



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

LA POSTURA DE MEXICO ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL
EN LA EXPROPIACION PETROLERA

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

MAURICIO SERRANO SIERRA



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

PAGINA

UNAS PALABRAS

CAPITULO I

EL PETROLEO EN MEXICO

Antecedentes legislativos sobre la propiedad del subsuelo.....	1
Período Colonial.....	4
México Independiente.....	8
El Porfiriato y las primeras incursiones extranjeras en el país.....	14

CAPITULO II

LA POLITICA DE LOS GOBIERNOS EN MATERIA PETROLERA Y SU LEGISLACION.

Madero.....	21
Carranza.....	23
Obregón.....	30
Calles.....	34
Cárdenas y la Expropiación.....	38

CAPITULO III

EL DERECHO DE MEXICO PARA EXPROPIAR LOS BIENES - DE LA INDUSTRIA PETROLERA.

Concepto y definición de expropiación.....	55
Antecedentes Constitucionales de la Expropiación.....	56
Constitución de 1917. Artículo 27.....	58
Facultad del Estado para decretar la expropiación por causas de utilidad pública.....	62
Nacionalización y Confiscación.....	65

CAPITULO IV

LA LEGITIMIDAD INTERNACIONAL DE LA EXPROPIACION PETROLERA.

Principios universales.....	68
-----------------------------	----

PAGINA

Aspecto jurídico.....	69
La expropiación en legislaciones extranjeras.....	77
La Cláusula Calvo.....	78

CAPITULO V

CONFLICTOS ORIGINADOS POR LA EXPROPIACION.

Washington y el Imperio Británico.....	82
El boicot de las empresas petroleras en contra de la industria recién nacionalizada.....	91
El levantamiento de Cedillo.....	93

CAPITULO VI

LOS ARREGLOS CON LAS COMPAÑIAS PETROLERAS EXTRANJERAS Y EL PAGO DE LAS INDEMNIZACIONES.

El inicio de las negociaciones.....	96
El arreglo con Sinclair.....	98
La Cities Service.....	100
El arreglo Zevada - Cooke.....	100
Los intereses petroleros anglo-holandeses y el arreglo con " El Aguila ".....	103

Algunos aspectos que guarda actualmente la industria petrolera en México.....	105
---	-----

CONCLUSIONES

BIBILIOGRAFIA

U N A S P A L A B R A S

La nacionalización de los bienes de la industria petrolera en México es, sin duda, uno de los acontecimientos más importantes en la historia de nuestro país.

La repercusión del acto expropiatorio en 1938 fue determinante en la política económica de los años siguientes.

México logró estabilizar su situación interna y, ante el -extranjero, marcó las normas de derecho internacional que actualmente, como nación libre y soberana, se le reconocen.

C A P I T U L O I

EL PETROLEO EN MEXICO

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS SOBRE LA PROPIEDAD DEL SUBSUELO.- PERIODO COLONIAL.- MEXICO INDEPENDIENTE.- EL PORFIRIATO Y LAS -- PRIMERAS INCURSIONES EN EL PAIS.

Antecedentes legislativos sobre la propiedad del subsuelo.

Para iniciar el presente capítulo, creemos necesario hacer referencia al período Prehispánico, tomando en consideración - los hechos que fueron configurando los ordenamientos relacionados con la explotación de los recursos minerales, para llegar -- así al señalamiento de las legislaciones que en esta materia -- han tenido vigencia en México.

Desde la época precortesiana, el petróleo fue objeto de interés para los indígenas que lo recogían de las chapopoteras y lo utilizaban en diversas actividades; del Informe Pericial en el Conflicto de Orden Económico en la Industria Petrolera, toma mos lo siguiente:

" Es verosímil que alguna preparación del chapopote se usa ra como colorante en la escritura y en la pintura. También como mortero o mezcla para sus construcciones, y como impermeabilizante, sobre todo para calafatear sus pequeñas embarcaciones. Como iluminante y como medicamento, y aún como artículo de aseo para los dientes.

Aunque en forma rudimentaria, el chapopote y el asfalto -- eran explotados en aquella época por los indígenas y comerciaban con él ".¹

Durante este período no se han encontrado, a pesar de haberse realizado importantes estudios por historiadores, ordenamientos legales que nos indiquen, en una forma aunque fuese -- aproximada, la manera en que se haya llevado a cabo la explotación de los recursos minerales. Empero, por los datos que se han obtenido, podemos considerar que, por ejemplo en el Imperio Azteca ya se explotaban en beneficio exclusivo del Monarca algunos minerales como el oro, la plata, etc.

Cabe agregar que desde los principios de nuestra nacionalidad, el régimen minero entraña un dominio muy especial por parte del Monarca.

El 4 de mayo de 1493, tan solo unos meses después de que el navegante genovés descubriera América, se dió un acontecimiento de trascendental importancia para el Nuevo Mundo. Ese día, el Papa Alejandro Borja expidió la Bula Inter-Caetera que distribuyó, entre Portugal y España, las tierras recién descubiertas y las que se descubrieran en lo sucesivo.²

La Recopilación de Indias en la Ley I del Título VI del -- Libro III, expresa: " Por donación de la Santa Sede Apostólica ... somos señores de las Indias Occidentales, Isla y Tierra -- Firme del Mar Océano... y están incorporadas en nuestra Real -- Corona de Castilla ".

1. Gobierno de México; el Petróleo de México; México, Informe Pericial en el Conflicto de Orden Económico en la Industria Petrolera, 1940, p.9.

2. Miguel León Portilla. et al., Historia de México, México, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V. Tomo V, p. 939.

La Ley XIV, Título XIII, Libro IV de la misma: ... " por pertenecer a nuestro patrimonio y Corona Real los baldíos suelos y tierras... " ³

Por virtud de esta Ley, los Reyes de España consideraron dentro de su patrimonio a título de propiedad privada individual, las tierras de América que les correspondían.

El eminente Maestro, Don Lucio Mendieta y Núñez en su obra " El Sistema Agrario Constitucional ", expone y aclara lo siguiente:

" No es exacto que los Reyes de España adquirieran las tierras y aguas en propiedad privada por virtud de la Bula de Alejandro VI, pues según expresión literal de ese documento, se les considera como " Señores de ellas con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción ". En otras palabras, es una donación que entra en el dominio del derecho público, - porque sólo dentro de éste caben los conceptos de autoridad y jurisdicción ".

Agrega el autor que:

" De la letra y del espíritu de la Bula de Alejandro VI se desprende con toda claridad que no se hace a los Reyes de Castilla y Aragón y a sus herederos, una simple donación de -- tierras para acrecentar su patrimonio privado, sino que esa donación implica las obligaciones y los derechos de gobernar en esas tierras ". ⁴

3. Citada por Antonio de Ibarrola. "Cosas y Sucesiones", México, Editorial Porrúa, S.A., 1972, p. 293.

4. Lucio Mendieta y Núñez. "El Sistema Agrario Constitucional", México, Editorial Porrúa, S.A., 1975, p. 14.

La Ley del 14 de septiembre de 1519 dice que las tierras son de la " Real Corona de Castilla ". De tal manera que las tierras de la Nueva España pertenecían al patrimonio del Estado o Tesoro Real.

En esta forma, las tierras conquistadas no quedaron sometidas al régimen de Derecho Civil y el territorio no era propiedad privada del soberano, había diferencia entre la soberanía del Estado sobre las tierras conquistadas, y el régimen de propiedad privada.

Gabino Fraga afirma lo siguiente:

" El principio base de toda la construcción jurídica de la propiedad colonial, fue el de que la conquista no constituye el origen de la propiedad, pues ella no es más que un medio para tomar posesión de las tierras descubiertas, las cuales, antes de serlo, tenían como titular a los Reyes de España ".⁵

Período Colonial

Los colonizadores obtuvieron del soberano las mercedes -- reales. La propiedad mercedada estaba sujeta a la condición suspensiva de su ocupación por 4 años y la condición resolutoria de que el propietario debía tener las tierras cultivadas, en caso contrario las perdía.

La merced debía respetar las tierras de los indios; éstos no necesitaban justificar sus títulos, les bastaba la posesión.

5. Gabino Fraga, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A., 1963, p. 379.

Conforme al sistema establecido, los nuevos pobladores de América eran dueños de tierras y aguas poseídas y disfrutadas por ellos y sus sucesores hasta que los Reyes de España hacían uso de su Derecho de Reversión; en el ejercicio de este derecho, las tierras y aguas de los particulares volvían automáticamente al patrimonio de los Reyes.

Existían varios tipos de propiedad:

a) Propiedad de tipo individual de los españoles: Mercedes, caballerías, peonías, suertes, que podían obtener por compra-venta, confirmación, prescripción, etc.

b) Propiedades de tipo colectivo, dentro de las cuales encontramos: El fundo legal, ejidos y dehesas, los propios, las tierras de común repartimiento, montes, pastos y aguas.

c) Instituciones de tipo intermedio: Las capitulaciones - constituidas por los pueblos de españoles y reducciones de indígenas y las composiciones, las cuales podían ser individuales o colectivas.

Antes de seguir adelante, mencionaremos aquellos otros ordenamientos legales que imperaban en España al tiempo de verificarse la conquista.

A partir de los años de 1265, 1348 y 1485, se dieron, respectivamente, la Ley de las Siete Partidas, el Ordenamiento de Alcalá y las Ordenanzas Reales de Castilla.

Esas legislaciones sentaron en una forma categórica, desde el principio, la potestad absoluta del rey sobre las minas y pozos de agua salada, siendo un precedente en tal forma im-

portante y definitivo, que durante los años de 1536 y 1551, --
atendiendo al progreso que paulatinamente se fue dando en la -
obra de la conquista, se vió en la necesidad de legislar sobre
la propiedad de las minas.

Tocó el honor de proveer fundamentalmente a esta magna --
obra jurídica al Virrey Don Antonio de Mendoza, promulgando --
las " Ordenanzas de Minas ".

En el año de 1563, bajo el reinado de Felipe II, fueron -
publicadas las Ordenanzas Mineras llamadas Antiguo Cuaderno.
Estas Ordenanzas fueron modificadas algunos años después en la
Recopilación de Castilla, denominada del Nuevo Cuaderno, y que
constituye el punto de partida para la reglamentación del labo
reo de minas y beneficio de los metales, mismas que estuvieron
vigentes tanto en España como en Nueva España hasta 1783, año
en que Carlos III expide en Aranjuez las " Reales Ordenanzas -
para la Dirección Régimen y Gobierno del Cuerpo de la Minería
de la Nueva España ".

Dichas Ordenanzas continuaron reconociendo los principios
establecidos en anteriores ordenamientos, los cuales eran esen
cialmente los siguientes:

1o. Las minas siguen perteneciendo al soberano.

2o. Este los concede a sus vasallos en propiedad privada
y sujeta a condición, y por último, se establece que para ser
concedida la propiedad de esas minas, debe mediar el trabajo -
intenso de los concesionarios.

En el Título V " Del Dominio Radical de las Minas ", de -
su concesión a los particulares y del derecho que por ello de
ben pagar, se establece lo siguiente:

" Art. 1o. Las minas son propias de Mi Real Corona, así por su naturaleza y origen, como por su reunión dispuesta en - la Ley 4a. Tit. 13, Lib. 6o. de la Nueva Recopilación ".

" Art. 2o. Sin separarlas de mi Real Patrimonio, las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión, de tal manera que puedan venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas, dejarlas en testamento por herencia o manda, de cualquiera otra manera enajenar el derecho que en ellas les pertenezca en los mismos términos que lo posean, y en personas que puedan adquirirlo ".

" Art. 3o. Esta concesión se entiende bajo dos condicio-nes: La primera, que haya de contribuir a mi Real Hacienda la parte de metales señalada; y la segunda, que han de labrar y - disfrutar las minas cumpliendo lo prevenido en estas Ordenanzas de tal manera que se entiendan perdidas siempre que se falte - al cumplimiento de aquellas en que así se previniera y puedan concedérsele a otro cualquiera que por este título las denunciare ".

Más adelante, en el título sexto, en el Artículo 22, enu-meraban las sustancias comprendidas dentro del Real Patrimonio, en los términos siguientes:

" Art. 22o. Asimismo, concedo que se puedan descubrir, - solicitar, registrar y denunciar en la forma referida, no sólo las Minas de Oro y Plata, sino también las de Piedras Preciosas, Cobre, Plomo, Estaño, Azogue, Antimonio, Piedra Calaminas, Bisumuto, Salagema y cualquiera otros fósiles, ya sean metales perfectos o medios minerales, bitúmenes o jugos de la tierra, dándose para su logro, beneficio y laborío, en los casos ocurren-tes las providencias que correspondan ".⁶

6. Fernando González Roa, Las Cuestiones Fundamentales de

Esta legislación estaba vigente en la Nueva España al consumarse la Independencia y según nos dice el preclaro juriscónsulto, Fernando González Roa en su obra " Las Cuestiones Fundamentales de Actualidad en México ", no fue derogada ni reformada a pesar del cambio de soberano originado por la lucha de independencia y por el Tratado de Paz y Amistad con España, suscrito el 22 de diciembre de 1836.

Y señala el autor que:

" La nación mexicana sustituyó al soberano español en sus derechos y en sus dominios, sin exceptuar los yacimientos de carbón y de petróleo ".

Los derechos pertenecientes a la Corona Española fueron traspasados a la Nación Mexicana.

México Independiente

En la Constitución de 1857, la legislación minera quedó reservada a los Estados, dejando subsistentes los preceptos contenidos en las Ordenanzas de Minerías. Esto ocurrió propiamente desde 1824. Por otra parte, los Constituyentes del 57 no contemplan en la Carta Magna disposición alguna referente al petróleo.

José López Portillo y Weber, al respecto señala que:...

" es natural, puesto que aún no se había perforado en los Estados Unidos el Pozo Drake en 1859, que reveló al mundo las posibilidades del petróleo ".⁷

Actualidad en México, México, 1927, citado por Jesús Silva Herzog, Historia de la Expropiación de las Empresas Petroleras, México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1973, pp. 14 y 15.

Sin embargo, más adelante encontramos en la nueva nación mexicana, claras disposiciones en lo que al hidrocarburo concierne.

El Lic. Fernando González Roa, en su libro " Las Cuestiones Fundamentales de Actualidad en México ", que se publicó en el año de 1927 y al cual nos hemos referido anteriormente, nos dice lo que a continuación transcribimos:

" Nadie puso en duda los derechos de la Nación y todos -- los gobiernos los reconocieron. Pueden citarse al efecto las siguientes disposiciones de los gobiernos, que durante la intervención francesa se disputaron el territorio ".

" El Gobierno del Señor Juárez se expresaba así, en agosto de 1863:

Ministerio de Justicia, Fomento e Instrucción Pública.-
Sección de Justicia y Minería.- Impuesto al C. Presidente del
oficio de usted, de 28 del pasado, en que acompaña un ocurso -
del C. Francisco Ferrel, con motivo de una mina de carbón de -
piedra que denuncia, se ha servido declarar que los criaderos
de carbón fósil, se encuentran en el mismo caso que las minas,
sobre las cuales la Nación tiene el dominio directo; pero tanto de unos como de otros, cede el dominio útil a los ciudadanos, dándoseles en propiedad con arreglo a lo que se dispone -
en las Ordenanzas de Minería; que en tal virtud, los criaderos
de carbón están sujetos a los mismos trámites que éstas establecen para el denuncia, adjudicación y posesión de las mismas ".

7. José López Portillo y Weber, El Petróleo de México, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 12.

" Y de suprema orden lo digo a usted, para su inteligencia y efectos correspondientes. Dios y Libertad. San Luis Potosí, agosto 22 de 1863. Ramón I Alcaraz. C. Jefe de Hacienda de Si naloa, Mazatlán ".

Apegándose a la tradición jurídica española, Maximiliano expide el Decreto Imperial, conservando en éste la base de que el petróleo estaba sujeto a la legislación minera y, de alguna manera, se reconoció o por lo menos se entrevió la distinción de los minerales sólidos y el aceite líquido.

González Roa alude en la obra de referencia el Decreto Imperial expedido por el Archiduque de Austria, el 6 de julio de 1865:

" Maximiliano, Emperador de México, considerando que en el artículo 22, título 6o. de las Ordenanzas de Minería, no se fijan las reglas a que debe sujetarse el laboreo de las sustancias que no son metales preciosos y siendo ya una necesidad establecerlas, por el desarrollo que estos ramos importantes van tomando. Oídos nuestros Consejos de Estado y de Ministros, Decretamos:

Art. 1o.- Nadie puede explotar minas de sal, fuente o pozo y lagos de agua salada, carbón de piedra, betún, petróleo, alum bre, kaolín y piedras preciosas, sin haber obtenido antes la -- concesión expresa y formal de las autoridades competentes y con aprobación del Ministerio de Fomento. Las florecencias superficiales de cualquiera especie y todas las otras sustancias no expresadas en este artículo, no son denunciab^les ".

El 14 de enero de 1883 se expide, bajo la administración -- del Pte. Manuel González, un decreto en el que el Congreso de --

la Unión facultaba al Ejecutivo para expedir Códigos obligatorios en toda la República, Códigos de Minería y Comercio. Y es así como el 22 de noviembre de 1884 expide el Código de Minas, en el cual se atribuía a los superficiarios la propiedad del petróleo.

La lectura del Art. 10o. del referido Código basta para darnos clara cuenta de ello:

" Art. 10o.- 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 materias 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 1o. que se encuentran 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 política, y en la explotación de los carbones minerales y de las otras materias que exijan labrar excavaciones, a las prevenciones de este Código, re

lativas a la conservación de las minas y seguridad de los trabajadores ".

El connotado economista e historiador, Jesús Silva Herzog, al respecto enfatiza:

" A partir del Código de 1884, la legislación se apartó - de la tradición jurídica del país, que separaba la propiedad - del suelo de la del subsuelo y daba a la nación el dominio de la propiedad subterránea. El Código de 1884, inspirado en los principios del liberalismo económico, en aquel tiempo de moda en los países de retardada cultura occidental, dió al dueño de la tierra derecho y propiedad no sólo del terreno, sino de todo lo que había arriba y debajo del mismo, en contra de los -- principios de la ciencia y del interés nacional.⁸

Porfirio Díaz deroga, el 4 de julio de 1892, el Código de Minas de 1884. No se acomodan aquellas prescripciones a la política económica de los "científicos". La legislación minera de los dieciocho últimos años de la etapa porfiriana, mantiene derogado el denuncia y dispone, en su artículo 4o.:

" El dueño del subsuelo lo explotará libremente, sin necesidad de concesión especial en ningún caso, las substancias minerales siguientes: los combustibles minerales, los aceites y aguas minerales... " y en este mismo artículo, establece que " la producción minera legalmente adquirida, y la que en lo sucesivo se adquiriera con arreglo a esta ley, será irrevocable y perpetua "⁹

8. Jesús Silva Herzog, op. cit., pp. 25 y 26.

9. Miguel Alemán Valdés, La Verdad del Petróleo en México, México, Editorial Grijalbo, 1977, pp. 19 y 20.

Se advierte con claridad que tales disposiciones fueron promulgadas por el gobierno dictatorial de Porfirio Díaz en -- virtud de la información que acerca de los trabajos de exploración y explotación del petróleo se estaban haciendo con gran auge en los Estados Unidos y de la intensa labor que desarrollaban los ingleses dentro y fuera de sus colonias, por lo que Díaz dió toda clase de facilidades a los extranjeros, permitiendo la entrada de grandes capitales que, manejados por la voracidad y ambición de los poderosos trusts, hicieron sus primeras incursiones en nuestro país.

En virtud del apogeo que sobre la teoría del liberalismo económico imperaba en aquel entonces, Díaz consideraba como factor determinante en la política económica de nuestro país, el que las grandes potencias industriales aportasen el capital necesario para el desarrollo económico de México que traería con sigo la independencia económica.

La organización formada en 1901 por el norteamericano Edward L. Doheney inició la producción de petróleo en México. -- El Presidente Díaz vió con simpatía estos primeros esfuerzos -- que prometían erradicar del país el uso del carbón -- que de -- 1900 a 1910 representó entre el 2.2% y el 3.7% de las importaciones totales -- como principal fuente de energía, tanto para los ferrocarriles, como para las industrias minera y eléctrica.¹⁰

Empero, fue más allá, pues una vez instaladas las compañías extranjeras en nuestro país, no únicamente no les importaría su desarrollo económico, sino que también verían con malos ojos a su gobierno en un intento más por despojar al país de -- sus riquezas.

10. Lorenzo Meyer, México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero, México, El Colegio de México, 1972, p. 14.

El historiador ruso Anatoli Shulgovski, al tratar el problema petrolero en México, dice lo siguiente:

" Después de la proclamación del liberalismo económico, - no existía barrera alguna que impidiera la concentración de -- las riquezas y su monopolización ".¹¹

El Porfiriato y las primeras incursiones extranjeras en el país.

A finales del Siglo XIX se establecieron las primeras empresas con la finalidad de explotar el petróleo mexicano. Entre ellas cabe mencionar a la " London Oil Trust " y a la " Mexican Oil Corporation ", compañías que invirtieron en la explotación de petróleo sin obtener resultado positivo alguno.

Sin embargo, y no mucho tiempo después, dos hombres aventureros y audaces logran, no sin contar con el apoyo del gobierno dictatorial, el éxito anhelado por las compañías extranjeras.

Weetman Dickinson Pearson y William Doheney; el primero - de nacionalidad inglesa, el segundo norteamericano.

Pearson, miembro de una familia de acreditados contratistas, es llamado por Díaz para la realización de varios trabajos que lo llevan a la construcción del Ferrocarril de Tehuantepec. En el istmo, sus ingenieros le informaron que habían encontrado petróleo; Pearson debe participarlo a la Foreign Office, por lo que parte a la brevedad posible rumbo a la capital inglesa.

Sin embargo, al hacer el transbordo en Laredo, Texas, pre

11. Anatoli Shulgovski, México en la Encrucijada de su Historia, México, Ediciones de Cultura Popular, 1976, p. 323.

senció el revuelo que causó el descubrimiento del yacimiento petrolero de Spindle Top, y se da cuenta de la importancia de su hallazgo, por lo que dió instrucciones a su lugarteniente - para que comprara o arrendara todo terreno disponible a lo largo de las costas del Golfo de México.¹²

Porfirio Díaz mostró gran afecto por Pearson y éste se valió de ello para que dictara una ley que favorecería enormemente las actividades petroleras de los extranjeros. La ley de 24 de diciembre de 1901, primera en la materia, facultó al Ejecutivo para otorgar concesiones en las zonas pertenecientes a la nación, a las compañías que se establecieran en el país. - El legislador mexicano, inspirado en la teoría liberal, concedió todo tipo de derechos a los perforadores, tales como la expropiación a su favor de los terrenos petrolíferos; la exención del pago de impuestos de importación a la maquinaria, así como la libre exportación de sus productos.

El capital invertido por las compañías extranjeras en nuestro país, destinado a la expropiación de petróleo, quedaba libre por diez años de toda obligación fiscal en favor del Gobierno Federal, a excepción única del impuesto del timbre; derecho para comprar terrenos nacionales al precio de terrenos baldíos, derecho de paso por terrenos particulares, zona de protección circular con radio de 3 Kms. en torno de cada pozo.

Así pues, se otorgaron liberales concesiones para explotar los terrenos petroleros de México a diversas compañías, tales como " S. Pearson & Sun Limited ", a la " Huasteca Petroleum Company "¹³ y a la " Compañía Transcontinental de Petróleo, S.A. ".

12. José López Portillo y Weber, op. cit., p. 20.

13. Empresa que tiempo después pasaría a ser propiedad de la Standard Oil Company de New Jersey.

Fue así como Pearson, apoyado por esta ley, en 1902 y como empresa marginal, procedió a efectuar algunas exploraciones petroleras en el Istmo.

La ley de 1901 no fue suficiente para los magnates inglés y norteamericano, pues para 1909 obtuvieron nuevamente de la generosidad del gobierno porfirista, la expedición de otra ley que beneficiaría aún más sus actividades. La ley de que hablamos, fue promulgada el 25 de noviembre de 1909, la cual dejó sin lugar a dudas la integración del subsuelo a la propiedad de la superficie y es así como declara " de la exclusiva propiedad del dueño del suelo: I. Los criaderos o depósitos de combustibles minerales, bajo todas sus formas y variedades. II. Los criaderos o depósitos de materia bituminosa ".

En 1908 organizó la Compañía Mexicana de Petróleo " El -- Aguila ", que en un principio se llamó " Mexican Eagle Co. " (que en realidad fue la sucesora de la " S. Pearson & Son "), poco después absorbió a tres empresas menores. Se inició entonces la etapa de la gran producción petrolera con el pozo Dos - Bocas.

Pearson contó con la ayuda de Díaz no sólo porque entre los directores de su compañía figurara un hijo de éste, sino también porque se hizo patente el mencionado deseo del régimen de mantener un cierto equilibrio entre las influencias extranjeras, contraponiendo los intereses europeos a los americanos.¹⁴

El californiano Edward Doheney, por su parte, y enterado de la riqueza de la región de El Ebano, compra, aconsejado por el geólogo mexicano Ezequiel Ordóñez, quien se mantuvo en opi-

14. Daniel Cosío Villegas. Historia Moderna de México, El Porfiriato: Vida política exterior, citado por Lorenzo Meyer, op. cit., p. 48.

nión contraría a la de sus colegas que no daban esperanza alguna a la existencia de petróleo en México, diversas propiedades en Tamaulipas, San Luis Potosí y en Veracruz, en toda esa gran zona chapopotera que más tarde se conocería con el nombre de la "Faja de Oro". Doheney se hace de tierras pagando cantidades irrisorias a sus propietarios. Basta mencionar unos -- cuantos ejemplos para darnos cuenta de hasta donde llegó su intimidación y engaño:

Al propietario del terreno en que brotó el pozo Cerro Azul, que produjo 89 millones de barriles, se le pagaron 200 mil pesos; el diseño de los terrenos de Juan Casiano, que produjo -- 75 millones de barriles recibió la cantidad de mil pesos anuales; al propietario de un lote en Chinampa, del que se extrajeron 75 millones de barriles, se le entregó la cantidad de 150 pesos.¹⁵

Doheney forma la Mexican Petroleum Company of California, registrada en los Estados Unidos (con el apoyo de algunos funcionarios de su gobierno), que como compañía extranjera, tenía derecho a acudir al gobierno norteamericano para solicitar la intervención diplomática de éste si fuere necesario.¹⁶ Obtiene tal éxito que instala una refinería al tiempo que Pearson lo hace en Minatitlán.

Con los terrenos adquiridos en propiedad, Doheney organizó como empresas subsidiarias, a la Mexican Petroleum, a la -- Huasteca Petroleum Co., y con los arrendados, a la Tamiahua Petroleum Co. y a la Tuxpan Petroleum Co. En 1907, la Mexican --

15. Jesús Silva Herzog, Una Vida en la Vida de México, México, Siglo XXI Editores, 1975, p. 180.

16. United States Congress, Senate Committee on Foreign Relations, Investigation of Mexican Affairs, citado por Lorenzo Meyer, op. cit., p. 46.

Petroleum (California) y las tres subsidiarias, fueron absorbidas por la Mexican Petroleum Company Ltd. of Delaware, que controlaba todos los intereses del " grupo Doheney ". El capital autorizado fue de 60 millones de dólares.¹⁷

Con el tiempo, Doheney, que también tenía intereses fuera de México, habría de convertirse, después de Rockefeller, en el empresario petrolero más importante de norteamérica.

El imperio de John D. Rockefeller había alcanzado magnitudes enormes y era ya el consorcio petrolero no únicamente más importante de norteamérica, sino del mundo entero. El poder de su Standard Oil Trust que se convirtió desde 1897 en la Standard Oil Company de New Jersey, controlando el 85% del petróleo norteamericano, representando graves dificultades para las instituciones de su propio país.

En el año de 1940, la Standard de Rockefeller tenía 240 - empresas filiales y subsidiarias. Había invertido en el extranjero más de mil millones de dólares en exploraciones, y aunque en 1911 fue disuelta legalmente por la Suprema Corte de Justicia de la Unión Americana, se dividió en distintas compañías - que contrinuaron bajo una sola dirección administrativa y financiera.¹⁸

A través de Doheney logra instalarse en México la Standard Oil. El imperio de la Royal Dutch Shell anglo-holandesa hace lo mismo, adquiriendo los intereses de Pearson por medio de su representante H. Deterding.

17. El Gobierno de México, op. cit., pp. 86 y 87.

18. Jesús Silva Herzog, La Epopeya del Petróleo en México. Seis conferencias dictadas en el Colegio Nacional en el mes de agosto de 1952. México, 1952.

La Royal Dutch Shell se constituye en 1907 al fusionarse la Royal Dutch, pequeña compañía que hizo prosperar un holandés de nombre Hendrick Deterding, a quien se la había encomendado como último recurso para sacarla a flote, con la naviera y productora británica Shell. La Corona Inglesa compró la mayoría de las acciones del complejo resultante.

Es importante hacer notar el programa que inició el gobierno inglés destinado a asegurar a Inglaterra el petróleo:

1o. Localización, en cualquier parte del mundo, de yacimientos, explotados por ingleses, de los cuales pudiera humanamente preverse que bastaría para el aprovisionamiento del imperio; de esto se encargó la Foreign Office de Londres.

2o. La constitución del organismo inglés que se encargaría de dirigir esta vital industria; esto se encargó a la misma Foreign Office.

3o. La construcción de la flota de transporte de la Gran Bretaña, y de enormes estaciones de almacenamiento en la isla.¹⁹

Para 1938 dependían de la Royal Dutch Shell 102 compañías petroleras, entre las cuales estaba la Compañía Mexicana de Petróleo " El Aguila ".

Por otra parte, cabe agregar que entre Doheney y Pearson no hubo grandes conflictos por la supremacía del petróleo en México, ya que supieron compartir determinados intereses, como lo fue en el caso de los oleoductos. Así, mientras la Royal Dutch aceptaba concesiones que la favorecían, la Standard con-

19. José López Portillo y Weber, op. cit., p. 14.

trataba con los superficiarios, de tal manera que estas empresas empiezan a ganar terreno en la explotación de los campos - petroleros mexicanos, sin olvidar que no pocas veces utilizaron la violencia, la corrupción, el engaño y hasta el asesinato para lograr su consolidación y el establecimiento de sus intereses en nuestro país.

C A P I T U L O I I

LA POLITICA DE LOS GOBIERNOS EN MATERIA PETROLERA Y SU - LEGISLACION

MADERO.- CARRANZA.- OBREGON.- CALLES.- CARDENAS Y LA EXPROPIACION.

Madero

Al llegar Madero a la Presidencia, se entera de la situación petrolera existente y le inquieta saber que la recaudación de impuestos es muy inferior porcentualmente al ingreso percibido por las compañías explotadoras.

Sabe que la producción de petróleo en 1911 había cuadruplicado la de 1910 y que representaba un valor de \$4'139,554.00 pesos y que, en cambio, ese mismo año la tributación total de la industria apenas había llegado a la suma de \$26,000.00 pesos.²⁰

Gracias a los contratos de Pearson, Doheney y la Transcontinental, en México el petróleo sólo estaba gravado con el impuesto del timbre. Es por esto que en junio de 1912, Madero - hace incluir en la Ley del Timbre un gravamen de 20 centavos - por tonelada de petróleo que se exportara.

Las compañías petroleras extranjeras protestan enérgicamente

20. Lorenzo Meyer, op. cit., p. 62 y sig.

te, argumentando que dicho impuesto era discriminatorio y casi confiscatorio. Afirmaban las compañías que veinte centavos -- por tonelada equivalía al 17% de sus dividendos anuales y que, por ello, era considerado como discriminatorio y casi confiscatorio.

El impuesto a que nos referimos se estableció en general para toda clase de exportaciones, por lo cual no era discriminatorio y por otra parte, era un impuesto menor que el que gravaba la producción petrolera en los propios Estados Unidos, -- así que menos podía afirmarse que era confiscatorio.

Madero intenta ir más allá exigiendo a las compañías y a sus propietarios se inscribieran en un registro y que dieran cierta información sobre el valor y composición de sus propiedades.

La tensa relación con Washington y la grave situación política en el país, se lo impidieron.

Las relaciones de Doheney con el gobierno de los Estados Unidos, a través de su Embajador en México, Henry Lane Wilson, estaban bien consolidadas.

Apunta Domingo Lavín que a instancias de H.L. Wilson, y éste a su vez movido por el gerente de la Huasteca, Edward L. Doheney, el Gobierno Norteamericano envió el ejército yanqui a las fronteras de México para presionar contra el impuesto exigido por el Presidente Madero.²¹

Es posible que en los inicios del proceso revolucionario

21. José Domingo Lavín, *Petróleo, México*, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 97.

los trastornos perceptibles inherentes a todo movimiento armado se redujeron a la frontera y al Estado de Morelos y no llegaron a alcanzar la costa del Golfo, de tal manera que los trabajos de las compañías extranjeras en esta región continuaran sin sufrir tropiezos durante toda la primera fase de la Revolución.

También es posible que los trastornos consiguientes a la Revolución Constitucionalista, al contrario de lo ocurrido durante el movimiento que derribó al Presidente Díaz, ejercieran influencia en la marcha de la industria petrolera mexicana, retardando su desarrollo, así la producción, que en 1913 fue de poco más de 25 millones y medio de barriles, en 1914, a pesar del hallazgo de nuevos y ricos campos (de hecho los más productivos de " La Faja de Oro ", Cerro Azul, Alamo, Naranjos, - etc.), apenas pasó de 26 millones de barriles. La inseguridad reinante en los campos estorbó el desarrollo de los trabajos, pero esta influencia nociva se vió bien pronto equilibrada por otras favorables.²²

La gran guerra estalló el 10. de agosto de 1914, trayendo consigo a poco tiempo grandes transformaciones industriales, - entre las cuales se contó la total petrolización de los hogares, de fábricas, de ferrocarriles, y sobre todo, de escuadras.

El consumo del petróleo aumentó fuera de toda previsión, e hizo imperativo el incremento en la extracción de aceite mineral. Los trabajos en los campos progresaron con gran intensidad, aunque en forma desordenada.

Carranza

22. Gobierno de México, op. cit., pp. 15 y 16.

El embajador norteamericano en nuestro país, al servicio de los intereses de Doheney, intervino en la política nacional contra Madero y en el movimiento que poco más tarde acabaría - con su gobierno y con su propia vida.

Lane Wilson hizo toda clase de esfuerzos por que fuera re conocido el gobierno usurpador de Victoriano Huerta, y los diplomáticos ingleses, y en especial la compañía de " El Aguila " trabajaron intensamente por consolidar aquel gobierno.²³

El régimen usurpador de Victoriano Huerta estuvo condicio nado a los intereses norteamericano e inglés. Sin embargo, lo que convino a una administración (en los Estados Unidos) no fue tolerado por la otra a pesar del apoyo de los petroleros a Huerta, quienes finalmente perdieron su confianza. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista entró triunfante a la capital mexicana derrocando así la efímera dictadura huertista.

Es indudable que los intereses que representaba el gobier no de Don Venustiano Carranza fueron esencialmente nacionalistas; quizo controlar la actividad política y económica de Méxi co, intento por desplazar algunos intereses capitalistas de - otras naciones.

Las relaciones con Washington se tornaron difíciles, pero había que mantenerlas dada la situación internacional. La Pri mera Guerra Mundial había dado comienzo y México se vió influen ciado en dicha conflagración, pues nuestro petróleo sirvió des de un principio a algunas potencias beligerantes. Ejemplo de ello fue la flota británica que prescindía del oro negro mexicano.

23. José Domingo Lavín, op. cit., p. 98.

La política exterior norteamericana pretendía dar un giro hacia nuestro país. El presidente en turno de los Estados Unidos, Sr. Woodrow Wilson, se centró en la necesidad de hacer -- que terminara la lucha de facciones y proceder a dar su apoyo a la estructuración de un gobierno democrático y estable, más conveniente a sus intereses.

En octubre de 1915, Wilson decidió otorgar el reconocimiento de facto a Carranza, pero no sin que antes se hubiesen obtenido ciertas seguridades exigidas por Washington.²⁴

Carranza tuvo desde luego una visión clara y completa del problema petrolero y su actitud, francamente nacionalista, vería por la reivindicación de tan importante riqueza para México.

El grupo carrancista estaba consciente de la existencia de grandes recursos petroleros y deseaba aumentar su control sobre esa preciada riqueza en momentos en que la economía nacional verdaderamente lo necesitaba.

Para poner en práctica su política petrolera se valió, en primer lugar, de la política fiscal, los permisos de perforación, la cláusula Calvo en los títulos y concesiones, etc.

En el artículo 22 de las " Adiciones al Plan de Guadalupe " del 12 de diciembre de 1914, se contempló la revisión de las leyes petroleras.²⁵

Y ya el 21 de julio de ese mismo año, Carranza había establecido el impuesto de barra para el petróleo de exportación, fijándolo en la cantidad de diez centavos oro por tonelada.²⁶

24. Lorenzo Meyer, op. cit., p. 87

25. Lorenzo Meyer, op. cit., p. 88

26. José Domingo Lavín, op. cit., p. 103

Cabe recordar que en 1913 Cándido Aguilar, general al ser vicio de las fuerzas constitucionalistas, gobernador del Estado de Veracruz, tuvo que desistir en su empeño de aumentar los gravámenes a las compañías; sin embargo, para 1914 la situación era diferente. Al tomar Tampico ese año, los constitucionalistas -a pesar de la flota extranjera que se hallaba anclada - frente al puerto- fijaron a los petroleros el impuesto por "derecho de barra".²⁷

Al mismo tiempo, Cándido Aguilar declaró nulos en Veracruz todos los contratos petroleros hechos bajo el gobierno de Huerta, y poco después prohibió la venta o arrendamiento de terrenos petrolíferos si antes no se recababa la autorización del - gobierno estatal.²⁸

El 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución que - actualmente nos rige y que dió paso a importantísimos preceptos en materia educativa, laboral y en materia de la propiedad de la tierra. En el capítulo siguiente analizaremos los principios consagrados en el artículo 27 de tan avanzada constitución. Debido a tan importantísimo precepto, se reintegró a la nación el dominio sobre el subsuelo y los derechos sobre todas las riquezas naturales que en él yacen. El artículo 27 constituye el escudo protector de la soberanía nacional.

En este capítulo nos concretaremos únicamente a mencionar la reacción de aquellos a quienes afectaba tan importante disposición. Latifundistas, altas jerarquías eclesíasticas, consorcios mineros y las poderosas compañías extranjeras, se unieron para luchar en contra de la aprobación del artículo 27.

27. Lorenzo Meyer, op. cit., p. 94

28. Stanley Ross, A. "Dwight Morrow and the Mexican Revolution", citado por Lorenzo Meyer, op. cit., p. 94.

Todos esos grupos resultaron ser, desde el primer momento, simples comparsas del sector más poderoso de la oposición en - muchas ocasiones francamente subversiva: el petróleo. Las compañías petroleras lucharon para mantener su antiguo control absoluto sobre 6,222,063 hectáreas de suelo mexicano, que cubrían una de las mayores reservas mundiales de hidrocarburos hasta - entonces conocidas. Reclamaban propiedad absoluta sobre 174 - pozos en plena producción, que les proporcionaban en promedio 3,700 barriles diarios de crudo a cada uno.²⁹

Los intereses extranjeros afectados se unieron en la Asociación de Productores de Petróleo en México (APPM), que agrupó a las principales compañías norteamericanas e inglesas. Este organismo estableció una oficina principal en Nueva York y otra en México. En Tampico, el principal puerto petrolero se estableció una Oil Managers Association a la que pertenecían - los altos funcionarios de las empresas agrupadas en la APPM.

Según un despacho del encargado de negocios norteamericano en México del 9 de julio de 1937, las empresas agrupadas en la APPM producían aproximadamente el 90% del petróleo extraído en México.³⁰

Durante los últimos años de existencia, la organización - de referencia cambió de nombre; se convirtió en Sindicato Patronal, aunque no lo era en estructura.

Bien conocidos son algunos de los actos de sabotaje que - intentaron desequilibrar el gobierno reconocido y a la propia industria, actos que no trascendieron.

29. Miguel Alemán Valdés, op. cit., p. 85

30. Archivos Nacionales de Washington, citado por Lorenzo Meyer, op. cit., p. 115.

Por un lado, las compañías petroleras que hicieron creer a Washington de un plan germano-mexicano en contra de los Estados Unidos; y por otro lado, las facciones enemigas de Carranza, en las que figuraba la de Manuel Peláez, jefe rebelde que operaba en la zona petrolera y que de buena fuente se sabe estaba patrocinado por las mismas compañías extranjeras.

Poco tiempo después de haberse promulgado la Constitución de 1917, Carranza estableció el impuesto de producción al petróleo que debía pagarse en timbres.

Para comprender cabalmente la importancia de la decisión tomada en 1917 respecto a los hidrocarburos, conviene recordar que más del 90% de las propiedades petroleras afectadas en 1917 pertenecían o estaban controladas por corporaciones extranjeras. Según un proyecto de ley presentado por el Ejecutivo en junio de 1917, las compañías controlaban, al promulgarse la nueva Constitución, 2,151,025 hectáreas de terrenos petrolíferos.³¹

El 8 de agosto de 1918 se expidió un nuevo decreto en el que se permitía la explotación del subsuelo únicamente por títulos de denuncia otorgados por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. La superficie afectada por tales títulos -- nunca debía ser menor de 4 hectáreas.

Se estableció la obligación de pagar al gobierno una re^galía de cinco por ciento de la producción probable y la de no interrumpir los trabajos sin causa justificada por dos meses continuos.³²

31. Ibidem, p. 113.

32. Jesús Silva Herzog, op. cit., p. 41.

López Portillo y Weber dice de este decreto: que por primera vez se hace mención de un caso especial de la propiedad - de tierras en México: la indivisión y la copropiedad.

Gerentes y representantes de las compañías protestaron y objetaron que en dicho decreto no se había previsto, como causa de oposición, el hecho de haber llevado a cabo en un terreno trabajos, o hecho inversiones con fines petroleros. El 12 de agosto se decretó que los terrenos en que esto hubiera ocurrido, no eran denunciables.³³

Por acuerdo presidencial del 17 de enero de 1920, Carranza establece la concesión de permisos provisionales para perforar, a favor de las compañías que lo soliciten; quedan incluidos los pozos que hayan comenzado a perforarse con posterioridad al 10. de mayo de 1917. Los permisos no comprometen los - derechos ni los principios jurídicos del Estado - artículo 27 - ni establecen excepción ante la ley reglamentaria del mismo -- que se expida en el futuro, ni prejuzgan de las cuestiones en las cuales se ventile, ante el Poder Judicial de la Federación, la aplicación del mencionado artículo 27 de la Constitución. Carranza deja a salvo, en el repliegue, íntegro el aspecto doc trinario de la cuestión petrolera.³⁴

El régimen optó en dicho acuerdo por un sistema condicional de concesiones que mantuvo intacta la propiedad nacional - sobre el subsuelo. Todo esto en tanto el Congreso de la Unión no expidiera la ley orgánica del artículo 27 constitucional y su reglamento.

33. José López Portillo y Weber, op. cit., p. 44

34. Miguel Alemán Valdés, op. cit., p. 95

Sin embargo, los historiadores coinciden en que los decretos de Carranza no tuvieron ningún resultado práctico inmediato - exceptuando un aumento relativamente pequeño en los impuestos -, ya que las compañías, con el apoyo de sus gobiernos, dejaron de cumplirlos.

Obregón

El Presidente provisional Adolfo De la Huerta no abandonó la política carrancista. Naturalmente su gobierno no fue reconocido por Washington.

Al triunfo del Movimiento de Agua Prieta, México producía el 22.7% del petróleo mundial y la inseguridad en torno a los derechos de propiedad de esa riqueza fue el motivo fundamental por el cual De la Huerta y su gobierno no fueron reconocidos - por Washington.³⁵

El General Alvaro Obregón declaró que no modificaría las leyes petroleras de Carranza ni el artículo 27, a cambio del -reconocimiento norteamericano.³⁶

El Secretario de Relaciones Exteriores, Alberto J. Pani, insistió en diversos escritos dirigidos al gobierno norteamericano que no era intención de ninguno de los tres poderes federales dar al artículo 27 un efecto retroactivo.

Sin embargo, era importante reanudar las relaciones diplo

35. Lorenzo Meyer, op. cit., p. 160.

36. Excelsior (13 de noviembre, 1920), citado por Lorenzo Meyer, op. cit., p. 168.

máticas entre México y Estados Unidos, cuestión que adquirió - características especiales por encontrarse en pleno desarrollo el programa de la Revolución Mexicana, fundado principalmente en la nacionalización del petróleo y en la repartición agraria de acuerdo con los principios cristalizados en el artículo 27 de nuestra carta fundamental.

El gobierno norteamericano propuso al gobierno mexicano - como condición para reanudar relaciones diplomáticas, la firma de un tratado de amistad y comercio que hacía prácticamente -- inaplicable el artículo 27 a los ciudadanos norteamericanos, lesivo a los intereses de México y el cual no fue aceptado y - propuso el restablecimiento incondicional de relaciones.

Como la controversia diplomática entre los dos gobiernos continuara sin solución a pesar de que durante su secuela se - mantuvo siempre un espíritu de mutua cordialidad y comprensión, intervino el General James A. Ryan, amigo común de los Señores Presidentes Obregón y Harding, sugiriendo que ambos mandatarios nombraran representantes personales para que, en pláticas que efectuaran entre sí, buscaran un entendimiento en las cuestiones debatidas.

En las Conferencias de Bucareli, en 1923, celebradas entre los representantes del Presidente Obregón, Señores Licencia dos Fernando González Roa y Ramón Ross, y los del Presidente - Harding, Señores Charles Beecher Warren y John Barton Payne, - se trató sobre la controversia petrolera provocada por las compañías extranjeras en México.

Durante las Conferencias de Bucareli de 1923, se consideraron cuidadosamente todos estos antecedentes de legislación y jurisprudencia mexicanos, y sobre esta base, los comisionados mexicanos pasaron en seguida a exponer el punto de vista de su

gobierno, en los siguientes términos:

El Gobierno Mexicano, en la aplicación del artículo 27 de la Constitución de 1917, ha dirigido su política a la protección de los derechos adquiridos. Desde la expedición del primer decreto derivado del artículo 27, se dio preferencia general a todos los superficiarios; y después, por el artículo 1o. del decreto de 12 de agosto de 1918, se declaró que todos aquellos fundos en que hubiera habido alguna inversión de capital serían indenunciab^{le}s, excepción hecha del superficiario. Como diversas compañías petroleras y particulares acudieron al recurso constitucional de amparo, quejándose de que el artículo 27 de la Constitución de 1917 era aplicado retroactivamente, la Suprema Corte de Justicia falló en cinco casos declarando que dicho artículo 27 de la Constitución de 1917 no debería aplicarse en su párrafo 4o. a aquellas compañías o particulares que hubieran ejecutivado un acto positivo, antes de dicha Constitución, por el cual se indicara su intención de explotar el petróleo. Según dichos fallos de la Suprema Corte de Justicia, quedan amparados no sólo los que originalmente hubiesen ejecutado estos actos positivos, sino también cualquier legal causahabiente de ellos a quien se hubieran transmitido los derechos respectivos antes o después de la promulgación de la Constitución de 1917.

Las decisiones de la Suprema Corte de Justicia, de las cuales sirve como ejemplo la que fue dada en el amparo de la "Texas Oil Company", se refieren a casos en que hubiera habido los actos positivos que se mencionan en la decisión de la Suprema Corte antes de la promulgación de la Constitución de 1917 y dichas decisiones no pueden enten-

derse en materia de derechos adquiridos.³⁷

En realidad, los arreglos de las Conferencias de Bucareli no cambiaron la esencia de las situaciones jurídicas que prevalecían, en realidad nada se alteró; no son un compromiso, sino que en cuanto al procedimiento de interpretar esas propias situaciones: confirmar, con el status de una concesión federal, los derechos de los superficiarios, ampliando acaso demasiado si se quiere, lo que debe entenderse como "acto positivo"; - aceptar pagar en efectivo las expropiaciones agrarias a norteamericanos excedentes de cierta superficie, y pactar formalmente la constitución de las comisiones mixtas de reclamaciones, lo que se hizo en su oportunidad.³⁸

Según Aarón Sáenz - Subsecretario de Relaciones Exteriores de Obregón -, las conferencias fueron un sucedáneo necesario - de la ley reglamentaria del artículo 27, cuya ausencia no dejó otro camino para interpretar la ley.³⁹

Las Conferencias de Bucareli se clausuraron con la siguiente declaración de los comisionados mexicanos, que se reproduce en su parte esencial, así como con la simultánea declaración - de ambos gobiernos, publicada el 31 de agosto de 1923 y que en seguida se transcriben.

Conforme a las Leyes de Extranjería de fechas 28 de mayo de 1886 y 10. de febrero de 1856, así como según el ar-

37. Secretaría de Relaciones Exteriores, la Expropiación Petrolera, México, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Tomo II, 1974, p. 23 y 24.

38. John W.F. Dulles, Yesterday in México. A chronicle of the Revolution 1919-1936, University of Texas Press, Austin. P. 158, citado por Ricardo J. Zevada, Calles el Presidente, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1961, p. 38.

39. Aarón Sáenz, La Política Internacional de la Revolución, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 135, citado por Lorenzo Meyer, op. cit., p. 204.

título 33 de la Constitución de 1857 y conforme también a la propia disposición de la Ley de 1884 citada, los extranjeros no pueden alegar una condición privilegiada -- respecto de los nacionales en lo que se refiere a la -- aplicación de las leyes civiles, pues en términos generales, el sistema legislativo del país es que los extranjeros tienen los mismos derechos civiles que los mexicanos.

Los Gobiernos de México y de los Estados Unidos, en vista de los informes y recomendaciones que sus comisionados rindieron como resultado de las conferencias mexicano - norteamericanas celebradas en la Ciudad de México - del 14 de mayo de 1923 al 15 de agosto de 1923, han re--suelto reanudar las relaciones diplomáticas entre ambos, procediendo ya al efecto a dar los pasos necesarios para acreditar formalmente a sus respectivos encargados de ne--gocios, mientras se hace la designación de embajadores.⁴⁰

Ricardo J. Zevada opina que, sin los arreglos de Bucareli, los Estados Unidos habrían apoyado a la Revolución Delahuertista, reaccionaria y comprometida con los peores intereses enemigos del pueblo de México, y Obregón no hubiera salvado su régimen. Con los aviones, armas y parque que obtuvo, y en virtud de su genio militar, destruyó a los infidentes y preparó en -- paz el ascenso del General Calles a la Presidencia de la Repú--blica, el 30 de noviembre de 1924.⁴¹

Calles

Un año después, el 31 de diciembre de 1925, se aprobó la primera ley reglamentaria del artículo 27 en materia de petró

40. Secretaría de Relaciones Exteriores, op. cit., p. 27

41. Ricardo J. Zevada, op. cit., p. 38

leo y el conflicto volvió a presentarse: las concesiones confirmatorias - que los petroleros no habían aceptado en realidad, a pesar de los arreglos de Bucareli -, no eran perpetuas, como lo eran los títulos de propiedad de los terrenos superficiales, regidos por el derecho común; duraban cincuenta años, a contarse desde que se hubieran iniciado los trabajos de explotación; se limitaba, contrariamente a la amplia interpretación de Bucareli, el concepto de "acto positivo"; se imponía la acentación a -- los petroleros extranjeros de la "Cláusula Calvo", es decir, el compromiso de no invocar la protección de su gobierno, bajo pena de perder todos sus intereses en beneficio de la nación, y prohibía el otorgamiento de concesiones a extranjeros en las zonas prohibidas.⁴²

Calles tuvo que enfrentarse a la administración republicana del Presidente Coolidge, quien se mostró dispuesto a brindar la protección necesaria a los inversionistas norteamericanos en el extranjero, así, a través de su Secretario de Estado, Frank B. Kellogg y su representante en México, James R. Sheffield, el gobierno norteamericano se disponía a continuar la disputa por el petróleo.

Las compañías petroleras volvieron a pedir amparo, ahora - en contra de la nueva ley, al mismo tiempo que azuzaban al Departamento de Estado y a Sheffield. Argumentaban, con los arreglos de Bucareli en la mano, pero el Presidente Calles negó que tales arreglos tuvieran la fuerza de un tratado internacional - obligatorio; estableció que cincuenta años - duración de las concesiones confirmatorias - eran más que suficientes para agotar los mantos; que inclusive ese plazo podía ampliarse y que, en último término, sería la Suprema Corte la que resolvería en

42. Ricardo J. Zevada, op. cit., p. 39

los juicios de amparo, si la ley del petróleo era o no constitucional.⁴³

La situación se tornó en extremo difícil. Las relaciones entre México y Estados Unidos estuvieron más de una vez a punto de romperse.

Diversos testimonios de origen mexicano y norteamericano, coinciden en señalar que la política petrolera y agraria de Calles, llevó a la administración de Coolidge a considerar la posibilidad de una solución armada del problema en 1927, ya fuera concediendo su apoyo a alguno de los numerosos grupos enemigos de Calles, o a través de una invasión.⁴⁴

El Gobierno norteamericano decidió cambiar de representante en México. Así, en octubre de 1927, Dwight Whitney Morrow pasó a sustituir al Embajador Sheffield. La nueva táctica norteamericana, que habría de poner énfasis en la negociación y no en la amenaza, se puso en marcha. Las instrucciones que el hábil negociador norteamericano recibió del Secretario de Estado Frank B. Kellogg, descartaban el uso de la violencia. La cordial conversación telefónica entre Calles y Coolidge, el 30 de septiembre de 1927, simbolizó el inicio de una nueva etapa en las relaciones mexicano-norteamericanas.

Morrow pidió al gobierno que obtuviese de la Suprema Corte una sentencia que autorizara al Ejecutivo a modificar la Ley Reglamentaria de 1925, a manera de resolver las siguientes cuestiones: la no limitación a cincuenta años de las concesiones confirmatorias; la seguridad de que serían otorgadas también en las "zonas prohibidas"; una definición conveniente -

43. Ricardo J. Zevada, op. cit., p. 40

44. Lorenzo Meyer, op. cit., p. 260

de " acto positivo "; la no obligatoriedad de la " Cláusula Calvo ", y el esclarecimiento sobre la validez de los títulos de propiedad anteriores a 1917.

La Suprema Corte pronto resolvió sobre los amparos; dijo que los derechos, anteriores a 1917, de las compañías eran verdaderos derechos adquiridos; que no se podían limitar a una duración de cincuenta años; que las empresas no habían perdido - su derecho por haber dejado correr el plazo para pedir la confirmación; pero que, de todas maneras, era necesario pedir ésta para otorgarla sobre bases diferentes.

El Presidente Calles envió al Congreso, en diciembre de 1927, las modificaciones a la Ley del Petróleo que establecieron que los derechos adquiridos por las compañías, en el caso de que éstas hubieren realizado un acto positivo, serían confirmados por tiempo indefinido - no sólo por cincuenta años -, y no serían jamás cancelados, dándose así por terminada una polémica empezada con Carranza, agravada durante el gobierno de -- Obregón y a punto de reventar violentamente a principios del - régimen del Presidente Calles.

Los petroleros siempre inconformes, a pesar de lo cedido por México, objetaron que al hablar de confirmación se usara - la palabra " concesión ". Según ellos, porque ésta supone un acto gracioso, y empezaron a intrigar y protestar para que el reglamento de la ley les diera mayores ventajas. Lo lograron: ya no se habló de la " Cláusula Calvo " y la definición de "acto positivo" tuvo la misma amplitud que en los arreglos de Bucareli.⁴⁵

45. Ricardo J. Zevada, op. cit., p. 44 y 45.

Sin embargo, las relaciones entre los petroleros y el gobierno estuvieron lejos de mejorar en la misma medida que las relaciones intergubernamentales entre México y Estados Unidos. A unos contaba pareciéndoles confiscatoria la legislación imperante, y a los otros, injustificada la baja producción y las desmedidas pretensiones de los petroleros; esta situación ya no se tradujo en fricciones serias, aunque continuaron los enfrentamientos.

El Acuerdo Calles - Morrow fue bastante unilateral, dada la relación de fuerza entre los dos países, contando además -- con el total apoyo de los petroleros. Su aceptación, por parte del gobierno norteamericano, dió solución temporal a un conflicto que por más de una década había enfrentado a Washington y a México. Al concluir 1928 - dice Lorenzo Meyer - todo indicaba que la reforma petrolera buscada por la Revolución sería uno más de los objetivos frustrados de la Revolución Mexicana.⁴⁶

Sin embargo ya estaban dados los primeros pasos. Muy pronto se verían cristalizados algunos de los anhelos de la Revolución: Soberanía nacional e independencia económica.

Cárdenas y la Expropiación

El Presidente Lázaro Cárdenas inició su gobierno en un ambiente aparentemente estable en lo que se refiere al petróleo, tanto a nivel interno como internacional.

Las empresas petroleras continuaron la explotación del petróleo, sujetándose al Reglamento conforme al cual podían se-

46. Lorenzo Meyer, op. cit., p. 281

guir disfrutando de las facultades concedidas para la exploración y explotación del petróleo y aprovechar el que pudieran encontrar en el subsuelo de los terrenos petrolíferos amparados por las concesiones confirmatorias y ordinarias que la Nación Mexicana les otorgó de acuerdo con sus leyes vigentes.

En 1935, el predominio extranjero en la economía mexicana continuaba siendo un hecho indiscutible, y la reforma agraria no había modificado fundamentalmente la estructura de la tenencia de la tierra.

Las estadísticas de ese año muestran que el 75% de la inversión industrial era de origen externo; el capital extranjero controlaba, entre otras cosas, el 98% de la actividad minera, el 99% de la petrolera, el 79% del sistema ferroviario y de tranvías, y el 100% de la energía eléctrica.⁴⁷

El intento de crear cierto contrapeso a la política saqueadora de las compañías extranjeras, no cambió la situación. En 1934 fue creada la compañía petrolera gubernamental "Petromex", pero ésta no podía ni siquiera en un grado mínimo satisfacer las necesidades nacionales. Baste con decir que en 1934 le correspondía el 0.19% de toda la extracción de petróleo, y en 1935 el 1.75%.⁴⁸

Diversos sectores de la industria nacional - jóvenes en su mayoría -, así como los sectores laborales y parte de los sectores medios, coincidieron en su apoyo a este ángulo de la política gubernamental: poner bajo control nacional sectores básicos

47. Association of Producers of Petroleum in México, Current Conditions in México; Archivos Nacionales de Washington; Alfredo Navarrete, "La inversión extranjera directa en México", El mercado de valores, (octubre de 1966), citado por Lorenzo Meyer, op. cit., p. 304.

48. Economic Conditions in México, 1936, citado por Anatoli Shulgovski, op. cit., p. 328.

de la economía mexicana, tales como los ferrocarriles, el petróleo, la minería, la propiedad rural, la industria eléctrica, -- etc.

El régimen en sus primeros años se encaminó hacia el desarrollo de una " democracia socialista ", como lo señaló el -- " Plan Sexenal " en el programa del partido oficial y en la retórica gubernamental.

Los norteamericanos comenzaron a ver con cierta preocupación el plan de gobierno de Cárdenas.

En septiembre de 1934, la Standard Oil Company de New Jersey comunicó al Departamento de Estado que en su opinión, el -- gobierno mexicano estaba tratando de hacer nugatorio, o al menos de limitar, el llamado acuerdo Calles - Morrow.⁴⁹

Por otra parte, las condiciones salariales de los trabajadores petroleros dejaban mucho que desear. Desde los inicios -- de la explotación del petróleo en México, el trato a los trabajadores mexicanos por parte de sus patrones, era injusto y estaba muy por debajo del tratamiento que las compañías daban a sus nacionales. Los obreros mexicanos calificados ganaban -- aproximadamente la tercera parte del salario de los norteamericanos, de la misma categoría; los no calificados o semicalificados, recibían menos del 23%. La productividad media del trabajo del obrero en México, era 12 veces mayor que en los Estados Unidos.⁵⁰ Además, los salarios que se pagaban a los obreros petroleros en general, en Estados Unidos, eran más de cuatro veces superiores a los que se pagaban a los mexicanos.⁵¹

49. Edmund David Cronon, Josephus Daniels in México, p. -- 155, citado por Lorenzo Meyer, op. cit., p. 308.

50. El petróleo en México, citado por Anatoli Shulgovsky, op. cit., p. 335

51. J. Daniels, Diplomático en mangas de camisa, citado -- por Jorge Basurto, El conflicto internacional en torno al petróleo en México, siglo XXI Editores, México 1976, p. 25 # #

En 1934, diez mil personas trabajaban en la industria petrolera y estaban agrupadas en 19 sindicatos independientes.⁵²

En 1935, la política obrera del régimen logró que las diversas agrupaciones de los trabajadores petroleros se fusionaran en un solo sindicato: el Sindictado de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). En 1936, la nueva organización fue incorporada a las filas de la CTM y, por tanto, bajo la influencia oficial. El 20 de julio de 1936, se reunió en la Ciudad de México la asamblea del STPRM en representación de casi 18,000 obreros, y dio forma al primer proyecto de contrato colectivo de trabajo.⁵³

En principio, las empresas no formularon objeción alguna a este tipo de contrato; es más, lo vieron como algo positivo, pues estabilizaría las condiciones laborales a pesar de que presionaría para un alza de salarios.⁵⁴

Sin embargo, las demandas del nuevo contrato fueron rechazadas por considerárselas extravagantes. Según sus cálculos, el aumento combinado de salarios y prestaciones exigidas por el STPRM ascendía a 65 millones de pesos. El aumento de los salarios ascendía a 28 millones de pesos; el resto correspondía a las prestaciones. Las demandas del sindicato iban desde el establecimiento de comedores y el suministro de servicios médicos, hasta el pago de pasajes de ida y vuelta del obrero y su familia al lugar escogido por éste para pasar sus vacaciones, el doble pago para quienes desempeñaran una labor a alturas superiores a los siete metros o en regiones pantanosas, y suministro de automóviles a los líderes sindicales.⁵⁵

52. Archivos Nacionales de Washington, Cónsul en México, del 2 de mayo de 1936, citado por Lorenzo Meyer, op. cit., p. 312.

53. Lorenzo Meyer, op. cit., p. 312.

54. Archivos Nacionales de Washington, Cónsul General en la Ciudad de México a Departamento de Estado, del 21 de mayo de 1936 citado por Lorenzo Meyer, op. cit., p. 312.

En ese mismo año, los petroleros tuvieron una serie de entrevistas con el Presidente Cárdenas y sus colaboradores, pláticas que si no llegaron a mayores arreglos, por lo menos disiparon momentáneamente un conflicto.

En 1936, el gobierno mexicano tomó una serie de medidas - que iban a afectar considerablemente el desarrollo futuro de - sus relaciones con los petroleros. La primera de ellas fue la promulgación de la Ley de Expropiación. Esta ley facilitaba - la expropiación de cualquier propiedad por causa de utilidad - pública, estableciendo que sería pagado de acuerdo con su valor fiscal en un plazo máximo de diez años.

Ya para 1937, las divergencias entre el gobierno cardenista y los petroleros se planteó en toda su magnitud. El conflicto revistió un doble carácter: un intento de cambio en la legislación y una ofensiva obrera, la cual vendría a ser el factor determinante en la nueva confrontación.

En el mes de noviembre de 1936, y ante la imposibilidad - de ponerse de acuerdo compañías y trabajadores respecto del contrato referido, estuvo a punto de estallar una huelga general en toda la industria del petróleo. El Gobierno Federal, dándose cuenta de que una huelga petrolera significaba la paralización de servicios vitales para la economía del país, intervino en el conflicto y pudo lograr que empresas y trabajadores estuvieran de acuerdo en celebrar una convención obrero-patronal, para discutir el proyecto de contrato y llegar a un arreglo satisfactorio. Sin embargo, no se llegó a ningún convenio, y - peor aún, las compañías mostraron muy poco interés por llegar a un acuerdo con su personal.

Fué así como en el mes de mayo de 1937 estalló la huelga.

Durante ésta, se celebraron numerosas pláticas entre los representantes de los trabajadores y de las empresas, sin llegar a ningún resultado práctico.

Los representantes de las compañías, ante la presión de las autoridades del trabajo de México, manifestaron estar dispuestos a aumentar las prestaciones en una suma aproximada de catorce millones de pesos anuales, pero con una serie de condiciones que significaban la renuncia de los trabajadores a varias conquistas sindicales, ya que hacía tiempo habían logrado varias de las secciones del referido organismo.

Los dirigentes sindicales no estuvieron conformes con tal oferta, y al comprender que las empresas no cambiarían su actitud y que, por otra parte, no era ya posible sostener por más tiempo la huelga, porque ello significaba un problema económico y social más grave cada día, resolvieron cambiar de táctica, planteando ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, un conflicto que la Ley del Trabajo llama de orden económico, lo que trajo la suspensión de la huelga y la reanudación de los trabajos en campos petroleros, refinerías y ramo de ventas.

Debe explicarse que la Ley del Trabajo, cuando existe un conflicto obrero-patronal, y el capital y el trabajo no llegan a un acuerdo porque la empresa interesada afirma que no tiene capacidad económica para acceder a las demandas de los obreros, entonces ofrece la posibilidad de que cualquiera de las partes plantee el conflicto de orden económico a fin de que la autoridad, en ese caso la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, designe peritos que analicen las condiciones financieras de la empresa o empresas afectadas y rindan un informe acerca de si se puede o no acceder, en todo o en parte, a lo solicitado, y un dictamen en que den su parecer los mismos peritos sobre la

mejor manera de resolver las dificultades existentes.⁵⁶

En vista de que las compañías aseguraban no poder acceder a las demandas planteadas por los trabajadores, argumentando in capacidad económica, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje designó una comisión de peritos formada por el Señor Efraín Buenrostro, entonces Subsecretario de Hacienda y Crédito Público; el Señor Mariano Moctezuma, Subsecretario de la Economía Nacional y Jesús Silva Herzog, Consejero del Secretario de Hacienda.

Los peritos presentaron un amplio informe contemplando el estado de la industria y el dictamen del mismo a fin de resolver el conflicto.

Por la importancia de su contenido, nos interesa mencionar aquí, algunas de las conclusiones presentadas por la Comisión:

" 1a. Las principales empresas petroleras que operan en México, forman parte de grandes unidades económicas norteamericanas e inglesas ".

" 2a. Las principales empresas petroleras que operan en México, nunca han estado vinculadas al país, y sus intereses han sido siempre ajenos, y en ocasiones opuestos al interés nacional ".

" 3a. Las principales empresas petroleras que operan en México, no han dejado a la República sino salarios e impuestos sin que en realidad hayan aportado su cooperación al progreso social de México ".

" 4a. Las principales empresas petroleras que operan en -

56. Jesús Silva Herzog, op. cit., p. 77

México, han obtenido utilidades de la explotación del subsuelo positivamente cuantiosas. No es posible calcular su monto, pero puede afirmarse, con criterio conservador, que la mayoría - de ellas recuperaron el capital invertido hace más de un decenio ".

" 6a. Los grandes intereses petroleros han influido en -- más de una ocasión en acontecimientos políticos tanto nacionales como internacionales ".

" 15a. Muy cerca del 60% de la producción mexicana del petróleo crudo y derivados, se exporta a dos países: Estados Unidos e Inglaterra ".

" 16a. La Compañía Mexicana de Petróleo " El Aguila ", -- con sus empresas filiales, representó en el año de 1936 el - - 59.20% sobre la producción total. Esto acusa una tendencia monopolística ".

" 40a. Las compañías petroleras demandadas han obtenido, en los tres últimos años (1934-1936), utilidades muy considerables; su situación financiera debe calificarse de extraordinariamente bonancible y, en consecuencia, puede asegurarse que, sin perjuicio alguno para su situación presente ni futura, por lo menos durante los próximos años, están perfectamente capacitadas para acceder a las demandas del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, hasta por una suma -- anual alrededor de 26 millones de pesos ".⁵⁷

Todas las conclusiones del informe propiamente dicho, fueron refutadas por las compañías, tanto las que se referían a - su capacidad económica, como aquellas relaciones con otros as-

57. Jesús Silva Herzog, op. cit., pp. 80, 81, 83 y 86.

pectos políticos y económicos. Además, según los petroleros, el verdadero aumento que exigían las recomendaciones, era de - 41 millones de pesos y no de 26.⁵⁸

Usando la prensa local y extranjera, los petroleros refutaron las conclusiones del informe, sosteniendo como argumento central que sus ganancias en 1936 fueron de sólo 18 millones - de pesos y no de 77, como se alegaba en el informe.⁵⁹

Mientras el informe de los peritos era discutido, las empresas petroleras habían ofrecido ya al sindicato un aumento - de 20 millones de pesos; por tanto, la suma en disputa era únicamente de 6. Pero las compañías no parecían dispuestas a ceder más, pues consideraron que de lo contrario, el Estado continuaría aumentando su control sobre la industria.⁶⁰

Para ilustrar mejor la situación económica de las compañías extranjeras en aquel momento, cabe subrayar el hecho de - que las compañías erogaron en el año de 1936, en toda clase de prestaciones a sus trabajadores, algo más de cuarenta y nueve millones de pesos; en el año de 1937, la suma anterior, por -- concesiones otorgadas desde principios del año por las compañías a sus obreros, habían ascendido a cincuenta y cinco millones de pesos.⁶¹

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, a través -- del Grupo Especial Núm. 7, estudió durante cuatro meses el informe de los peritos y las objeciones que presentaron las empresas y los trabajadores.

58. Lorenzo Meyer, op. cit., p. 321.

59. Excélsior (6 de agosto, 1937); El Universal (7 de agosto, 1937); Times (9 de agosto, 1937), citado por Lorenzo Meyer, *ibidem*.

60. Lorenzo Meyer, op. cit., p. 321.

61. Jesús Silva Herzog, op. cit., pp. 89 y 90

El 18 de diciembre de 1937, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje da a conocer su fallo sobre el conflicto obrero-patronal en la industria petrolera, fallo que resultó apegado a las conclusiones del informe de los peritos, aprobando un aumento total de 26,332,756 pesos para los trabajadores, y estableciendo una cifra máxima de 1,100 empleados de confianza para todas las empresas del ramo petrolero. La respuesta de las compañías no se hizo esperar. Era prácticamente imposible cumplir con las obligaciones impuestas por un contrato colectivo al que calificaron como " el más extremista que jamás hubiera dado a trabajadores de cualquier industria, de cualquier país "; acusaron directamente al gobierno de parcialidad en favor de los trabajadores, y llegaron hasta el extremo de afirmar que habían sido víctimas de una clara denegación de justicia.⁶²

Era evidente que el núcleo del conflicto no se encontraba ya en el aumento de salarios y prestaciones, sino en el hecho de que las compañías petroleras habían decidido continuar con su tradicional política de impedir una injerencia gubernamental sustantiva en sus asuntos financieros y de política general.

Las compañías reaccionaron duramente. Utilizaron los medios legales a su alcance para defenderse en el plano interno, y por otro lado, recurrieron a la presión económica.

En la demanda de amparo presentada el 29 de diciembre, -- los representantes de las compañías impugnaron tanto el procedimiento como el laudo mismo; continuaron sosteniendo que el verdadero aumento no era de 26, sino de 41 millones de pesos, aumento que su estado financiero les impedía aceptar.⁶³

62. Miguel Alemán Valdés, op. cit., p. 228.

63. Lorenzo Meyer, op. cit., p. 328

Dos meses después de haber proferido su fallo la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el más alto tribunal de la nación da a conocer el suyo: en sentencia de 10. de marzo de 1938, estableció que las compañías no estaban obligadas a cumplir con el laudo más allá de los 26 millones de pesos, lo que daba seguridad a las empresas y echaba por tierra todo argumento sostenido por las empresas. Teniendo como apoyo esa resolución, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje fijó el 7 de marzo como fecha límite para que los petroleros pusieran en práctica los términos del laudo.

El 8 de marzo, día en que se vence el término fijado por la Suprema Corte de Justicia para que los trusts den cumplimiento a la sentencia, la Primera Corte del Distrito de la Ciudad de México prorroga por cuatro días el plazo concedido, a fin de decidir si procedería o no la suspensión.

El mismo 8 de marzo, el Departamento Gubernamental de Publicidad y Propaganda publicó en los periódicos de la Ciudad de México, el siguiente boletín:

" Esta mañana estuvieron en el despacho del C. Presidente de la República, los representantes de las compañías petroleras. El objeto de su visita fue continuar la plática iniciada desde el viernes último, a propósito del fallo que dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la demanda de amparo interpuesta por las empresas petroleras contra el laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje en el conflicto de dichas empresas y sus trabajadores.

El C. Presidente ratificó su criterio de dar todo el apoyo a la resolución judicial, y al mismo tiempo aseguró a los representantes de las compañías petroleras que, de conformidad con

la resolución citada de la Junta de Conciliación y Arbitraje y que ratificó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las empresas no pagarían sobre las prestaciones de 1936, sino - - \$26'332,756.00 y de ninguna manera los \$41'000,000.00 que las empresas consideran que significará la implantación del laudo. Igualmente les manifestó que interpondría toda la autoridad -- del Gobierno con el fin de que el laudo fuera convenientemente reglamentado y así evitar las vaguedades e imperfecciones de que pudiera adolecer, para que su ejecución no diera origen a dificultades entre las empresas y sus trabajadores.

No obstante lo anterior, los representantes de las empresas manifestaron estar en imposibilidad de cumplir el laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje; pues, afirman que sus condiciones económicas sólo les permiten reiterar su anterior ofrecimiento de aumentar en \$22'400,000.00 las prestaciones del -- año de 1936.

En vista de lo expuesto, el curso de los acontecimientos en el problema será determinado por las promociones que ante - la Junta hagan los trabajadores y las empresas. El Gobierno, por su parte, seguirá como hasta hoy, inquebrantablemente, el camino señalado por la ley ".⁶⁴

El sábado 12 de marzo se pronuncia la Primera Corte del - Distrito de la Ciudad de México: no procede la suspensión del plazo fijado a las empresas por la Suprema Corte de Justicia - para cumplir el laudo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Una vez rechazada la demanda de suspensión de la decisión de la Suprema Corte, la Junta Federal de Conciliación y Arbitra

64. Jesús Silva Herzog, op. cit., pp. 101 y 102.

je informó el 15 de marzo a las compañías petroleras, que tenían que cumplir con los términos de su decisión ese mismo día a las 5 de la tarde. Las empresas respondieron con una negativa. Al día siguiente, y a petición del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, se declaró a las empresas en "rebeldía". El día 16, según Daniels, las empresas aceptaron finalmente conceder a sus obreros el aumento salarial por 26 millones de pesos. Sin embargo, no fue posible llegar a un acuerdo sobre las cláusulas administrativas.⁶⁵ En ese momento, las compañías ya se encontraban fuera del ámbito legal.

Cárdenas se reunió una vez más con los petroleros el 18 - de marzo, pero no fue posible llegar a un acuerdo sobre los puntos administrativos.⁶⁶

En el acuerdo colectivo, celebrado a las 20 horas del día 18 de marzo, Lázaro Cárdenas comunicó a su Gabinete que se aplicaría la ley de expropiación de los bienes de las compañías petroleras por su actitud rebelde, habiendo sido aprobada su decisión. A las 22 horas, el Mandatario Mexicano dirigió un mensaje por radio a toda la nación. Al día siguiente, Cárdenas firmó en Palacio el decreto de expropiación. En sus Memorias, Cárdenas escribe: " Con un acto así, México contribuye con los - demás países de Hispanoamérica, para que se sacudan un tanto la dictadura económica del capitalismo imperialista ".⁶⁷

Estimamos indispensable transcribir aquí el decreto por el que se expropiaron los bienes de las compañías petroleras:

65. Archivos Nacionales de Washington, informe de Daniels a los consulados en México, del 15 de abril de 1938, citado por Lorenzo Meyer, op. cit., p. 340

66. Ibidem, Daniels a Departamento de Estado, 18 de marzo de 1938.

67. Lázaro Cárdenas, Obras, I Apuntes 1913-1940 Tomo I, - México, U.N.A.M., 1972, p. 391.

" Lázaro Cárdenas, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que al Ejecutivo Federal concede la Ley de Expropiación vigente, y

CONSIDERANDO

" Que es del dominio público que las empresas petroleras que operan en el país y que fueron condenadas a implantar nuevas condiciones de trabajo por el Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el 18 de diciembre último, expresaron su negativa a aceptar el laudo pronunciado, no obstante haber sido reconocida su constitucionalidad por ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin aducir como razones de dicha negativa otra que la de una supuesta incapacidad económica, lo que trajo como consecuencia necesaria la aplicación de la fracción XXI del artículo 123 de la Constitución General de la República en el sentido de que la autoridad respectiva declara rotos los contratos de trabajo derivados del mencionado laudo.

CONSIDERANDO

" Que este hecho trae como consecuencia inevitable la suspensión total de actividades de la industria petrolera y en tales condiciones es urgente que el Poder Público intervenga con medidas adecuadas para impedir que se produzcan graves trastornos interiores que harían imposible la satisfacción de necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos de consumo necesario a todos los centros de población, debido a la consecuente paralización de los medios de transporte y de las industrias productoras; así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contie-

nen los yacimientos petrolíferos, y para adoptar las medidas - tendientes a impedir la consumación de daños que pudieran causarse a las propiedades en perjuicio de la colectividad, circuns tancias todas estas determinadas como suficientes para decre tar la expropiación de los bienes destinados a la producción - petrolera.

" Por lo expuesto y con fundamento en el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional y en los artícu los 10., fracciones V, VII y X, 4, 8, 10 y 20 de la Ley de Expro piación de 23 de noviembre de 1936, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

" Artículo 10.- Se declaran expropiados por causa de uti lidad pública y a favor de la Nación, la maquinaria, instalacio nes, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamien to, vías de comunicación, carros tanques, estaciones de distri bución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmue bles de propiedad de la Compañía Mexicana de Petróleo "El Aquila", S.A., "Compañía Naviera de San Cristóbal", S.A., "Compañía Naviera de San Ricardo", S.A., "Huasteca Petroleum Company", -- "Sinclair Pierce Oil Company", "Mexican Sinclair Petroleum Cor poration", "Stanford y Compañía", S. en C., "Penn Mex Fuel Com pany", "Richmond Petroleum Company de México", "California - - Standard Oil Company of México", "Compañía Petrolera el Agwi", S.A., "Compañía de Gas y Combustible Imperio", "Consolidated -- Oil Company of México", "Compañía Mexicana de Vapores San Anto nio", S.A., "Sabalo Transportation Company", "Charita", S.A. y "Cacalilao", S.A., en cuanto sean necesarios, a juicio de la Se cretaría de la Economía Nacional para el descubrimiento, capta-

ción, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera.

"Artículo 2o.- La Secretaría de la Economía Nacional, con intervención de la Secretaría de Hacienda como administradora de los bienes de la Nación, procederá a la inmediata ocupación de los bienes materia de la expropiación y a tramitar el expediente respectivo.

"Artículo 3o.- La Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a las compañías expropiadas, de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución y 10 y 20 de la Ley de Expropiación, en efectivo y en plazo que no excederá de 10 años. Los fondos para hacer el pago los tomará la propia Secretaría de Hacienda del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados, que provengan de los bienes expropiados y cuyo producto será depositado mientras se nieguen los trámites legales, en la Tesorería de la Federación.

"Artículo 4o.- Notifíquese personalmente a los representantes de las compañías expropiadas y publíquese en el "Diario Oficial" de la Federación.

" Este Decreto entrará en vigor en la fecha de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

" Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, a los dieciocho días del mes de marzo de mil novecientos treinta y ocho.- Lázaro Cárdenas.- Rúbricas.- El Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez.- Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de la

Economía Nacional, Efraín Buenrostro.- Rúbricas.- Al C. Lic.
Ignacio García Téllez, Secretario de Gobernación.- Presente ".⁶⁸

68. Jesús Silva Herzog, op. cit., pp. 110, 111, 112 y 113.

C A P I T U L O I I I

EL DERECHO DE MEXICO PARA EXPROPIAR LOS BIENES DE LA INDUSTRIA PETROLERA

CONCEPTO Y DEFINICION DE EXPROPIACION.- ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA EXPROPIACION.- CONSTITUCION DE 1917. ARTICULO - 27.- FACULTAD DEL ESTADO PARA DECRETAR LA EXPROPIACION POR CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA.- NACIONALIZACION Y CONFISCACION.

Concepto y definición de expropiación.

El autor italiano Pascual Carrugno ha dicho que el Estado puede tener necesidad de disponer de la propiedad privada no sólo para proveer a una grave necesidad pública o a las exigencias de la defensa social, sino también para conseguir sus fines sociales.

En estos casos, surge la necesidad de expropiación de la propiedad privada en interés público.

Para Lucio Mendieta y Núñez, la expropiación es un acto -- de la administración pública derivado de una ley, por medio -- del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad pública.⁶⁷

Para el Maestro Acosta Romero, expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho Público, por el cual el Estado impone al particular la transferencia de la propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios

67. Lucio Mendieta y Núñez, op. cit., p. 46

rios para la realización de la actividad del Estado y existe - una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra una indemnización por causa de esa transferencia al - particular.⁶⁸

La expropiación es una manifestación del carácter de función social de la propiedad privada, por virtud de ella el propietario particular cesa en el ejercicio de los derechos de -- usar, disfrutar y disponer del bien expropiado que es adquiriendo por el Estado.

Antecedentes constitucionales de la expropiación.

A continuación, nos hemos permitido transcribir algunas - de las disposiciones constitucionales más importantes en materia de expropiación, por tratarse de la parte medular de este trabajo, en su aspecto meramente jurídico.

La primera Constitución mexicana de 22 de octubre de 1814, estableció, respecto de la propiedad, lo siguiente:

"Art. 34.- Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio, con tal que no contravengan la ley".

"Art. 35.- Ninguno debe ser privado de la menor porción - de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso, tiene derecho a la justa compensación".

El Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, en su artículo

68. Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. México, U.N.A.M., 1973, p. 229.

lo 3o., determinó que: " La Nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas, los derechos del hombre y del ciudadano ".

La Constitución de 4 de octubre de 1824, en el artículo -- 112, que se refiere a las restricciones de las facultades presidenciales, estableció:... III. El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, - tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del - Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el Gobierno ".

Las siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de -- 1836, declaran expresamente:

"2. Son derechos del mexicano:

" III.- No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella, en todo ni en parte... "

Según este mismo precepto, sólo podría privarse de su propiedad a un mexicano cuando lo exigiera así algún objeto de "general y pública utilidad"; pero previa indemnización " a tasación de peritos ".

En las Bases Orgánicas de 12 de julio de 1843, el artículo 9o. dispuso: " Art. 9o. Derechos de los habitantes de la República:

" XIII.- La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni

turbado en el libre uso y aprovechamiento de lo que le corresponda, según las leyes... "

" Cuando algún objeto de utilidad pública, agrega, exigie re su ocupación, se hará ésta previa la competente indemnización, en el modo que disponga la Ley ".

Por último, la Constitución de 1857, en su artículo 27, - estableció:

"Art. 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse ... "69

Constitución de 1917. Artículo 27.

El pueblo mexicano constituido en Estado y en uso de su soberanía, expidió la Constitución de 1917, misma en la que el -- contribuyente vertió las aspiraciones y necesidades del pueblo. Encontramos, pues, consagrados en nuestra Carta Magna, artículos de relevante importancia como lo son: el 3o. en materia -- educativa, el 123 en materia laboral y el 27 que enmarca la función social del derecho de propiedad y que establece todo lo referente al origen de la propiedad.

Hemos visto, a través de la historia, el desenvolvimiento y evolución de la propiedad en México y desde siempre la propiedad ha emanado del soberano, considerado no como propietario --

69. Lic. José M. Gamboa. Leyes Constitucionales de México, durante el Siglo XIX, citado por Lucio Mendieta y Núñez, op. cit. p. 26 y 27.

particular, sino como gobernante.

El territorio ha sido el patrimonio común de los nacionales del Estado, y sus representantes se han encargado de otorgarlo y distribuirlo a los particulares.

El artículo 27 pone en poder de la Nación todas las riquezas naturales del suelo y del subsuelo.

El primer párrafo del artículo 27, a la letra dice: " La propiedad de las tierras y agua 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 ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada ".

El territorio constituye un elemento físico del Estado, - un elemento necesario sin el que no se concibe su existencia.

El territorio del Estado se encuentra constituido, a su vez, por la superficie terrestre y el subsuelo. Dentro de este territorio, el Estado ejerce su poder soberano (ese poder de mando originario, como lo llama George Jellineck).

El territorio circunscribe, limita la actividad del Estado que no puede ejercer su soberanía más allá de sus fronteras, lo cual impide su intervención en otro estado, y por lo mismo no permite la intervención de un estado extranjero dentro de su territorio.

El Estado debe realizar sus fines, y para ello necesita de su territorio para obtener los medios necesarios para satisfacer adecuadamente las necesidades de su población. El Estado,

además debe controlar a los habitantes del mismo, ya sean nacionales o extranjeros.

Siendo el territorio una propiedad exclusiva del Estado, - puede y debe repeler toda interferencia de un estado extranjero. Toca al Derecho Internacional determinar, trazar y establecer -- esos límites.

En la Constitución se le da a la propiedad una función social, sujetándola a las modalidades que dicte el interés público, por lo que fue posible que la Nación recuperara definitivamente sus derechos y reafirmara su propiedad originaria, para así poder conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales.

El artículo 27 engloba diversas materias, pero su esencia radica en los postulados referentes a la propiedad originaria - que la Nación Mexicana tiene sobre el ámbito territorial en que ejerce su soberanía.

De la lectura del artículo 27 se desprende lo siguiente:

1o. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación.

2o. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de -- utilidad pública y mediante indemnización.

3o. La Nación se reserva el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

4o. La Nación se reserva el derecho de regular el aprove-

chamamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para efectuar una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

5o. Corresponde a la Nación el dominio directo de los minerales o substancial que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, procede a enumerar dichas substancias e incluye en ellas al petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

6o. El dominio que ejerce la Nación sobre tales bienes es inalienable e imprescriptible, siendo susceptible su aprovechamiento de ser otorgado mediante concesiones del gobierno federal.

7o. Estas concesiones debían otorgarse a los particulares o sociedades civiles y comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas.

8o. Los particulares o sociedades a quienes fuesen otorgadas dichas concesiones, deberán efectuar trabajos regulares.

9o. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas pueden adquirir el dominio de tierras y aguas y sus acciones.

10o. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas pueden obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales.

11o. Los extranjeros podrán obtener estos derechos si convienen ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como na

cionales respecto a dichos bienes y en no invocar la protección de su gobierno en lo que se refiere a tales bienes, en caso contrario, perderían en beneficio de la Nación los bienes que hubiesen adquirido.

12o. Los extranjeros no podrán adquirir el dominio de tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta a lo largo de las playas.

Este artículo pretendía poner fin a la desigual distribución de la riqueza, efectuando una redistribución equitativa y justa.

Nuestra Constitución de 1917 establece también la incapacidad de las sociedades anónimas, civiles o comerciales, para poseer o administrar bienes raíces.

Las sociedades adquirieron grandes extensiones del territorio nacional, por lo que fue necesario adoptar una medida adecuada y eficaz, porque de lo contrario, el territorio nacional pasaría a ser propiedad de unos cuantos extranjeros.

Facultad del Estado para decretar la expropiación por causa de utilidad pública.

En virtud del poder soberano que ejerce el Estado sobre su territorio (estamos hablando de la soberanía del Estado), éste tiene el dominio eminente sobre todas las tierras existentes dentro de los límites de su jurisdicción política. De ahí, y como lo apuntó Don Wistano Luis Orozco, se deriva, en primer término, la facultad del Estado para decretar la expropiación -

de cualquier predio por causas de utilidad pública; principio consignado en el artículo 27 de la Constitución Federal.

Dicha base constitucional está en el párrafo II del artículo 27 de nuestra Carta Magna que señala: " Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización ".

El párrafo II de la fracción VI del artículo 27, determina: " Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo a dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial, esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas ".

La utilidad pública, según la ha definido nuestro más alto tribunal en sus últimas ejecutorias, abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata a toda la colectividad, y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tie-

ne un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que lo afecten como entidad política o como entidad internacional.⁷⁰

Si comparamos los principios mexicanos de expropiación -- con los extranjeros, nos encontramos una absoluta analogía entre ellos. Así, por ejemplo, un clásico jurisconsulto norteamericano, Kent, ha dicho expresamente que si el interés público resulta de cualquier manera beneficiado mediante la expropiación de la propiedad privada, debe dejarse al juicio del legislador determinar si el beneficio al público será de suficiente importancia para hacer conveniente el ejercicio del derecho de expropiación y justificar que los derechos privados de los individuos sean afectados con ese objeto.

La utilidad pública es un concepto netamente político, - que corresponde determinar al Poder Legislativo discrecionalmente, por medio de las leyes que dicte al efecto, y a la autoridad administrativa aplicar la facultad a los casos particulares, sin ninguna intervención de parte de las autoridades judiciales del país, salvo el caso excepcional de exceso de valor o demérito de la propiedad o de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas que especifica la ley.

La nacionalización o expropiación de los bienes dados en concesión, se ha debido a la importancia económica que ellos - tienen para el país, por lo que deben explotarse de manera adecuada. Los efectos de la expropiación consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario; la finalidad es la estructuración del régimen de propiedad privada dentro de -

70. Tesis y principios expuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo promovido por Mercedes Castellanos Vda. de Zapata, contra actos del H. Congreso y el C. Gobernador de Yucatán. Toca 60-36-1a. Fallado el 8 de diciembre - de 1936, citado por Oscar Rabasa. La Expropiación Petrolera, México, Sría. de Relaciones Exteriores, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Tomo I, 1974, p. 124.

un sistema en que prevalece el interés público sobre el interés privado; sus efectos no suponen la extinción de los derechos -- del propietario, sino una substitución del dominio o uso por el goce de la indemnización correspondiente.

La Constitución de 1917 precisa las autoridades que deben intervenir en la expropiación y son las siguientes: el Poder Legislativo, que es al que corresponde la declaración de las causas de utilidad pública; el Ejecutivo, a quien corresponde la declaración concreta de que existe causa de utilidad prevista por la ley, y la de que un bien o bienes determinados deben expropiarse para satisfacer la utilidad. En ella interviene el Poder Judicial, pero se diferencia de la incautación en que ésta deriva de lo dispuesto por la autoridad judicial.

Cabe anunciar aquí la Cláusula Calvo - que analizaremos -- más adelante - y la cual se introdujo en nuestra Constitución vigente, en la que se establece que el extranjero que radique en nuestro país debe someterse al orden jurídico del mismo.

Nacionalización y Confiscación.

En México se utiliza frecuentemente el término o la palabra nacionalización del petróleo para aludir al decreto del 18 de marzo de 1938, por medio del cual, el Estado mexicano decretó la expropiación de las compañías petroleras privadas; la reforma del párrafo sexto del artículo 27 constitucional, establece la estructura jurídica de lo que se ha denominado nacionalización, tanto de la industria del petróleo, como de la industria eléctrica y que a la letra dice: " Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o ga-

seos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer -- energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines ".

El Maestro Acosta Romero nos dice que la nacionalización -- no es una figura jurídica en nuestro país, sino más bien es un concepto de contenido eminentemente político y económico, y -- que desde luego, no es un procedimiento o un acto jurídico mediante el cual el Estado adquiere bienes.⁷¹

Lorenzo Meyer destaca que el decreto en virtud del cual el Estado Mexicano tomaba los bienes de 16 compañías petroleras -- fue más una nacionalización que una simple expropiación, es decir, la toma de las propiedades de las compañías petroleras no fue una acción individualizada y particular, sino una medida -- encaminada a operar un cambio sensible en la estructura económica del país, característica primordial de la nacionalización.⁷²

Debemos insistir y aclarar que no se expropió por nacionalidad, puesto que el Estado no puede expropiar a otro lo que -- le pertenece, lo que es suyo como parte de su territorio, de -- su todo. Claramente lo expresa el decreto expropiatorio de -- 1938, que en su artículo primero establece: " Se declaran ex-

71. Miguel Acosta Romero, op. cit., p. 241.

72. Organización de las Naciones Unidas, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, citado por Lorenzo Meyer, México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero (1917-1942), pp. 340 y 341.

propiados por causa de utilidad pública y a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, ... etc. etc. "

Se trata de los bienes muebles e inmuebles de las empresas petroleras extranjeras que actuaban en nuestro país.

Volviendo al concepto de Meyer, podemos desde ese punto de vista, coincidir con lo apuntado por él, sin embargo, para efectos de índole jurídica, consideramos más apropiado el concepto de expropiación enmarcado en nuestra Constitución y que fue debidamente reglamentado en la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936.

La confiscación se distingue de la nacionalización: a) Por su objeto, ya que la confiscación recae sobre objetos que han servido para la perpetración de un delito, son propiedad del delincuente. b) Por su fin, que es perjudicar al autor del delito. c) Por su esencia la nacionalización es impersonal, la confiscación es personal.

Cabe agregar que nuestra Constitución prohíbe la confiscación, tal vez por ello todas las medidas adoptadas por nuestros gobiernos eran calificadas de confiscatorias por la compañías.

C A P I T U L O I V

LA LEGITIMIDAD INTERNACIONAL DE LA EXPROPIACION PETROLERA

PRINCIPIOS UNIVERSALES.- ASPECTO JURIDICO.- LA EXPROPIACION EN
LEGISLACIONES EXTRANJERAS.- LA CLAUSULA CALVO.

Principios Universales

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, el atributo principal del Estado soberano es el derecho fundamental a la existencia que comprende los conceptos de conservación y libertad. De este atributo primordial se deriva la soberanía, interior y exterior, y los derechos de dominio, de legislación y de jurisdicción, que son inherentes a todos los países. En tal virtud, dentro de su propio territorio, el Estado ejerce el dominio eminente con toda su amplitud; está capacitado plenamente para dictar las leyes que rijan a ese territorio estableciendo el régimen social y económico de propiedad y sus diversas modalidades según lo estime conveniente y, en fin, ejerce su autoridad dentro de sus fronteras sobre todas las personas, nacionales y extranjeras, que allí se encuentren.

Entre estas facultades innatas de todo Estado libre y soberano, es absolutamente reconocida por el derecho público universal la facultad de expropiación de la propiedad general, tanto de los nacionales como de los extranjeros. Es un concepto de derecho no sólo nacional sino internacional, pues el propio Grocio, a quien se atribuye haber originado el uso de la denomina-

ción " dominio eminente " como fundamento de la expropiación en el derecho de gentes ya desde el año de 1625, en su clásica obra *De Juri Belli et Pacis*, decía:

La propiedad de los sujetos está bajo el dominio eminente del Estado, de modo que éste, o el que obre en su nombre, puede usar o aun enajenar esa propiedad, - no sólo en caso de extrema necesidad, en el que hasta las personas privadas tienen un derecho sobre la propiedad de las demás, sino para fines de utilidad pública, ante los cuales es de presumirse que los que - fundaron a la sociedad civil hayan querido que cedieran los fines de carácter puramente privado.⁷⁵

Y de la misma manera, los demás fundadores del derecho entre las naciones que siguieron después de Grocio, tales como - Pufendorf, Heineccius, Bynkershoeck y Vattel, reconocieron plenamente este atributo de soberanía que, conforme al derecho público sancionado por todos los estados, forma parte inherente e inseparable del poder público, de tal manera que esa facultad - existe aun antes de que se promulgue la Constitución e independientemente de mandato expreso constitucional, pues las normas positivas que al efecto se establecen en la ley fundamental son simplemente declaratorias de los principios universales de derecho.⁷⁶

Aspecto Jurídico

De acuerdo con algunas de las tendencias modernas de derecho público y en consecuencia con las constituciones de varios

75. Hugo Grocio, *De Juri Belli et Pacis*, lib. 3, c. 20, citado por Oscar Rabasa, *La Expropiación Petrolera*, México, Sría. de Relaciones Exteriores, Colección del Archivo Histórico Mexicano. Tomo I, 1974, p. 172.

76. *Ibidem*, p. 173

países del orbe, la nación mexicana, en su Constitución, no solamente no destruye el concepto de propiedad privada, sino que lo reconoce y garantiza, estableciendo asimismo en su artículo 27, como ya hemos visto, las atribuciones que en materia de -- propiedad corresponden al Estado y que nuestra Suprema Corte -- de Justicia ha distinguido con toda precisión; por una parte, la facultad de expropiar la propiedad privada, expresamente -- concedida a la Federación y a los Estados, y por la otra, el -- derecho que tiene la nación " de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el -- de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación ".

La facultad inherente de expropiación, puede ejercitarla la autoridad del Estado mexicano por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Aquí cabe aclarar que no es requisito constitucional que la indemnización deba ser previa o simultánea al acto mismo de expropiación, que si bien no se especificó así en constituciones anteriores, el precepto relativo es establecido en nuestra Carta Magna en vigor sólo dispone que sea mediante.

Las leyes de la Federación y de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichos mandatos expresos del Poder Legislativo, corresponde a la autoridad administrativa decretar la expropiación -- en cada caso, como hemos visto, según las normas que el Constituyente estableció al respecto en el artículo 27 de nuestra -- Carta Magna.

En uso de esta legítima facultad, el Congreso Federal, --

por medio de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, ha dispuesto que la satisfacción de necesidades colectivas, el abastecimiento a los centros de población de artículos de primera necesidad o de consumo necesario; la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales y las medidas para evitar su destrucción en perjuicio de la colectividad, deben conceptuarse como causas de utilidad pública que autorizan al Ejecutivo a efectuar la inmediata ocupación de -- los bienes privados, cualquiera que sea su dueño.

De conformidad con la Constitución y con la Ley de Expropiación, el Jefe del Ejecutivo dispuso la inmediata expropiación de los bienes de las empresas petroleras que fueron designadas mediante el procedimiento administrativo que la propia Ley autoriza. Pero esta modalidad de expropiación tampoco es un procedimiento insólito en México, ya que los principios universalmente reconocidos, dan toda la razón a la Suprema Corte de Justicia cuando declara que en materia de expropiación, no rige la garantía individual de previa audiencia, consagrada en el artículo 14 de la Constitución, según la cual nadie puede ser privado de sus propiedades sino mediante juicio seguido ante los tribunales, puesto que sólo son tres las condiciones -- exigidas por el constituyente mexicano para que las autoridades puedan expropiar los bienes de los particulares: primera, que la utilidad pública, determinada por el Legislativo, así lo requiera; segunda, que la declaración administrativa se dicte de acuerdo con la ley respectiva y, tercera, que medie indemnización. No existe, pues, base jurídica para sumonar que las leyes son inconstitucionales, cuando no ordenen se cite al procedimiento de expropiación al propietario de los bienes que se pretende afectar.

Es interesante examinar en este capítulo el aspecto netamente

mente internacional respecto al pago previo o inmediato de una indemnización en caso de expropiación por causa de utilidad pública, y de la adecuación de la doctrina y la jurisprudencia de otros países a las leyes mexicanas. Aquí cabe referirnos - al interesante estudio, al que ya se ha hecho mención en este capítulo, y en el que se encomendó al Lic. Oscar Rabasa, entonces Jefe del Departamento Jurídico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la elaboración de algunos capítulos del libro " La Expropiación Petrolera ".

Primeramente, el Lic. Rabasa menciona la doctrina de la - Suprema Corte estadounidense plasmada en cuatro importantísimas ejecutorias, y en la que se afirma que son constitucionales y perfectamente válidas las leyes o decretos expropiatorios que autorizan la ocupación de la propiedad privada antes del - pago de la indemnización correspondiente y obligan al propietario afectado a instituir procedimientos especiales para la fijación de su indemnización y el pago posterior de la misma.

Los principios que, en orden a la garantía constitucional relativa a que el Estado, al expropiar por causa de utilidad - pública, debe pagar indemnización, han fijado como precepto indiscutible de derecho público la Suprema Corte Federal y los tribunales superiores de la Unión Americana, y que son en síntesis: cuando es el Gobierno quien expropia, por regla general, no es requisito que se fije y pague la indemnización antes de que se expropien los bienes de las personas o simultáneamente; siempre debe presumirse la solvencia del Estado y sus órganos representativos, pues el crédito público, aparejado a la facultad de cobrar impuestos, garantizan plenamente el cumplimiento de la obligación de pagar la indemnización; que se cumple dicha obligación al asumir el Gobierno el deber de efectuar el -

pago, empeñándose la fe pública; el Gobierno puede designar un fondo que quede afecto posteriormente al pago de la indemnización; que se satisface la garantía constitucional sobre indemnización, simplemente con que se provea un procedimiento o recurso para que los interesados gestionen y obtengan el pago -- respectivo después de la expropiación; que el dominio pleno de los bienes expropiados pasa ipso jure al Estado, tan luego como éste ocupa los bienes expropiados, y finalmente, que los propietarios afectados jurídicamente pierden el derecho de propiedad respecto a tales bienes y tan sólo conservan una acción para gestionar o demandar el pago de la indemnización.

El cuanto al pago de la indemnización, Rabasa cita nuevamente la jurisprudencia de los tribunales estatales de la Unión Americana, en la que, además de sostener los principios antes mencionados, reconoce que cuando el texto constitucional de un Estado no requiere que se pague una indemnización antes de expropiar los bienes, el Poder Legislativo puede en la Ley de Expropiación autorizar la ocupación de la propiedad privada por causa de utilidad pública, designando meramente un fondo que deba quedar afecto posteriormente al pago de la compensación. Se dice, asimismo, que es bastante con que el pago afecto al erario público del Gobierno Federal o local respectivo, que ejerce esta facultad, o a un fondo especial derivado de los impuestos en general; y adviértase que en todos estos casos, el Estado principia ocupando los bienes expropiados, y el señalamiento del monto de la indemnización, así como su pago, son actos posteriores.⁷⁷

Por otra parte, y como también lo señala el Lic. Rabasa, en el campo del derecho internacional, la categórica afirmación respecto a que exista la regla reconocida universalmente de --

77. Secretaría de Relaciones Exteriores, op. cit., p. 154.

que toda expropiación de los bienes de los ~~arrangeros~~, para ser lícita, forzosamente debe ir precedida de una pronta compensación en efectivo del valor real de la ~~propiedad~~, es inexacta.

El Decreto de 18 de marzo declaró ~~expropiados~~ la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, ~~refinerías~~, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, ~~carriles-trocue~~, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los ~~bienes~~ bienes muebles e inmuebles de propiedad de las compañías ~~petroleras~~ mencionadas en el propio Decreto, en cuanto sean ~~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~~ y como, según mandato expreso de la Constitución, en la segunda parte de la fracción VI del artículo 27, el precio ~~de la cosa~~ expropiada se basará en la cantidad que como valor ~~fiscal~~ de ella figure en las oficinas catastrales o recaudatorias, es evidente que por lo que respecta a los bienes de las ~~empresas~~ expropiadas, cuyo valor fiscal aparezca registrado en las oficinas del ~~fisco federal y estatal~~, no existe problema alguno en orden -- constitucional; el valor fiscal de los mismos será el precio -- que habrá de pagarse como indemnización. En ~~segundo~~ lugar, figuran los bienes cuyo valor no está fijado en las oficinas ~~reñ~~ tísticas y el exceso de valor o el demérito que ~~mayor~~ tenido -- todos los bienes expropiados por las mejoras o ~~decrementos~~ ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación de su valor fiscal. Este segundo grupo de bienes y ~~valores~~, de acuerdo con el mismo texto constitucional citado, sería el único -- que debería quedar sujeto al avalúo pericial y resolución judicial.

Pero además de los bienes acabados de ~~mencionar~~, las em-

que toda expropiación de los bienes de los extranjeros, para ser lícita, forzosamente debe ir precedida de una pronta compensación en efectivo del valor real de la propiedad, es inexacta.

El Decreto de 18 de marzo declaró expropiados 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 de propiedad de las compañías petroleras mencionadas en el propio Decreto, en cuanto sean 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 y como, según mandato expreso de la Constitución, en la segunda parte de la fracción VI del artículo 27, el precio de la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella -- figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, es evidente que por lo que respecta a los bienes de las empresas expropiadas, cuyo valor fiscal aparezca registrado en las oficinas del fisco federal y estatal, no existe problema alguno de orden -- constitucional; el valor fiscal de los mismos será el precio -- que habrá de pagarse como indemnización. En segundo lugar, figuran los bienes cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas y el exceso de valor o el demérito que hayan tenido -- todos los bienes expropiados por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación de su valor fiscal. Este segundo grupo de bienes y valores, de acuerdo con el mismo texto constitucional citado, sería lo único -- que debería quedar sujeto al avalúo pericial y resolución judicial.

Pero además de los bienes acabados de mencionar, las em-

presas a que se refiere el Decreto Expropiatorio, ostentaban - concesiones del gobierno mexicano y alegaban derecho de propiedad o de dominio pleno sobre los yacimientos de petróleo que - se encontraban en el subsuelo de los terrenos comprendidos por dichas concesiones; de donde inferían que México debía pagar - por concepto de indemnización no solamente el valor del petró- leo que en el momento de la expropiación estaba ya en poder de las empresas, sino aún de aquel que se encontraba debajo de la superficie de las tierras expropiadas en los yacimientos petro- líferos. Por este motivo, esos mismos intereses extranjeros constantemente hacían aparecer en la prensa nacional y extran- jera que el valor de los bienes expropiados ascendía a más de 400 millones de dólares.⁷⁸

El propósito de estos artículos es, pues, demostrar que - conforme a las normas generales del derecho, el petróleo y to- dos los demás productos del subsuelo a que se refiere el párra- fo cuarto del artículo 27 de nuestra Constitución, siempre han pertenecido directamente a la nación y no a los particulares, y que en tal virtud, México no debía pagar ninguna indemniza- ción por esa riqueza nacional que no tuvo que ser materia de - la expropiación.

Conforme a los antecedentes de la legislación mexicana so- bre minas, las doctrinas universales de derecho, la declaración relativa del artículo 27 constitucional y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es ya una verdad in- conmovible que a la nación mexicana siempre ha correspondido y corresponde aún el dominio absoluto de todos los minerales co- mo el petróleo y demás carburos de hidrógeno que se encuentren en el subsuelo y que, en tal virtud, a título de soberana y -- propietaria única, la nación ha podido y puede en todo tiempo

78. Secretaría de Relaciones Exteriores, op. cit., p. 187 y 188.

explotar ella misma esas riquezas naturales del subsuelo. Sin embargo, a través de su legislación orgánica, el Estado ha conferido a los particulares, mediante concesiones de carácter general o especial, no el derecho de propiedad, sino únicamente el privilegio de preferencia a otras personas para explotar dichos minerales y aprovecharse de los que puedan ser encontrados y extraídos. Por eso decimos que las empresas petroleras afectadas por la expropiación no ostentan títulos de propiedad sobre los yacimientos de petróleo y demás combustibles líquidos o gaseosos existentes en los terrenos que venían explotando, - sino concesiones de la nación mexicana para la explotación de una riqueza que originalmente pertenece al pueblo.

De lo expuesto se deduce, lógica y jurídicamente, que el Gobierno, al expropiar los bienes de las empresas petroleras, no tuvo necesidad de apoderarse de las concesiones que les fueron otorgadas para la explotación del petróleo y sus derivados, porque la nación mexicana, como soberana y dueño de esos minerales que se encuentran en el subsuelo, evidentemente no necesita prevalerse de las concesiones que ella misma otorgó para explotar esos recursos naturales por su propia cuenta; pues sería absurdo y completamente innecesario que la nación, para --ejercitar esos derechos que originalmente le corresponden, tuviera necesidad de valerse de autorizaciones dadas a los particulares para que como tales pudieran aprovecharse de las riquezas del subsuelo.

Por último, debemos señalar que el artículo 3o. del Decreto Expropiatorio que expidió el Ejecutivo de la Unión el 18 de marzo de 1938, dispone claramente que la Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a las compañías expropiadas, de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución y 10 y 20 de la Ley de Expropiación, en efec

tivo y en un plazo que no excederá de diez años. Los fondos - para hacer el pago los tomará la propia Secretaría del tanto - por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados, que provenga de los bienes expropiados, y cuyo producto será depositado, mientras se efectúan los trámites legales, en la Tesorería de la Federación.

Si sometemos este procedimiento de pago de indemnización a las normas internacionales de derecho; si es el gobierno mexicano quien directamente asume la obligación de pagar la indemnización correspondiente a las compañías expropiadas, de tal manera que éstas quedan absolutamente garantizadas con la buena fe y el crédito público de la nación; si se señala, además, un fondo determinado que deberá quedar afecto al pago de esa - indemnización, y si, por otra parte, la Ley de Expropiación y el Decreto Expropiatorio proveen medios y recursos adecuados - en beneficio de las mismas empresas para la fijación del importe de la indemnización y su pago definitivo por la Secretaría de Hacienda, no puede válidamente argüirse que la expropiación, en esos términos, fuese en menoscabo de los derechos privados de las compañías afectadas.

La expropiación para salvaguardar las riquezas vitales de la nación mexicana, se ajusta, por tanto, completamente a los principios de justicia que prevalecen en el mundo.

La expropiación en legislaciones extranjeras.

Sabido es que en la Unión Soviética la expropiación se llevó a cabo nacionalizando toda la propiedad privada sin ninguna indemnización de nacionales o extranjeros. Las constituciones

#

de España, Alemania y Checoslovaquia, autorizan la exnproiación sin indemnización, cuando así lo ordene una ley del poder legislativo nacional. Además, en Austria, Bulgaria, Grecia, Yugoslavia, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía, está implantada legalmente la expropiación, sobre todo para la distribución equitativa de la tierra, sin el requisito del pago inmediato, real y en efectivo de la indemnización, sino generalmente diferido en plazos que varían entre 20 y 40 años y haciéndose efectiva mediante obligaciones o bonos del Estado que devenguen intereses reducidos.

La Cáusula Calvo

Es importante incluir en este capítulo la Cláusula Calvo, originada en la práctica viciosa de la interposición diplomática en los países subdesarrollados, escudo de aquellos que en su carácter de "extranjeros" efectuaron reclamaciones a través de sus cancillerías y que pretendían conservar a toda costa sus privilegios en nuestro país.

El argentino Carlos Calvo se ocupa de la interposición diplomática, la que casi siempre carece de fundamentos ético-jurídicos, basándose en que el principio de igualdad de los Estados es un obstáculo e impedimento para que se realicen intervenciones so pretexto de daños aparentes en perjuicio de extranjeros, los cuales no tienen por qué exigir un tratamiento privilegiado, ni más derechos que los que la legislación interna concede a sus nacionales, debiendo acudir a los tribunales locales.

La regla del "recurso local" se funda, como lo afirma - Podesta Costa, en la comunidad de fortuna, ya que el extranjero

ro viene en busca de progreso y generalmente lo obtiene dado el carácter hospitalario del latinoamericano, y el pretender un --trato privilegiado y especial que no es otorgado ni a los nacionales del país es demasiado ambicioso de su parte.

Por tanto, el extranjero debe someterse al orden jurídico del país en que radica y si sufre algún daño, debe acudir ante el gobierno de ese país; sólo debe acudir a su gobierno una vez que haya agotado los recursos locales del país donde reside y sólo en el caso de denegación de justicia; el extranjero debe -abstenerse de toda interposición extemporánea y sin derecho.

Las legislaciones de algunos países contienen disposiciones respecto a los extranjeros, afirmando que no reconocen más obligaciones hacia ellos que las que su Constitución y demás -leyes conceden a sus nacionales.

En ocasiones se establece que no debe demandarse ninguna -indemnización por daños sufridos en la persona o propiedades de los extranjeros durante los disturbios civiles.

Por virtud de la cláusula de agotamiento de los recursos locales, el extranjero está obligado a agotar los recursos que proporciona la jurisdicción local antes de solicitar la protección de su gobierno.

La renuncia a intentar la protección diplomática constituye propiamente la Cláusula Calvo, en virtud de ella el extranjero suscribe un contrato en el que declara que renuncia a la protección de su gobierno.

La legislación mexicana consagra expresamente esta cláusula-

la a nivel constitucional así como en sus leyes y reglamentos; en la Ley de Vías Generales de Comunicación, en la Ley de Pesca, en la Ley del Petróleo, en la Ley de Minas y en la Ley de Nacionalidad y Naturalización. Esta cláusula hace nugatoria toda reclamación por daños causados a los extranjeros que se someten a ella.

La Cláusula Calvo constituye un convenio que posee todas las características de los actos jurídicos. La renuncia constituye una condición que no lesiona ningún derecho.

La Jurisprudencia Internacional no ha aprobado ninguna -- cláusula de esta especie, se olvida que las reclamaciones internacionales tienen un carácter privado y que los particulares pueden disponer de sus pretensiones. Estas reclamaciones no pueden ser presentadas sin la iniciativa del particular -- afectado, por lo tanto, es válido el convenio en virtud del -- cual el extranjero se compromete a no efectuar una reclamación internacional en la que su presencia es necesaria.

Cuando el nacional de un país ha efectuado tal convenio -- so pena de perder sus bienes y derechos en beneficio del país que lo acoge y viola este contrato, pierde sus bienes ya que -- el Estado es una de las partes que ha sido lesionada por un -- contrato no cumplido y aplica la pena prevista, por lo que carece de fundamento la reclamación que efectúa su gobierno para obtener una compensación. No puede alegar denegación de justicia, ya que no ha agotado los recursos locales y el Estado, al privarlo de sus bienes, no comete un ilícito internacional, ya que es susceptible de someterse a la jurisdicción local.

Shea afirma que la Cláusula Calvo es una evolución lógica

y natural del Derecho de Gentes y desaparecerá cuando la protección diplomática no sea necesaria porque existan tribunales internacionales donde los particulares podrán exigir la reparación del daño causado por un ilícito internacional.

C A P I T U L O V

CONFLICTOS ORIGINADOS POR LA EXPROPIACION

WASHINGTON Y EL IMPERIO BRITANICO.- EL BOICOT DE LAS EMPRESAS PETROLERAS EN CONTRA DE LA INDUSTRIA RECIENTE NACIONALIZADA.- EL LEVANTAMIENTO DE CEDILLO.

Washington y el Imperio Británico.

Durante la Revolución de 1910, nuestro país se comprometió a pagar a Estados Unidos una indemnización que el Derecho Internacional no le exigía; Madero empezó a pagarla, pero el gobierno de la Casa Blanca pidió el establecimiento de una Comisión Mixta Internacional. Venustiano Carranza, en el Decreto de 10 de mayo de 1913, estableció el derecho de los extranjeros a efectuar reclamaciones ante Comisiones Mixtas Internacionales. Al ser reconocido su gobierno, Estados Unidos le exigía la constitución de la Comisión Arbitral.

En 1919 Carranza aceptó la obligación de indemnizar a los ciudadanos norteamericanos por concepto de daños pecuniarios y personales, causados durante la revolución; el derecho a reclamar para los socios extranjeros en empresas mexicanas y el juicio de reclamaciones internacionales por el fallo inapelable de las Comisiones Internacionales; también se decretó la formación de Comisiones para cada caso y autorizó el establecimiento de Comisiones Arbitrales Permanentes.

Obregón tuvo que proponer la firma de dos convenciones de reclamaciones por daños causados por la Revolución y por actos gubernamentales indebidos; en las Conferencias de Bucareli se firmaron las dos convenciones, la Especial comprendía reclamaciones por actos inherentes a la Revolución de 1910, no existía ninguna obligación internacional, México lo hacía ex-gratia. Estas convenciones se celebraron con Alemania, Bélgica, España, Francia, Inglaterra e Italia.

La Convención General de Reclamaciones de 8 de septiembre de 1923, comprendía reclamaciones por daños del gobierno, que produjeran responsabilidades del Estado, de acuerdo con el Derecho Internacional. En ella se prescribía que podían presentarse reclamaciones sin observarse la norma internacional del agotamiento de los recursos locales legales, lo que constituía a la Comisión en un tribunal privilegiado. Se autorizaba a los socios extranjeros en sociedades mexicanas a presentar demandas, se facultaba a la Comisión para exigir la devolución inmediata de las propiedades afectadas más pago de daños y perjuicios o pago inmediato del valor de la propiedad afectada.

A principios de 1934, siendo embajador Josephus Daniels, se firmó una convención cancelando la Comisión Especial de Reclamaciones, prorrogando por dos años la condición general; las reclamaciones respecto a propiedades agrarias se arreglarían por separado. En 1937 la Comisión dejó de existir legalmente.

Cárdenas había tenido problemas con nuestros vecinos por la política agraria. Al rendirse el informe de la Comisión, los representantes de las compañías acudieron a Washington en demanda de ayuda y protección. En agosto de 1937 se realizó una serie de contactos entre los petroleros, el Secretario de Estado norteamericano, Cordell Hull, y el Subsecretario de Esta

do, Summer Wells. Los primeros manifestaron que si las recomendaciones del comité investigador mexicano eran puestas en práctica, ellos se verían obligados a suspender sus actividades por antieconómicas.

También sostuvieron que Cárdenas pretendía confiscar la industria petrolera y que las peticiones obreras constituían un pretexto para ello. La mayor de sus preocupaciones radicaba en que la nacionalización de la industria petrolera constituiría un precedente y las otras naciones de América Latina podían adoptar medidas similares y Estados Unidos perdería los recursos petroleros que poseía en el extranjero.

Summer Wells, Subsecretario de Estado, manifestó que se abstendría de intervenir y que sólo intervendría en un caso de denegación de justicia. Aparentemente asumió esta actitud abstencionista, ya que inmediatamente dió órdenes a su embajador en México para que se entrevistara con Cárdenas y le hiciera ver que confiaba en que se mantendría el acuerdo Calles-Morrow.

El gobierno de la Casa Blanca no esperaba una expropiación, lo más que esperaba era una intervención en la industria petrolera para obtener el pago del impuesto sobre producción y que los obreros exigirían un aumento de salarios.

En 1937 Washington intervino cuando tuvo conocimiento de que se proyectaba decretar un impuesto de 10 a 15% sobre la producción de los nuevos pozos, estuvieran o no en terrenos "confirmatorios".

En septiembre de 1937, Daniels expuso ante Roosevelt que las compañías petroleras adquirieron sus propiedades por medios dudosos, obteniendo múltiples ganancias ya que estaban exentos

de impuestos y pagaban bajos salarios. Que no había razón para que las compañías exclamaran ; confiscación ! cada vez que los obreros pedían un aumento de salarios y cada vez que se decretaba un aumento en los impuestos.

Ante la Expropiación Petrolera, el Secretario de Estado -- Norteamericano, Cordell Hull, consideró que no se debía hacer - uso de la interposición diplomática mientras no se agotaran los recursos locales. Respetó las formas pero aprovechó las causas económicas para obligar a Cárdenas a retroceder; propuso al Departamento del Tesoro que cesara sus compras de plata mexicana para presionar a nuestro gobierno, no se llegó a tal grado pero a partir de entonces, los contratos deberían renovarse mensualmente.

El 4 de abril de 1938, las compañías presentaron una demanda de amparo contra la Ley de Expropiación, el Decreto de 18 de marzo de 1938 y contra la forma en que la Secretaría de Hacienda y de Economía Nacional pretendía aplicarlo.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia fue desfavorable a las compañías y los petroleros la acusaron de actuar parcialmente y de que se trataba de un caso evidente de denegación de justicia. Además de los medios legales, acudieron a los - - otros medios acostumbrados, sólo que esta vez sin ningún resultado positivo.

Se afirma que Cedillo y los camisas doradas, como veremos más adelante, estuvieron en contacto con los petroleros; también trataron de aprovechar las diferencias entre el gobierno y el - STPRM, ofreciendo a los obreros ayuda económica a cambio de su oposición a la reorganización de la industria. Las compañías - propagaron que ni el mismo Gobierno Mexicano podía cumplir con

do, Summer Wells. Los primeros manifestaron que si las recomendaciones del comité investigador mexicano eran puestas en práctica, ellos se verían obligados a suspender sus actividades por antieconómicas.

También sostuvieron que Cárdenas pretendía confiscar la industria petrolera y que las peticiones obreras constituían un pretexto para ello. La mayor de sus preocupaciones radicaba en que la nacionalización de la industria petrolera constituiría un precedente y las otras naciones de América Latina podían adoptar medidas similares y Estados Unidos perdería los recursos petroleros que poseía en el extranjero.

Summer Wells, Subsecretario de Estado, manifestó que se abstendría de intervenir y que sólo intervendría en un caso de denegación de justicia. Aparentemente asumió esta actitud abstencionalista, ya que inmediatamente dió órdenes a su embajador en México para que se entrevistara con Cárdenas y le hiciera ver que confiaba en que se mantendría el acuerdo Calles-Morrow.

El gobierno de la Casa Blanca no esperaba una expropiación, lo más que esperaba era una intervención en la industria petrolera para obtener el pago del impuesto sobre producción y que los obreros exigirían un aumento de salarios.

En 1937 Washington intervino cuando tuvo conocimiento de que se proyectaba decretar un impuesto de 10 a 15% sobre la producción de los nuevos pozos, estuvieran o no en terrenos "confirmatorios".

En septiembre de 1937, Daniels expuso ante Roosevelt que las compañías petroleras adquirieron sus propiedades por medios dudosos, obteniendo múltiples ganancias ya que estaban exentos

de impuestos y pagaban bajos salarios. Que no había razón para que las compañías exclamaran ¡ confiscación ! cada vez que los obreros pedían un aumento de salarios y cada vez que se decretaba un aumento en los impuestos.

Ante la Expropiación Petrolera, el Secretario de Estado -- Norteamericano, Cordell Hull, consideró que no se debía hacer uso de la interposición diplomática mientras no se agotaran los recursos locales. Respetó las formas pero aprovechó las causas económicas para obligar a Cárdenas a retroceder; propuso al Departamento del Tesoro que cesara sus compras de plata mexicana para presionar a nuestro gobierno, no se llegó a tal grado pero a partir de entonces, los contratos deberían renovarse mensualmente.

El 4 de abril de 1938, las compañías presentaron una demanda de amparo contra la Ley de Expropiación, el Decreto de 18 de marzo de 1938 y contra la forma en que la Secretaría de Hacienda y de Economía Nacional pretendía aplicarlo.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia fue desfavorable a las compañías y los petroleros la acusaron de actuar parcialmente y de que se trataba de un caso evidente de denegación de justicia. Además de los medios legales, acudieron a los -- otros medios acostumbrados, sólo que esta vez sin ningún resultado positivo.

Se afirma que Cedillo y los camisas doradas, como veremos más adelante, estuvieron en contacto con los petroleros; también trataron de aprovechar las diferencias entre el gobierno y el STPRM, ofreciendo a los obreros ayuda económica a cambio de su oposición a la reorganización de la industria. Las compañías -- propagaron que ni el mismo Gobierno Mexicano podía cumplir con

los términos del laudo.

Las compañías sostuvieron que sus propiedades habían sido tomadas para castigar lo que el Gobierno consideró una actitud rebelde y siempre pretendieron que les fuesen devueltas.

Simultáneamente nos atacaron presionándonos económicamente; retiraron sus depósitos bancarios, ofreciendo nuestra moneda en los mercados internacionales a precios bajísimos; trataron de demostrar nuestra incapacidad para pagar la indemnización; impidieron las exportaciones de petróleo; embargaron nuestros barcos; financiaron una campaña de prensa que ponía de manifiesto la injusticia de la Ley de Expropiación a la luz del Derecho Internacional, la ilegalidad del decreto, calificando nuestro petróleo como robado o mal habido.

El Departamento de Estado, con Hull a la cabeza, se mostraba agresivo, decidido a enseñar al Gobierno Mexicano a respetar el Derecho Internacional. Había que hacer algo para lograr que los pretendidos derechos de las compañías se respetasen, por lo que elaboraron un plan; en primer término, presentar una enérgica protesta (ya tradicional); llamar al embajador y apoyar el boicot decretado por las compañías contra México; impidiendo el consumo del petróleo mexicano en las dependencias gubernamentales de Estados Unidos y desanimando a los posibles compradores.

Hull tuvo que seguir la política de Roosevelt y declarar que el gobierno de Estados Unidos reconocía el derecho de México para expropiar las propiedades de las compañías petroleras, condicionando dicho reconocimiento a la indemnización previa en forma pronta, efectiva y adecuada.

La soberanía mexicana aparentemente fue respetada pero per

sistía el mismo propósito de las compañías, presionar al gobierno mexicano a restablecerlas, el fin era el mismo, sólo que revestido con ropajes de respeto a las normas internacionales.

Las notas del Departamento de Estado se referían no sólo a la expropiación petrolera, sino también a las expropiaciones -- agrarias y reclamaciones por daños a las propiedades norteamericanas. El problema agrario era utilizado como una presión más sobre el Gobierno de México.

La buena vecindad exigía reciprocidad, por lo que México -- debía compensar debidamente a los ciudadanos norteamericanos -- que habían sido afectados por las expropiaciones agraria y petrolera.

La nota de 3 de abril de 1940 decía, entre otras cosas, que México " ha asumido y continúa asumiendo el ejercicio de un derecho sin cumplir con la condición necesaria para dar a tal ejercicio un evidente carácter de legalidad ". La condición que el derecho internacional imponía, según Washington, para que una expropiación fuera aceptable y no se convirtiera en una confiscación, era que se efectuara un pago pronto, efectivo y adecuado.⁷⁹

El Gobierno Mexicano sostuvo que no se le podía exigir una compensación porque las empresas no habían consentido en discutir el monto de los bienes expropiados, y que no existía la regla universal de Derecho que obligara a un país a compensar inmediatamente a los afectados por una expropiación de carácter -- general e impersonal; mencionando expropiaciones efectuadas por el Gobierno Norteamericano que no recibieron compensación.

Tampoco se aceptó el someter el conflicto a un arbitraje -- ya que no se habían agotado los recursos legales internos, y que

79. Lorenzo Meyer, op. cit., p. 387

de efectuarse México podía verse obligado a celebrar un convenio contrario a sus propias leyes. La última nota referente a la expropiación fue enviada por México a la Casa Blanca el 10. de mayo de 1940.

En noviembre de 1941 se anunció que las relaciones entre ambos países estaban liquidadas, en lo futuro los arreglos serían directos.

La crisis europea y asiática obligaron a Estados Unidos a - limitar su intervención en México, ya que no podían poner en peligro su política interamericana; en esta ocasión, la situación internacional contrapuso el interés de las compañías al interés nacional de los Estados Unidos.

En diciembre de 1938 en Lima y en septiembre de 1939 en Pa namá, se efectuaron Conferencias Interamericanas en las que el - tema principal fue la solidaridad del Hemisferio ante la amenaza fascista.

Cabe destacar que en esos cruciales momentos para México, - la política interna y exterior de los Estados Unidos estaba sien do orientada por el Presidente Roosevelt sobre la doctrina del New Deal y los postulados de la Buena Vecindad.

Roosevelt reconoció desde el momento de decretarse la expropiación el derecho que asistía a México para expropiar las instalaciones de las compañías petroleras. De esta manera el gobierno norteamericano entabló las primeras negociaciones con el gobierno de Cárdenas a través de su embajador en México, Josephus Daniels, amigo personal del presidente en turno y partidario tam bién de las formas democráticas liberales de gobierno.

La comprensiva actitud de Roosevelt tiene su explicación en varios factores que se conjugan en ese momento y actúan en favor de Cárdenas. Cabe citar la aceptación por parte de los Estados Unidos en la Conferencia de Montevideo, celebrada unos años antes, del principio de no intervención en los asuntos internos de los otros países del continente, declarando su intención de coadyuvar en el perfeccionamiento de los instrumentos para la solución pacífica de las controversias. El gobierno norteamericano consideraba que las relaciones con México eran buenas y no querían estropearlas innecesariamente interviniendo en el conflicto. En este contexto se inscribía también la poca disposición de -- Roosevelt a asumir la defensa de los terratenientes norteamericanos expropiados en el marco de la reforma agraria cardenista, -- pronunciándose en favor de que ellos fueran tratados en igualdad de condiciones que los afectados mexicanos.⁸⁰

Por otra parte, la situación mundial, que a ojos vistas se precipitaba a un conflicto armado con las potencias del Eje, hacía que el gobierno norteamericano fuese partidario de proceder con suma cautela por el peligro que existía de que México se inclinara hacia ellas en una u otra forma, esto es, con objeto de salvar su deteriorada economía o bien la instauración de una dictadura de tipo fascista en caso de que se derrocara el gobierno legal. El Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido, el Foreign Office, comentaba que la larga frontera común entre -- los dos países, hacía a los Estados Unidos particularmente sensitivos al peligro de caos en México o al establecimiento de un -- régimen de complejión fascista, lo cual creía el gobierno norteamericano que sería la alternativa al régimen del Presidente Cárdenas.⁸¹

El Licenciado Jorge Basurto sugiere la hipótesis de que la

80. Lorenzo Meyer, op. cit., p. 233

81. Foreign Office, Carta a Sir A. Cadogan, p. 206, citado por Jorge Basurto, op. cit., p. 80.

actitud norteamericana en el caso del petróleo, y tal vez todo el New Deal, no eran otra cosa que esfuerzos de aquella nación por contrarrestar los efectos de la propaganda fascista que, - si tenía éxito, era en mucho debido a la mala imagen que el -- país del norte tiene entre todos los pueblos latinoamericanos; de esta manera se quería borrar un poco esta mala impresión, - condición previa para desterrar las simpatías progermanas en - constante avance.⁸²

Por otro lado, la desacertada política seguida por Chamberlain, precipitó los despiadados avances de Hitler y Mussolini, avances que desencadenarían en la Segunda Guerra Mundial.

Por su parte, la Standard Oil y otros grandes intereses - norteamericanos patrocinaban con entusiasmo la política del gobierno inglés y brindaron colaboración económica a los totalitarios.

Así, el Gobierno Británico, basado en principios tradicionales y asentando en los poderosos intereses imperialistas del conservadurismo británico, acometió ⁸²ferozmente contra el gobierno del General Cárdenas a través de su representante en México, Owen St.Clair O'Malley, Ministro Plenipotenciario de su Majestad.

Inglaterra sabía que sólo Estados Unidos tenía el poder de presionar a México efectivamente. El Secretario de Estado Norteamericano, Cordell Hull, identificado plenamente con los intereses de los petroleros, aseguró al embajador inglés en la Casa Blanca, que Estados Unidos no permitiría que el petróleo mexicano fuera tomado por una nación hostil.⁸³

82. Jorge Basurto, op. cit., p. 81

83. Archivos Nacionales de Washington, Memorándum de conversación entre el Secretario Hull y el Embajador inglés en Washington, Sir Ronald Lindsay, del 30 de marzo de 1938, citado por Lorenzo Meyer, op. cit., p. 370.

El boicot de las empresas petroleras en contra de la - industria recién nacionalizada

Las empresas petroleras expropiadas amenazaron con su inmenso poder financiero a todas las compañías que hubieran podido -- comprarnos petróleo, así como a las empresas productoras de maquinaria, de refacciones indispensables a la industria petrolera. El plan de la Standard Oil Co. de New Jersey, de la Sinclair, de la Standard Oil Co. de California, de la Royal Dutch Shell y -- otras, fue estrangular la industria petrolera mexicana por medio del boicot.

Al principio se logró vender unas cantidades apreciables de asfalto y petróleo a Holanda y a Francia; pero al llegar las mercancías a los puertos de Francia y Holanda, fueron embargadas -- por gestiones de las empresas, asegurando a los tribunales de -- los países citados que se trataba de petróleo robado y que debía entregarse a sus legítimos propietarios.

Por supuesto que eso nos hizo grave daño, porque aun cuando a la postre México ganó los juicios en estos dos países, es obvio que perjudicaron la posibilidad de nuevas ventas, ya que los compradores en potencia supusieron en aquellos meses dramáticos, que de comprar petróleo a México sufrirían los retardos inevitables, consecuencia de posibles litigios.⁸⁴

Las compañías auspiciaron una feroz campaña de prensa iniciada en periódicos norteamericanos y europeos con inquina inaudita.

La Standard Oil Co. de New Jersey, auspició la publicación de una revista que se llamó " The Lamp ". En esa revista se de-

84. Jesús Silva Herzog, op. cit., pp. 186 y 187.

cían las mayores enormidades respecto a nosotros; se hablaba de que las compañías norteamericanas habían sido expropiadas de bienes por un valor de dos mil millones de dólares y que, lógicamente, México se hallaba incapacitado para pagar esa suma. En -- otros periódicos se reducía la cantidad a cuatrocientos cincuenta millones de dólares. En " The Lamp ", se publicaban caricaturas insidiosas que el propio embajador de los Estados Unidos en México, Joseph Daniels, calificó de repulsivas. Y aún a publicaciones serias de prestigio llegó el dinero corruptor de la Standard Oil Co.; en la revista " The Atlantic Monthly " del mes de julio de 1938, se publicó un artículo conteniendo una cantidad -- inconcebible de calumnias y embustes. Por ejemplo, se afirmó en ese artículo que el petróleo que no podíamos vender corría en -- arroyos hacia el mar; que habíamos rentado puertos marítimos a -- los japoneses, y que habíamos alquilado aeródromos a los fascistas.

Se trataba de crear una psicosis en el pueblo norteamericano para que apoyara la petición que en repetidas ocasiones hacían los representantes de las empresas ante el Departamento de Estado para que se declarara la guerra a México.⁸⁵

El Departamento de Estado Norteamericano apoyó el boicot -- que establecieron en contra de México. En su nota del 26 de marzo, exige el pago pronto y adecuado de la indemnización; cierra la frontera y ordena que las dependencias gubernamentales no lo consuman.

El Departamento del Tesoro suspende sus compras de plata, -- como ya mencionamos, ingreso que para el año de 1936 había representado a México \$ 30'500,000.00 dólares.

85. Jesús Silva Herzog, op. cit., pp. 188 y 189.

En 1938, las entradas por turismo descienden en un 35% en comparación con el año anterior. Hasta para la empresa privada se cierran las fuentes de crédito. El banco de exportación e importación de los Estados Unidos cancela a varias firmas nacionales negociaciones casi convenidas para compra de maquinaria, como el préstamo que se le negó de improviso a la Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey. También fabricantes estadounidenses clausuran sus actividades en nuestro país. Tal fue el caso de la General Electric y la Westinghouse, obviamente inducidas por los trusts y apoyadas por el Departamento de Estado Norteamericano.

A pesar de tales acechanzas internacionales, el gobierno cardenista se mantiene firme en la irreversibilidad del decreto del 18 de marzo; en cuanto a la indemnización, reitera que está dispuesto y abierto al diálogo para convenir su cuantía y sus términos. Por su parte, la Casa Blanca consideraba que debía llegarse a un acuerdo a través de pláticas directas entre el Gobierno de México y los consorcios estadounidenses afectados.

El levantamiento de Cedillo

El General Saturnino Cedillo, quien había renunciado meses antes de la expropiación a sus altas funciones ministeriales como Secretario de Agricultura y Fomento en el Gobierno de Cárdenas, y que desde hacía una década era el cacique de San Luis Potosí, habiéndose convertido en una especie de caudillo de los elementos de oposición, se levantó en armas en San Luis Potosí en contra del régimen para el que había servido y seguramente había entrado en contacto con las compañías petroleras.

El Maestro Jesús Silva Herzog recuerda con plena exactitud

que el 2 de septiembre de 1937, uno de los ministros en el Gabinete del General Cárdenas le dijo: " La Presidencia de la República tiene noticias fidedignas de que las compañías petroleras han celebrado pláticas, por medio de dicertos representantes, - con el General Saturnino Cedillo ". Ocho meses más tarde y alrededor de cinco o seis semanas después de la expropiación, Cedillo se levantaba en armas contra el gobierno legítimamente - constituido. En el mes de mayo, uno de los dirigentes de la -- Confederación de Trabajadores de México, el Señor Piña Soria, - afirmó públicamente en circular dirigida a los diferentes sindicatos que integran dicho organismo obrero, que tenía conocimiento, por informes recibidos de fuentes verídicas, de que la rebelión del cacique potosino se hallaba patrocinada, sostenida y - dirigida por las compañías expropiadas.⁸⁶

Las compañías petroleras negaron en público y ante funcionarios norteamericanos que hubieran apoyado a Cedillo. A la Embajada de México le hicieron saber que ellos habían usado, sin buen éxito, su influencia ante Cedillo para impedir que éste se rebelara, pues era evidente que de ocurrir tal cosa, México les inculparía, como de hecho sucedió.⁸⁷

Se sabe, como hemos mencionado, que la Standard Oil tuvo - grandes relaciones con Hitler y que simpatizaba con el nazismo, habiendo sido objeto su conducta de serias averiguaciones cuando los Estados Unidos tuvieron que entrar a la guerra, por lo - cual no es de extrañarse que Cedillo pudiera estar conectado al mismo tiempo con alemanes y petroleros.⁸⁸

86. Jesús Silva Herzog, op. cit., p. 146

87. La negativa de las compañías puede verse en Novedades (20 de mayo de 1938). El informe a la Embajada está en los Archivos Nacionales de Washington (17 de junio de 1938), citado por Lorenzo Meyer, op. cit., p. 364.

88. José Domingo Lavín, op. cit., p. 231.

El movimiento fracasó totalmente con la casi sola presencia del Presidente Cárdenas en San Luis Potosí, donde pronuncia un discurso en el que dice: " El conflicto surgido por la actitud de las compañías petroleras que se negaron a obedecer el laudo de las autoridades del Trabajo y la resolución de la Suprema Corte de Justicia, ha hecho vibrar en todos los corazones la emoción más viva al ver desplazadas a las compañías poniendo fin a la -- constante intervención que al través de sus intereses y de sus exigencias de privilegios, han tenido en los destinos del país. Y cuando en todo el territorio nacional concurre el pueblo a defender los intereses de la patria, amenazada por el orgullo de las empresas petroleras, penoso es confesar que en San Luis se hable de levantamiento, se alarma a los pueblos y se mantiene en constante inquietud a las familias, señalándose como causante de todo esto al General Saturnino Cedillo ".⁸⁹

La intervención de Cárdenas fue decisiva, apagando así el intento de boicot y la última asonada militar acaecida en nuestro país.

89. Miguel Alemán Valdés, op. cit., p. 288

C A P I T U L O V I

LOS ARREGLOS CON LAS COMPAÑIAS PETROLERAS EXTRANJERAS Y EL PAGO DE LAS INDEMNIZACIONES.

EL INICIO DE LAS NEGOCIACIONES.- EL ARREGLO CON SINCLAIR.- LA -
CITIES SERVICE.- EL ARREGLO ZEVADA-COOKE.- LOS INTERESES PETRO-
LEROS ANGLO-HOLANDESES Y EL ARREGLO CON " EL AGUILA ".

El inicio de las negociaciones

La expropiación por causa de utilidad pública a favor de la nación mexicana, de los bienes muebles e inmuebles de las empresas petroleras que venían operando en México, decretada el 18 de marzo de 1938, revistió dos aspectos fundamentales: el nacional y el internacional, como ya se ha visto o intentado desarrollar a lo largo de este trabajo.

A nivel nacional, el desenvolvimiento histórico del petróleo (en nuestro país) se inicia o surge con la expedición de - las leyes que rigen su exploración y aprovechamiento, los precep- tos constitucionalistas y legales internos, y con la oposición - de las grandes empresas petroleras que se plantea por medio de - los recursos y ante las autoridades nacionales.

Por otra parte, la oposición nunca se detuvo dentro de la ór- bita nacional, sino que fue invariablemente al terreno interna- cional puesto que tan preciado elemento fue acaparado desde su - descubrimiento por las empresas capitalistas extranjeras, creán- dose así los graves conflictos entre los intereses de México y - los de otras naciones.

De acuerdo con nuestras leyes, el pago de las indemnizaciones petroleras constituyó siempre una obligación reconocida por el Estado Mexicano, ya que no se impuso como sanción, sino que se decretó para cumplir con los efectos de un acto inspirado en la utilidad pública. La causa determinante del pago de las compensaciones no debe buscarse en las negociaciones diplomáticas, ni en las presiones políticas o económicas de gobiernos extranjeros y de los propios trusts del petróleo: México tenía adquirida la obligación de pagar las compensaciones respectivas por mandato expreso de su propio sistema jurídico, e iba a cumplirla ceñido a sus leyes y en consulta con los dictados de la equidad.⁹⁰

Así, al decretar el Gobierno Mexicano la expropiación por causa de utilidad pública de los intereses petroleros concretamente designados, se prosiguió a efectuar (pese a la falta de aceptación y desacuerdo de las compañías expropiadas) las indemnizaciones correspondientes.

Debía llegarse a un arreglo que estuviese fundamentado jurídicamente en su aspecto constitucional e internacional para el avalúo de los bienes que le fueron expropiados a las empresas petroleras.

Los arreglos se hicieron en forma directa con la Sinclair, con la Cities Service, El Aguila y sus filiales; y en forma indirecta, con el gobierno de los Estados Unidos que culminó en el dictamen pericial Zevada-Cooke. Las compañías inglesas representaban la mayor inversión en los hidrocarburos, con aproximadamente el 70% del total, y a los consorcios de los Estados Unidos correspondía el otro 30%.⁹¹

90. Miguel Alemán Valdés, op. cit., p. 700

91. Ibidem, op. cit., p. 704

El arreglo con Sinclair

Se sabe que desde 1938 el grupo Sinclair estaba dispuesto a negociar por su lado.

Las primeras conversaciones se iniciaron en octubre de 1939, cuando el Coronel Patrick Hurley se acercó al Embajador Castillo Nájera sugiriendo la posibilidad de un arreglo separado con el grupo Sinclair.

Sinclair exigía 40 millones de barriles de petróleo crudo - de Poza Rica como compensación por los bienes que le habían sido expropiados.

Se se calcula a ochenta centavos de dólar el barril, representaba una suma cuantiosa para el Gobierno Mexicano: 32 millones de dólares.⁹²

A fines de diciembre se efectuaron nuevas entrevistas entre el Coronel Hurley, el líder obrero John Louis y los señores Licenciados Eduardo Suárez, Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Embajador Castillo Nájera y Jesús Silva Herzog, sin llegar todavía a ningún arreglo. En 1940 participó el propio Harry F. Sinclair y algunos de los más importantes funcionarios de la " Consolidated Oil Corporation "; se habían mejorado las condiciones del arreglo que hasta esas negociaciones se pretendía, -- una compensación de 14 millones de dólares, aún excesiva según los expertos mexicanos. Posteriormente, la indemnización se fijó en 9 millones de dólares y un contrato de compra-venta por veinte millones de barriles de petróleo en cuatro años.

92. Jesús Silva Herzog, op. cit., p. 166

La Consolidated Oil Corporation pretendía que en el documento que se firmara con el Gobierno de México no apareciera que había sido expropiada de los bienes de sus compañías subsidiarias,⁹³ sino que se hiciera consistir la operación y así se dijese expresamente en la compra de las acciones de tales empresas.⁹⁴

Los representantes de México consideraron que eso era inadmisible, pues habría que lograr que en el arreglo se aceptara el principio de la expropiación, precedente de indudable importancia para México.

Finalmente, los abogados de la Consolidated y el propio Sinclair aceptaron la postura mexicana, de tal forma que el 10. de mayo de 1940 se firmó el documento por medio del cual México indemnizaba al grupo Sinclair mediante una suma que oscilaba entre 13 y 14 millones de dólares, 8.5 de los cuales se pagarían en efectivo en un plazo de tres años, y el resto con petróleo. En esa forma, el Gobierno Mexicano pudo lograr un primer arreglo -- más o menos satisfactorio con el grupo que en 1938 representaba el 40% de la inversión petrolera norteamericana y el 15% de la total.⁹⁵

Cabe destacar la significación de tan importante y laboriosa negociación, pues logró romper el frente único de las empresas expropiadas y se demostró ante la opinión pública, a nivel mundial, que México era capaz de cumplir con los compromisos adquiridos y que su posibilidad económica la permitiría pagar la indemnización impuesta por sus propias leyes.

93. Las empresas subsidiarias de la Consolidated Oil Corporation eran: Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Compañía y la Compañía Terminal de Lobos.

94. Jesús Silva Herzog, op. cit., p. 178

95. Lorenzo Meyer, op. cit., pp. 405 y 406.

Cities Service

La Cities Service fue convencida para que al igual que la Sinclair sostuviera negociaciones directas con el Gobierno de México sobre su indemnización, en lugar de quedar incluida con todas las demás compañías estadounidenses en el dictamen pericial que ya se esperaba de Zevada-Cooke, convenido por los Presidentes Avila Camacho y Roosevelt, y que traremos en seguida.

Las negociaciones con la Cities Service se desarrollaron paralelamente con los estudios de los peritos Zevada-Cooke. El convenio con la Cities Service se firmó exactamente en la misma fecha, 17 de abril de 1942, en que fue suscrito el avalúo internacional de los dos peritos gubernamentales. Esta compañía con vino en aceptar por sus bienes un millón y medio de dólares.

El arreglo Zevada-Cooke

El gobierno cardenista se mantiene firme en la irreversibilidad del decreto del 18 de marzo; en cuanto a la indemnización, se reiteró estar dispuesto y abierto al diálogo para convenir su cuantía y sus términos. Por su parte, la Casa Blanca consideraba que debía llegarse a un acuerdo a través de pláticas directas entre el Gobierno de México y los consorcios estadounidenses afectados.

México propuso un plan que consistía en formar un fideicomiso encabezado por mexicanos, pero con participación de las empresas y que administraría las propiedades, manejaría las ventas y compensaría a las empresas.⁹⁶

96. Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, citado por Lorenzo Meyer, op. cit., p. 450

El Departamento de Estado discutió la propuesta del Gobierno Mexicano con los petroleros. La Standard Oil Company de New Jersey se negó a aceptarla. Esperaban un momento más favorable. Supuestamente, esa coyuntura sería un cambio de gobierno y/o política en México como resultado de las presiones diplomáticas y económicas de Washington y las empresas afectadas.⁹⁷

En esas circunstancias, Cárdenas dispuso que se procediera con los trámites de valuación de manera independiente.

Dificultábase la empresa, pues resultaba muy difícil realizar una valuación aceptable a todas las partes. Por un lado, - los petroleros señalaban que el valor real de sus propiedades - norteamericanas y británicas - oscilaba entre los 400 y 500 - millones de dólares. El monto de las propiedades norteamericanas se fijó en algo más de 200 millones de dólares.

Los inventarios oficiales del Gobierno Mexicano fueron completados en ausencia y con protesta de los representantes de -- las compañías. México se consideraba obligado a indemnizarlas por un total de 40,208,813 dólares.

Ya hemos hablado en el capítulo que antecede de las fracasadas negociaciones de Richberg, con lo que las empresas habían decidido que no volverían a negociar con México y por lo que el Departamento de Estado tomó la iniciativa.

El arreglo concertado con los grupos de Sinclair y la Cities Service en 1940, más el precedente sobre un arreglo intergubernamental para indemnizar a los agricultores norteamericanos

97. New York Times (27 y 30 de marzo de 1938), citado por Lorenzo Meyer, op. cit., p.451

expropiados (arreglo al que se llegó en 1938 por un avalúo intergubernamental), habrían de permitir que en 1942 se llegara finalmente a sentar las bases del arreglo definitivo.⁹⁸

Las negociaciones fueron complicadas. Para fines de septiembre de 1941, los gobiernos habían llegado casi a un arreglo total, la cifra de 24 millones de dólares. Los términos del convenio final, que fuera elaborado por una comisión mixta nombrada por los gobiernos interesados, siendo el representante por México el Ing. Manuel J. Zevada, quien había participado como técnico en el primer conflicto de orden económico de 1937, y por los Estados Unidos el señor Morris L. Cooke, a quien el economista e historiador Jesús Silva Herzog calificó de hombre de mente liberal.

La comisión inició sus actividades en enero de 1941 y concluyó el acuerdo el 17 de abril de 1942, poco después del ataque a Pearl Harbor. Cabe argumentar que en esos momentos en que estallaba la Segunda Guerra Mundial, se hacía urgente encontrar -- una solución definitiva y aceptable para las partes en conflicto y así salvaguardar de alguna manera la armonía en el hemisferio.

Roosevelt actuaba inspirado en la política del buen vecino y esperaba estrechar los lazos económicos, militares y políticos con las naciones del hemisferio occidental para hacerle frente a la agresión totalitaria y México podía ser un importante aliado con su riqueza petrolera.

El arreglo se fijó, como ya hemos dicho, en la cantidad de 24 millones de dólares, proponiendo el informe de los comisionados que de los 24 millones asignados al valor de los bienes de -

98. Lorenzo Meyer, op. cit., p. 453

las compañías petroleras norteamericanas, un tercio fuese pagado el 1o. de junio de ese año y el resto en los cinco años siguientes.

Así también, México indemnizó por esas fechas a un grupo - de pequeñas compañías petroleras por la suma de 226 mil dólares. Dichas compañías fueron las siguientes: Compañía de Gas y Combustible " Imperio, S.A. "; Compañía Mexicana de Oleoductos " Imperio, S.A. "; Gulf Coast Company; Southern Fuel and Refining Company; Compañía Petrolera del Agwi, S.A.; Mexican Atlas Petroleum Company, S.A. y Moctezuma Terminal Company, S.A.⁹⁹

Los intereses petroleros anglo-holandeses y el arreglo con " El Aguila ".

Los arreglos para la liquidación de la expropiación de las compañías mexicanas " El Aguila " y sus filiales a través de las cuales actuaba la Royal Dutch, trust en el que, como ya se apuntó, tenía una participación mayoritaria la Corona Inglesa, se tornaron difíciles y prolongados debido a las reclamaciones hechas por Inglaterra por medio de la Foreign Office y Holanda a través de la misma Royal Dutch Shell.

Sin embargo, México debía negociar directamente con "El Aguila" y sus filiales, puesto que eran empresas netamente mexicanas y así lo hizo, sin dejar por ello de liquidar debidamente a los reales y legítimos accionistas de dichas empresas.

Así, se celebró el convenio de indemnización en septiembre de 1947, en el que se englobaron las empresas siguientes: Compa-

99. Lorenzo Meyer, op. cit., p. 456.

ñía Mexicana de Petróleo " El Aguila ", S.A.; Naviera " San Cris^{to}bal ", S.A.; Naviera " San Ricardo ", S.A.; Terrenos del Golfo S.C.P.A.; Consolidada de Fincas Urbanas, S.C.P.A.; Agrícola y Co^{lo}nizadora Veracruzana, S.A.; de Comercio, Inversiones e Indus^{tri}as, S.A.; Petrolera de Palma Sola Furbero, S.A.; United Oil - Production Co., S.A.; P.J. Jonker, S. en C. Sucrs.; y Rafael Or^{te}ga, S. en C. Sucrs. Estas sociedades eran formas de actuar de la misma Royal Dutch a través de " El Aguila ", para los efectos de la administración fraccionada y la mejor posición para el pago de impuestos y demás combinaciones financieras usadas por el capital internacional.¹⁰⁰

En el convenio se reconoció que los bienes expropiados a - " El Aguila " y sus filiales ascendían a la cantidad de - - - 81'250,000.00 dólares. Tuvieron que pagarse por intereses del 18 de marzo de 1938 al 17 de septiembre de 1948, 25'594,000.00 dólares, por intereses por cantidades insolutas del 18 de septiembre de 1948 al 17 de septiembre de 1962, 23'495,000.00 dólares, contando además con la devaluación del peso mexicano de -- 4.85 a 8.65 pesos por dólar al efectuarse los primeros pagos.

En esas circunstancias, México indemnizó a la Compañía Mexicana de Petróleo " El Aguila " y sus filiales por 130'339,000.00 dólares. En septiembre de 1962 se cubrió el último pago por la expropiación de los bienes de dicha empresa.

Algunos autores opinan que dicho convenio fue contrario al interés de la nación. Sea de ello lo que fuere, podemos decir sin temor a equivocarnos, que al celebrarse los 25 años del acto expropiatorio, el 18 de marzo de 1963, México no debía un solo centavo a las empresas petroleras extranjeras. México logró cumplir con el compromiso.

100. José Domingo Lavín, op. cit., p. 322.

Algunos aspectos que guarda actualmente la industria -
petrolera en México.

Creemos importante, dada la repercusión del acto expropiatorio, hacer un breve resumen del estado que guarda actualmente la industria petrolera mexicana. Para ilustrar mejor este momento, hemos recogido algunas ideas y estadísticas del informe del Lic. Mario Ramón Beteta, pronunciado en el Estado de Tabasco, - con motivo del cuadragésimo sexto aniversario de la expropiación petrolera.

En la introducción al informe, el Director de Petróleos Mexicanos remarcó la importancia histórica del acto expropiatorio, situando el momento histórico, la trascendencia del mismo y enaltecendo la figura de Lázaro Cárdenas.

En relación con la actividad exploratoria, señaló que nunca se habían realizado trabajos de exploración tan intensos en todo el país, como los que actualmente lleva a cabo PEMEX.

Y en cuanto a las reservas probadas, anunció que el país - cuenta con reservas probadas que ascienden a 72 mil 500 millones de barriles de hidrocarburos en total, y que la producción promedio de crudo en el período fue de 2 millones 665 mil barriles - diarios, lo que permitió satisfacer los compromisos de comercio exterior y de demanda interna.

Se terminaron 249 pozos de desarrollo, de los que 214 resultaron productores, y que la proporción de éxitos llegó al 88 por ciento, superior a la tendencia histórica, que era del 78 por ciento.

La producción promedio de gas durante 1983 fue de 4 mil 54

millones de pies cúbicos diarios.

Se enfatizó en lo referente a la importancia que da la presente administración a la diversificación de las ventas al exterior por país y por cliente. En la actualidad se exporta a 43 clientes en 23 países, de los cuales los que compran mayores volúmenes son Estados Unidos, España, Japón y Francia.

El Director de la Institución mexicana que capta el mayor número de divisas para el país (75%), señaló que los resultados económicos y financieros de la empresa fueron altamente satisfactorios.

En cambio, el Lic. Beteta hizo notar que en el mercado interno, las ventas de productos petrolíferos se redujeron a 4 y medio por ciento en relación con el año de 1982, siendo en 1983 de un millón 31 mil barriles en promedio diario.

En 1983, Petróleos Mexicanos obtuvo ingresos por casi 3 billones de pesos, de los cuales 2 y medio provinieron de sus ventas, el 21 por ciento de las internas y el 79 por ciento de las exportaciones.

Durante el período, el organismo erogó, por concepto de -- gastos de operación 291 mil millones de pesos; y por gastos de inversión, 348 mil millones, en tanto que destinó 320 mil millones al pago de intereses.

Petróleos Mexicanos contribuyó muy importantemente a la balanza de pagos del país, al haber captado 16 mil 517 millones de dólares. Después de deducir sus gastos de operación e inversión pagaderos en dólares, y el servicio de su deuda tuvo un saldo neto favorable de 10 mil 600 millones de dólares, dos millo-

nes más de lo que constituía la meta original.

Petróleos Mexicanos redujo en un 10% su deuda externa. Pagó en 1983 casi 2 mil millones de dólares y más aún, parece clara la recuperación económica de la empresa que aumentó en sus números negros en 1983 a más de 800 mil millones de pesos, que representan en la reserva patrimonial de PEMEX - que en toda su historia había acumulado 150 mil millones de pesos -, cinco veces más en sólo este último año. PEMEX logró en 1983 ahorros efectivos por más de 160 mil millones de pesos, afirmó su Director.¹⁰²

102. Periódico " El Día ", México, 19 de marzo de 1984.

C O N C L U S I O N E S

I) Internacionalmente se ha reconocido como Derecho de los Estados el regir directamente sobre sus sistemas de propiedad.

II) México, con la Expropiación Petrolera, demostró que el subsuelo pertenece a la Nación.

III) México defiende la Cláusula Calvo abundando en lo anterior. Declara que las naciones son propietarias de su subsuelo y que la inversión extranjera no puede intervenir más -- allá de la política trazada por su gobierno y dentro del marco jurídico establecido en el ámbito territorial del Estado.

IV) El artículo 27 Constitucional confirma plenamente la - propiedad exclusiva del Estado sobre su territorio y sobre el subsuelo. El suelo y el subsuelo pertenecen a la Nación. Es un respeto soberano.

V) México, a través de la expropiación petrolera, comprobó y dejó perfectamente claro que no expropiaba el subsuelo puesto que siempre le ha pertenecido, sino que lo que expropiaba - eran las instalaciones de exploración y explotación para nacionalizarlas en su plena magnitud. Nunca pretendió desconocer - que el suelo y el subsuelo eran del Estado Mexicano.

VI) México, por conducto de su Presidente Lázaro Cárdenas, reafirma la posición anterior y aprovecha el conflicto entre - los trabajadores y las empresas petroleras de esa época para - expropiar los bienes de las empresas petroleras extranjeras, -

lo cual ha sido aplaudido internacionalmente.

VII) El Decreto de Expropiación de 1938 se acoge plenamente al sistema constitucional mexicano y no deja de respetar -- los principios y valores internacionalmente reconocidos sobre expropiación, puesto que cumple con el principio de pago.

VIII) En virtud de lo anterior, México cumple con las compañías extranjeras con el pago de indemnización de los bienes expropiados, de acuerdo con las normas internas y las normas internacionales.

IX) En la época actual, la inversión extranjera debe someterse a los principios internos de derecho de cada Estado, por lo que la inversión de empresas extranjeras en materia de petróleo deberá someterse a nuestra Ley de Inversiones Extranjeras y fundamentalmente a nuestra Constitución. Estos valores están plenamente reconocidos y son aplicados en todos los órdenes jurídicos.

X) El orden jurídico mexicano está vigilante del desarrollo industrial de los productos del petróleo y permite la inversión extranjera en esta materia, siempre y cuando se ajuste al orden interno nacional, criterios, políticas y resoluciones que adoptare la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, México, U.N.A.M., 1973.

Alemán Valdés, Miguel. La Verdad del Petróleo en México, México, Ed. Grijalvo, 1978.

Bach F. y de la Peña M.T., México y su Petróleo (síntesis histórica), México, Ed. México Nuevo, 1938.

Basurto, Jorge. El Conflicto Internacional en torno al Petróleo de México, México, Siglo XXI Editores, 1976.

Cárdenas, Lázaro. Obras, I Apuntes 1913-1940, Tomo I, México, U.N.A.M., 1972.

" El Día ", Periódico Nacional, México (19 de marzo de 1984).

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, - - 1963.

Gobierno de México. El Petróleo de México, México, 1940.

González Ramírez, Manuel. El Petróleo Mexicano, México, Ed. -- América, 1941.

Ibarrola, Antonio de. Cosas y Sucesiones, México, Ed. Porrúa, 1972.

Lavín, José Domingo. Petróleo, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

López Portillo y Weber, José. El Petróleo de México, México, - Fondo de Cultura Económica, 1975.

Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional, México, Ed. Porrúa, 1975.

Meyer, Lorenzo. México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero (1917-1942), México, El Colegio de México, 1972.

Portilla, León M., et. al, Historia de México, México, Salvat Editores, 1978.

Secretaría de Relaciones Exteriores. La Expropiación Petrolera, México, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, - Tomo I y II, 1974.

Shulgovski, Anatoli. México en la Encrucijada de su Historia, - México, Ediciones de Cultura Popular, 1976.

Silva Herzog, Jesús. Historia de la Expropiación de las Empresas Petroleras, México, Instituto Mexicano de Investigaciones - Económicas, 1973.

Una Vida en la Vida de México, México, Siglo XXI Editores, 1975.

La Epopeya del Petróleo en México. Seis Conferencias dictadas - en el Colegio Nacional, (agosto de 1952), México, 1952.

Zevada J., Ricardo. Calles el Presidente, México, Ed. Nuestro -- Tiempo, 1977.

Zorrilla G., Luis. Historia de las Relaciones entre México y -- los Estados Unidos de América (1800-1958), México, Ed. Porrúa, 1965.