

La política fiscal de la Revolución: los impuestos al petróleo y su legislación

Luz María Uthhoff López*

El proceso revolucionario de 1910 introdujo cambios en materia de política fiscal, destacando los nuevos impuestos al petróleo.¹ Poco a poco estas contribuciones se convirtieron en una parte fundamental de los ingresos del erario. A su vez, la coyuntura de la Primera Guerra Mundial aumentó el precio de este recurso, las empresas petroleras incrementaron su producción y exportación, con lo que pudieron absorber las imposiciones de los gobiernos revolucionarios. Si bien esta nueva política fiscal respondía a la gran necesidad de recursos económicos que tenía el nuevo gobierno, también obedeció a una cuestión de principios: a un creciente nacionalismo económico que buscaba que las empresas extranjeras contribuyeran más al presupuesto federal y estuvieran sujetas a un mayor control estatal. Pero estas nuevas imposiciones no tuvieron un efecto inmediato y su aplicación enfrentó numerosos obstáculos.

La historiografía sobre el petróleo en México es abundante.² Desde el periodo de la Revolución, cuando ocurre el primer auge de esta industria, aparecen varios



* Profesora investigadora del Departamento de Filosofía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

estudios. A ello contribuye la creación de la Comisión del Petróleo y el *Boletín del Petróleo* de 1915,³ trabajos que buscan argumentar a favor de una mayor intervención del Estado sobre este recurso, tanto en su regulación como en su aspecto fiscal. También representan las primeras investigaciones sobre la situación de la industria petrolera, arrojando importantes cifras sobre las principales empresas; cantidad de barriles producidos y exportados, zonas principales de explotación, etcétera.⁴ Al iniciar la década de 1920 encontramos dos trabajos importantes de Carlos Díaz Dufoo (1921) y Salvador Mendoza (1921), quienes defienden la importancia de la inversión extranjera en la explotación del petróleo y argumentan contra la retroactividad de la legislación petrolera.

En la siguiente década, con la expropiación del petróleo de 1938, el petróleo ocupa nuevamente el interés de los especialistas. Hay una extensa bibliografía producida principalmente por funcionarios vinculados al gobierno (Rivera Castro, 2000: 203-236), en la que destacan los trabajos realizados por Jesús Silva Herzog.⁵ En las décadas de 1940 y 1950 continúan publicándose trabajos sobre el petróleo, economistas y abogados abordan tanto la importancia de esta industria en el desarrollo económico de México como aspectos jurídicos relacionados con ella.⁶

Sin lugar a dudas, un texto que cambia la historiografía sobre el petróleo es *México y los Estados Unidos en el conflicto*

petrolero (1917-1942) del historiador Lorenzo Meyer publicado en 1972, este trabajo es un estudio muy completo del desarrollo de la industria petrolera y de las relaciones del gobierno mexicano con los inversionistas extranjeros y en particular con el gobierno estadounidense. Un aporte importante del trabajo de Meyer es la riqueza de las fuentes utilizadas; archivos nacionales e internacionales, sobre todo estadounidenses, poco consultados en las investigaciones anteriores, así como una amplia bibliografía sobre el tema. Un texto reciente es el de Jonathan C. Brown, *Petróleo y Revolución en México* (1998), en él se analizan las complejas relaciones entre empresas petroleras, gobierno y trabajadores. Brown ve a esta inversión extranjera no sólo como la gran explotadora de los recursos petroleros nacionales, además observa cómo estas empresas se insertan en la dinámica de competitividad y sobrevivencia que impone el mercado internacional.

No obstante la extensa bibliografía sobre el petróleo, pocas investigaciones han abordado el aspecto fiscal. Algunos de los trabajos mencionados incluyen un apartado o destacan la importancia de los gravámenes a este recurso, pero no hay un estudio sistemático sobre el tema. En particular sobre el periodo de la Revolución la historiografía sobre el petróleo ha privilegiado la problemática suscitada con las empresas petroleras por los nuevos gravámenes (véase Meyer, 1972 y 1991 y Brown, 1998), pero poco se ha investigado sobre ¿qué impor-

tancia tuvieron los nuevos gravámenes en la estructura del gasto público?, ¿cómo los dirigentes van sustentando la nueva política fiscal? y, sobre todo, ¿cuál fue la mecánica política que operó en la fiscalidad del petróleo? Pensamos que la política fiscal como parte de la presupuestaria, además de su dimensión financiera y económica, tiene que ser analizada en su dimensión política, ver cómo participan los poderes, principalmente el Ejecutivo y el Legislativo en la legislación del petróleo.⁷ Así, nuestro objetivo es ver cómo las nuevas autoridades revolucionarias pusieron en práctica la política fiscal petrolera durante la guerra civil y en el regreso al orden constitucional, cómo se llevó a cabo la negociación entre las diferentes instancias de poder para aplicar los nuevos impuestos y cómo cambió la estructura de los ingresos públicos después del proceso revolucionario. Cabe señalar que la historiografía fiscal de esos años es escasa,⁸ una de las razones es la falta de fuentes, sobre todo las de índole estadístico, ya que de 1914 a 1923 las *Memorias de Hacienda* y las *Cuentas del Tesoro Federal* dejaron de hacerse. En particular, de 1913 a 1915 no hay registro estadístico, y los de los otros años es bastante irregular. No obstante se cuenta con los informes presidenciales y de las diferentes secretarías, además de los reportes consulares y de las empresas petroleras. Todo ello permite tener cifras aproximadas para valorar los cambios fiscales más destacados del periodo.

EL DINERO HAY QUE TOMARLO DONDE SE ENCUENTRE

Ciertamente esta frase atribuida a Luis Cabrera, secretario de Hacienda del constitucionalismo, expresa la dinámica que imperó entre las fuerzas revolucionarias para agenciarse los recursos económicos. Por lo menos en la primera etapa, durante la lucha contra el hueratismo, "cada jefe militar independiente tenía que atribuirse recursos donde pudiera obtenerlos".⁹ Al finalizar 1914, cuando se dividieron las fuerzas revolucionarias y el constitucionalismo se instaló en Veracruz, las formas de abastecimiento de este ejército empezaron a cambiar. Carranza procuró tener una administración centralizada de los recursos y estableció la Secretaría de Hacienda con el propósito de que, conforme se extendiera el territorio ocupado, se aplicara la reorganización hacendaria. La abundante legislación económica sobre impuestos, moneda y bancos así lo demuestra.¹⁰ El fin económico iba ligado al político, pues Carranza se aseguraba de suministros y a la vez buscaba controlar a los jefes militares (véase Uthoff, 1998). Para ello contó con una nueva generación de políticos, muchos de ellos procedentes de la xxvi Legislatura maderista. Entre éstos estaban Luis Cabrera y Rafael Nieto, que fueron los encargados de la Secretaría y Subsecretaría de Hacienda, así como un equipo de ingenieros encabezados por Pastor Rouaix, quien estaba al frente de la Secretaría de Fomento. Además, Carranza tenía todas

las facultades para legislar en materia económica; en las *Adiciones al Plan de Guadalupe* se establecía que podía expedir y poner en vigor durante la lucha:

Todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer el régimen que garantiza la igualdad de los mexicanos entre sí.

Los impuestos fueron adquiriendo un papel importante en el transcurso del movimiento revolucionario, su recaudación mostraba que la economía no estaba totalmente paralizada; el constitucionalismo tuvo siempre el interés de que diferentes empresas continuaran sus trabajos, principalmente aquellas ligadas al sector exportador.¹¹ Por otra parte, la emisión de los decretos en materia fiscal mostraron el avance de las fuerzas del carrancismo sobre el territorio nacional. Al iniciarse el movimiento en el norte, y con la frontera bajo su control, empezó a gravarse el ganado, también el dominio de las minas y haciendas de esta región fue fundamental; en 1914 se alcanzan las zonas petroleras, para 1915 se llega a Yucatán y se controla la exportación del henequén, y a mediados de 1916 el gobierno de Carranza se instala en la ciudad de México y busca una mayor centralización de los recursos.

Los impuestos al petróleo fueron importantes para el carrancismo, si bien la emisión del papel moneda era la base

del financiamiento del constitucionalismo, pues resolvía el pago de los haberes del ejército; las entradas por exportaciones, que por lo general se hacían en oro, se destinaban para la compra del armamento en los Estados Unidos. Pronto la Secretaría de Hacienda estableció la Dirección Fiscal Petrolera, que formuló los métodos para gravar las exportaciones de esta industria.¹² Mientras tanto, la Secretaría de Fomento, a cuyo frente estaba Pastor Rouaix, creó la Comisión Técnica del Petróleo, siendo su presidente Cándido Aguilar y con el siguiente equipo de ingenieros: Modesto Rolland, Manuel Urquidi, Salvador Gómez y Alberto Langarica, así como José Velázquez Schiaffino y Joaquín Santalla, quienes se encargaron de estudiar esta industria y proponer leyes para su regulación. También se editó *El Boletín del Petróleo*, destinado a difundir estudios sobre esta materia.¹³

"Y COMENZARON A GRAVARSE LAS EXPORTACIONES"¹⁴

En materia de política fiscal, los encargados de Hacienda, Luis Cabrera y Rafael Nieto, se guiaron por una buena dosis de pragmatismo, aunque también poco a poco fueron definiendo un programa económico más amplio que incluyó la política fiscal, monetaria y bancaria. Junto a ellos estuvieron ingenieros encargados de estudiar la explotación petrolera y ver las formas de reglamentar su producción y exportación.

En septiembre de 1914, dos meses antes de ser nombrado subsecretario de Hacienda, Rafael Nieto, a propósito de la grave situación económica ocasionada por la circulación de moneda sin garantía, había señalado la importancia de las exportaciones como el único recurso asequible para que el país contara con fondos en el extranjero. Con la falta de capital foráneo y el crédito externo paralizado, sólo "se cuenta con el recurso de nuestras exportaciones", por lo que se debe "procurar y proteger la exportación de todo lo que pueda tener mercado en el exterior". Para el constitucionalismo, el control de las exportaciones se volvió estratégico.

Durante el siglo *xix* los impuestos a las importaciones habían representado la base fundamental de recaudación del erario público. En el porfiriato, a pesar de los cambios en materia fiscal con el establecimiento del impuesto del timbre, los gravámenes al comercio exterior representaron el 43.8 por ciento de los ingresos (véase cuadro 1). Con la guerra revolucionaria, las entradas por importación se redujeron casi a la mitad y en cambio las exportaciones¹⁵ crecieron y

se convirtieron en la tabla de salvación del ejército constitucionalista. Paulatinamente se fueron gravando las exportaciones, hasta que a finales de 1915 un total de 93 artículos estaban gravados (Zavala, 1981: 341). El criterio fue establecer cargas tributarias a aquellas mercancías que salieran en forma de *materia prima*, pues de acuerdo con el secretario de Hacienda:

...toda materia prima exportada en bruto no beneficia directamente al pueblo mexicano y debe pagar por consiguiente un impuesto, y ese impuesto debe ser proporcional a los valores que poco a poco vayan saliendo en la forma de materias primas como el henequén, palo de tinte...¹⁶

Ante las críticas recibidas por ir en contra de la política fiscal del régimen anterior y básicamente por ser un impuesto antieconómico, dado que países como Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Alemania, España e Italia, seguían la política de no gravar la exportación, Cabrera argumentaba que mientras esos países:

CUADRO 1
Impuestos al Comercio Exterior (1910-1911 y 1917-1918)

| | 1910-1911 | Porcentaje del total de ingresos % | 1917-1918 | Porcentaje del total de ingresos % |
|-------------|------------|------------------------------------|------------|------------------------------------|
| Importación | 48'688,098 | 43.8 | 22'600,000 | 21.5 |
| Exportación | 466,548 | 0.4 | 7'800,000 | 7.6 |
| Otros | | | 3'000,000 | |

Fuente: México a través de los Informes Presidenciales, La Hacienda Pública, México, SHCP, 1976

...son países exportadores de productos manufacturados, como quien dice, del trabajo de sus connacionales, México siempre ha sido y todavía es únicamente exportador de materias primas en bruto.¹⁷

Para el secretario de Hacienda este cambio en los derechos de exportación quitaba la carga impositiva al consumidor residente en México y la transfería al adquiriente de materias primas exportadas. Entre estas materias primas, fue el petróleo el blanco de la política fiscal del constitucionalismo, porque la economía nacional estaba siendo afectada por la duración de la guerra civil, y sólo la industria petrolera parecía experimentar un auge; además había gozado de un régimen fiscal bastante benigno durante el régimen porfirista y ahora sufriría los embates del nacionalismo revolucionario.

Por su parte, los ingenieros integrantes de la Comisión Técnica del Petróleo se pronunciaron a favor del gravamen a las exportaciones. En los diversos estudios que realizaron aprobaron gravar el petróleo de exportación y dejar libre de impuestos al de consumo interno.

MÉXICO PARA LOS MEXICANOS

En 1914 el constitucionalismo llegó a las zonas petroleras. El 14 de abril, Carranza pudo expedir unos decretos en los puertos del Golfo: Veracruz, Tuxpan y Tampico y cobrar los impuestos a este energético (López Portillo y Weber, 1975: 30).

A finales de este año, en las "Adiciones al Plan de Guadalupe", el Primer Jefe señalaba la necesidad, entre otras reformas, de revisar "las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, agua, bosques y demás recursos materiales del país". Cándido Aguilar, yerno de Carranza y gobernador provisional de Veracruz, había iniciado la nueva reglamentación de las empresas del petróleo existentes en este estado. En junio de 1914 emitió un decreto donde establecía:

1. Las tierras petroleras fueron vendidas y arrendadas bajo desastrosas circunstancias para los propietarios y con enormes beneficios para los petroleros.
 2. Las compañías extranjeras prosperan mientras México sufre, y que las primeras deberían aceptar las mismas pérdidas que los nacionales.
 3. El predominio del capital extranjero representa un peligro, en cuanto que exige protección contra fuerzas armadas extranjeras.
 4. El progreso debería beneficiar a los mexicanos sin que sea peligroso para nuestra integridad.
- Por lo tanto:
- Todos los contratos petroleros tienen que tener autorización del gobierno estatal.
 - Ningún contrato es legal sin dicha autorización.
 - El desacato a lo anterior será castigado con la confiscación de la tierra involucrada en el contrato no autorizado.¹⁸

Este fue el comienzo de un largo y difícil proceso de imposición y reglamentación a la explotación de hidrocarburos. El decreto contenía los planteamientos básicos del nuevo discurso nacionalista, esto es, las empresas extranjeras habían tenido hasta entonces toda clase de privilegios. Con la Revolución, esta situación debía cambiar y los extranjeros estaban obligados a pagar impuestos y sujetarse a una nueva regulación. Los siguientes decretos y circulares del petróleo se establecieron con base en estos principios, aunque la atribución para legislar en materia impositiva fue competencia federal.

Para el constitucionalismo, los impuestos del petróleo fueron cobrando importancia, siendo las secretarías de Hacienda y Fomento las encargadas de llevar a cabo la labor, tanto fiscal como de reglamentación.¹⁹ El 20 de junio de 1914, la Secretaría de Hacienda empezó por establecer el impuesto especial del timbre sobre petróleo crudo, "a razón de sesenta centavos por tonelada".²⁰ Así, el petróleo crudo de producción nacional, tanto el de exportación como el consumido en el país, estaba sujeto al pago de este impuesto del timbre. El 21 de julio del mismo año se estipuló el derecho de barra sobre el petróleo crudo a 10 centavos por tonelada.

En diciembre de 1915 el ingeniero Julio Baz, Director de la Comisión Técnica del Petróleo, presentó un importante estudio "Fundamentos del proyecto de la Ley de Impuestos. Consumo interior y exportación".²¹ En dicho estudio

argumentaba básicamente que para fomentar el consumo interno del petróleo para "beneficio de las industrias nacionales, por las múltiples aplicaciones que tiene el producto original y sus derivados", era necesario gravar su exportación y dejar libre su uso interno. Tanto la exportación del crudo como el refinado pagarían impuestos, pues los únicos beneficiarios eran las compañías extranjeras y para el país constituía un derroche de sus recursos naturales. No obstante, el crudo tendría que pagar un porcentaje mayor al refinado, con el propósito de fomentar su industrialización. Asimismo, el estudio advertía sobre el cada vez más grave problema de la derrama del petróleo, a cuyo desperdicio también debía aplicársele el impuesto de exportación. Para fijar la tasa máxima a pagar por el petróleo de exportación, se presentaba un análisis de las utilidades de las principales empresas, Compañía Mexicana de Petróleo El Águila y Huasteca Petroleum Company, y al final se establecía que debería ser un 25% de su valor. La Secretaría de Hacienda debería fijar semestralmente el monto del pago de dicho impuesto.

Con base en este estudio, en uso de sus facultades extraordinarias, Carranza emitió en la misma fecha un Proyecto de Ley para los Impuestos que deben Gravar al Petróleo Crudo de Producción Nacional y Refinado en el País, decreto que derogaba la ley del 6 de junio de 1887, que eximía a la industria petrolera del pago de impuestos; ordenando que los ingresos de la Federación por

concepto de impuestos a este recurso se causarían en oro²² y dejando exentos de todo impuesto federal, salvo el que le corresponde en las transacciones comerciales conforme a la ley del Timbre, el destinado al consumo interno. Asimismo quedaba libre de gravamen su importación en cualquiera de sus formas.

El 7 de abril de 1916, los ingenieros Joaquín Santaella y Alberto Langarica, miembros de la Comisión, dieron a conocer el Dictamen de la Comisión Técnica sobre la Nacionalización del Petróleo, en donde fundamentaban la necesidad de cambiar la legislación porfirista.²³ Cabe señalar que esta legislación había modificado en materia de subsuelo la tradición de propiedad estatal y había dado paso a la propiedad privada del carbón y del petróleo. Con la ley de 1884 se estableció que eran dueños de los mantos de carbón de piedra y de los yacimientos del petróleo los propietarios de los terrenos en los cuales se hallaban.²⁴ Aunque en ese entonces todavía no despegaba la industria de los hidrocarburos, pues incluso los estudios hechos por el gobierno porfirista mostraban que el territorio no contaba con yacimientos importantes. En materia fiscal, la ley del 6 de junio de 1887 expresaba: "estarán libres de toda contribución federal, local y municipal, excepto el impuesto del timbre, las minas de carbón de piedra en todas sus variedades, las del petróleo...". Para la década de 1900, volvió la discusión jurídica entre los partidarios del dominio directo de la nación y los que querían incorpo-

rar ese dominio al de los propietarios sobre la superficie, pero se resolvió en favor de estos últimos.²⁵ La ley del 24 de diciembre de 1901 estableció que el propietario del suelo, lo era también del subsuelo; permitía asimismo la explotación de terrenos nacionales, siendo el Ejecutivo el autorizado para conceder los permisos y destinando al gobierno federal 7% de las utilidades y 3% al gobierno del estado, y dejando libre de impuestos la explotación y el comercio del petróleo. La ley de 1909 concedía a los superficiarios derechos de propiedad sobre el petróleo.²⁶

En este dictamen se asentaba que: "el gobierno dictatorial" sólo había beneficiado "a las clases parasitarias a costa de los productores", expidiéndose leyes contrarias al espíritu y la letra de nuestro código fundamental. Los terratenientes, "clases feudatarias", tenían la capacidad de impedir la producción del combustible mineral o para una renta gravosa que sólo a ellos beneficia. Además, para esta Comisión, los terratenientes debido a su ignorancia permitieron que pocas compañías acapararan los terrenos de las zonas productoras, a precios bajos. Así, el petróleo sólo había beneficiado a "dos clases parasitarias: los terratenientes y los especuladores". Para revertir esta situación, consideraba la Comisión, era menester expedir una ley del petróleo donde interviniera el Estado, suprimiendo ventajas, eliminando monopolios y permitiendo "que triunfe en la lucha industrial el más apto para la vida, el más trabajador y

el más instruido" y donde trabajaran los petroleros mexicanos y aun los extranjeros que no estuvieran subordinados a los grandes sindicatos sajones, léase El Águila, La Huasteca y la Transcontinental. La argumentación era en pro de la libre empresa y en contra de terratenientes y monopolios, también por una mayor participación del Estado porque "la propiedad privada no es absoluta; el Estado puede quitar a un particular una parte o el total de sus bienes por medio de los impuestos o de las expropiaciones". Además, las leyes porfiristas eran anticonstitucionales por haber cambiado los principios del dominio público del subsuelo y despojado al pueblo de su patrimonio:

Por todas las razones expuestas creemos justo restituir a la Nación lo que es suyo, la riqueza del subsuelo, el carbón de piedra y el petróleo, para que la disfruten solamente quienes apliquen su inteligencia, su trabajo y su capital a la explotación científica de esta industria.²⁷

La Comisión Técnica siguió trabajando y a finales de 1916 el ingeniero Joaquín Santaella presentó otro estudio: "El impuesto petrolero, bases fundamentales"²⁸, en donde reiteraba la tendencia nacionalista que guiaba a la Secretaría de Hacienda "que procura siempre tener el aprovechamiento completo de los recursos naturales", y elaboraba el fundamento económico del impuesto petrolero, de acuerdo con las condiciones indispensables que, para

Adam Smith, debían reunir los impuestos: igualdad, certeza, conveniencia y economía. Para Santaella la propuesta del nuevo gravamen cumplía estas condiciones y, al comparar la industria petrolera con la minera, observaba que las dos estaban sujetas a imposiciones, pagando más los metales sin refinar que los refinados, como el caso del petróleo.

Estos estudios sirvieron de base para la discusión del artículo 27 de la nueva Constitución, donde se reivindicaron a favor de la nación los derechos del subsuelo, estableciéndose que este dominio era inalienable e imprescriptible y que sólo el gobierno federal podría hacer concesiones a los particulares y a las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.

Ciertamente, para el gobierno constitucionalista recuperar el dominio público del subsuelo posibilitó una mayor intervención tanto fiscal como reglamentaria en esta industria. La cuestión del petróleo entonces se fue deslindando entre principios y finanzas. Las empresas extranjeras luchaban contra los nuevos ordenamientos económicos abogando el respeto a la libre empresa (véase Brown, 1998: 191), mientras los dirigentes carrancistas se pronunciaban por una mayor participación del Estado en la economía. Las tesis intervencionistas fueron colocándose en el ánimo de los funcionarios; ello se reflejó tanto en los decretos como en los discursos y en la prensa.

El gobierno constitucionalista no se oponía al capital extranjero ni a la libre empresa, sólo que ambos debían suje-

tarse a la nueva legislación mexicana. Al respecto Cabrera comentaba:

...el capital extranjero invertido en México sobre el sistema de privilegios, se considera atacado por la actual Revolución; pero entendiendo bien la tendencia general de la Revolución Mexicana, ésta abre un campo de acción para la inversión de capitales extranjeros mucho más amplio que el que ha existido hasta ahora (Cabrera, 1916: 13).

Para Cabrera las riquezas naturales y su fomento y desarrollo deberían beneficiar preferentemente a los mexicanos o a aquellos extranjeros que, por residencia, familia o inversión definitiva de sus recursos, pueda decirse que están establecidos en México.

QUE PAGUEN LOS QUE NUNCA HAN PAGADO

Estaba claro en quiénes deberían recaer los nuevos impuestos: las empresas ex-

portadoras, sobre todo las del petróleo. El problema radicaba en el procedimiento a seguir; cómo y quiénes los aplicarían, y cómo enfrentarían las resistencias de las compañías petroleras. Aunque Carranza había establecido medidas para encarar la cuestión petrolera, como la creación de la Comisión, el gobierno tenía que ampliar sus actividades para hacerse cargo de los aspectos jurídicos, técnicos y fiscales que conllevaba la nueva relación que se quería entre el Estado y estas empresas. Así, la nueva dirigencia se enfrentaba a una economía de guerra, que privilegiaba el interés militar sobre el económico, y a la necesidad de improvisar en la política hacia el petróleo.

Particularmente en la aplicación de estos cambios fiscales, los encargados de Hacienda se enfrentaron a una serie de problemas. En primer lugar, la resistencia de las mismas compañías (véase Meyer, 1991), que constantemente se opusieron a pagar las nuevas contribuciones. De acuerdo con J. C.

CUADRO 2
Impuestos al petróleo

| Año | Producción (barriles) | Impuesto sobre la producción (pesos) | Impuesto (centavos por barril) |
|------|-----------------------|--------------------------------------|--------------------------------|
| 1913 | 25'695,000 | 767,043 | |
| 1914 | 26'235,000 | 1'232,931 | 2.9 |
| 1915 | 32'911,000 | 1'942,687 | 3.8 |
| 1916 | 40'546,000 | 3'088,368 | 6.8 |
| 1917 | 55'293,000 | 7'047,968 | 6.8 |
| 1918 | 63'825,000 | 11'480,964 | 9.4 |
| 1919 | 87'073,000 | 16'690,62 | 9.9 |
| 1920 | 157'069,000 | 45'479,168 | 16.3 |

Tomado de Brown (1998: 252).

Brown, las recaudaciones federales provenientes de la industria petrolera se elevaron cerca de cien veces durante la Revolución, la recaudación de impuestos por barril se cuadruplicó (véase cuadro 2) (Brown, 1998: 251).

Otro problema fue el control de las zonas petroleras por el gobierno de Carranza. Si bien, a mediados de 1914 llegaron las fuerzas constitucionalistas a la zona petrolera del Golfo, pronto tuvieron que desalojarla, y durante mucho tiempo las fuerzas comandadas por Manuel Peláez ocuparon la región de Tampico.

El deslinde de las responsabilidades fiscales entre los jefes militares y las autoridades hacendarias²⁹ fue también bastante complicado. Ello tenía que ver con el conflicto de toda la vida independiente: la definición de los campos de acción de los impuestos federales, locales y municipales. El Primer Jefe envió a los gobernadores un decreto donde les comunicaba que no tenían facultades para establecer derechos de importación y exportación o alcabalas. Posteriormente tuvo que ratificar este decreto, del 2 de noviembre de 1915, debido a las múltiples irregularidades:

...a fin de que la organización que se está dando responda directamente a las necesidades que originaron la lucha, cuya suprema aspiración es restablecer en lo posible, durante el periodo preconstitucional, el orden que la Constitución establece.³⁰

Las empresas petroleras se quejaban de las continuas contribuciones que tenían que entregar a los jefes militares (véase Meyer, 1972). Como el caso del gobernador y comandante militar de Coahuila, que exigió a la compañía El Águila los derechos para permitir la descarga de un carro de mercancías y, a la vez, consignó a su agente de dicha población. La compañía solicitaba la devolución del depósito a que fue obligada, pero el gobernador sostenía que:

...siendo dicha Cia. una de las que jamás ha pagado las contribuciones que deberían, y que por otra parte, reclamando las necesidades del Erario una equitativa distribución de los impuestos, el Ejecutivo a mi cargo no le es posible eximirlo de lo que pretende.³¹

Por su parte, el gobierno federal decidió: "Que el gobernador cumpla y haga cumplir los decretos del 2 de noviembre y 2 de febrero próximos pasados".

El problema administrativo también se presentó: ¿cómo debía gravarse el petróleo? Existía el antecedente del impuesto del timbre establecido durante el gobierno de Madero y que posteriormente fue aumentado por Huerta. Todo el petróleo crudo de producción nacional, tanto el de exportación como el consumido dentro del país debería pagar este gravamen. Para el de exportación las autoridades hacendarias del constitucionalismo estipularon primero el derecho de barra a 50 centavos por to-

nelada. La dificultad estribaba en que no se podía gravar igual a todo el petróleo de exportación, porque los costos de producción variaban, como en el caso del petróleo del Pánuco que, por no existir oleoductos a Tampico, tenía que pagar un precio elevado de transporte. La solución era establecer este gravamen *ad valorem*, lo que significaba imponer más cargas al petróleo salido de un puerto que al petróleo generado en otro. Esto, a su vez, obstaculizaba las negociaciones con las compañías. Por ello, en abril de 1915 el acuerdo con los petroleros fue reducirlo a 10 centavos.³² Cabrera señalaba:

En aquel tiempo las principales compañías petroleras, y específicamente la "Huasteca Petroleum", todavía estaban pagando el impuesto de producción bajo protesta, todavía era una época en que las compañías no habían llegado a admitir el derecho del Gobierno mexicano para cobrar el impuesto de producción sobre el petróleo, y, por consiguiente, siempre los pagaban, como ellas decían, en calidad de depósito bajo protesta. Hechos los arreglos consiguientes en Veracruz para no excedernos de \$0.10 en el derecho de barra, las compañías petroleras consintieron a su vez en pagar como definitivo ya el derecho de producción y cesar el sistema de pago bajo protesta que habían seguido hasta entonces.³³

También, una cuestión importante, fue quién debería tener la competencia

en materia legislativa sobre hidrocarburos: el Ejecutivo o el Congreso. Durante la etapa preconstitucional el Primer Jefe tuvo todas las atribuciones para legislar en materia económica, pero con la nueva Constitución esta prerrogativa estaba en manos del Congreso.

QUÉ SE ENTIENDE POR "DOMINIO DIRECTO"

Con el regreso al orden constitucional a principios de 1917, el gobierno de Carranza enfrentó una difícil situación financiera; el déficit fiscal ascendía a más de 75 millones de pesos, la Secretaría de Guerra demandaba el 70% de los gastos, a los empleados públicos sólo se les pagaba el 50% de sus percepciones. Ante esta situación, era fundamental seguir recaudando los nuevos impuestos, que eran la fuente más importante de los ingresos.

Tal como Nieto lo había previsto en septiembre de 1914, los gravámenes a las exportaciones significaban el único recurso con que contaba el país para tener fondos en el extranjero, pues por el momento no se tenía crédito externo. Ciertamente la coyuntura de la guerra mundial permitió el incremento de la demanda y por consiguiente aumentaron las exportaciones. Mientras otras fuentes de recursos quedaron destruidas con la guerra, y la capacidad de importar disminuyó, el petróleo, los metales,³⁴ el henequén y el café contribuían, pagados en oro, constituyéndose en vitales para el erario. Si se compara

la estructura de ingresos del último año del gobierno de Díaz con el primero de Carranza se observa que los impuestos al comercio exterior pasaron del 44% al 29%, esto debido a que las importaciones disminuyeron a la mitad, del 43.8% al 21.5%, en cambio las exportaciones crecieron y pasaron del 0.4% al 7.6% (véase el cuadro 1). Estos ingresos permitieron sustentar el discurso nacionalista del nuevo régimen, para el cual las compañías extranjeras se habían enriquecido y gozado de enormes privilegios durante el régimen anterior, por ello era justo que sus activos fueran desviados hacia un interés público mayor.

Los estudios y decretos realizados en la etapa preconstitucional fueron un antecedente fundamental para los cambios legales de la Constitución de 1917, en el artículo 27 en su fracción X se estableció:

La Nación se reserva el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos o masas o yacimientos cualquiera que sea su forma, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes del terreno; minerales y substancias que en todo tiempo tendrán el carácter de inalienables e imprescriptibles, y sólo podrán ser explotados por particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesión administrativa federal y con las condiciones que fijen las leyes correspondientes.³⁵

Una vez promulgada la Constitución el problema fue cómo interpretar, reglamentar y aplicar los nuevos principios. Específicamente en lo que se refiere a la reglamentación del petróleo, la discusión giró en torno a la interpretación de *dominio directo* y, sobre todo, a la retroactividad de su legislación.

De acuerdo con el nuevo texto constitucional, el Congreso era el encargado de "aprobar el proyecto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél".³⁶ No obstante, en mayo de 1917, el presidente Carranza solicitó facultades extraordinarias en materia hacendaria. Después de un acalorado debate, mientras los diputados analizaban la ley del presupuesto, se lo otorgaron.³⁷ Así, el Ejecutivo pudo emitir una serie de decretos para seguir cobrando los impuestos del petróleo. El 13 de abril de 1917 estableció el impuesto especial del timbre *ad valorem* sobre el petróleo crudo, el gas de los pozos y sus derivados, mismo que debía ser cubierto en oro nacional. El 24 de abril se emitió un decreto que autorizaba al Ejecutivo otorgar permisos de perforación provisionales, revocables al publicarse la esperada ley del petróleo. El 23 de mayo una circular determinó que este combustible pagaría \$1.00 (un peso) infalsificable por cada peso en oro de impuesto, con lo que se buscaba redimir el papel infalsificable. El 19 de febrero de 1918 se instituyó un impuesto sobre terrenos petrolíferos y contratos petroleros.³⁸ Al terminar su gobierno, en 1920, Carran-

za había emitido 36 decretos y circulares en materia de hidrocarburos, en esta tarea participaron la Secretaría de Hacienda para fijar los cambios fiscales y la nueva Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo para llevar a cabo su reglamentación. De todos estos decretos y circulares el que más controversia causó fue el del 18 de febrero de 1918 porque, además de poner un nuevo gravamen sobre los terrenos petrolíferos adquiridos antes de 1917, establecía que dado que el subsuelo pertenecía a la nación, las empresas tenían que solicitar una concesión para hacer sus trabajos, sin importar que sus títulos de propiedad fueran anteriores a 1917. Este decreto buscaba cambiar los títulos porfiristas de propiedad por meras concesiones, desapareciendo el problema de la retroactividad.³⁹

Las empresas extranjeras pagaban los nuevos impuestos bajo protesta y, con este decreto, aumentaron su inconformidad. Pronto interpusieron amparos ante la Suprema Corte. Las demandas se basaron principalmente en dos argumentos: primero, la retroactividad no podía aplicarse por ser contraria al artículo 14 que dispone que ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Segundo, al Ejecutivo no le correspondía legislar sobre esta materia, pues en el artículo 49 se establece que no podrían reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo. Así las compañías cuestionaban esta legislación tanto por

su retroactividad como por ser una medida dictatorial, expedida por el Ejecutivo, sin intervención del Legislativo (véase Mendoza, 1921).

Sin duda, el Congreso era el sitio donde debía discutirse la legislación petrolera. En 1917 solicitaron al Ejecutivo enviar la iniciativa de ley al respecto. La representación nacional recibió propuestas de los diferentes intereses involucrados en esta legislación: del gobernador de Veracruz, de las compañías petroleras, de los dueños de los terrenos, de las legislaturas de los estados y del gobierno estadounidense.⁴⁰ El 22 de noviembre de 1918 el Ejecutivo envió la Ley Orgánica del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, iniciativa que fue remitida a una Comisión para su análisis. Después de casi un año, los legisladores reclamaban a la Comisión que no hubiera dado un dictamen. Los miembros de la Comisión argumentaron las dificultades de orden técnico, económico y político que representaba legislar sobre esta materia. Uno de los principales problemas para los legisladores era la interpretación del artículo 27, específicamente lo que debían entender por "dominio directo". ¿era, para los constituyentes, este dominio equivalente a la propiedad del subsuelo? La Comisión se hizo asesorar por los mismos constituyentes. Rodríguez de la Fuente, miembro de la Comisión, expresaba:

...hemos consultado también la opinión de prominentes miembros del Constitu-

yente y ninguno está de acuerdo en el origen y en lo que se quiso decir con el artículo 27 constitucional. Ante esta divergencia de criterio, ante la opinión ministrada a las comisiones en sesión habida en la biblioteca de esta Cámara con el licenciado Molina Enríquez, quien nos hizo una amplísima disertación sobre lo que él entendía por las palabras dominio directo, encontramos las opiniones de otros Constituyentes que están en pugna con la del C. Molina Enríquez; vimos la opinión del señor ministro Rouaix y encontramos también que este señor opinó de distinto modo que muchos otros Constituyentes.⁴¹

En efecto Pastor Rouaix era enfático al respecto:

Al tratarse de los productos del subsuelo, el Congreso Constituyente quiso quedaran más preciosos todavía los derechos de la Nación y por eso empleó las palabras dominio directo, quedando así claramente expresado que en esta clase de riquezas no sólo tenía la Nación la propiedad originaria y absoluta, sino que también le corresponde la propiedad privada de ellas (cit. por Mendoza, 1921: 182-184).

Este constituyente expresaba los argumentos en los que se basaba la política petrolera del gobierno carrancista; las compañías petroleras habían tenido una serie de privilegios con la legislación porfirista (1884, 1892 y 1909), y esto era ilegal por privar a la nación de un

derecho obtenido desde la Colonia. Según esta posición, lo establecido en el artículo 27 no era una reforma sino una reivindicación basada en la historia de su propiedad. Pero con esta interpretación no sólo no coincidían los propios constituyentes, sino tampoco los legisladores, algunos pensaban que era muy delicado afectar los intereses de las compañías petroleras, el peligro de la salida de estos capitales estaba vigente. Finalmente, la Comisión argumentó que diversos asuntos de orden internacional impedían legislar sobre el petróleo.⁴² Entonces, la iniciativa fue enviada al Senado, y la Comisión dictaminadora determinó que propiedad y dominio directo no eran términos equivalentes y debían respetarse los intereses creados a la sombra de legislaciones precedentes.⁴³ La opinión pública también se pronunció al respecto, los diarios *El Universal*, *Excelsior*, y *El Demócrata* eran contrarios a una legislación petrolera confiscatoria. En este sentido destacaron las plumas de Salvador Mendoza (1921) y Carlos Díaz Dufoe (1921).

Los legisladores cuestionaron el uso que había hecho el Ejecutivo de las facultades extraordinarias,⁴⁴ muchos consideraban que se había extralimitado, pues en materia de hidrocarburos no sólo había emitido decretos fiscales, sino también sobre la propiedad, había reglamentado el artículo 27 constitucional, y esta reglamentación correspondía al Poder Legislativo. Al respecto García Vigil señalaba: "el Ejecutivo se había arrogado facultades en el ramo

de industria en que no las tenía, puesto que a pretexto de imponer leyes fiscales haciendo uso las facultades extraordinarias en Hacienda, reglamentaba la industria petrolera".⁴⁵

A la Suprema Corte de Justicia le tocó dirimir las controversias suscitadas por los decretos de Carranza. Los magistrados Benito Flores, Antonio Alcocer y Alberto M. González fueron los encargados de estudiar los amparos pedidos por las compañías petroleras contra los decretos del 18 de febrero, 31 de julio y 12 de agosto. Los amparos rechazaban de las facultades extraordinarias del Ejecutivo y la retroactividad de la legislación.⁴⁶ Este Supremo Tribunal no resolvió hasta después de la caída de Carranza. El 30 de agosto de 1920 determinó que el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional no era retroactivo, pues lesiona derechos anteriores legítimamente adquiridos.⁴⁷

El Ejecutivo no tenía el consenso necesario para sacar adelante la legislación petrolera. A la fuerte oposición de las empresas se sumaba el Congreso, la opinión pública y la tardanza de la Suprema Corte. Su mismo gabinete estuvo dividido (véase Meyer, 1972: 146), por un lado Pastor Rouaix, Francisco J. Mújica, Luis Cabrera y Rafael Nieto eran representantes, como dice Meyer (1972: 146-147 y Uthhoff, 1998), del grupo radical orientado hacia la nacionalización del petróleo. Por otro, estaban Cándido Aguilar y Alberto J. Pani, quienes se inclinaban sólo por afectar a las empresas petroleras con medidas

fiscales, sin tocar los derechos de propiedad. Así, los decretos del Ejecutivo no tuvieron una aplicación práctica y únicamente quedaron vigentes los nuevos impuestos. Para López Portillo y Weber (1975: 95) el error de Carranza fue promulgar estos decretos de 1918 en uso de sus facultades extraordinarias, en vez de enviarlos al Congreso para su discusión y aprobación.

COMENTARIO FINAL

En la nueva estructura tributaria posrevolucionaria destacaron los gravámenes al petróleo, representaron casi el 10% (véase cuadro 3). Los nuevos decretos fiscales impusieron un trato igual a los actores económicos, independientemente de si eran nacionales o extranjeros. Con los principios nacionalistas se definió que el petróleo era de los mexicanos y que sus explotadores extranjeros debían pagar impuestos por los beneficios obtenidos. Con ello se estableció una nueva relación entre el gobierno y el capital extranjero y estos gravámenes pasaron a ser una parte fundamental de los ingresos de la federación.

Pero la reglamentación sobre el petróleo no fue sencilla. Durante la guerra civil Carranza tuvo todas las atribuciones para legislar al respecto, con el regreso al orden constitucional estas atribuciones fueron limitadas. La propuesta del Ejecutivo tenía que ser aprobada por el Congreso y quedó claro que, aunque el

CUADRO 3
Ingresos federales 1918-1919

| Concepto | Monto (pesos) | Porcentaje del total de los ingresos (%) |
|--------------------------------------|---------------|--|
| Importación | 27'600,000 | 20.3 |
| Exportación | 6'450,000 | 4.7 |
| Puertos | 1'644,000 | 1.2 |
| Petróleo | 13'100,000 | 9.6 |
| Metales | 11'900,000 | 8.7 |
| Estampillas comunes | 11'550,000 | 8.5 |
| Contribución federal | 27'100,000 | 20.0 |
| Otros conceptos | 22'178,000 | 16.3 |
| Consulado | 5'000,000 | 3.6 |
| Correos y telégrafos | 7'400,000 | 5.4 |
| Bienes nacionalizados e intervenidos | 730,000 | 0.5 |
| Ingresos diversos | 649,000 | 0.4 |
| Total | 135'301,000 | |

Fuente: *México a través de los informes presidenciales*, 1976

primero tenía facultades extraordinarias en materia hacendaria, éstas estaban acotadas, pues sólo pudo seguir cobrando los impuestos. La nueva Constitución otorgaba mayores atribuciones al Ejecutivo, pero el presidencialismo fue un proceso que se consolidó poco a poco.⁴⁸

En la formulación de la ley reglamentaria es importante, además de ver la relación entre el gobierno y las empresas petroleras, analizar la participación de los diferentes poderes de la Unión, sus negociaciones y en general la dinámica político-económica que imperó en esos años, pues al conocer los diversos intereses involucrados en la elaboración de esta ley, se entiende que su aprobación se diera hasta 1925.

NOTAS

¹ Una versión muy preliminar de este trabajo se presentó en la x Reunión de

historiadores mexicanos norteamericanos en Dallas, 1999, agradezco los comentarios de los doctores Marcello Carmagnani y Paolo Riguzzi.

² Esta bibliografía dista mucho de ser completa y hace sólo referencia a textos publicados en México.

³ Estos trabajos se analizan más adelante.

⁴ La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo compila la documentación sobre el petróleo en 1919. *Documentos relacionados con la Legislación Petrolera*, México, 1919.

⁵ Jesús Silva Herzog, 1941. Otros textos de estos años son: Santaella, 1937; Richberg, 1940; Manterola, 1938; González Aparicio, 1938 y González y Ramírez, 1941.

⁶ Destacan los trabajos de Ernesto Lobato López, José Domingo Lavín y Antonio Gómez Robledo.

⁷ Al respecto véase el trabajo de M. Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, donde hace un importante análisis de la política presupuestaria de esos años desde la dimensión financiera, económica y política.

⁸ Entre la escasa historiografía fiscal de los años de la Revolución destacan: Chandler, (1917) y Zavala (1981).

- ⁹ Declaración de Luis Cabrera, *El Universal*, 6 de junio de 1917.
- ¹⁰ Estos ordenamientos fueron recopilados en *Decretos y circulares y demás disposiciones emitidas por el gobierno constitucionalista por conducto de la Secretaría de Hacienda (de abril de 1913 al 31 de diciembre de 1915)*, México, Secretaría de Hacienda, 1916.
- ¹¹ Para Estela Zavala los impuestos contribuyeron en 32% al presupuesto de gastos en los años más críticos de la lucha armada (Zavala, 1981: 349).
- ¹² Esta Secretaría estableció oficinas de Inspecciones Fiscales del Petróleo, a cargo de Leopoldo Vázquez en Tampico, Tuxpam y Puerto México cuyo objetivo era vigilar la producción y exportación, así como evaluar y cobrar los impuestos del petróleo (López Portillo y Weber, 1975: 37 y Brown, 1998: 234).
- ¹³ Entrevista a Pastor Rouaix en *El Pueblo*, 28 de enero de 1916.
- ¹⁴ Cabrera, 1920: 174.
- ¹⁵ Cabe señalar que durante el Porfiriato sólo se gravaron cinco artículos de más de cien que se exportaban.
- ¹⁶ Diario de Debates de la Cámara de Diputados (DDCD), 23 de julio de 1917.
- ¹⁷ *Ibidem*.
- ¹⁸ *Boletín del petróleo*, núm. 1, 1916.
- ¹⁹ El procedimiento que se siguió fue que los ingenieros de la Comisión Técnica del Petróleo hacían los estudios y presentaban los proyectos fiscales y de reglamentación, éstos se turnaban al secretario de Hacienda, quien realizaba modificaciones y después se pasaban al secretario de Fomento, para conocer su opinión, finalmente el Primer Jefe expedía el decreto.
- ²⁰ Este impuesto se instituyó durante el gobierno de Madero en veinte centavos por tonelada, después Huerta lo aumentó a setenta y cinco centavos, véase *Boletín del Archivo General de la Nación. La Legislación Petrolera en México, 1887-1927*, tercera serie, tomo VII, vols. 3-4, julio-diciembre, 1983.
- ²¹ Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, México, 1919.
- ²² Se fijaba que el impuesto especial del timbre sobre el petróleo crudo que se emplea para exportación pagaría 25% de su valor comercial; el impuesto especial del timbre sobre petróleo combustible para exportación pagaría 20%; el impuesto especial del timbre sobre productos de la refinación del petróleo pagarían 12% de su valor comercial y el petróleo desperdiciado también pagaría impuestos. (*Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 23 de febrero-15 de abril de 1917*, vol. 1, p. 344).
- ²³ *Boletín del Archivo General de la Nación*, p. 33.
- ²⁴ Esta ley terminó con la vigencia de las Ordenanzas de Minería de 1784, donde se señalaba que todas las riquezas del subsuelo eran patrimonio del rey de España y de las Indias, al consumarse la Independencia pasaron a poder de la nación. En la década de 1900, cuando se descubrieron importantes yacimientos, volvieron a discutirse los principios de esta ley.
- ²⁵ Sobre esta discusión véanse Collado, 1987 y López Portillo y Weber, 1975: 25.
- ²⁶ El artículo 3 de esta ley establecía que podían exportar, libres de todo impuesto, los productos naturales, refinados o elaborados que procedan de su explotación; otorgaba facilidades para la importación de maquinaria y el capital invertido en su explotación será libre por 10 años de todo impuesto federal, excepto el timbre (Torres Gaytán, 1958:10).
- ²⁷ *Boletín del petróleo*, núm. 3, 1917.
- ²⁸ *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 23 de febrero de 1913-15 abril de 1917*, vol. 4, México, SHCP, 1952.
- ²⁹ Carranza buscó deslindar las funciones civiles y militares entre el gobierno y el ejército, pero el creciente poder de los caudillos militares fue siempre un obstáculo (véase Hernández Chávez, 1984 y Uhthoff, 1998).
- ³⁰ *El Constitucionalista*, 12 de febrero, 1916.
- ³¹ Archivo General de la Nación, Gobernación, Periodo Revolucionario, vol. 31, exp. 31.

- ³² Este acuerdo se tomó en abril de 1915 después de una reunión de Cabrera con los representantes de las compañías petroleras (DDCD, leg. xxviii, 15-11-19).
³³ *Ibidem*.
³⁴ No sólo los tradicionales oro y plata, también pagaban ahora los metales industriales como el plomo, el cobre y el zinc.
³⁵ La iniciativa de este artículo fue propuesta por Pastor Rouaix, junto con José Lugo, José N. Macías y Andrés Molina Enríquez, la Comisión que dictaminó la iniciativa estaba formada por Francisco J. Mújica, Enrique Colunga, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y el mismo Rouaix.
³⁶ Artículo 74. Este artículo estaba en la Constitución de 1857 y prácticamente fue aceptado sin discusión por el Constituyente de 1917.
³⁷ En el debate sobre las facultades extraordinarias hubo una fuerte oposición de los diputados Urueta, Acuña y Sánchez Pontón, miembros del Partido Liberal Constitucionalista. En la argumentación a favor estuvo presente Rafael Nieto, subsecretario de Hacienda, quien expresó que las facultades eran limitadas mientras la Cámara estudiaba los presupuestos. Lo cierto fue que estas facultades se prolongaron durante todo el mandato de Carranza (DDCD, 2 de mayo de 1917).
³⁸ *Boletín del Archivo General de la Nación*, pp. 31-35.
³⁹ Meyer señala que este decreto marca la culminación de la política carrancista que pretendía poner al petróleo bajo el control del Estado (véase Meyer, 1972).
⁴⁰ Iniciativa de Ley Orgánica del artículo 27, presentada por el Gobernador del Estado de Veracruz el 19 de noviembre de 1917; Memorial de la Asamblea de Terratenientes y Petroleros para la discusión de la reglamentación del artículo 27; y Proyecto de Ley Reglamentaria de la Legislatura de Veracruz. Véase DDCD, noviembre de 1918.
⁴¹ DDCD, 19 de agosto de 1919.
⁴² Meyer comenta que algunos legisla-

- dores fueron influenciados por opositores a la política petrolera carrancista, como Carlos Díaz Dufoo y por las mismas compañías petroleras (Meyer, 1972: 147).
⁴³ *El Universal*, 30 de agosto de 1919.
⁴⁴ Haciendo uso de sus facultades extraordinarias en materia de hacienda, Carranza emitió en total 173 decretos (DDCD, diciembre de 1919).
⁴⁵ DDCD, 26 de noviembre de 1919.
⁴⁶ Para 1919 las compañías habían presentado 80 demandas de amparo (véase Mendoza, 1921).
⁴⁷ Para Becerra González esta tesis de la Suprema Corte preparó el terreno para la negociación de los Tratados de Bucareli (Becerra González, 1967: 64-65).
⁴⁸ Meyer señala que "la división de poderes nunca habría de operar en el nuevo régimen". No obstante, pensamos que hacen falta más estudios sobre los poderes Legislativo y Judicial, que permitan conocer mejor la dinámica política de la posrevolución.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A.
1917 *La gestión hacendaria de la revolución*, s/e, México.
- Becerra González, María
1967 *Principios de la Constitución Mexicana relacionados con el subsuelo, antecedentes doctrinales y legislativos*, UNAM, México.
- Brown, Jonathan C.
1998 *Petróleo y Revolución en México, Siglo XXI*, México.
- Cabrera, Luis
1920 *La herencia de Carranza*, Imprenta Nacional, México.
1920 *Obra política del Lic. Blas Urrea: recopilación de escritos publicados durante los años de 1909, 1910, 1911 y 1912, con numerosas notas históricas y explicaciones y un apéndice con los documentos políticos principales de esa misma época*, Imprenta Nacional, México.

- Cabrera, Luis, *et al.*
 1916 *Tres intelectuales hablan sobre México*, s/e, México.
- Chandler, H.A.
 1917 *Estudio preliminar sobre el sistema de impuestos del gobierno mexicano. Con indicaciones para su reorganización*, s/e.
- Collado H., Ma. del Carmen
 1987 "El régimen porfirista y la privatización del subsuelo petrolero", en *Secuencia*, mayo-agosto, núm. 8.
- Díaz Duffo, Carlos
 1921 *La cuestión del petróleo*, Eusebio Gómez de la Puente, México.
- González Aparicio, Enrique
 1938 *Nuestro petróleo*, Editorial Masas, México.
- González Navarro, Moisés
 1961 "La ideología de la revolución mexicana", en *Historia Mexicana*, vol. x.
- González y Ramírez, Manuel
 1941 *El petróleo mexicano: La expropiación petrolera ante el derecho internacional*, Editorial América, México.
- Hernández Chávez, Alicia
 1984 "Militares y negocios en la Revolución Mexicana", en *Historia Mexicana*, vol. xxxiv.
- López Portillo y Weber, José
 1975 *El petróleo de México*, FCE, México.
- Manterola, Miguel
 1938 *La industria del petróleo en México*, SHCP, México.
- Mendoza, Salvador
 1921 *La controversia del petróleo*, Imprenta Politécnica, México.
- Meyer, Lorenzo
 1972 *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, Colmex, México.
 1991 *Su majestad británica contra la Revolución Mexicana, 1900-1950*, Colmex, México.
- Nieto, Rafael
 1922 *Más allá de la Patria*, Andrés Bortas, México.
 1992 *Obras Escogidas, Rafael Nieto*, Alberto Enríquez Perea, comp., Comité Organizador: San Luis 400, San Luis Potosí.
- Richberg, Donald R.
 1940 *Alegato sobre la cuestión petrolera*, Comisión de Estudios de la Presidencia, México.
- Rivera Castro, José
 2000 "La expropiación petrolera. Un ensayo historiográfico de las publicaciones mexicanas", en *Perspectivas históricas*, año 3, núms. 7 y 8, julio-diciembre, pp. 203-236.
- Santaella, Joaquín
 1937 *El petróleo en México, factor económico*, Lebrija y Aguilar, México.
- Silva Herzog, Jesús
 1941 *Petróleo mexicano. Historia de un problema*, FCE, México.
- Torres Gaytán
 1958 *La industria petrolera mexicana*, UNAM, México.
- Uhthoff López, Luz María
 1998 *Las finanzas públicas durante la Revolución. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda*, UAM, México.
- Zavala, Estela
 1981 "Los impuestos y los problemas financieros de los primeros años de la Revolución", en *Historia Mexicana*, vol. xxxi.
- Zebadúa, Emilio
 1994 *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, FCE/Colmex, México.