

1
Carta (y Anexos)
del señor Chas. A. Frueauff,
del 9 de febrero
de 1926.

50

2

Carta (y Anexos)
del señor Chas. A. Frueauff.

México, D. F., 9 de febrero de 1926.

A Su Excelencia
el General P. Elías Calles,
Presidente de la República Mexicana,
P r e s e n t e .

Señor:

Siento que haya necesitado tanto tiempo para comprender perfectamente la "Ley de la Propiedad" y la "Ley del Petróleo", pero creo que ahora las entiendo claramente.

Los jefes de la Secretaría de Industria y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como los abogados respectivos de las mismas, se han mostrado cordialísimos y han contribuido con toda su ayuda para aclararme estas materias. Me han dedicado, de la manera más bondadosa, todo el tiempo que les he pedido. Estas entrevistas completísimas me han convencido perfectamente de la atención muy estudiosa que estos señores han dedicado a dichas materias, y, sobre todo, me han convencido, de la manera más absoluta, de que, al formular estas leyes, se han hecho todos los esfuerzos posibles para tratar a los dueños con toda equidad y justicia, y para elaborar un plan razonable. A pesar de todo lo que se diga, me siento completamente capaz de convencer a una persona desprovista de prejuicios de la intención cabal del Gobierno de ser justo y de evitar la confiscación.

Supongo que usted desea que le exponga, más o menos detalladamente, mis observaciones más importantes respecto a la situación. Me pareció que si mis observaciones fueran expresadas cuidadosamente en este memorándum dirigido a usted, mi comprensión de la cuestión quedaría mejor expresada que si se hiciera casualmente en una conversación, y, por lo tanto, me tomo la libertad de expresar mis pensamientos. Por consiguiente, haré las siguientes observaciones:

1. Parece que la principal objeción aparente que se le hace a la ley

es que ésta es lo que se llama retroactiva. En los Estados Unidos y, aparentemente, también en México, esa palabra no tiene ningún significado bien definido en la jurisprudencia, respecto al cual todos podrían estar de acuerdo. He leído algunas de las declaraciones que se han hecho respecto a estas leyes, tanto por parte de los intereses extranjeros como de los mexicanos, y me inclino a creer que ninguna de las dos partes podrá lograr adelantar más mediante la reiteración de la aserción de que la ley es o no es retroactiva. Si se me perdonara que hiciera una sugestión, aconsejaría que, en las declaraciones dadas a la publicidad, se esquivara la cuestión, más o menos de la siguiente manera: "Parece que es poco lo que puede aventajarse arguyendo si las leyes son o no son retroactivas, puesto que parece que no hay ninguna definición de este término generalmente aceptada. Podría decirse que cualquiera ley que cambia un status anterior (y todas las leyes lo hacen hasta cierto grado) es retroactiva. Por consiguiente, deberíamos decidir si la ley trata la materia equitativamente". Si la discusión se puede efectuar sobre la base del carácter razonable de las disposiciones, creo que éstas podrán sostenerse en todos sus puntos. Los abogados de las Secretarías no me han convencido completamente de que algunas de las disposiciones, respecto a las cuales insisten en que no son retroactivas, no lo sean técnicamente. Sienten que las disposiciones que exigen la venta, dentro de un plazo de diez años, de las propiedades rurales adquiridas por las corporaciones antes de la promulgación de la ley son quizá algo retroactivas, aunque insisten en que no son retroactivas hasta un grado al cual no se les permite a los gobiernos llegar en sus relaciones internacionales. Los abogados sienten, además, que la disposición que exige la venta de las acciones de las corporaciones que posean propiedades rurales no es retroactiva, porque las leyes sólo afectan a los herederos o a las personas que puedan adquirir dichas propiedades. No puedo estar completamente de acuerdo con estas conclusiones legales, puesto que siento que, en la aceptación común del significado de la palabra "retroactivo", ambas

situaciones son algo retroactivas. A mi parecer, la ley establece una acción, sólo que ésta es hasta cierto grado limitada, contra mi actual derecho de propiedad, la cual acción tiene por objeto imponer una restricción respecto a las personas que puedan comprar o heredar mi propiedad, puesto que la ley prescribe si la tengo que vender o no la puedo vender. Sin embargo, estoy plenamente convencido de que las cláusulas son equitativas y razonables, y, por lo tanto, sugiero que sería conveniente presentar la materia desde este punto de vista.

2. Respecto a la "Ley de la Propiedad":

- (a) Parece haber una mala inteligencia, y quizá hasta un conflicto, entre las dos Secretarías respecto a cuáles eran las "zonas prohibidas" antes de 1917, y respecto a quiénes se les prohibía adquirir propiedades rurales. Esta cuestión parece ser importante, puesto que sólo se han de reconocer los derechos "legalmente adquiridos". Si se pudiera hacer alguna declaración definitiva respecto a cuáles eran dichas "zonas prohibidas" y respecto a quiénes se les prohibía adquirir propiedades rurales, quizá tendería a aclarar muchas objeciones.
- (b) Quizá sería posible definir más claramente lo que son las propiedades rurales. En determinado sentido, toda la propiedad es propiedad rural, o puede convertirse en ella en algún tiempo futuro, y, por lo tanto, puede sostenerse que las barreras de esa ley son aplicables a toda la propiedad, de manera que es posible que la propiedad legalmente adquirida ahora se convierta en el futuro en propiedad ilegalmente poseída.
- (c) En los Estados Unidos, de la misma manera que aquí, las palabras "interés total", o las palabras inglesas correspondientes, no tendrían un significado muy bien definido al aplicarse a las corporaciones, puesto que éstas podrían tener acciones o bonos que pudieran interpretarse como representando la propiedad poseída, así como otras acciones que representarían el con-

trol de la compañía, y, por consiguiente, sería conveniente que las disposiciones se hicieran más definidas, para que se sepa si se refieren al activo o propiedad, o al control. Los abogados parecen estar un poco inseguros respecto a la manera de que se interpretarán dichas palabras.

- (d) También sería conveniente que se estableciera una disposición reglamentaria que hiciera la definición de una "sociedad mexicana" constituida con anterioridad a la ley actual, para que las partes interesadas puedan saber si sus derechos anteriores fueron "legalmente adquiridos". Respecto a este punto, también parece haber una diferencia de opinión entre las dos Secretarías, y es indudable que muchos poseedores de derechos es tán temerosos de que se emplee una definición de las palabras que pudiera demostrar que la posesión de tales derechos por una sociedad mexicana, pero con accionistas extranjeros, haya sido ilegal, y de que, por consiguiente, no se les podrán reco nocer sus derechos. Entiendo que la intención de la ley es confirmar tales derechos.

3. Respecto a la "Ley del Petróleo":

Supongo que no debo discutir ninguna cuestión relacionada con las disposiciones que son aplicables en lo sucesivo, excepto por lo que respecta al efecto retroactivo que éstas pudieran tener. Entiendo que todas las cuestiones internacionales respecto a la retro actividad de la Ley del Petróleo surgirán de la interpretación de los artículos 13 y 14 de la misma, los que regulan, respectivamente, los denuncios hechos después de 1917, pero con anterioridad a esta ley, y los derechos adquiridos antes de 1917. Entiendo que los de nuncios o concesiones de la primera clase no constituyen un problema, puesto que contienen una disposición en virtud de la cual están sujetos a los reglamentos que se adopten.

Respecto a la clase que forman los derechos adquiridos antes de 1917:

(a) Opino que la capacidad del poseedor para continuar disfrutando de sus derechos queda protegida conforme a la Constitución, así como, de una manera equitativa, por la "Ley de la Propiedad", y no veo ningún conflicto directo, excepto que la "Ley de la Propiedad" dispone que el poseedor de derechos podrá disfrutar de los mismos hasta su muerte (quizá perpetuamente en el caso de una corporación), mientras que la Ley del Petróleo limita el período del disfrute de dichos derechos a 50 años a contar de la fecha de la celebración del contrato o de la iniciación de la explotación, lo cual puede haber sucedido hace tanto tiempo que la diferencia entre los dos términos puede resultar bastante restringida.

También existe la posibilidad de un conflicto en las dos cláusulas correspondientes que conceden un plazo de un año para que se presenten las manifestaciones solicitando la confirmación de los derechos adquiridos antes de 1917, puesto que en la "Ley de la Propiedad" la penalidad consiste únicamente en la pérdida del status de prioridad, mientras que en la Ley del Petróleo la penalidad consiste en que dichos derechos no podrán tener absolutamente efecto alguno contra el Gobierno; también la "Ley de la Propiedad" confirma los derechos durante la vida del poseedor, sin que le sea necesario hacer convenio en considerarse como nacional, y puesto que, conforme a la Ley del Petróleo, se exige que se obtengan concesiones, aun postergando los derechos adquiridos con anterioridad, puede sostenerse que, para que se pueda obtener la confirmación de tales derechos anteriores, es necesario que el solicitante haga convenio en considerarse como nacional.

(b) Respecto a la manera de expresar lo relativo a la confirmación de derechos, opino que quizá no se hizo cuidadosamente, y esto puede dar origen a la opinión de que hay un significado y una intención ocultos en esta disposición. Comprendo que en todos los cuerpos legislativos, cuando se modifican y reforman

las leyes, se presentan bastante a menudo estas disposiciones incompatibles, y es de sentirse que la redacción de este artículo determinado pueda estar expuesta a la crítica. Se ha alegado que la confirmación de derechos, mediante las concesiones otorgadas de acuerdo con esta ley, tiene un sentido doble, a saber, si los derechos son confirmados, no estarán sujetos a las disposiciones de esta ley, y si los derechos están sujetos a esta ley, no quedarán confirmados en el sentido debido. Por lo tanto, creo que debe explicarse en el reglamento el significado de esta disposición, para que quede más claro. A este respecto, parece que la limitación de cincuenta años contados de la fecha de la celebración de los contratos, etc., deja tan claramente los derechos anteriores fuera de lo que podría llamarse técnicamente la confirmación, que creo que se resolvería mejor la situación mediante una declaración franca al efecto de que en ese sentido no significa precisamente la confirmación de dichos derechos, pero sosteniendo, al mismo tiempo, que era necesario fijar algún plazo determinado, y que el plazo que se ha fijado es tan largo que resulta evidentemente justo y razonable. Si ésta es la intención, y si se pudiera hacer tal declaración, creo que sería de gran valor una declaración más o menos del tenor siguiente: "El artículo 14 previene que 'los derechos serán confirmados sin gasto alguno, mediante concesiones otorgadas conforme a esta ley', y no establece ninguna otra restricción, excepto la limitación de 50 años, siendo este período tan largo que es indudable que ninguno puede tener motivo justificado para quejarse. La Secretaría entiende que la concesión mediante la cual se dé la confirmación deberá solicitarse y otorgarse conforme a esta ley, pero no entiende que las estipulaciones y condiciones deban ser las mismas que las fijadas para las nuevas concesiones otorgadas conforme a la misma ley. Es la manera de otorgar la confirmación, y no son las estipulaciones y condiciones, lo que debe ajustarse a esta

ley. Por ejemplo, no habrá concesiones de exploración seguidas de concesiones de explotación; los oleoductos que hayan sido privados hasta ahora no se harán públicos en virtud de la confirmación, ni serán aplicables las disposiciones de esa especie. Sin embargo, las disposiciones que le competan a la policía del país, así como las que sean convenientes para la protección de éste y para su desarrollo económico, y que sería propio que cualquiera nación adoptara en cualquier tiempo, serán naturalmente aplicables de igual manera a todos los derechos". Creo que una declaración semejante, si fuera apropiada y compatible, despejaría mucho la atmósfera.

- (c) Respecto a la disposición transitoria, en virtud de la cual subsisten todas las disposiciones que no se opongan a esta ley, me supongo que subsiste la disposición que exige el pago de un impuesto de cinco pesos por hectárea. Se me ha explicado que es probable que la Secretaría de Hacienda estudiará este punto, y creo que si se dictara pronto una decisión definitiva respecto al mismo, serviría para calmar muchos temores que existen por parte de los productores de petróleo. Como usted sabe, para el desarrollo económico de los recursos petroleros, va a serle necesario a todo productor contar con un gran número de acres de terrenos de reserva, con el objeto de que el negocio sea estable y permanente, y una cuota fuerte sobre los terrenos no explotados hace que resulte demasiado alto el costo actual de la producción. Los petroleros están muy preocupados con la perspectiva de esta cuota, y si es posible apaciguar sus temores, aconsejaría que se hiciera.
- (d) Entiendo que habrá una disposición en el reglamento que tendrá por objeto facilitar el traspaso de acciones de un accionista anterior a un accionista nuevo. El procedimiento respectivo de esta disposición debe elaborarse cuidadosamente, para que les sea posible a las compañías extranjeras darles las

instrucciones debidas a sus accionistas.

En nuestra entrevista anterior, expresó usted la opinión de que lo que excitaba la oposición era más bien el temor respecto a los títulos que el temor de la ley. Con el objeto de apaciguar ese temor, o al menos de hacer una declaración pública que demostrara una intención definida de obrar con justicia, quizá convendría establecer una disposición reglamentaria al efecto de que cualquiera persona que tenga un derecho adquirido con anterioridad a 1917 deberá presentar su solicitud de confirmación, junto con los documentos probatorios que considere convenientes, y de que en el caso de que no hubiere oposición, y de que dichos documentos probatorios demostraren un derecho adquirido de buena fe dentro de la ley, deberá otorgarse la concesión respectiva, debiéndose resolver cualquier conflicto de derechos de acuerdo con el fallo de los tribunales. Comprendo perfectamente que cualquiera declaración a este respecto debería resguardar al Gobierno de la manera más cuidadosa de las reclamaciones de derechos espurios, y que también debería asegurarles la protección a los derechos adquiridos de buena fe, pero parece que en la explicación respectiva podrían emplearse palabras un poco menos formidables y más específicas que las de "legalmente adquirido".

Como usted sabe, cuando se trata de determinar los principios legales en los países anglosajones, los fallos que hayan determinado la interpretación y la aplicación de la ley en casos anteriores constituyen la autoridad dominante. En los países latinos, empero, a la autoridad del escritor de un libro de texto, a quien se le supone docto en su materia, se le concede el mismo peso que a los fallos de los tribunales en la jurisprudencia anglosajona. Creo que de estas dos ideas distintas ha surgido, en gran parte, la imposibilidad de convencer a la una o a la otra parte respecto de la legalidad o justicia de todas las disposiciones de estas dos leyes. Al tratar de explicar estos puntos en los Estados Unidos, se me presentarán casi las mismas preguntas y se me pedirá que cite las autoridades respectivas, de la misma manera que se pedirían en

una controversia legal en los Estados Unidos. En vista de la falta de autoridades de la misma especie que aquéllas a que recurriríamos en los Estados Unidos, creo que la cuestión debe discutirse principalmente desde el punto de vista de la justicia que le asiste, y de la cual, como ya he dicho, estoy plenamente convencido.

En muchas de las sugerencias que he hecho, he tomado por sentado que, al expedirse los reglamentos, podrá hacerse que éstos abarquen, en una forma apropiada y legal, muchos de los puntos que he sugerido, aunque es posible que haya asumido con demasiada amplitud la facultad para tratar el asunto de esa manera.

Lamento si me he propasado de los deseos de usted en estas observaciones, o si, en las indagaciones hechas en las Secretarías, he parecido criticador. No he tenido la intención de ser criticador, pero creí que usted deseaba que expresara mis ideas después de considerar la materia, y que sólo me era posible hacer resaltar los puntos o conseguir las respuestas a los argumentos adoptando una actitud más o menos contraria.

Me tomo la libertad de acompañar a la presente una copia de una sinopsis que he hecho en inglés de cada una de las dos leyes, en la creencia de que quizá puedan servirle a usted de algo en la discusión con los representantes de las compañías petroleras.

Aprecio profundamente la oportunidad que se me ha dado de estudiar la materia, y espero sinceramente que pueda ayudar a que las leyes sean justamente consideradas y comprendidas.

De usted muy respetuosamente,

(Firmado) Chas. A. Frueauff.

ANÁLISIS DE LA LEY DE EXTRANJERÍA.

. ZONAS PROHIBIDAS: Por lo que respecta al Dominio Directo sobre tierras o aguas.

(a) En lo sucesivo, los extranjeros no podrán adquirir el dominio directo, tampoco lo podrán adquirir o poseer las sociedades mexicanas de las que formen parte extranjeros (artículo 1^a), pero podrán celebrar con tratos de arrendamiento o adquirir otros derechos, por largos plazos, pa ra objetos industriales, petroleros, así como para otros que no sean agrícolas (artículo 10). En lo sucesivo, será ilegal toda adquisición por un extranjero de una participación en una sociedad mexicana que posea tal dominio.

(b) Los derechos (es decir, el dominio directo sobre tierras o aguas, o las acciones o la participación en las sociedades que tengan tal dominio directo) legalmente adquiridos con anterioridad a la vigencia de la ley podrán subsistir hasta la muerte del propietario, tratándose de una persona física, o hasta la disolución de la sociedad (de cualquier clase que sea), tratándose de una persona moral (artículo 5^a), y, en el se gundo caso, sin tomar en consideración si ésta se ha constituido por un período perpetuo. Si la sociedad se ha constituido por un período limi tado, pero en una jurisdicción en la cual se permite la extensión de la duración de una sociedad, en los casos de disputa, los tribunales tendrán que determinar si, conforme a esta disposición, dicha extensión es una continuación de la duración o si se crea con ello una nueva sociedad.

(c) 1. En el caso de existir el dominio directo adquirido antes de la vigencia de la ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores les dará a los herederos el permiso para heredarlo, bajo la condición de que, dentro de un plazo de cinco años a contar de la fecha de la muerte del autor de la herencia, dicho dominio directo se transmita a una persona capacitada para poseerlo (artículo 6^a).

2. En el caso de la adquisición por una persona extranjera (ya sea física o moral) después de la vigencia de la ley, pero conforme a un derecho que realmente existía con anterioridad a dicha vigencia, la Secretaría de Relaciones podrá dar el permiso para la adjudicación, con sujeción a la misma condición respecto a la transmisión (artículo 6^a). La razón por la cual esto se hace facultativo es que le sea posible a la Secretaría investigar si el derecho preexistente fue adquirido de buena fe.

3. Si no se transmiten tales bienes antes de la muerte del poseedor ni dentro del referido plazo de cinco años, el Gobierno rematará dichos bienes, entregando los productos del remate al dueño afectado (artículo 8^a).

(d) Tratándose de los derechos adquiridos antes de la vigencia de esta ley, deberá hacerse una manifestación de los mismos ante la Secretaría dentro del plazo de un año (artículo 7^a). Los tribunales fallarán en las disputas que surjan respecto a tales derechos.

(e) Las personas que tengan derechos adquiridos con anterioridad, en virtud de la posesión de acciones en una sociedad mexicana (o en virtud de una participación de otra especie en cualquier sociedad mexicana que no sea sociedad anónima) que tenga tal dominio directo, podrán conservar los hasta su muerte (artículo 5^a), o los podrán conservar sus herederos durante un plazo de cinco años (artículo 6^a), después del cual tendrán que transmitirlos a persona capacitada (artículo 1^a), sin tener que hacer ningún convenio en considerarse como nacionales.

2. LAS SOCIEDADES ANÓNIMAS MEXICANAS QUE POSEAN FINCAS RÚSTICAS:

(Sólo desde 1917 ha habido una restricción que les prohíbe a las sociedades extranjeras y a las sociedades comerciales mexicanas (sociedades anónimas) poseer fincas rústicas.)

(a) En lo sucesivo, ninguna sociedad civil ni de otra especie, consti-

14

tuída conforme a las leyes mexicanas, que tenga accionistas extranjeros, podrá adquirir fincas rústicas, sin que dichos accionistas hagan convenio en considerarse como nacionales (artículo 2^a).

(b) En lo sucesivo, ninguna sociedad civil ni de otra especie, constituida conforme a las leyes mexicanas, podrá adquirir fincas rústicas, si tal adquisición les diere a los extranjeros un 50% o más del interés total de dicha sociedad civil o de otra especie (artículo 3^a). El interés total dependerá de la estructura financiera de cada sociedad que solicite el permiso respectivo.

(c) Las personas extranjeras que posean actualmente más de un 50% de las acciones o del interés total de una sociedad anónima o de otra especie, constituida conforme a las leyes mexicanas, o de una sociedad anónima extranjera, que haya adquirido legalmente el dominio directo, podrán continuar, sin que tengan que hacer convenio en considerarse como nacionales, poseyendo dichas acciones o interés hasta su muerte, tratándose de personas físicas, o por diez años a contar de la promulgación de la ley, tratándose de personas morales (artículo 4^a).

(d) No quedan afectados los contratos de colonización de tierras celebrados con anterioridad a la vigencia de esta ley (artículo 4^a).

(e) Los extranjeros que hayan adquirido dichas acciones con anterioridad a la vigencia de esta ley, o las sociedades anónimas extranjeras que tengan algún derecho de los que son materia de la misma, adquirido con anterioridad a dicha vigencia, deberán hacer una manifestación dentro de un plazo de un año (artículo 7^a). Las manifestaciones relativas a las acciones pueden ser presentadas por las sociedades anónimas mismas.

(f) Las personas extranjeras (ya sean físicas o morales) que hayan tenido, con anterioridad a la vigencia de esta ley, menos de un 50% de las acciones o del interés total de cualquiera sociedad civil o de otra especie, constituida conforme a las leyes mexicanas, que posea fincas rústicas, podrán, tratándose de personas físicas, conservarlo hasta su muerte (artículo 5^a), o lo podrán conservar sus herederos durante los cinco años

subsiguientes a ésta (artículo 6^a), sin hacer ningún convenio en considerarse como nacionales, pero deberán hacer tal convenio, ya sea entonces o antes, para que puedan continuar poseyendo dicha minoría de acciones o dicha menor parte del interés total. Si la persona extranjera que presente la minoría de las acciones o la menor parte del interés total es una sociedad anónima constituida en perpetuidad, podrá conservar la posesión en perpetuidad.

3. EL DOMINIO DIRECTO SOBRE TIERRAS Y AGUAS (NO UBICADAS EN LAS ZONAS PROHIBIDAS, Y EXCEPTUÁNDOSE LAS FINCAS RÚSTICAS CON FINES AGRÍCOLAS) (ARTÍCULO 2^a), Y LAS CONCESIONES DE EXPLOTACIÓN DE PETRÓLEO, MINAS Y AGUAS EN TODO EL TERRITORIO DEL PAÍS, YA SEA EN O FUERA DE LAS ZONAS PROHIBIDAS (ARTÍCULO 2^a):

(1) Podrán ser adquiridos en lo sucesivo por individuos extranjeros, al hacer convenio en considerarse como nacionales, pero no podrán ser adquiridos por sociedades anónimas extranjeras (artículo 27 de la Constitución).

(2) Podrán ser adquiridos en lo sucesivo por una sociedad mexicana en la cual los extranjeros tengan aun el 100% del interés total, con tal que éstos hagan convenio en considerarse como nacionales, o que, en el caso de una sociedad anónima por acciones, la disposición a este efecto quede incluida en los estatutos de la sociedad y se imprima o estampe en las acciones del capital social, y entonces dichas acciones podrán ser adquiridas por otros extranjeros, pero éstos estarán sujetos a las condiciones del referido convenio.

(3) Los individuos extranjeros, las sociedades anónimas extranjeras, o los extranjeros que tengan acciones o una participación en las sociedades anónimas o de otra especie, constituidas conforme a las leyes mexicanas, que tengan, respectivamente, el dominio directo sobre tierras o aguas (que no estén situadas en las zonas prohibidas, y exceptuándose las fincas rústicas con fines agrícolas) o que posean legalmente concesiones de explotación de minas, petróleo, aguas, o de otra especie, ad-

16

quiridas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, podrán, tratándose de personas físicas, conservarlas hasta su muerte, sin tener que hacer convenio en considerarse como nacionales (artículo 5^a), o las podrán conservar los herederos durante los cinco años subsiguientes a la muerte del autor de la herencia (artículo 6^a), pero deberán hacer tal convenio, ya sea entonces o antes, para que puedan continuar conservándolas. Si la persona extranjera que tenga dichos derechos es una sociedad anónima constituida en perpetuidad, podrá conservarlos en perpetuidad.

(4) Los extranjeros que posean tal dominio directo o tales concesiones, o tales acciones o tal participación en las sociedades mexicanas que posean dicho dominio o dichas concesiones, adquiridos con anterioridad a la presente ley, deberán presentar una manifestación a dicho efecto dentro de un plazo de un año, o, de lo contrario, perderán su status de anterioridad; es decir, después de dicho plazo de un año, en el caso de que no hayan presentado dicha manifestación, para poder continuar conservando sus derechos, tendrán que hacer convenio en considerarse como nacionales, de la misma manera que los extranjeros que adquieran tales derechos después de la vigencia de la misma ley.

ANÁLISIS DE LA LEY DEL PETRÓLEO.

1. Artículo 1º. Desde 1917, el dominio directo de los hidrocarburos, conocidos como petróleo, le corresponde a la Nación.
2. El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y en lo sucesivo la explotación del petróleo sólo podrá efectuarse conforme a la ley y sus reglamentos.
3. La industria petrolera, en todos sus ramos, exceptuándose el de la venta, es de utilidad pública, y, por lo tanto, gozará del derecho de dominio eminente.
4. Los mexicanos, las sociedades civiles y comerciales mexicanas, así como los extranjeros (con tal que hagan convenio en ser considerados como nacionales), pero no las sociedades anónimas extranjeras, podrán obtener concesiones petroleras. Los extranjeros podrán ser tenedores de un porcentaje ilimitado de las acciones de dichas sociedades mexicanas, con tal que hagan convenio en considerarse como nacionales.
5. Ningún gobierno o soberano extranjero podrá poseer, ya sea directa o indirectamente, una participación en tal concesión.
6. Todo lo relativo a la industria petrolera es de la exclusiva jurisdicción federal. La venta no está comprendida en ésta.
7. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo otorgará concesiones de exploración y vigilará que se cumplan las obligaciones en ellas estipuladas, de conformidad con las siguientes bases:
 - I. - La concesión será otorgada por la Secretaría, y dentro de los tres meses el concesionario celebrará con los superficiarios convenios para la ocupación de la superficie, en los cuales se estipulará la compensación respectiva.
 - II. - En caso de desacuerdo, la Secretaría podrá actuar como árbitro para

determinar lo conducente, si ambas partes convienen en ello, pero, en caso contrario, el Ejecutivo Federal resolverá la ocupación y expropiación de la superficie, de conformidad con las necesidades de la industria petrolera, debiendo el concesionario constituir una fianza que garantice la indemnización a que tenga derecho el superficiario por daños y perjuicios. La ley no especifica cuál es la autoridad que deberá determinar en definitiva la monta de la indemnización.

III. - El concesionario deberá rendir a la Secretaría informes trimestrales del progreso de sus trabajos.

IV. - Cada dos años, la Secretaría convocará a una junta para que determine los límites de las "zonas exploradas". Esta junta estará integrada por un representante de la misma Secretaría, uno de la Secretaría de Hacienda, y otro de las empresas petroleras. Después de que hayan sido determinadas las "zonas exploradas", las concesiones de exploración otorgadas en lugares diversos, durante los dos años siguientes, tendrán la indicación de "zona nueva".

V. - La concesión de exploración se otorgará por un período determinado, y durante este período y los tres meses subsiguientes el concesionario tendrá el derecho exclusivo de presentar solicitud de concesión de explotación de fundos dentro de la zona explorada.

VI. - Dentro de un mes después de haberse otorgado la concesión de exploración, el concesionario deberá hacer un depósito de garantía, la monta del cual será fijada por la Secretaría, en relación con la importancia y extensión de la concesión.

VII. - Duración de las concesiones de exploración.

VIII. - El beneficiario de una concesión de exploración tendrá derecho de preferencia para obtener una nueva concesión, hasta por cinco años, sobre la misma zona, siempre que haya cumplido con todas las obligaciones contraídas, pero no podrá obtener más de una prórroga semejante.

IX. - La prioridad de una solicitud, en igualdad de circunstancias, da de

recho de preferencia.

8. Las concesiones de explotación se otorgarán previa solicitud, y darán de recho para captar y aprovechar el petróleo. La prioridad de una solictud, en igualdad de circunstancias, da derecho de preferencia. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo otorgará concesiones de explotación y vigilará que se cumplan las obligaciones en ellas estipuladas, de conformidad con las siguientes bases:

I. - Si el concesionario no es a la vez propietario de la superficie, deberá ceder al superficiario como mínimo el cinco por ciento de la producción bruta.

II. - Dentro de la zona de explotación, el concesionario tendrá derecho a establecer todas las instalaciones que requieran la extracción, la conducción y el almacenamiento.

III. - Fuera de la zona concedida, el concesionario podrá obtener concesiones para tender oleoductos, construir caminos y aprovechar las aguas federales, sujetándose a lo que dispongan las leyes relativas.

IV. - Las concesiones de explotación en "zona nueva", después de que ésta haya sido determinada por la junta de representantes, a que se refiere la fracción IV del artículo 7^a, disfrutarán, durante el período que deberá fijar la misma junta, de un descuento en el impuesto de producción, cuyo importe deberá ser fijado por la repetida junta, al mismo tiempo que ésta determine los límites de las zonas exploradas.

V. - La explotación de una zona concedida no podrá interrumpirse, a no ser que sea por causa justificada a juicio de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

VI. - El Ejecutivo Federal reglamentará la explotación para evitar el agotamiento prematuro de los pozos.

VII. - La duración de una concesión de explotación no será mayor de trein-ta años. Al término de ella, si se han cumplido todas las obligaciones,

podrá concederse una nueva concesión de explotación en la misma zona al mismo concesionario, pero las condiciones podrán ser distintas. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo establecerá el número de agencias suficientes, en los lugares necesarios, a fin de que reciban y tramiten las solicitudes de concesiones petroleras dentro de la zona de explotación; en ésta, las concesiones de exploración sólo podrán otorgarse a los beneficiarios de las concesiones de explotación.

9. OLEODUCTOS.

La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo otorgará concesiones para establecer oleoductos de uso público o de uso privado. Los primeros se utilizarán para transportar el petróleo de quien lo solicite, y los segundos, para transportar el petróleo del concesionario.

Estas concesiones se sujetarán a las siguientes bases:

- I. - Las concesiones de oleoductos de uso público se otorgarán a quienes satisfagan los requisitos del artículo 4º.
- II. - Las concesiones para oleoductos de uso público, además de darle al concesionario el derecho para la expropiación a que se refiere la fracción II del artículo 7º, serán estimuladas concediendo las franquicias que permita la Constitución.
- III. - Sólo los beneficiarios de las concesiones de exploración, de explotación o refinación, podrán obtener concesiones de oleoductos de uso privado.
- IV. - Las concesiones de oleoductos de uso privado darán derecho a los beneficiarios para obtener servidumbres de paso y acueducto, pero no les darán ningún derecho para la expropiación.
- V. - Los oleoductos satisfarán los reglamentos relativos a su explotación.
- VI. - No se permitirá la construcción de oleoductos para cargar barcos en mar abierta.

VII. - Tanto los oleoductos públicos como los privados tendrán la obligación de transportar el petróleo del Gobierno Federal, hasta en un 20% de la capacidad de los mismos.

VIII. - La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo expedirá periódicamente tarifas para el transporte del petróleo por oleoductos, oyendo previamente a los interesados.

10. REFINERÍAS Y PLANTAS DE APROVECHAMIENTO DE GAS.

La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo otorgará concesiones para establecer refinerías y plantas de aprovechamiento de gas, de acuerdo con las siguientes bases:

I. - Se otorgarán a quienes reunan los requisitos establecidos en el artículo 42.

II. - Los concesionarios se sujetarán a los reglamentos locales de higiene, seguridad y policía.

III. - La Federación estimulará la industria de la refinación del petróleo y el aprovechamiento de gas.

11. CONCESIONES PETROLERAS EN TERRENOS PÚBLICOS.

Las concesiones petroleras en terrenos públicos se otorgarán en la forma prescrita por esta ley, y el concesionario le pagará al Gobierno la indemnización correspondiente por el uso de la superficie, de acuerdo con los reglamentos, además del tanto por ciento de los productos brutos que marque la concesión respectiva. En las concesiones se especificará que no se entorpecerán los servicios públicos.

12. CONCESIONES OTORGADAS POR EL EJECUTIVO, ANTES DE LA VIGENCIA DE ESTA LEY.

Las concesiones otorgadas por el Ejecutivo, de acuerdo con leyes anteriores, serán confirmadas sin gasto alguno, pero se sujetarán a las disposiciones de esta ley. (Desde 1917, estas concesiones han contenido una disposición que permite esto.)

13. DENUNCIOS HECHOS ANTES DE LA VIGENCIA DE ESTA LEY, PERO DE ACUERDO CON LOS DECRETOS DE 31 DE JULIO, 8 Y 12 DE AGOSTO DE 1918.

I. - Si el título no ha llegado a expedirse, pero no se ha presentado ninguna oposición, las concesiones respectivas se otorgarán conforme a esta ley.

II. - Si existió oposición y el título no ha llegado a expedirse, tan pronto como la objeción haya sido resuelta con arreglo a los decretos, se otorgará la concesión, en los términos de esta ley, a quien la hubiere obtenido.

14. DERECHOS ADQUIRIDOS ANTES DE LA VIGENCIA DE ESTA LEY.

Se confirmarán sin gasto alguno, mediante concesiones otorgadas conforme a esta ley, los derechos siguientes:

I. - Los que se deriven de terrenos en que se hubieren comenzado los trabajos de explotación antes del 1º de mayo de 1917.

II. - Los que se deriven de contratos celebrados con superficiarios con fines expresos de explotación. Las confirmaciones a que se refiere la fracción I se limitarán a cincuenta años desde la fecha en que hubiese comenzado la explotación, y las a que se refiere la fracción II, a cincuenta años desde la fecha de la celebración de los contratos.

III. - Los de los dueños de oleoductos y refinerías que estén trabajando actualmente en virtud de autorización expedida por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

15. SOLICITUDES DE CONFIRMACIÓN.

Las solicitudes de confirmación a que se refieren los artículos 12 y 14 de esta ley se presentarán dentro del plazo de un año contado de la fecha de la vigencia de esta ley, y, en el caso de no presentarse, no tendrán efecto alguno contra el Gobierno Federal los derechos cuya confirmación no se haya solicitado.

16. El Ejecutivo designará zonas de reserva en terreno libre.

17. CAUSAS DE CADUCIDAD.

Las concesiones caducarán por las siguientes causas:

I. - La falta de trabajos regulares, en la forma prescrita en esta ley.

II. - La infracción del artículo 5^a.

III. - No constituir los depósitos de garantía que establecen las fracciones II y VI del artículo 7^a.

IV. - La falta de pago de los impuestos.

18. Las demás infracciones serán castigadas con multas.

19. Se consideran mercantiles todos los actos de la industria petrolera. Todos los puntos no previstos por esta ley se regirán por el Código de Comercio, y de modo supletorio por el Código Civil del Distrito Federal.

20. Habrá igualdad de condiciones por lo que respecta a la aplicación de todos los impuestos. El Ejecutivo podrá exigir que los impuestos se enteren en especie o en moneda. Los Estados en los cuales estén ubicados los fondos petroleros tendrán una participación no menor del 10% del impuesto de producción, y tratándose de terrenos baldíos, el Estado participará además de un 30% de lo que corresponda al Gobierno como superficiario. Los Municipios en cuya jurisdicción estuvieren situados los pozos de petróleo recibirán cuando menos el 10% de lo que toque a los Estados. Los causantes pagarán directamente a los Estados la participación que corresponda a éstos y a los Municipios.

21. Los concesionarios se someterán a las medidas que tome el Poder Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 28 de la Constitución, para regular los precios.

22. Se faculta al Ejecutivo Federal para expedir todas las disposiciones reglamentarias de esta ley.

TRANSITORIOS.

1. La ley comenzará a regir desde la fecha de su promulgación.
 2. Se derogan todas las disposiciones anteriores que se opongan a esta ley.
 3. Los reglamentos en vigor, siempre que no se opongan a la presente ley, subsistirán mientras se expidan los nuevos con sujeción a ella.
-

Carta (y Anexos)
del señor Chas. A. Frueauff.

México, D. F., 9 de febrero de 1926.

A Su Excelencia
el General P. Elías Calles,
Presidente de la República Mexicana,
P r e s e n t e .

Señor:

Siento que haya necesitado tanto tiempo para comprender perfectamente la "Ley de la Propiedad" y la "Ley del Petróleo", pero creo que ahora las entiendo claramente.

Los jefes de la Secretaría de Industria y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como los abogados respectivos de las mismas, se han mostrado cordialísimos y han contribuido con toda su ayuda para aclararme estas materias. Me han dedicado, de la manera más bondadosa, todo el tiempo que les he pedido. Estas entrevistas completísimas me han convencido perfectamente de la atención muy estudiosa que estos señores han dedicado a dichas materias, y, sobre todo, me han convencido, de la manera más absoluta, de que, al formular estas leyes, se han hecho todos los esfuerzos posibles para tratar a los dueños con toda equidad y justicia, y para elaborar un plan razonable. A pesar de todo lo que se diga, me siento completamente capaz de convencer a una persona desprovista de prejuicios de la intención cabal del Gobierno de ser justo y de evitar la confiscación.

Supongo que usted desea que le exponga, más o menos detalladamente, mis observaciones más importantes respecto a la situación. Me pareció que si mis observaciones fueran expresadas cuidadosamente en este memorándum dirigido a usted, mi comprensión de la cuestión quedaría mejor expresada que si se hiciera casualmente en una conversación, y, por lo tanto, me tomo la libertad de expresar mis pensamientos. Por consiguiente, haré las siguientes observaciones:

1. Parece que la principal objeción aparente que se le hace a la ley

es que ésta es lo que se llama retroactiva. En los Estados Unidos y, aparentemente, también en México, esa palabra no tiene ningún significado bien definido en la jurisprudencia, respecto al cual todos podrían estar de acuerdo. He leído algunas de las declaraciones que se han hecho respecto a estas leyes, tanto por parte de los intereses extranjeros como de los mexicanos, y me inclino a creer que ninguna de las dos partes podrá lograr adelantar más mediante la reiteración de la aserción de que la ley es o no es retroactiva. Si se me perdonara que hiciera una sugestión, aconsejaría que, en las declaraciones dadas a la publicidad, se esquivara la cuestión, más o menos de la siguiente manera: "Parece que es poco lo que puede aventajarse arguyendo si las leyes son o no son retroactivas, puesto que parece que no hay ninguna definición de este término generalmente aceptada. Podría decirse que cualquiera ley que cambia un status anterior (y todas las leyes lo hacen hasta cierto grado) es retroactiva. Por consiguiente, deberíamos decidir si la ley trata la materia equitativamente". Si la discusión se puede efectuar sobre la base del carácter razonable de las disposiciones, creo que éstas podrán sostenerse en todos sus puntos. Los abogados de las Secretarías no me han convencido completamente de que algunas de las disposiciones, respecto a las cuales insisten en que no son retroactivas, no lo sean técnicamente. Sienten que las disposiciones que exigen la venta, dentro de un plazo de diez años, de las propiedades rurales adquiridas por las corporaciones antes de la promulgación de la ley son quizá algo retroactivas, aunque insisten en que no son retroactivas hasta un grado al cual no se les permite a los gobiernos llegar en sus relaciones internacionales. Los abogados sienten, además, que la disposición que exige la venta de las acciones de las corporaciones que posean propiedades rurales no es retroactiva, porque las leyes sólo afectan a los herederos o a las personas que puedan adquirir dichas propiedades. No puedo estar completamente de acuerdo con estas conclusiones legales, puesto que siento que, en la aceptación común del significado de la palabra "retroactivo", ambas

-3-

situaciones son algo retroactivas. A mi parecer, la ley establece una acción, sólo que ésta es hasta cierto grado limitada, contra mi actual derecho de propiedad, la cual acción tiene por objeto imponer una restricción respecto a las personas que puedan comprar o heredar mi propiedad, puesto que la ley prescribe si la tengo que vender o no la puedo vender. Sin embargo, estoy plenamente convencido de que las cláusulas son equitativas y razonables, y, por lo tanto, sugiero que sería conveniente presentar la materia desde este punto de vista.

2. Respecto a la "Ley de la Propiedad":

- (a) Parece haber una mala inteligencia, y quizá hasta un conflicto, entre las dos Secretarías respecto a cuáles eran las "zonas prohibidas" antes de 1917, y respecto a quiénes se les prohibía adquirir propiedades rurales. Esta cuestión parece ser importante, puesto que sólo se han de reconocer los derechos "legalmente adquiridos". Si se pudiera hacer alguna declaración definitiva respecto a cuáles eran dichas "zonas prohibidas" y respecto a quiénes se les prohibía adquirir propiedades rurales, quizá tendería a aclarar muchas objeciones.
- (b) Quizá sería posible definir más claramente lo que son las propiedades rurales. En determinado sentido, toda la propiedad es propiedad rural, o puede convertirse en ella en algún tiempo futuro, y, por lo tanto, puede sostenerse que las barreras de esa ley son aplicables a toda la propiedad, de manera que es posible que la propiedad legalmente adquirida ahora se convierta en el futuro en propiedad ilegalmente poseída.
- (c) En los Estados Unidos, de la misma manera que aquí, las palabras "interés total", o las palabras inglesas correspondientes, no tendrían un significado muy bien definido al aplicarse a las corporaciones, puesto que éstas podrían tener acciones o bonos que pudieran interpretarse como representando la propiedad poseída, así como otras acciones que representarían el con-

trol de la compañía, y, por consiguiente, sería conveniente que las disposiciones se hicieran más definidas, para que se sepa si se refieren al activo o propiedad, o al control. Los abogados parecen estar un poco inseguros respecto a la manera de que se interpretarán dichas palabras.

- (d) También sería conveniente que se estableciera una disposición reglamentaria que hiciera la definición de una "sociedad mexicana" constituida con anterioridad a la ley actual, para que las partes interesadas puedan saber si sus derechos anteriores fueron "legalmente adquiridos". Respecto a este punto, también parece haber una diferencia de opinión entre las dos Secretarías, y es indudable que muchos poseedores de derechos es tán temerosos de que se emplee una definición de las palabras que pudiera demostrar que la posesión de tales derechos por una sociedad mexicana, pero con accionistas extranjeros, haya sido ilegal, y de que, por consiguiente, no se les podrán reco nocer sus derechos. Entiendo que la intención de la ley es confirmar tales derechos.

3. Respecto a la "Ley del Petróleo":

Supongo que no debo discutir ninguna cuestión relacionada con las disposiciones que son aplicables en lo sucesivo, excepto por lo que respecta al efecto retroactivo que éstas pudieran tener. Entiendo que todas las cuestiones internacionales respecto a la retro actividad de la Ley del Petróleo surgirán de la interpretación de los artículos 13 y 14 de la misma, los que regulan, respectivamente, los denuncios hechos después de 1917, pero con anterioridad a esta ley, y los derechos adquiridos antes de 1917. Entiendo que los de nuncios o concesiones de la primera clase no constituyen un problema, puesto que contienen una disposición en virtud de la cual están sujetos a los reglamentos que se adopten.

Respecto a la clase que forman los derechos adquiridos antes de 1917:

(a) Opino que la capacidad del poseedor para continuar disfrutando de sus derechos queda protegida conforme a la Constitución, así como, de una manera equitativa, por la "Ley de la Propiedad", y no veo ningún conflicto directo, excepto que la "Ley de la Propiedad" dispone que el poseedor de derechos podrá disfrutar de los mismos hasta su muerte (quizá perpetuamente en el caso de una corporación), mientras que la Ley del Petróleo limita el período del disfrute de dichos derechos a 50 años a contar de la fecha de la celebración del contrato o de la iniciación de la explotación, lo cual puede haber sucedido hace tanto tiempo que la diferencia entre los dos términos puede resultar bastante restringida.

También existe la posibilidad de un conflicto en las dos cláusulas correspondientes que conceden un plazo de un año para que se presenten las manifestaciones solicitando la confirmación de los derechos adquiridos antes de 1917, puesto que en la "Ley de la Propiedad" la penalidad consiste únicamente en la pérdida del status de prioridad, mientras que en la Ley del Petróleo la penalidad consiste en que dichos derechos no podrán tener absolutamente efecto alguno contra el Gobierno; también la "Ley de la Propiedad" confirma los derechos durante la vida del poseedor, sin que le sea necesario hacer convenio en considerarse como nacional, y puesto que, conforme a la Ley del Petróleo, se exige que se obtengan concesiones, aun postergando los derechos adquiridos con anterioridad, puede sostenerse que, para que se pueda obtener la confirmación de tales derechos anteriores, es necesario que el solicitante haga convenio en considerarse como nacional.

(b) Respecto a la manera de expresar lo relativo a la confirmación de derechos, opino que quizá no se hizo cuidadosamente, y esto puede dar origen a la opinión de que hay un significado y una intención ocultos en esta disposición. Comprendo que en todos los cuerpos legislativos, cuando se modifican y reforman

las leyes, se presentan bastante a menudo estas disposiciones incompatibles, y es de sentirse que la redacción de este artículo determinado pueda estar expuesta a la crítica. Se ha alegado que la confirmación de derechos, mediante las concesiones otorgadas de acuerdo con esta ley, tiene un sentido doble, a saber, si los derechos son confirmados, no estarán sujetos a las disposiciones de esta ley, y si los derechos están sujetos a esta ley, no quedarán confirmados en el sentido debido. Por lo tanto, creo que debe explicarse en el reglamento el significado de esta disposición, para que quede más claro. A este respecto, parece que la limitación de cincuenta años contados de la fecha de la celebración de los contratos, etc., deja tan claramente los derechos anteriores fuera de lo que podría llamarse técnicamente la confirmación, que creo que se resolvería mejor la situación mediante una declaración franca al efecto de que en ese sentido no significa precisamente la confirmación de dichos derechos, pero sosteniendo, al mismo tiempo, que era necesario fijar algún plazo determinado, y que el plazo que se ha fijado es tan largo que resulta evidentemente justo y razonable. Si ésta es la intención, y si se pudiera hacer tal declaración, creo que sería de gran valor una declaración más o menos del tenor siguiente: "El artículo 14 previene que 'los derechos serán confirmados sin gasto alguno, mediante concesiones otorgadas conforme a esta ley', y no establece ninguna otra restricción, excepto la limitación de 50 años, siendo este período tan largo que es indudable que ninguno puede tener motivo justificado para quejarse. La Secretaría entiende que la concesión mediante la cual se dé la confirmación deberá solicitarse y otorgarse conforme a esta ley, pero no entiende que las estipulaciones y condiciones deban ser las mismas que las fijadas para las nuevas concesiones otorgadas conforme a la misma ley. Es la manera de otorgar la confirmación, y no son las estipulaciones y condiciones, lo que debe ajustarse a esta

ley. Por ejemplo, no habrá concesiones de exploración seguidas de concesiones de explotación; los oleoductos que hayan si do privados hasta ahora no se harán públicos en virtud de la confirmación, ni serán aplicables las disposiciones de esa especie. Sin embargo, las disposiciones que le competan a la policía del país, así como las que sean convenientes para la protección de éste y para su desarrollo económico, y que sería propio que cualquiera nación adoptara en cualquier tiempo, serán naturalmente aplicables de igual manera a todos los derechos". Creo que una declaración semejante, si fuera apropiada y compatible, despejaría mucho la atmósfera.

- (c) Respecto a la disposición transitoria, en virtud de la cual subsisten todas las disposiciones que no se opongan a esta ley, me supongo que subsiste la disposición que exige el pago de un impuesto de cinco pesos por hectárea. Se me ha explicado que es probable que la Secretaría de Hacienda estudiará este punto, y creo que si se dictara pronto una decisión definitiva respecto al mismo, serviría para calmar muchos temores que existen por parte de los productores de petróleo. Como usted sabe, para el desarrollo económico de los recursos petroleros, va a serle necesario a todo productor contar con un gran número de acres de terrenos de reserva, con el objeto de que el negocio sea estable y permanente, y una cuota fuerte sobre los terrenos no explotados hace que resulte demasiado alto el costo actual de la producción. Los petroleros están muy preocupados con la perspectiva de esta cuota, y si es posible apaciguar sus temores, aconsejaría que se hiciera.
- (d) Entiendo que habrá una disposición en el reglamento que tendrá por objeto facilitar el traspaso de acciones de un accionista anterior a un accionista nuevo. El procedimiento respectivo de esta disposición debe elaborarse cuidadosamente, para que les sea posible a las compañías extranjeras darles las

instrucciones debidas a sus accionistas.

En nuestra entrevista anterior, expresó usted la opinión de que lo que excitaba la oposición era más bien el temor respecto a los títulos que el temor de la ley. Con el objeto de apaciguar ese temor, o al menos de hacer una declaración pública que demostrara una intención definida de obrar con justicia, quizá convendría establecer una disposición reglamentaria al efecto de que cualquiera persona que tenga un derecho adquirido con anterioridad a 1917 deberá presentar su solicitud de confirmación, junto con los documentos probatorios que considere convenientes, y de que en el caso de que no hubiere oposición, y de que dichos documentos probatorios demostraren un derecho adquirido de buena fe dentro de la ley, deberá otorgarse la concesión respectiva, debiéndose resolver cualquier conflicto de derechos de acuerdo con el fallo de los tribunales. Comprendo perfectamente que cualquiera declaración a este respecto debería resguardar al Gobierno de la manera más cuidadosa de las reclamaciones de derechos espurios, y que también debería asegurarles la protección a los derechos adquiridos de buena fe, pero parece que en la explicación respectiva podrían emplearse palabras un poco menos formidables y más específicas que las de "legalmente adquirido".

Como usted sabe, cuando se trata de determinar los principios legales en los países anglosajones, los fallos que hayan determinado la interpretación y la aplicación de la ley en casos anteriores constituyen la autoridad dominante. En los países latinos, empero, a la autoridad del escritor de un libro de texto, a quien se le supone docto en su materia, se le concede el mismo peso que a los fallos de los tribunales en la jurisprudencia anglosajona. Creo que de estas dos ideas distintas ha surgido, en gran parte, la imposibilidad de convencer a la una o a la otra parte respecto de la legalidad o justicia de todas las disposiciones de estas dos leyes. Al tratar de explicar estos puntos en los Estados Unidos, se me presentarán casi las mismas preguntas y se me pedirá que cite las autoridades respectivas, de la misma manera que se pedirían en

-9-

una controversia legal en los Estados Unidos. En vista de la falta de autoridades de la misma especie que aquéllas a que recurriríamos en los Estados Unidos, creo que la cuestión debe discutirse principalmente desde el punto de vista de la justicia que le asiste, y de la cual, como ya he dicho, estoy plenamente convencido.

En muchas de las sugerencias que he hecho, he tomado por sentado que, al expedirse los reglamentos, podrá hacerse que éstos abarquen, en una forma apropiada y legal, muchos de los puntos que he sugerido, aunque es posible que haya asumido con demasiada amplitud la facultad para tratar el asunto de esa manera.

Lamento si me he propasado de los deseos de usted en estas observaciones, o si, en las indagaciones hechas en las Secretarías, he parecido criticador. No he tenido la intención de ser criticador, pero creí que usted deseaba que expresara mis ideas después de considerar la materia, y que sólo me era posible hacer resaltar los puntos o conseguir las respuestas a los argumentos adoptando una actitud más o menos contraria.

Me tomo la libertad de acompañar a la presente una copia de una sinopsis que he hecho en inglés de cada una de las dos leyes, en la creencia de que quizá puedan servirle a usted de algo en la discusión con los representantes de las compañías petroleras.

Aprecio profundamente la oportunidad que se me ha dado de estudiar la materia, y espero sinceramente que pueda ayudar a que las leyes sean justamente consideradas y comprendidas.

De usted muy respetuosamente,

(Firmado) Chas. A. Frueauff.

ANÁLISIS DE LA LEY DE EXTRANJERÍA.

C. ZONAS PROHIBIDAS: Por lo que respecta al Dominio Directo sobre tierras o aguas.

(a) En lo sucesivo, los extranjeros no podrán adquirir el dominio directo, tampoco lo podrán adquirir o poseer las sociedades mexicanas de las que formen parte extranjeros (artículo 12), pero podrán celebrar con tratos de arrendamiento o adquirir otros derechos, por largos plazos, pa ra objetos industriales, petroleros, así como para otros que no sean agrícolas (artículo 10). En lo sucesivo, será ilegal toda adquisición por un extranjero de una participación en una sociedad mexicana que posea tal dominio.

(b) Los derechos (es decir, el dominio directo sobre tierras o aguas, o las acciones o la participación en las sociedades que tengan tal dominio directo) legalmente adquiridos con anterioridad a la vigencia de la ley podrán subsistir hasta la muerte del propietario, tratándose de una persona física, o hasta la disolución de la sociedad (de cualquier clase que sea), tratándose de una persona moral (artículo 52), y, en el se gundo caso, sin tomar en consideración si ésta se ha constituido por un período perpetuo. Si la sociedad se ha constituido por un período limi tado, pero en una jurisdicción en la cual se permite la extensión de la duración de una sociedad, en los casos de disputa, los tribunales tendrán que determinar si, conforme a esta disposición, dicha extensión es una continuación de la duración o si se crea con ello una nueva sociedad.

(c) 1. En el caso de existir el dominio directo adquirido antes de la vigencia de la ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores les dará a los herederos el permiso para heredarlo, bajo la condición de que, dentro de un plazo de cinco años a contar de la fecha de la muerte del autor de la herencia, dicho dominio directo se transmita a una persona capacitada para poseerlo (artículo 62).

2. En el caso de la adquisición por una persona extranjera (ya sea física o moral) después de la vigencia de la ley, pero conforme a un derecho que realmente existía con anterioridad a dicha vigencia, la Secretaría de Relaciones podrá dar el permiso para la adjudicación, con sujeción a la misma condición respecto a la transmisión (artículo 62). La razón por la cual esto se hace facultativo es que le sea posible a la Secretaría investigar si el derecho preexistente fue adquirido de buena fe.

3. Si no se transmiten tales bienes antes de la muerte del poseedor ni dentro del referido plazo de cinco años, el Gobierno rematará dichos bienes, entregando los productos del remate al dueño afectado (artículo 82).

(d) Tratándose de los derechos adquiridos antes de la vigencia de esta ley, deberá hacerse una manifestación de los mismos ante la Secretaría dentro del plazo de un año (artículo 72). Los tribunales fallarán en las disputas que surjan respecto a tales derechos.

(e) Las personas que tengan derechos adquiridos con anterioridad, en virtud de la posesión de acciones en una sociedad mexicana (o en virtud de una participación de otra especie en cualquier sociedad mexicana que no sea sociedad anónima) que tenga tal dominio directo, podrán conservar los hasta su muerte (artículo 52), o los podrán conservar sus herederos durante un plazo de cinco años (artículo 62), después del cual tendrán que transmitirlos a persona capacitada (artículo 12), sin tener que hacer ningún convenio en considerarse como nacionales.

2. LAS SOCIEDADES ANÓNIMAS MEXICANAS QUE POSEAN FINCAS RÚSTICAS:

(Sólo desde 1917 ha habido una restricción que les prohíbe a las sociedades extranjeras y a las sociedades comerciales mexicanas (sociedades anónimas) poseer fincas rústicas.)

(a) En lo sucesivo, ninguna sociedad civil ni de otra especie, consti-

tuída conforme a las leyes mexicanas, que tenga accionistas extranjeros, podrá adquirir fincas rústicas, sin que dichos accionistas hagan convenio en considerarse como nacionales (artículo 2^a).

(b) En lo sucesivo, ninguna sociedad civil ni de otra especie, constituida conforme a las leyes mexicanas, podrá adquirir fincas rústicas, si tal adquisición les diere a los extranjeros un 50% o más del interés total de dicha sociedad civil o de otra especie (artículo 3^a). El interés total dependerá de la estructura financiera de cada sociedad que solicite el permiso respectivo.

(c) Las personas extranjeras que posean actualmente más de un 50% de las acciones o del interés total de una sociedad anónima o de otra especie, constituida conforme a las leyes mexicanas, o de una sociedad anónima extranjera, que haya adquirido legalmente el dominio directo, podrán continuar, sin que tengan que hacer convenio en considerarse como nacionales, poseyendo dichas acciones o interés hasta su muerte, tratándose de personas físicas, o por diez años a contar de la promulgación de la ley, tratándose de personas morales (artículo 4^a).

(d) No quedan afectados los contratos de colonización de tierras celebrados con anterioridad a la vigencia de esta ley (artículo 4^a).

(e) Los extranjeros que hayan adquirido dichas acciones con anterioridad a la vigencia de esta ley, o las sociedades anónimas extranjeras que tengan algún derecho de los que son materia de la misma, adquirido con anterioridad a dicha vigencia, deberán hacer una manifestación dentro de un plazo de un año (artículo 7^a). Las manifestaciones relativas a las acciones pueden ser presentadas por las sociedades anónimas mismas.

(f) Las personas extranjeras (ya sean físicas o morales) que hayan tenido, con anterioridad a la vigencia de esta ley, menos de un 50% de las acciones o del interés total de cualquiera sociedad civil o de otra especie, constituida conforme a las leyes mexicanas, que posea fincas rústicas, podrán, tratándose de personas físicas, conservarlo hasta su muerte (artículo 5^a), o lo podrán conservar sus herederos durante los cinco años

subsiguientes a ésta (artículo 62), sin hacer ningún convenio en considerarse como nacionales, pero deberán hacer tal convenio, ya sea entonces o antes, para que puedan continuar poseyendo dicha minoría de acciones o dicha menor parte del interés total. Si la persona extranjera que presente la minoría de las acciones o la menor parte del interés total es una sociedad anónima constituida en perpetuidad, podrá conservar la posesión en perpetuidad.

3. EL DOMINIO DIRECTO SOBRE TIERRAS Y AGUAS (NO UBICADAS EN LAS ZONAS PROHIBIDAS, Y EXCEPTUÁNDOSE LAS FINCAS RÚSTICAS CON FINES AGRÍCOLAS) (ARTÍCULO 22), Y LAS CONCESIONES DE EXPLOTACIÓN DE PETRÓLEO, MINAS Y AGUAS EN TODO EL TERRITORIO DEL PAÍS, YA SEA EN O FUERA DE LAS ZONAS PROHIBIDAS (ARTÍCULO 22):

(1) Podrán ser adquiridos en lo sucesivo por individuos extranjeros, al hacer convenio en considerarse como nacionales, pero no podrán ser adquiridos por sociedades anónimas extranjeras (artículo 27 de la Constitución).

(2) Podrán ser adquiridos en lo sucesivo por una sociedad mexicana en la cual los extranjeros tengan aun el 100% del interés total, con tal que éstos hagan convenio en considerarse como nacionales, o que, en el caso de una sociedad anónima por acciones, la disposición a este efecto quede incluida en los estatutos de la sociedad y se imprima o estampe en las acciones del capital social, y entonces dichas acciones podrán ser adquiridas por otros extranjeros, pero éstos estarán sujetos a las condiciones del referido convenio.

(3) Los individuos extranjeros, las sociedades anónimas extranjeras, o los extranjeros que tengan acciones o una participación en las sociedades anónimas o de otra especie, constituidas conforme a las leyes mexicanas, que tengan, respectivamente, el dominio directo sobre tierras o aguas (que no estén situadas en las zonas prohibidas, y exceptuándose las fincas rústicas con fines agrícolas) o que posean legalmente concesiones de explotación de minas, petróleo, aguas, o de otra especie, ad-

quiridas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, podrán, tratándose de personas físicas, conservarlas hasta su muerte, sin tener que hacer convenio en considerarse como nacionales (artículo 5º), o las podrán conservar los herederos durante los cinco años subsiguientes a la muerte del autor de la herencia (artículo 6º), pero deberán hacer tal convenio, ya sea entonces o antes, para que puedan continuar conservándolas. Si la persona extranjera que tenga dichos derechos es una sociedad anónima constituida en perpetuidad, podrá conservarlos en perpetuidad.

(4) Los extranjeros que posean tal dominio directo o tales concesiones, o tales acciones o tal participación en las sociedades mexicanas que posean dicho dominio o dichas concesiones, adquiridos con anterioridad a la presente ley, deberán presentar una manifestación a dicho efecto dentro de un plazo de un año, o, de lo contrario, perderán su status de anterioridad; es decir, después de dicho plazo de un año, en el caso de que no hayan presentado dicha manifestación, para poder continuar conservando sus derechos, tendrán que hacer convenio en considerarse como nacionales, de la misma manera que los extranjeros que adquieran tales derechos después de la vigencia de la misma ley.

40

ANÁLISIS DE LA LEY DEL PETRÓLEO.

- Artículo 1.^a. Desde 1917, el dominio directo de los hidrocarburos, conocidos como petróleo, le corresponde a la Nación.
2. El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y en lo sucesivo la explotación del petróleo sólo podrá efectuarse conforme a la ley y sus reglamentos.
3. La industria petrolera, en todos sus ramos, exceptuándose el de la venta, es de utilidad pública, y, por lo tanto, gozará del derecho de dominio eminente.
4. Los mexicanos, las sociedades civiles y comerciales mexicanas, así como los extranjeros (con tal que hagan convenio en ser considerados como nacionales), pero no las sociedades anónimas extranjeras, podrán obtener concesiones petroleras. Los extranjeros podrán ser tenedores de un porcentaje ilimitado de las acciones de dichas sociedades mexicanas, con tal que hagan convenio en considerarse como nacionales.
5. Ningún gobierno o soberano extranjero podrá poseer, ya sea directa o indirectamente, una participación en tal concesión.
6. Todo lo relativo a la industria petrolera es de la exclusiva jurisdicción federal. La venta no está comprendida en ésta.
7. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo otorgará concesiones de exploración y vigilará que se cumplan las obligaciones en ellas estipuladas, de conformidad con las siguientes bases:
 - I. - La concesión será otorgada por la Secretaría, y dentro de los tres meses el concesionario celebrará con los superficiarios convenios para la ocupación de la superficie, en los cuales se estipulará la compensación respectiva.
 - II. - En caso de desacuerdo, la Secretaría podrá actuar como árbitro para

determinar lo conducente, si ambas partes convienen en ello, pero, en caso contrario, el Ejecutivo Federal resolverá la ocupación y expropiación de la superficie, de conformidad con las necesidades de la industria petrolera, debiendo el concesionario constituir una fianza que garantice la indemnización a que tenga derecho el superficiario por daños y perjuicios. La ley no especifica cuál es la autoridad que deberá determinar en definitiva la monta de la indemnización.

III. - El concesionario deberá rendir a la Secretaría informes trimestrales del progreso de sus trabajos.

IV. - Cada dos años, la Secretaría convocará a una junta para que determine los límites de las "zonas exploradas". Esta junta estará integrada por un representante de la misma Secretaría, uno de la Secretaría de Hacienda, y otro de las empresas petroleras. Después de que hayan sido determinadas las "zonas exploradas", las concesiones de exploración otorgadas en lugares diversos, durante los dos años siguientes, tendrán la indicación de "zona nueva".

V. - La concesión de exploración se otorgará por un período determinado, y durante este período y los tres meses subsiguientes el concesionario tendrá el derecho exclusivo de presentar solicitud de concesión de explotación de fundos dentro de la zona explorada.

VI. - Dentro de un mes después de haberse otorgado la concesión de exploración, el concesionario deberá hacer un depósito de garantía, la monta del cual será fijada por la Secretaría, en relación con la importancia y extensión de la concesión.

VII. - Duración de las concesiones de exploración.

VIII. - El beneficiario de una concesión de exploración tendrá derecho de preferencia para obtener una nueva concesión, hasta por cinco años, sobre la misma zona, siempre que haya cumplido con todas las obligaciones contraídas, pero no podrá obtener más de una prórroga semejante.

IX. - La prioridad de una solicitud, en igualdad de circunstancias, da de

recho de preferencia.

8. Las concesiones de explotación se otorgarán previa solicitud, y darán de recho para captar y aprovechar el petróleo. La prioridad de una solicitud, en igualdad de circunstancias, da derecho de preferencia. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo otorgará concesiones de explotación y vigilará que se cumplan las obligaciones en ellas estipuladas, de conformidad con las siguientes bases:

I. - Si el concesionario no es a la vez propietario de la superficie, deberá ceder al superficiario como mínimo el cinco por ciento de la producción bruta.

II. - Dentro de la zona de explotación, el concesionario tendrá derecho a establecer todas las instalaciones que requieran la extracción, la conducción y el almacenamiento.

III. - Fuera de la zona concedida, el concesionario podrá obtener concesiones para tender oleoductos, construir caminos y aprovechar las aguas federales, sujetándose a lo que dispongan las leyes relativas.

IV. - Las concesiones de explotación en "zona nueva", después de que ésta haya sido determinada por la junta de representantes, a que se refiere la fracción IV del artículo 7^a, disfrutarán, durante el período que deberá fijar la misma junta, de un descuento en el impuesto de producción, cuyo importe deberá ser fijado por la repetida junta, al mismo tiempo que ésta determine los límites de las zonas exploradas.

V. - La explotación de una zona concedida no podrá interrumpirse, a no ser que sea por causa justificada a juicio de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

VI. - El Ejecutivo Federal reglamentará la explotación para evitar el agotamiento prematuro de los pozos.

VII. - La duración de una concesión de explotación no será mayor de treinta años. Al término de ella, si se han cumplido todas las obligaciones,

podrá concederse una nueva concesión de explotación en la misma zona al mismo concesionario, pero las condiciones podrán ser distintas. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo establecerá el número de agencias suficientes, en los lugares necesarios, a fin de que reciban y tramiten las solicitudes de concesiones petroleras dentro de la zona de explotación; en ésta, las concesiones de exploración sólo podrán otorgarse a los beneficiarios de las concesiones de explotación.

9. OLEODUCTOS.

La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo otorgará concesiones para establecer oleoductos de uso público o de uso privado. Los primeros se utilizarán para transportar el petróleo de quien lo solicite, y los segundos, para transportar el petróleo del concesionario.

Estas concesiones se sujetarán a las siguientes bases:

- I. - Las concesiones de oleoductos de uso público se otorgarán a quienes satisfagan los requisitos del artículo 4^a.
- II. - Las concesiones para oleoductos de uso público, además de darle al concesionario el derecho para la expropiación a que se refiere la fracción II del artículo 7^a, serán estimuladas concediendo las franquicias que permita la Constitución.
- III. - Sólo los beneficiarios de las concesiones de exploración, de explotación o refinación, podrán obtener concesiones de oleoductos de uso privado.
- IV. - Las concesiones de oleoductos de uso privado darán derecho a los beneficiarios para obtener servidumbres de paso y acueducto, pero no les darán ningún derecho para la expropiación.
- V. - Los oleoductos satisfarán los reglamentos relativos a su explotación.
- VI. - No se permitirá la construcción de oleoductos para cargar barcos en mar abierta.

VII. - Tanto los oleoductos públicos como los privados tendrán la obligación de transportar el petróleo del Gobierno Federal, hasta en un 20% de la capacidad de los mismos.

VIII. - La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo expedirá periódicamente tarifas para el transporte del petróleo por oleoductos, oyendo previamente a los interesados.

10. REFINERÍAS Y PLANTAS DE APROVECHAMIENTO DE GAS.

La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo otorgará concesiones para establecer refinerías y plantas de aprovechamiento de gas, de acuerdo con las siguientes bases:

I. - Se otorgarán a quienes reúnan los requisitos establecidos en el artículo 42.

II. - Los concesionarios se sujetarán a los reglamentos locales de higiene, seguridad y policía.

III. - La Federación estimulará la industria de la refinación del petróleo y el aprovechamiento de gas.

11. CONCESIONES PETROLERAS EN TERRENOS PÚBLICOS.

Las concesiones petroleras en terrenos públicos se otorgarán en la forma prescrita por esta ley, y el concesionario le pagará al Gobierno la indemnización correspondiente por el uso de la superficie, de acuerdo con los reglamentos, además del tanto por ciento de los productos brutos que marque la concesión respectiva. En las concesiones se especificará que no se entorpecerán los servicios públicos.

12. CONCESIONES OTORGADAS POR EL EJECUTIVO, ANTES DE LA VIGENCIA DE ESTA LEY.

Las concesiones otorgadas por el Ejecutivo, de acuerdo con leyes anteriores, serán confirmadas sin gasto alguno, pero se sujetarán a las disposiciones de esta ley. (Desde 1917, estas concesiones han contenido una disposición que permite esto.)

13. DENUNCIOS HECHOS ANTES DE LA VIGENCIA DE ESTA LEY, PERO DE ACUERDO CON LOS DECRETOS DE 31 DE JULIO, 8 Y 12 DE AGOSTO DE 1918.

I. - Si el título no ha llegado a expedirse, pero no se ha presentado ninguna oposición, las concesiones respectivas se otorgarán conforme a esta ley.

II. - Si existió oposición y el título no ha llegado a expedirse, tan pronto como la objeción haya sido resuelta con arreglo a los decretos, se otorgará la concesión, en los términos de esta ley, a quien la hubiere obtenido.

14. DERECHOS ADQUIRIDOS ANTES DE LA VIGENCIA DE ESTA LEY.

Se confirmarán sin gasto alguno, mediante concesiones otorgadas conforme a esta ley, los derechos siguientes:

I. - Los que se deriven de terrenos en que se hubieren comenzado los trabajos de explotación antes del 1º de mayo de 1917.

II. - Los que se deriven de contratos celebrados con superficiarios con fines expresos de explotación. Las confirmaciones a que se refiere la fracción I se limitarán a cincuenta años desde la fecha en que hubiese comenzado la explotación, y las a que se refiere la fracción II, a cincuenta años desde la fecha de la celebración de los contratos.

III. - Los de los dueños de oleoductos y refinerías que estén trabajando actualmente en virtud de autorización expedida por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

15. SOLICITUDES DE CONFIRMACIÓN.

Las solicitudes de confirmación a que se refieren los artículos 12 y 14 de esta ley se presentarán dentro del plazo de un año contado de la fecha de la vigencia de esta ley, y, en el caso de no presentarse, no tendrán efecto alguno contra el Gobierno Federal los derechos cuya confirmación no se haya solicitado.

16. El Ejecutivo designará zonas de reserva en terreno libre.

17. CAUSAS DE CADUCIDAD.

Las concesiones caducarán por las siguientes causas:

I. - La falta de trabajos regulares, en la forma prescrita en esta ley.

II. - La infracción del artículo 5º.

III. - No constituir los depósitos de garantía que establecen las fracciones II y VI del artículo 7º.

IV. - La falta de pago de los impuestos.

18. Las demás infracciones serán castigadas con multas.

19. Se consideran mercantiles todos los actos de la industria petrolera. Todos los puntos no previstos por esta ley se regirán por el Código de Comercio, y de modo supletorio por el Código Civil del Distrito Federal.

20. Habrá igualdad de condiciones por lo que respecta a la aplicación de todos los impuestos. El Ejecutivo podrá exigir que los impuestos se enteren en especie o en moneda. Los Estados en los cuales estén ubicados los fundos petroleros tendrán una participación no menor del 10% del impuesto de producción, y tratándose de terrenos baldíos, el Estado participará además de un 30% de lo que corresponda al Gobierno como superficiario. Los Municipios en cuya jurisdicción estuvieren situados los pozos de petróleo recibirán cuando menos el 10% de lo que toque a los Estados. Los causantes pagarán directamente a los Estados la participación que corresponda a éstos y a los Municipios.

21. Los concesionarios se someterán a las medidas que tome el Poder Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 28 de la Constitución, para regular los precios.

22. Se faculta al Ejecutivo Federal para expedir todas las disposiciones reglamentarias de esta ley.

TRANSITORIOS.

1. La ley comenzará a regir desde la fecha de su promulgación.
 2. Se derogan todas las disposiciones anteriores que se opongan a esta ley.
 3. Los reglamentos en vigor, siempre que no se opongan a la presente ley, subsistirán mientras se expidan los nuevos con sujeción a ella.
-