

LA POLITICA IMPOSITIVA Y LOS AMPAROS SOBRE EL PETROLEO.

La política impositiva de Carranza sobre el petróleo fue hábil y causó un enorme incremento del tesoro público. Desde el 28 de julio de 1914 había creado un impuesto de exportación de 60 centavos por tonelada de petróleo crudo, el que debía pagarse con barras de oro. Este impuesto fue aumentado por decretos de 5 de octubre de 1915 y 13 de enero de 1917. Un decreto de 14 de agosto de 1915 ordenó a las compañías petroleras que sometieran sus planes de operación al gobierno y éste debía autorizar las perforaciones. El decreto de 15 de noviembre de 1915 ordenó a los concesionarios del petróleo que registraran todos los datos relacionados con sus negocios y operaciones. Pastor Rouaix ordenó a las compañías petroleras que debían usar el español en todas sus comunicaciones y adoptar el sistema métrico decimal.¹

En el informe del presidente Carranza ante el Congreso de 1 de septiembre de 1918, expuso:

"El 19 de febrero de 1918 el Gobierno mexicano expidió un decreto imponiendo contribuciones a los terrenos petrolíferos y a los contratos petroleros. Esta ley es perfectamente conocida para que insista en sus términos. Los Gobiernos de Estados Unidos, Inglaterra, los Países Bajos y Francia, hicieron representaciones diplomáticas, protestando formalmente las tres primeras contra la ejecución del decreto en cuanto afectara los intereses respectivos. Francia se limitó a señalar los inconvenientes, que en su concepto originaría la ley, para las sociedades en que haya accionistas franceses.

Siendo el decreto motivo de las notas de carácter fiscal, emanado de la potestad soberana de imponer contribuciones, y siendo una ley general que recae sobre todos los propietarios de terrenos y contratistas petroleros sin excepción, sean mexicanos o extranjeros, el Gobierno mexicano contestó aquellas notas no reconociendo a ningún país el derecho de protestar por actos de esta naturaleza; y haciendo incapié en la igualdad que debe haber entre nacionales y extranjeros ante la legislación fiscal mexicana, llamó la atención sobre la premura de la representación diplomática, que ordinariamente es la última en ejercitarse, cuando se han agotado inútilmente los medios que las leyes del país establecen; es decir, cuando hay propiamente una denegación de justicia".

En otra parte de su mismo informe presidencial, Carranza hizo notar la política hacendaria y de impuestos en relación a la industria petrolera. Expuso que los rendimientos del impuesto del timbre sobre petróleo crudo, habían venido aumentando con el alza experimentada por este artículo en los mercados extranjeros. La cuota

¹ Richmond, Douglas *La lucha nacionalista de Venustiano Carranza. 1893-1920*. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp. 139-140.

era del diez por ciento *ad-valórem*, la cual había sido permanente; sin embargo, debido al alza en el precio internacional de estos combustibles, los ingresos de que de él se obtuvieran por la cuota debían aumentar en un cincuenta por ciento a finales de 1918.

Carranza hizo notar que el impuesto del timbre sobre productos de petróleo refinados en el país, fue reducido en un cincuenta por ciento, con objeto de dar un estímulo a esa industria nacional. El rendimiento de los impuestos del timbre sobre petróleo crudo y sus derivados se calculaba que ascendería en 1918 a algo más de doce millones de pesos.

También fue establecido un impuesto sobre terrenos petrolíferos y sobre contratos petroleros, basándose en las disposiciones del artículo 27 constitucional.

Carranza refirió que la Constitución de 1917 destruyó el sistema legal derivado del Código Minero de 1884, que exceptuaba los fundos petrolíferos del pago de impuestos por pertenencia y de los requisitos que las leyes mineras establecían para la constitución de los fundos. Recordó que el derecho de explotar el subsuelo era otorgado por el Código minero a los propietarios de las superficies, quienes podían ejercitarlo o cederlo, a su arbitrio: "Nuestra Constitución declaró que el dominio de la Nación sobre los fundos petrolíferos era inalienable e imprescriptible, y equiparó, por lo tanto, las bases de la propiedad sobre yacimientos de petróleo, a las que rigen la propiedad minera". Más adelante, en dicho informe expuso:

"Reivindicando el derecho de la Nación sobre los yacimientos de petróleo, en ejercicio de este derecho, y en virtud de las facultades extraordinarias en el Ramo de hacienda, el Ejecutivo expidió la Ley de Impuestos sobre los fundos petrolíferos de 19 de febrero del corriente año; en esta ley se establece el impuesto sobre los terrenos destinados a la exploración y explotación petrolera, y se gravan los contratos celebrados para la cesión de los privilegios creados por el Código de 84. Estableció, mientras se expide la ley reglamentaria del artículo 27, una renta anual de cinco pesos por hectárea y el señorío equivalente al cinco por ciento de producción, impuesto que viene a representar el valor de los usufructos que se otorguen".

Dijo Carranza que en general, la renta era inferior al promedio de las rentas que se estipularon en los contratos petroleros registrados en Tuxpan, durante los años de 1913 a 1916, y el señorío federal fue equivalente a la mitad del estipulado en todos los contratos petroleros del Estado de Veracruz. Mencionó que la renta era proporcional, y a la vez, inferior a la renta cobrada a los fundos mineros. El impuesto del timbre para la titulación de los fundos petrolíferos era mucho menor que el exigido para los mineros. La razón de esta diferencia entre el petróleo y la minería consistía en que la industria petrolera necesitaba mayor extensión territorial para el éxito de sus empresas.

Carranza hizo referencia a su política internacional, pues como era de esperarse, esta ley encontró gran resistencia por parte de los interesados. En vista de las razones alegadas por los particulares y por cuarenta compañías norteamericanas, que se creían lesionadas en sus intereses -que enviaron a sus representantes ante el Ejecutivo para tratar el asunto- se moderó ligeramente el monto de los impuestos. Por esta razón y para aclarar algunas dudas fueron expedidos los decretos de julio 31 y agosto 8 y 12 de 1918. Sin embargo, en el fondo quedaron subsistentes las disposiciones de la ley de 19 de febrero, pues las modificaciones hechas fueron mínimas y relativas a ciertas normas.

El decreto de 31 de julio de 1918, estableció reglas para efectuar la exploración y explotación de terrenos petroleros, o sea, reglamentó la labor de la industria petrolera, la imposición de impuestos y las regalías que debía pagar al gobierno federal.

Asimismo, fueron expedidos el reglamento de 8 de agosto y el decreto de 12 de agosto de 1918, los que establecieron que no podían ser denunciados los fundos petroleros reconocidos, en los que se hubiesen invertido capitales y ejecutado obras gravadas con impuestos. Fueron establecidas ciertas preferencias y estímulos a favor de los exploradores y explotadores de los fundos, entre los cuales estuvo el derecho de seguir en posesión y explotación de los mismos, aun cuando no hubieran hecho ciertas manifestaciones ordenadas por la ley. Para los que estuvieran trabajando fue ampliado el plazo para la manifestación de impuestos sobre contratos petroleros.

Todos estos decretos y reglamentos normaban la forma de organizar la explotación de la industria petrolera y establecieron impuestos y regalías que debían pagar al Gobierno. La industria petrolera fue puesta en

situación semejante a la minera, o sea, con una legislación especial. Se le imponían impuestos y gravámenes, a la vez que era estimulada.

Contra esta serie de decretos y reglamentos impositivos fue interpuesto un amparo por la International Petroleum Company ante un juez de Distrito, al que se le solicitó la suspensión del acto reclamado de oficio. Sin embargo, la suspensión fue negada y la Suprema Corte confirmó esta negativa. Después no aparecen datos que revelen que el amparo haya continuado y fuese resuelto en el fondo, pero se presume que el amparo fue dejado sin resolver.

Por lo que toca a la suspensión del amparo de la International Petroleum Co., la Suprema Corte estimó en su sentencia de 30 de octubre de 1918 que no era el caso de una posible violación de los artículos 21 y 22 de la Constitución y por ello era improcedente la suspensión de oficio. Pero también era inconducente la suspensión definitiva de los actos reclamados, porque el presidente de la República -que tenía facultades extraordinarias en el ramo de hacienda- pudo establecer correctamente el pago de impuestos a cargo de la compañía, impuestos cuyo cobro no puede ser suspendido. Tampoco debían suspenderse los trabajos que estaba ejecutando la compañía petrolera. La Corte negó totalmente la suspensión.²

En el amparo casi idéntico de la Seaboard Fuel Oil Co. fueron reclamados los mismos actos que en el caso anterior. La sentencia de la Corte de 7 de enero de 1919,³ estableció también que no procedía la suspensión de los actos reclamados, porque el decreto -ley de 31 de julio de 1918 solamente normaba la explotación de la industria petrolera y la imposición de multas y regalías. El mismo día fue negada la suspensión en términos idénticos a la empresa Pánuco Boston Oil Co. Estos eran autos en la suspensión de los amparos contra actos de la Federación.

En otro asunto diverso, relativo a una legislación estatal sobre impuestos fue dictado el fallo de 2 de mayo de 1919. La compañía de petróleo "El Aguila" pidió amparo contra el decreto 41 de la Legislatura de Veracruz de 11 de enero de 1918 que derogó una concesión hecha a favor de ella para no pagar impuestos.⁴ Indicaba en el amparo que por decreto 54 de 31 de agosto de 1912, dicha Legislatura había otorgado un contrato o concesión de no pagar impuestos, por lo cual el nuevo decreto de enero de 1918 violaba sus estipulaciones y se hacía justicia por sí misma en el convenio y le daba efectos retroactivos a sus actos. En el amparo de fondo que resolvió la Corte estimó que la Legislatura de Veracruz era soberana para legislar y no estaba obligada a respetar una exención de impuestos. El Alto Tribunal expresó que la compañía tampoco tenía un derecho adquirido en virtud del decreto de 1912, sino un privilegio prohibido por la Constitución, de lo cual se desprendía que el decreto de 1918 podía ser aplicado sin que se considerara retroactivo al no violar el artículo 14 de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia había ya sentado varios precedentes en el sentido que la facultad económica-coactiva y el cobro de impuestos eran indispensables para la subsistencia del Estado, por lo cual el amparo era improcedente contra ellos. En la sentencia de 12 de junio de 1918 -Rita Sánchez Viuda de Vera- fue expuesta esta tesis, cuando dijo: "...la misma ley aquí, como en toda la República, da facultad al fisco para proceder contra el moroso... y persigue únicamente el sostenimiento del gobierno que, no teniendo rentas propias, vive de los impuestos, sin los cuales le sería imposible subsistir".⁵

Estos principios de la Suprema Corte eran los mismos que había sostenido Vallarta en sus votos, el que estimaba que el amparo era improcedente contra una ley de impuestos, pues ésta era una manifestación soberana del Estado que no admitía un recurso judicial. Contra un impuesto desproporcionado e inequitativo -decía Vallarta- sólo cabía el voto electoral que cambiase la integración del Congreso y del Ejecutivo.

La producción de petróleo fue cerca de la cuarta parte de la producción mundial al final del gobierno de Carranza.⁶ El decreto de 31 de julio de 1918 permitió que las compañías petroleras fueran denunciadas por terceras personas y Carranza retiró los permisos de perforación a las compañías que no se registraron. Carranza

² Ver Pallares, pp. 505-508

³ Pallares, p. 533-535

⁴ *Ibid.* p. 598-600

⁵ *Ibid.* p. 394

⁶ Meyer, Lorenzo, *México, y los Estados Unidos en el conflicto petrolero*. 2a. Ed. México, 1972. pp. 23-25.

exigió un título de propiedad sobre la tierra a los petroleros. El 20 de abril de 1920 ordenó que los que desearan concesiones de petróleo en tierras federales debían pagar un impuesto de producción de 20 % y cederlas sin concesiones después de diez años, además de renunciar a la protección diplomática. Los impuestos del petróleo eran siete veces más altos en 1920 que en 1917 y los debían pagar las compañías petroleras.⁷

⁷ Meyer. *Op. Cit.* p.35.