

<sup>38</sup> Manuel de la Peña, “El abogado Kellog y el caso de México”, en *Boletín del Petróleo*, noviembre de 1920.

<sup>39</sup> Véase Manuel de la Peña, “Retroactividad de la Legislación del Petróleo”, en *Boletín del Petróleo*, noviembre de 1920.

<sup>40</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 275.

<sup>41</sup> Enrique Cárdenas, *La industrialización mexicana durante la gran depresión*, México, El Colegio de México, 1995, p. 9.

<sup>42</sup> Véase por ejemplo “La producción mexicana y el consumo nacional”, en *Boletín del Petróleo*, julio de 1928.

<sup>43</sup> Decreto del ciudadano presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo un control de Administración del Petróleo Nacional, a partir del 1 de enero de 1926, en *El Petróleo de México*.

<sup>44</sup> Trinidad Paredes, *El problema del petróleo en México*, México, 1933, p. 72.

Entre las más grandes compañías figuraban El Águila, Standard Oil, Huasteca, Sinclair, Texas Company y Gula. Esta situación fue denunciada por los funcionarios del Departamento de Petróleo; así el ingeniero Trinidad Paredes<sup>45</sup> señalaba en 1933 que los principales derivados del petróleo, como la gasolina, la kerosina, el combustóleo, lubricantes, parafina y asfalto tenían comparativamente precios más elevados que los de otros países.<sup>46</sup> La prensa nacional también denunció el alto precio de la gasolina, comprada al menudeo en la ciudad de México, frente a otras ciudades del mundo.

Para la década de 1930, al hacerse cada vez más necesario el consumo del petróleo y sus derivados en el mercado interno, el gobierno se preocupó por aplicar medidas para regular su consumo. Los transportes, tanto ferrocarriles como automotores, dependían del combustóleo y la gasolina; la industria demandaba combustible y lubricantes; la industria eléctrica también,<sup>47</sup> y el consumo doméstico utilizaba lámparas y estufas de petróleo. El objetivo era asegurar el suministro y controlar precios para promover la industrialización del país y mejorar la capacidad adquisitiva de la población. A finales de 1930 el *Boletín del Petróleo* publicó una editorial elocuente, “Una crisis que favorece el monopolio”,<sup>48</sup> pues luego de exponer el control de los *trusts* sobre el petróleo internacional encomiaba la política de intervención seguida por Argentina al crear la Dirección de los Yacimientos Petroleros Fiscales. Dicha Dirección tenía como propósito hacer estudios, controlar la exploración, explotación y el comercio del petróleo, sin excluir las actividades de las empresas particulares. Según la redacción del *Boletín*, ello le había permitido mantener precios razonables de los

derivados del petróleo, incluso inferiores a los del mercado mexicano, y agregaba que nuestra legislación permitía seguir una política análoga a la de Argentina, para “asegurar el aprovechamiento máximo del petróleo, dentro de nuestro propio territorio, y con nuestros propios elementos, tanto para fomentar el progreso material y económico como para independizarnos de factores externos y de acaparamiento y de monopolios peligrosos, así como asegurarnos también abastecimiento adecuado para el futuro”. Así, mientras la legislación del petróleo se hallaba en un punto muerto, la lucha nacionalista se enfocaba en apoyar el consumo interno del petróleo. Por ello esa editorial se pronunciaba por una clara intervención del Estado que regulara el abastecimiento y controlara los precios; el modelo a seguir era la experiencia argentina, que había obtenido logros notables en esos renglones.

Así, el gobierno federal puso en marcha una serie de medidas encaminadas a regular el consumo interno del petróleo, de acuerdo con el decreto del 28 de diciembre de 1933 se organizó la compañía Petróleos de México (Petromex),<sup>49</sup> similar a los Yacimientos Fiscales de Argentina.<sup>50</sup> El secretario de Economía, Primo Villa Michel, expresaba que la preocupación del gobierno al formar esta empresa era que las fuentes de producción, así como los oleoductos, refinerías y organización del petróleo y sus derivados se encontraban en manos del capital extranjero, lo que provocaba una influencia desfavorable en la economía nacional. Primero, porque subordinaba el desarrollo industrial del país a los precios elevados de dichas empresas y, segundo, porque reducía el poder de consumo de la población al exportar una mayor parte de las ganancias del petróleo al extranjero.<sup>51</sup> El Congreso aprobó esta medida por los beneficios que reportaba para el país, al regular el mercado interno del petróleo, asegurar su abastecimiento y, especialmente, satisfa-

<sup>45</sup> Trinidad Paredes fue jefe del Departamento de Petróleo y director del Control de la Administración del Petróleo Nacional.

<sup>46</sup> Trinidad Paredes, *op. cit.*, p. 48.

<sup>47</sup> Del medio millón de kilovatios que medía la capacidad eléctrica total instalada en el país, el 43 % o sea 215 mil kilovatios, correspondía a las plantas termoeléctricas que se alimentaban con aceite mineral y sus derivados, todos de procedencia nacional. *El Universal*, 22 de mayo de 1934.

<sup>48</sup> *Boletín del Petróleo*, noviembre y diciembre de 1930.

<sup>49</sup> Su capital social sería de 20 millones de pesos, suscrita: en 50 por ciento por el gobierno federal en acciones “A” y 50 por ciento por accionistas mexicanos en acciones serie “B”. *El Universal*, 16 de mayo de 1934.

<sup>50</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 297.

<sup>51</sup> *El Universal*, 16 de mayo de 1934.



cer las necesidades del gobierno y de los Ferrocarriles Nacionales de México, así como facilitar el adiestramiento del personal técnico mexicano en los trabajos de la industria petrolera.<sup>52</sup>

Asimismo, en 1934 la Secretaría de Economía declaró, dentro de las prevenciones del artículo 28 constitucional, artículo de primera necesidad al petróleo y sus derivados.<sup>53</sup> Con ello este recurso dejaba de ser considerado sólo una mercancía y se reafirmaba su utilidad pública. Esta medida fue precedida por un amplio descontento de los consumidores, debido al alza de la gasolina establecida por las compañías petroleras. La intervención del gobierno consistió en crear una Comisión Técnica investigadora de las condiciones del mercado del petróleo, por lo que se tomó en cuenta la afectación a los consumidores y la repercusión en las diversas industrias y ramas de la actividad económica. El gobierno federal resolvió, con fundamento en la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional, fijar transitoriamente el precio de la gasolina en 20 centavos, cancelando el alza propuesta por las compañías petroleras.<sup>54</sup>

A diferencia de la legislación petrolera, estas medidas que aplicó el gobierno federal para controlar el consumo interno del petróleo tuvieron mayor éxito y un amplio apoyo en la clase política, la opinión pública y los consumidores. Por lo que en esos años el Estado no avanzó en la propiedad del subsuelo, pero sí pudo afirmarse de hecho como agente regulador a través de los

impuestos y el control de precios en el mercado nacional.

### Comentario final

En la sustentación del discurso nacionalista petrolero destacó la participación de ingenieros, geólogos y abogados. Estos profesionistas se incorporaron al Departamento del Petróleo, y sobre la marcha se fueron especializando en diversas temáticas, técnicas, jurídicas y económicas, referentes al petróleo. Para muchos de ellos el *Boletín del Petróleo* fue el foro donde afinaron y expresaron sus puntos de vista, y en gran medida esta revista se constituyó, como afirmó el propio Santaella, en una guía y maestra para las ideas y la política petrolera de la posrevolución. Por lo regular, la legislación o la reglamentación en esta materia fue acompañada de artículos y editoriales que apoyaron su aplicación. El hecho de que este discurso fuera elaborado principalmente por dichos especialistas hace pensar en la afirmación de Knight, de que el nacionalismo económico fue apoyado desde dentro del gobierno por un grupo restringido, la *intelligentsia*, la incipiente burocracia. Por ello se puede decir que el nacionalismo petrolero fue inicialmente un fenómeno de tipo elitista, y no sería hasta la expropiación petrolera de 1938 cuando se convirtió en un fenómeno popular.

<sup>52</sup> DDCD, 20 de diciembre de 1933.

<sup>53</sup> *El Universal*, 23 de julio de 1934.

<sup>54</sup> *El Universal*, 28 de julio de 1934.

