

ES ANTICONSTITUCIONAL LA EXPROPIACION PETROLERA Y LA DE LOS FERROCARRILES.*

Análisis del Instituto de Estudios
Económicos y Sociales.

En virtud de la expropiación de los bienes de las compañías petroleras y la de los Ferrocarriles Nacionales de México, el Ejecutivo de la Unión creó dos deudas, que tendrá que pagar la nación. El hecho de que el monto de la indemnización, tanto el correspondiente a las compañías petroleras como la suma que tenga que pagarse a los accionistas de los Ferrocarriles Nacionales, es indefinido, no modifica el hecho de que la nación ha contraído deudas que tendrá que pagar, en el caso de las compañías petroleras, “en efectivo y en un plazo que no excederá de diez años”, según lo expresó el propio decreto de expropiación; y en el caso de los ferrocarriles, en forma que todavía no se determina; pero resulta que el Ejecutivo no tiene facultades para crear deudas que deban ser pagadas por la nación, ni para mandar pagar éstas, sin autorización previa del Congreso de la Unión, pues de acuerdo con el artículo 73 constitucional, fracción VIII, es el Congreso el único facultado “para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para conocer y mandar pagar la deuda nacional”.

Cierto es que los decretos de expropiación aludidos se expidieron con apoyo en la Ley de Expropiación, que concede al Ejecutivo facultad para decretar ésta por conducto del organismo administrativo correspondiente, involucrando dentro de esa facultad la de señalar el monto de la indemnización; y cierto es que la Constitución, en su artículo 89, concede al Ejecutivo, entre otras facultades, la de “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”; pero es evidente que el presidente de la República sólo podrá ejecutar

las leyes expedidas por el Congreso, si dicha ejecución no está supeditada o subrogada a los preceptos constitucionales, pues, en este caso, para hacer uso de dicha facultad, necesitaría llenar primordialmente el formulismo que los preceptos constitucionales en cuestión le señalan.

En otras palabras, si bien es cierto que la Ley de Expropiación manifiesta en su artículo 19 que “el importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio”, por otra parte, de acuerdo con la fracción VIII del artículo 73 constitucional, solamente el Congreso podrá autorizar todas aquellas operaciones que se relacionen con la deuda nacional, aparte de los pagos que ya hubiere autorizado el Congreso al aprobar los presupuestos de egresos. De esto resulta que el Ejecutivo no puede crear una deuda ni puede mandar pagar ésta, sin la previa autorización del Congreso.

Que el Ejecutivo carece en lo absoluto de facultades para disponer del erario nacional, si no es con estricta sujeción al presupuesto de egresos previamente aprobado por la Cámara de Diputados, es por todos sabido; y tratándose de cantidades fuera de ese presupuesto, y muy especialmente tratándose de empréstitos o deudas extranjeras, necesita contar con la aprobación previa del Congreso de la Unión, que es el único facultado para contraer deudas que deba pagar la nación. Si la Ley de Expropiación concede al Ejecutivo facultades que la Constitución le veda, esto únicamente demuestra la inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación.

Careciendo, pues, el Ejecutivo de las facultades necesarias, no puede ordenar a la Secretaría de Hacienda que pague la correspondiente indemnización a las compañías afectadas, sin contar antes con la autorización expresa del Congreso de la Unión. Si el Ejecutivo, basado en una ley anticonstitucional, como es la Ley de Expropiación, así lo ordenara, se extra-

*Revista *Hoy*, 2 de julio de 1938

limitaría en sus funciones, y todos los actos derivados de esa extralimitación no podrían menos que ser tachados, asimismo, de anticonstitucionalidad.

Es evidente que si el Ejecutivo no cuenta con la aprobación previa del Congreso, puede darse el caso de que el monto de la indemnización fijada por el propio Ejecutivo no sea aprobado subsecuentemente por el Congreso de la Unión. Si la indemnización fuera aprobada en todas sus partes, según lo recomiende el Ejecutivo, entonces la expropiación pudiera no resultar objetable, aunque al profundizarse en el asunto, de todas maneras debe apreciarse que el Ejecutivo ha carecido de las facultades necesarias para crear las deudas a que se ha hecho referencia.

Mas pasemos por alto sutilezas jurídicas, ante concreciones de mayor trascendencia. Supongamos que el Congreso de la Unión no aprobara la indemnización, ya sea total o parcialmente. ¿Cuál sería en este caso la situación en que quedaría colocado el Ejecutivo, cuál la situación de la persona afectada con la expropiación, y cuál, finalmente la tan traída y llevada Ley de Expropiación?

La respuesta es obvia. El Ejecutivo quedaría en una falsa posición, que probablemente lo obligaría a vetar la resolución del Congreso; pero esto constituiría únicamente un compás de espera, ya que el Congreso podría ratificar su decisión y entonces el Ejecutivo se vería forzado a aceptar la resolución del Congreso como inapelable, y tal vez tendría que devolver los bienes expropiados, pagando, además, las reclamaciones resultantes de la expropiación por los daños y perjuicios que se hubieran producido, en tanto que la Ley de Expropiación quedaría tocada, como en rigor lo está, de una gran falta de consistencia y de una acción limitativa, la cual hasta hoy se ha tratado de olvidar, haciéndola pasar como legal en aras de un llamado patriótico silencio, que fundamentalmente más bien pudiera basarse en el temor, conveniencia, adulación, o falta de conocimiento, de quienes deberían haber opinado con toda independencia de criterio.

La Ley de Expropiación fué formulada durante el ambiente político que imperó en años pasados, cuando la acción del Poder Legislativo estaba supeditada a la voluntad del Poder Ejecutivo; pero estamos palpando ya que la realidad puede ser otra, puesto que el Poder Legislativo ha iniciado vigorosamente una etapa de acción clara y definida, y por primera vez empieza a sentirse realmente responsable de sus actos y a expresar sus opiniones, aun cuando ellas sean en contra de las ayer sagradas e inobjectables opiniones del Ejecutivo; y esto ocurre precisamente en los momentos en que la Ley de Expropiación constituye la piedra de toque de uno de los más graves y complejos problemas nacionales.

Es, pues, preciso, darnos cuenta cabal de lo inadecuado de la Ley de Expropiación, y de que si queremos que ella subsista, debe adaptarse en todo y por todo a los conceptos medulares de nuestra Constitución, la cual, muy a pesar de los arranques oratorios que se dejan oír nada menos que en el recito de la Representación Nacional, está muy lejos de ser un fantasmón a través del cual fácilmente puede pasar el capricho o el interés de los hombres en el poder.

Y en cuanto a la situación de las personas afectadas, en los casos concretos de las expropiaciones de las compa-

ñías petroleras y de los ferrocarriles, y que en ambos casos son intereses extranjeros, surge el problema de la responsabilidad que puede tener el deudor, cuyo deudor en dichos casos es el Estado, es la nación.

Para que un deudor pueda considerarse legalmente obligado respecto a su acreedor, es preciso que la deuda haya sido creada con todas las formalidades legales de rigor; y el acreedor solamente podrá considerar como buena la garantía que se le otorgue para el pago de una deuda cuando se llenen todos los requisitos constitucionales, y no hay duda que, como requisito primordial, debería haberse obtenido la previa aprobación del Congreso de la Unión, pues de otro modo la deuda creada y todas las garantías que el Ejecutivo pudiera ofrecer, carecen de base desde el momento en que el Ejecutivo no ha tenido facultades para crear la deuda y tampoco las tiene para mandarla pagar.

Una deuda, como en los casos citados, que está únicamente respaldada por la firma del Ejecutivo, carece de validez, no tiene fuerza legal y es anticonstitucional.

El día de mañana, cuando se termine el gobierno del señor general Lázaro Cárdenas, con toda razón otro régimen podría negarse a reconocer una deuda que en rigor no ha contraído la nación mexicana, puesto que el Congreso no ha facultado al Ejecutivo para crearla ni para pagarla.

Probablemente podrá argüirse que si bien es cierto que el Ejecutivo ha creado las deudas aludidas con un valor indeterminado, podrá más tarde determinar su monto, y entonces se podrá someter éste a la aprobación del Congreso de la Unión; pero el que se tratara más tarde de solucionar la falta de autorización, recabando dicha autorización subsecuentemente, no destruye el argumento de su falta de constitucionalidad original, puesto que la autorización debería haber sido previa y no subsecuente; y esto supone, además, que el Congreso aprobará en todas sus partes el monto de la indemnización y no objetará la expropiación misma.

Después de todo, quién sabe si no haya sido mejor que antes de que la nación asuma definitivamente una pesadísima carga, que empobrecería al país al tenerse que pagar la indemnización, el asunto llegue a ser discutido en el Congreso, para que con más calma se examinen los variadísimos aspectos del problema que dejaron de considerarse, al haberse expedido, con gran precipitación, el decreto en virtud del cual se expropió de sus bienes a las compañías petroleras. Así, en lugar de dejar una medida de tal trascendencia, al solo criterio del Ejecutivo, podrá ser discutida ampliamente por los únicos que tienen derecho a crear deudas que la nación deba pagar.

Y que el Ejecutivo tiene la intención de someter a la consideración del Congreso la forma de pago y el monto de la indemnización, para que éste los apruebe sin objetarlos, no hay la menor duda. Esto se desprende de las propias palabras del señor presidente de la República, expresadas a los senadores que lo entrevistaron, durante el mes de julio del año próximo pasado, con objeto de expresarle el respaldo de ese Cuerpo Colegiado por su decisión de expropiar los ferrocarriles. En esa ocasión, el señor presidente les dijo lo siguiente:

“Por lo que hace al pago de las acciones de los Ferrocarriles en manos de extranjeros, ya la Secretaría de Hacienda está haciendo el correspondiente estudio para determinar la mejor forma, la que no comprometa al país, en que habrán de pagarse esas acciones. Cuando esté terminado este estudio, EL EJECUTIVO TENDRA OPORTUNIDAD DE PONERLO A LA CONSIDERACION DE LOS COMPONENTES DE LAS CAMARAS DEL CONGRESO, PARA QUE LO DISCUTAN Y SUGIERAN LAS MODIFICACIONES QUE ESTIMEN PERTINENTES”.

A declaración de partes, relevo de prueba; la facultad expropiatoria es, pues, cuestionable, dubitativa y está sujeta a las rectificaciones o ratificaciones que el Congreso determine. Al Congreso, hasta ahora, para nada se le ha tomado su parecer, a pesar de que, como ya dijimos, él es quien debe autorizar previamente al Ejecutivo en todo lo relativo a la creación y pago de las deudas que asuma la nación. Declaraciones de solidaridad y adhesión a la política del Ejecutivo no son autorizaciones que puedan surtir un efecto legal.

Lo que se desea hacer notar en este artículo, es que en el momento preciso de decretarse la expropiación petrolera y la de los ferrocarriles, el señor presidente de la República carecía de facultades para asumir, a nombre de la nación, el compromiso de pagar las indemnizaciones correspondientes; y que por esta razón los decretos expropiatorios relativos están incompletos y carecen de fuerza legal, al no haberse llenado los requisitos constitucionales necesarios.

Es preciso que todas las leyes y las disposiciones que en ellas se apoyan, sean todo lo honradas y justas que reclama la dignidad y el buen nombre de México. Expropiarse, en buena hora, si las necesidades nacionales, sociales y económicas, así lo exigen; pero hágase esto después de un estudio sereno y desapasionado, y expídanse las disposiciones relativas de acuerdo con los rígidos moldes de alta ética que deben normar todos los actos de una nación respetable y responsable.

Dentro de estos indiscutibles conceptos, sólo cabe la aplicación de la actual Ley de Expropiación, si la Constitución se reforma ampliando las facultades del Ejecutivo o restringiendo las del Congreso; o bien podría posponerse o dilatarse la acción expropiatoria, y especialmente la ocupación de los bienes expropiados, hasta hacerla posterior al juicio respectivo, ya que el artículo 27 constitucional exige un procedimiento judicial y una previa orden de los Tribunales correspondientes para que la ocupación se lleve a cabo; en tanto que, mientras no se modifique la Constitución en el sentido señalado, es decir, ampliando las facultades del Ejecutivo o restringiendo las del Congreso es esencial, para que la nación pueda legalmente asumir el pago de la indemnización correspondiente, que el Ejecutivo reciba la previa autorización del Congreso de la Unión, salvo el caso único de que el Ejecutivo se encontrare investido de facultades extraordinarias, en los términos que expresa el artículo 29 constitucional.

Por otra parte, lo dicho anteriormente no es sino un aspecto adicional del problema de la constitucionalidad o falta de ella, de la Ley de Expropiación, y la de los dos decretos expedidos aparentemente de acuerdo con sus preceptos, pero sin apego siquiera a la propia ley en que deberían apoyarse.

En la demanda de amparo interpuesta por las compañías petroleras se señalaron tantas otras violaciones constitucionales, que no será posible, si realmente se llega a obrar con entero apego a la ley, que no se dé la razón a quien la tiene. En la demanda de amparo se incluyeron cuatro capítulos de violaciones, conteniendo, el primero, cuatro conceptos de violación; el segundo, otros cuatro; el tercero, seis; y el cuarto, ocho violaciones, todas tan claras, que sólo el juez Manuel Bartlett Bautista pudo fallar en la forma como lo hizo.

Y justamente, el tenor de la sentencia dictada por dicho señor juez primero de Distrito, muestra la forma como obró para llegar a conclusiones tan ambiguas y aun contradictorias, como las que fueron emitidas en la sentencia pronunciada por él con fecha 6 de junio actual. Su método fué el desvirtuar constantemente el concepto de las violaciones expresadas, alterando substancialmente los actos aludidos, y ocupándose, no de las cuestiones que le fueron planteadas, sino de las diversas interpretaciones que él les dió. La lectura de la sentencia pronunciada por el juez Bartlett en el amparo 342/38 contra la Ley y el Decreto de Expropiación, convencerá a cualquier abogado del cargo que aquí hacemos con respecto a dicha sentencia.

Toca ahora a la Suprema Corte de Justicia resolver, en último análisis, sobre el importantísimo caso de la expropiación petrolera; y si se atienden las sugerencias contenidas en este breve estudio, el Congreso de la Unión no permitirá que se le haga a un lado, y abordará con valentía y patriotismo el estudio del mismo problema, ya que el Congreso es el único capacitado para imponer a la nación la pesadísima carga del pago de una indemnización que agotaría los recursos de capital de que pudiera disponerse para llegar a alcanzar la verdadera independencia económica de México, en vez de hacer que su vida económica realmente dependa de intereses extranjeros a los que deberán pagárseles enormes sumas en efectivo, sin más beneficio para el país, si a éste pudiera llamársele tal, que las propiedades de las empresas petroleras sean administradas burocráticamente, impidiendo, tal vez para siempre, que la iniciativa privada vuelva a ocuparse en nuestro país, no sólo de todo negocio relacionado con la industria del petróleo, sino de todo aquel que signifique la inversión de fuertes capitales extranjeros y aun nacionales que se dediquen a fomentar el desarrollo industrial de México.