

## CAPÍTULO CUARTO

### EXPROPIACIÓN

La expropiación es uno de los riesgos más temidos por los inversionistas en los países receptores de capital. México ha destacado entre los países en proceso de desarrollo por haber hecho uso de esta institución con firme determinación. Su acción en este sentido, en materia de petróleo, de grandes extensiones de tierra, ha sido mal interpretada en los países proveedores de capital e injustamente atacada.

La expropiación aparece no como un instrumento de combate, sino como un factor de justo equilibrio dirigido a la propiedad privada que en no lejanas épocas fue considerada como el torrente sanguíneo que alimentaba y sostenía a toda la estructura social. Sin embargo, las exageradas concepciones individualistas han sido superadas, y día tras día se afirma como verdad categórica la primacía del interés general sobre el interés egoísta del individuo. Así, la expropiación que antes de la segunda mitad del siglo XIX se desarrollaba dentro de un perímetro limitado, ha ensanchado sus fronteras y dentro del interés público que es presupuesto indispensable de esta institución, han quedado comprendidos nuevos motivos como la expropiación por razones higiénicas, estéticas, deportivas, científicas o de simple "conveniencia social".<sup>151</sup>

Los presupuestos de la expropiación son los siguientes:

- a)* La transferencia de una cosa del patrimonio del expropiado al del expropiante;
- b)* La transferencia opera en forma coactiva;
- c)* Se fundamenta en razones de utilidad pública, interés social, etcétera;
- d)* Exige indemnización al expropiado;
- e)* Debe sujetarse al procedimiento legal establecido al efecto.<sup>152</sup>

En la actualidad, la inmensa mayoría de las constituciones del mundo establecen el derecho indiscutible que tiene el poder público para expropiar la propiedad privada por causas de interés social.

La Constitución Política de México establece en el artículo 27 el régimen general de la expropiación en nuestro país. El proceso deriva

<sup>151</sup> González Aguayo, Leopoldo, *op. cit.*, p. 421.

<sup>152</sup> González Aguayo, Leopoldo, *op. cit.*, p. 421.

de dos nociones básicas: *a)* por causa de utilidad pública, y *b)* mediante indemnización. Este último enunciado ha sido objeto de numerosos ataques desde que la Constitución de 1917 fue dictada. En razón de que la Constitución anterior de 1857 apuntaba que la expropiación sólo procedería siempre y cuando existiera una "previa" indemnización. El texto actual elude esta última característica, con lo que la expropiación en México ha recibido una nueva proyección.

No obstante los amplios lineamientos directrices a los que obedece la expropiación en nuestro país, no ha sido utilizada en forma irreflexiva e irracional en contra de la inversión extranjera. Cuando éstas han sido afectadas ha sido siempre siguiendo los imperativos que un sano desenvolvimiento económico nos ha hecho adoptar. Un ejemplo claro lo tenemos en el proceso de nacionalización que experimentó la industria eléctrica durante el régimen del licenciado López Mateos; en él las acciones que estaban en manos de extranjeros fueron adquiridas en una forma cordial mediante el consentimiento de los inversionistas y a través de un precio elevado.

Las expropiaciones mexicanas han sido severamente atacadas en el orden internacional. A raíz de la expropiación petrolera de 1938 existió una interesante controversia sobre este problema entre los gobiernos inglés y mexicano. Los Estados Unidos de Norteamérica manifestaron también su inconformidad con la expropiación y propusieron a nuestro país someter este conflicto a un arbitraje internacional.<sup>153</sup> México no aceptó tal propuesta por dos razones fundamentales. La primera, es que su experiencia histórica lo ha convertido en un celoso defensor de su soberanía y no puede admitir que sea sometido a la competencia de tribunales internacionales lo que considera por disposición expresa de sus leyes sometido a su competencia doméstica. La segunda, de carácter político y económico, es que el régimen del presidente Cárdenas estimó como un supremo interés nacional la reivindicación de la riqueza petrolera y se negó terminantemente a aceptar cualquier sugerición que pudiera conducir a un estado de cosas parecido a la antigua situación, es decir, que las bases de la riqueza nacional estuvieran bajo el control de los intereses extranjeros.

Respecto a la polémica que con el gobierno inglés sostuvo el gobierno mexicano, se pretendieron enarbolar los principios de estricto respeto a la propiedad privada. Tales argumentaciones no tuvieron éxito en razón de que en la evolución que ha sufrido la propiedad privada ha perdido su antiguo carácter sagrado.

<sup>153</sup> Cuéllar, Alfredo B. *Op. cit.*, p. 471.

El gobierno inglés envió una nota el 21 de marzo de 1938 al gobierno mexicano en la que condenaba la acción de este último por expropiar las empresas donde existía capital inglés, y calificaba dicha medida como una verdadera confiscación. Acusaba también al Estado Mexicano de incurrir en denegación de justicia y por lo mismo, de violar los principios de Derecho Internacional Público. El 20 de abril, el gobierno inglés envió una segunda nota en la que ratifica sus protestas y enarbola una serie de argumentaciones referentes a la expropiación de las empresas en cuestión.

El 27 de abril se publicó la nota de contestación del gobierno mexicano en el que rechaza todos y cada uno de los puntos de la protesta inglesa. En lo relativo al punto de denegación de justicia, el gobierno mexicano señaló que el caso se encontraba todavía "sub-judice" y que "ningún gobierno puede alegar la existencia de una denegación de justicia cometida contra sus nacionales, mientras éstos no hayan agotado todos los recursos legales; es decir, mientras los Tribunales del país no hayan dicho la última palabra, pues de no aceptarse esta tesis, cualquier acto que se suponga puede dañar a un extranjero, daría motivo a la intervención de su gobierno, lo que significaría menosprecio al sistema judicial del país, violando de ese modo los más fundamentales principios de igualdad entre los Estados que el Derecho Internacional señala.

Sólo hay denegación de justicia, como el mismo término indica, cuando la justicia ha sido mal o erróneamente declarada o se ha impedido o hecho imposible su declaración. En el caso que se discute ni existen esas circunstancias, ni el gobierno se ha apartado en modo alguno de la equidad o de las reglas habituales establecidas por el Derecho Internacional, ni los accionistas de la Compañía Mexicana de Petróleo 'El Águila, S.A.' han sufrido menoscabo en su patrimonio, ya que esa empresa será debidamente indemnizada".

El jurista norteamericano Payson S. Wild<sup>154</sup> hizo una sólida defensa de la postura asumida por el gobierno mexicano. Decía, que elevar a la propiedad privada como norma primera y fundamental de un sistema económico ha sido la suposición de la mayoría de los abogados internacionalistas norteamericanos. Esta suposición está reflejada en el tono confidencial y dogmático de las notas americanas, pero nosotros sostenemos —agrega el internacionalista— el criterio de que se trata de una suposición que en el pasado tuvo una validez considerable, pero que

<sup>154</sup> Wild, Payson S. "International Law and Mexican Oil", en: *The Quarterly Journal of International Relations*, April 1939; citado por Cuéllar, Alfredo B., *op. cit.*, p. 423.

hoy en día no puede ser afirmada como una regla de Derecho Internacional. Concluye diciendo: "Parafraseando la cuestión según el estilo de la famosa sentencia Lotus, ¿existe alguna regla de Derecho Internacional que prohíba a México apoderarse de la propiedad privada sin un pago inmediato y diferido? La contestación debe ser negativa."

Hemos estimado pertinente hacer referencia a la controversia originada por la expropiación petrolera, por ser en la historia económica de México la más significativa y la de mayor trascendencia. Sus efectos, en el ámbito internacional y en el interno, no se concretan únicamente a la reacción favorable o a la respuesta combativa, sino a logros diferentes que cristalizan, dentro de la evolución de los conceptos y las instituciones en más justas nociones y realidades. Así, dentro de la esfera internacional la expropiación mexicana del petróleo tuvo grandes repercusiones:

I. Constituyeron<sup>155</sup> el punto de partida de las nuevas concepciones en esta materia, al olvidar los antiguos lineamientos de protección a la propiedad privada y al reclamar para ella nuevos planteamientos de interés colectivo.

II. Antes de estas expropiaciones se pretendía supeditar las atribuciones soberanas de un Estado a la tutela de los más poderosos. El concepto de utilidad pública no tenía valor, en tanto no fuera apreciado y aceptado por el gobierno extranjero.

III. En lo que respecta a la indemnización, ha quedado aceptado que la fórmula de "pronta, adecuada y efectiva", debe establecerse en el derecho interno, "no en el derecho de gentes, en donde nunca tuvo un significado específico".<sup>156</sup>

Podemos concluir que las nuevas directrices que orientan a la figura de la expropiación en el plano internacional, tuvieron un vigoroso apoyo en la tesis y en la postura que en 1938 sostuvo el Estado Mexicano.

<sup>155</sup> Sepúlveda, César. "Desarrollo y movimiento del Derecho Internacional desde 1942", en: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XIV, núm. 54, México, abril-junio de 1964, pp. 322 y ss.

<sup>156</sup> Sepúlveda, César, *op. cit.*, pp. 322 y ss.