

O como lo ha declarado la Suprema Corte del estado de Pennsylvania "El derecho de expropiación, facultad soberana e inherente, da a la legislatura el control de la propiedad privada por causa de utilidad pública, y por regla general queda a juicio del legislador determinar qué cosa es de utilidad pública".³⁸

Además se dice, y con razón que ninguna definición general sobre el grado requerido de utilidad pública puede expresar con claridad el mandamiento constitucional sobre este punto particular, puesto que en cada caso depende de una cuestión de orden público. El alcance de la palabra es flexible y no se limita a lo que puede ser considerado como de utilidad pública en determinada época, sino que por el contrario, puede considerarse como aquello que comprende una utilidad que interesa al público en general, o a una parte del mismo, en contraposición con lo que sólo puede interesar a uno que otro individuo particular. Algunos tribunales norteamericanos han sido tan amplios en la interpretación liberal de la facultad expropiatoria, que declaran al efecto que *utilidad pública* (*public use*) es sinónimo de *beneficio público*, *uso público* o *ventaja pública*, y que todos estos conceptos justifican el ejercicio de ese poder para fomentar el interés público; especialmente cuando están de por medio intereses de magnitud considerable, y el propósito al usar de esta facultad es que los recursos naturales e intereses de la localidad se desenvuelvan en el mayor grado posible en bien de la colectividad.³⁹

Una investigación histórica, dice un estadista, demuestra que el significado de la expresión "utilidad pública" tiene un desarrollo constante. A medida que la sociedad adelanta, sus demandas sobre el individuo aumentan y cada demanda es una nueva utilidad a que los recursos del individuo pueden quedar afectos. El escritor Tiedeman, en su obra *State and Federal control of persons and property*, dice:

Las complicaciones en constante aumento de la civilización moderna han obligado a que la facultad de expropiación sea aplicada a otras utilidades distintas de los fines públicos o de Gobierno, y el alcance de la expresión *utilidad pública* se ha extendido en el transcurso de los tiempos para abarcar estas nuevas aplicaciones de esa atribución de tal manera que en la actualidad el término es sinónimo de *bien público*.⁴⁰

Estos mismos escritores reconocen que muchas cosas son consideradas como de utilidad pública en la actualidad que no eran clasificadas como tales hace unos veinticinco o cincuenta años, y puede acontecer, como muy probable, que

³⁸ Pittsburgh vs. Scott, I. Pa. 309.

³⁹ Véase: Suprema Corte de los Estados Unidos: Clark vs. Nash, 198 U.S. 361; Douglass vs. Bynes, 59 Fed. 29; Suprema Corte del estado de Nueva York; In re Burns, 155 N.Y. 23. En igual sentido la mayoría de los tribunales de los demás estados de la Unión Americana.

⁴⁰ Tiedeman, *State and Federal control of persons and property*, pp. 692-694.

en un futuro no muy lejano muchas cuestiones que ahora se reputan de interés privado, por las condiciones que cambian y evolucionan constantemente, se convertirán en asuntos de beneficio público.

En fin, los tribunales norteamericanos consideran que todo acto que sea de interés nacional, tiene que ser necesariamente de utilidad pública, como también lo es "toda utilidad que satisface una gran exigencia o necesidad pública".⁴¹

Debe además consignarse qué tribunales norteamericanos han sustentado la tesis de que "aun la simple conveniencia del Estado o de sus habitantes" justifica plenamente el ejercicio de la facultad de que nos venimos ocupando.⁴²

XIII. EL DESARROLLO DE LAS RIQUEZAS NACIONALES DE UTILIDAD PÚBLICA

De sumo interés para el problema actualmente planteado en México es, asimismo, la tesis apuntada por los tribunales norteamericanos en estos términos: "La propiedad se expropia por causa de utilidad pública, conforme al mandamiento constitucional que declara que no debe ser ocupada por causa de utilidad pública, sin indemnización, cuando tal acto tiene por objeto fomentar el interés público, y tiende a desarrollar las riquezas naturales del Estado".⁴³

O en estas otras palabras: "el Estado puede legislar, teniendo en cuenta sus intereses, recursos y necesidades naturales, de modo que estos intereses y recursos reciban el mayor impulso posible para beneficio común, siendo las leyes de carácter general".⁴⁴

Algunas constituciones estatales de la Unión Americana declaran de *utilidad pública* todo acto que tenga por objeto el *desarrollamiento de los recursos materiales del Estado*. En la aplicación de este precepto constitucional, dicen los tribunales norteamericanos, "no es necesario que el público tenga un interés directo, y el hecho de que el fin principal sea una utilidad de carácter privado y de que sólo resulte de un modo indirecto el beneficio para el pueblo en general del acrecentamiento de la riqueza y desarrollo de los elementos naturales, no es de ninguna importancia".⁴⁵

De manera que no sólo lo relativo a carreteras, ferrocarriles, telégrafos, teléfonos, servicio de aguas, fuerza hidráulica, irrigación, canales, navegación, atarjeas, drenajes, puertos, muelles y demás construcciones materiales, queda

⁴¹ Matter of League Island, 1 Brewst (Pa.) 524; Lancey vs. King Country, 15 Washington 99; Cilmer vs. Lime Point, 18 California 229; Allen vs. Jay, 60 Maine 124.

⁴² Suprema Corte del estado de Pennsylvania: Pittsburgh vs. Scott, 1 pág. 309.

⁴³ Fallo de la Suprema Corte del estado de Utah: Nash vs. Clark, 27 Utah 158. Confirmado por la Suprema Corte de los Estados Unidos: 198 U.S. 361.

⁴⁴ Suprema Corte del estado de Arizona: Cury vs. Goodwin, 3 Atiz. 255.

⁴⁵ Suprema Corte del estado de Idaho: Blackwell Lumber Co. vs. Empire Mill Co., 28 Ida. 556.

comprendido en la categoría de utilidad pública, sino también, y muy principalmente, en la época moderna, la conservación, desarrollo y aprovechamiento público de las riquezas naturales de la nación.

Dentro de esta última categoría figuran el uso y aprovechamiento de las minas en general, y de la producción y consumo del petróleo, gas y fuerza eléctrica.

La jurisprudencia norteamericana es muy precisa sobre este particular. Así, por ejemplo, en aquellos estados de la Unión en donde la minería constituye una industria principal, se tiene plenamente reconocido que la explotación y aprovechamiento de las minas es de utilidad pública y que, por tanto, la propiedad privada puede ser ocupada para esos fines.⁴⁶

*La producción, transporte y consumo del petróleo y gas natural son también de utilidad pública y la suministración al público de este combustible es de beneficio común, de modo que la aplicación del derecho de expropiación para mantener este servicio público, es perfectamente legítimo.*⁴⁷ La Suprema Corte del estado de Indiana, refiriéndose a esta misma materia, dijo en una ejecutoria que

el servicio de suministrar gas natural a las ciudades es de carácter público, para el cual se puede expropiar la propiedad privada, conforme al derecho de expropiación. Los bienes empleados para ese objeto están destinados a un fin de utilidad pública y están sujetos al control y reglamentación por el Estado, quien puede delegar ese control, total o parcialmente, a los municipios en cuanto concierne a los bienes destinados a ese fin dentro de sus jurisdicciones. Este derecho de control que posee el Estado y que puede ser delegado, como ya se ha dicho, comprende, asimismo, la facultad de fijar las tarifas máximas que puede cobrar el concesionario, a menos de que el Estado o la municipalidad estén incapacitados en virtud de alguna disposición en la concesión o permiso otorgado que equivalga a un contrato.⁴⁸

Igualmente por lo que respecta al servicio de luz y fuerza eléctricas, el Derecho Constitucional de los Estados Unidos establece que la facultad de expropiación por causa de utilidad pública puede ser libremente ejercitado en relación con la construcción y mantenimiento de plantas generadoras de electricidad para que suministren al público en general el servicio de luz, calefacción y fuerza motriz. En otras palabras, la producción y distribución de la energía eléctrica, como las relativas a los combustibles minerales entre el público en general y no únicamente para determinados individuos, constituyen

fines de utilidad pública indiscutibles que justifican la expropiación de las propiedades de las personas.⁴⁹

XIV. LA EXPROPIACION ES CUESTION EXCLUSIVAMENTE POLITICA, SIN INTERVENCION JUDICIAL

Las normas generales del Derecho Constitucional que se distinguen de las particulares que puedan existir en algunas jurisdicciones o conforme a ciertas leyes posteriores, establecen que el ejercicio de la facultad de expropiación por causa de utilidad pública es materia netamente política, de la exclusiva competencia del poder público, sin ninguna intervención del Poder Judicial. Acerca de este punto fundamental, dice Cooley en su obra citada:

La autoridad para determinar en todo caso si es necesario permitir el ejercicio de esta facultad debe dejarse al propio Estado; y la cuestión es siempre de carácter estrictamente político, sin que sea necesaria ninguna audiencia respecto a los hechos o cualquiera otro procedimiento judicial, y [agrega] las partes interesadas no tienen ninguna garantía constitucional para ser oídas sobre esta cuestión a menos de que la Constitución del Estado clara y expresamente reconozca y establezca tal procedimiento. Según los principios generales, la decisión final queda reservada al Poder Legislativo del Estado; y si se turna la cuestión a cualquier tribunal para su fallo, la remisión y la oportunidad para ser oído en juicio es asunto de mero favor y no de derecho. El Estado no tiene ninguna obligación de establecer el procedimiento para una contienda judicial sobre la cuestión de que se trata.⁵⁰

La jurisprudencia de la Suprema Corte norteamericana y la de todos los demás jueces y tribunales de ese país firmemente sostienen también que a menos de que haya mandamiento expreso que claramente disponga otra cosa, la conveniencia y necesidad de emplear la facultad de expropiación es una cuestión de orden político y no jurisdiccional, de tal manera que lo que en esta materia disponga el Poder Legislativo del Estado es definitivo y no puede ni siquiera ser revisado por los tribunales. Esta regla es absoluta y no admite más limitación que el registro de que el legislador, al decretar lo relativo a la expropiación, también disponga que se pague una indemnización

Por vía de ilustración vamos a referir un caso concreto sobre esta cuestión resuelto por la Suprema Corte de los

⁴⁶ Bynes vs. Douglass, 83 Fed. 45; Bayton Gold, etc. Min. Co. vs. Soewell, 11 Nevada 394.

⁴⁷ Calor Oil, etc., Ci. Vs. Withers, 141 Kentucky, 489; People vs. Stephens, 62 California 269; In re Beering, 93 New York 361.

⁴⁸ Rushville vs. Rushville Natural Gas Co., 132 Indiana 575.

⁴⁹ Suprema Corte de los Estados Unidos: Mt. Wernon-Woodberry Cotton Buck Co. vs. Alabama Interstate Power Co., 240 U.S. 30; Poutal Tel. Cable Co. vs. Oregon Short Line R. Co., 114 Fed. 787. La jurisprudencia de la casi totalidad de los tribunales estatales es uniforme en el mismo sentido.

⁵⁰ Cooley, *op. cit.*, pp. 777-778.

Estados Unidos. Se planteó en él lo relativo a la constitucionalidad de una ley expedida por la legislatura del estado de Nueva York, la que, para agrandar el parque Adirondack del mismo estado, daba a una junta oficial el derecho de expropiar las tierras que fueren necesarias, sin más requisitos que un acuerdo o resolución escrita de la junta señalando las propiedades afectadas, acuerdo que se notificaría a los propietarios, y en el concepto de que la autoridad podía desde luego tomar posesión del inmueble expropiado. Con posterioridad a la expropiación misma, la ley en cuestión concedía acción a los propietarios que no estuvieren conformes con el monto de la indemnización que les ofreciera la junta para reclamar en el plazo de dos años el pago de la compensación ante la Corte de Reclamaciones en dicha entidad. La constitucionalidad de la ley se hacía consistir, entre otros conceptos, en que según los principios del Derecho Constitucional, a los propietarios de bienes expropiados debe dárseles la oportunidad de controvertir la validez de la expropiación antes de que ésta sea consumada por las autoridades correspondientes. En su fallo la Corte rechaza este argumento y declara lo siguiente:

La regla general es en el sentido de que la necesidad o conveniencia de expropiar los bienes de los particulares para un fin público no es materia de competencia judicial, sino una cuestión que debe ser determinada por el poder legislativo del gobierno, y éste es el caso evidentemente cuando el Estado expropia para sus propios fines. ¿Cómo van a poder los particulares ocurrir a los tribunales pidiéndoles que éstos revisen los fundamentos conforme a los cuales haya obrado el Estado, en ausencia de una disposición legislativa que tal cosa permita?⁵¹

Cuando el Congreso o legislatura delega el poder de expropiar los bienes de las personas a otros órganos y funcionarios, o a empresas e individuos particulares, pues ya vimos más arriba que tal delegación es perfectamente legítima, al mismo Congreso incumbe definir, dentro de la atribución potestativa que tiene, cuándo proceden las expropiaciones y con qué requisitos deben llevarse a cabo para garantizar un uso juicioso y discreto de esta facultad, como también corresponde al Poder Legislativo precisar, cuando lo juzgue conveniente, hasta qué grado debe expropriarse la propiedad privada por causa de utilidad pública, o la extensión que deba ser afectada o su ubicación; en fin, puede designar los bienes en concreto que hayan de tomarse. En todos estos casos, repetimos, la determinación que dicten los legisladores del Estado no es recurrible ante los tribunales.

Si la facultad de determinar en qué casos deben hacerse las expropiaciones la delega el Congreso en las leyes respectivas a los órganos o autoridades encargadas de efectuarlas, según expusimos en capítulo anterior, la orden de

expropiación decretada en tales casos por estas autoridades es, asimismo, concluyente e inatacable judicialmente.⁵²

XV. LA INDEMNIZACION

Recordamos aquí nuevamente que el texto de la Quinta Enmienda de la Constitución Federal de los Estados Unidos, simplemente prohíbe que sea ocupada la propiedad privada para un fin público *sin una justa compensación*, de donde se deduce *a contrario sensu* la facultad del Gobierno de la Unión para decretar la expropiación para fines públicos *con indemnización*; pero sin que la ley fundamental textualmente requiera que el pago sea previo o simultáneo.

La casi totalidad de las constituciones de los estados de la Unión consagran la misma garantía empleando términos muy parecidos, pues cabe advertir que la enmienda citada sólo es aplicable en el orden federal y no en el régimen interno de cada entidad federativa.

Así, pues, conforme al Derecho Constitucional positivo norteamericano, es cierto que el ejercicio de la facultad de expropiación está condicionado al derecho que la Constitución confiere al propietario de los bienes expropiados “a una indemnización”; pero es igualmente cierto que según la norma predominante de ese mismo Derecho, no es requisito de esta garantía el que el pago de la indemnización sea anterior o coetáneo.

Y es curioso advertir que todavía hay estados de la Unión Americana, como Carolina del Norte, por ejemplo, en los que las constituciones locales no contienen texto expreso que prohíba al Estado apoderarse de la propiedad privada para un fin público sin indemnización, así como que los tribunales locales de los estados de Delaware y Nueva Hampshire han sustentado la tesis de que a falta de ese texto expreso en la ley fundamental no existe una norma general fundada en la justicia natural conforme a la cual exista el derecho a la indemnización.⁵³

La doctrina y jurisprudencia, como en seguida vamos a ver, determinan de una manera incontrovertible que no es requisito constitucional, salvo texto expreso en contrario, el de que la indemnización deba ser previa a la expropiación o simultánea, sino que puede ser posterior.

Sobre este tema trascendental dice, y con mucha razón, el tratadista Cooley que se viene citando: “el momento en

⁵² Jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos y demás tribunales federales: Shoemaker vs. U.S., 147 U.S. 282; Secombre vs. Milwaukee, etc., R. Co., 23 Wallace (U.S.) 108; Cincinnati vs. Louisville, etc., R. Co. 233 U.S. 390; Adirondack R. Co. vs. New York, 176 U.S. 335; U.S. vs. Jones, 119 U.S. 477; Mississippi, etc. Boom Co. vs. Patterson, 98 U.S. 403; U.S. vs. C. Neill, 198 Federal 677; Sears vs. Akron, 38 S. Ct. 245; U.S. vs. Chondler-Dumbar Water Power Co., 229 U.S. 53. La jurisprudencia de los tribunales locales es amplísima y en el mismo sentido; por vía de ejemplo: People vs. Smith 21 New York 595; Long vs. Pennsylvania R. Co. 9 Lanc Bar (Pa.) 98; Bennet vs. Marion, 106 Iowa 628; Lynch vs. Forbes, 161 Massachusetts 302.

⁵³ Wilson vs. Baltimore, etc. R. Co., 5 Del Ch. 524; Quimby, 54 N. H. 590.

⁵¹ Adirondack R. Co. vs. New York, 176 United States Reports 335, reproducida más adelante.

que la indemnización debe efectuarse depende de los preceptos particulares de la Constitución del Estado. En algunos de los estados, por mandamiento constitucional expreso, la indemnización debe hacerse antes de que se expropie la propiedad".⁵⁴

Y aquí cabe recordar que si bien es cierto que la Constitución del Estado mexicano, de 1857, expresamente ordenaba que la propiedad de las personas no podía ser ocupada sino previa indemnización, también lo es que el artículo 27 de la actual Constitución mexicana no contiene ese requisito imperativo, sino simplemente manda que las expropiaciones se hagan mediante indemnización.

Con más precisión Cooley agrega en su obra esta categórica afirmación:

"Cuando la propiedad es expropiada directamente por el Estado, o por una municipalidad autorizada al efecto por el mismo Estado se ha decidido repetidamente que no es esencial para la validez de la ley que establezca el ejercicio del derecho de expropiación, el que disponga que se efectúe la indemnización antes de la ocupación misma". A continuación el jurisconsulto referido cita abundantísima jurisprudencia de los tribunales norteamericanos de la que se deriva la doctrina acabada de reproducir.⁵⁵

Sobre el punto que ahora se examina, y que es a no dudarlo la cuestión fundamental de la expropiación, procede que hagamos una exposición y un análisis completo de esa jurisprudencia. Como el derecho para expropiar por causa de utilidad pública la propiedad privada, según se ha expresado ya, puede legalmente ser ejercitado por el poder público y por particulares en los casos previstos por las leyes, se distinguen desde luego dos situaciones jurídicas diversas: 1) cuando la expropiación la ejecuta el Estado por conducto de sus órganos y funcionarios, y 2) cuando la ejecutan empresas o individuos particulares.

Ya se dijo y se repite que de acuerdo con la regla general, a falta de una disposición expresa constitucional que lo exija, no es necesario, en el primer caso previsto, que cuando el Estado o sus órganos representativos expropien los bienes de las personas por causa de utilidad pública paguen la indemnización correspondiente con anterioridad al acto expropiatorio, si el Estado ha ordenado que se pague una indemnización y establecido los medios o recursos adecuados para que los propietarios afectados sean debidamente indemnizados del valor de sus propiedades. No es requisito constitucional el previo pago o que éste sea garantizado por parte del Gobierno, según la jurisprudencia norteamericana, en aquellos casos en que la Constitución, aun cuando exija que el pago sea previo, expresamente exima de tal obligación al poder público y a sus órganos, o cuando el precepto correspondiente limita este requisito a aquellos casos en que la expropiación la llevan a cabo "empresas particulares".⁵⁶

Debe hacerse resaltar que cuando es el propio Gobierno Federal quien ocupa la propiedad de las personas a título de expropiación para fines públicos, los tribunales federales han establecido clara y terminantemente el principio que en tales casos no es necesario bajo ningún concepto un pago previo.⁵⁷

Conforme a la jurisprudencia que se examina, hay una gran distinción entre la expropiación de bienes llevada a cabo por órganos del Estado y la efectuada por empresas o individuos particulares cuya responsabilidad necesariamente se considera más precaria e incierta. Así, por ejemplo, cuando se expropien bienes para un fin público por la autoridades municipales, ya no digamos por las nacionales, quienes responden legalmente al propietario del valor de su propiedad afectada, se dice que el patrimonio propio del municipio sirve de garantía o de fondo especial al que puede recurrir el propietario para el pago de su indemnización, según lo disponga la ley relativa, con absoluta seguridad. Por consiguiente, creen los tribunales norteamericanos, y así lo han declarado, que en los términos acabados de expresar, esto es, sin pago de ninguna especie anticipado, sino con la sola responsabilidad de quien expropia los bienes, se cumple absolutamente con la garantía constitucional de que la propiedad privada no debe ser expropiada sin una justa indemnización.⁵⁸

Nótese, pues, que cuando la expropiación la decreta y ejecuta el poder público representado por cualquiera de sus órganos, la garantía constitucional relativa al pago de la indemnización correspondiente se satisface desde luego y sin necesidad de que el Estado otorgue una garantía o haga entrega del dinero anticipadamente, con el simple hecho de que la autoridad en la ley de la materia ponga a disposición del propietario interesado un recurso legal para que promueva el pago de la compensación "aun cuando la promoción del recurso y su cumplimiento le infieran gastos que necesariamente, en todos los casos, reducirá y en algunos otros absorberá el importe total de la indemnización que se le fije", según dijo el Supremo Tribunal de Apelación del estado de Nueva York.⁵⁹

Debe consignarse una tesis todavía mucho más extraordinaria y que ha sido sostenida por numerosos tribunales norteamericanos: Se ha dicho que aun cuando textualmente la Constitución requiera el pago previo de la indemnización de una manera general, que tampoco es necesario a pesar de esta disposición expresa que el pago del importe de la indemnización se haga anticipadamente cuando la expropiación por causa de utilidad pública la lleva a cabo el Estado o sus órganos representativos, pues aun en este caso y dada la solvencia que siempre se presume a favor del

⁵⁴ Cooley, *op. cit.*, p. 813.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos: *Crozier vs. Fried Krup*, etc., 224 U.S. 290; *Adirondack R. Co. vs. New York*, 176 U.S. 335; *Sweet vs. Rachel*, 159 U.S. 380.

⁵⁷ *Great Falls Mfg. Co. vs. Garland* 25 Federal 527.

⁵⁸ *Smeaton vs. Martin*, 57 Wisconsin 364.

⁵⁹ *Chapman vs. Gates*, 54 N.Y. 132.

Estado, el requisito constitucional de pago previo no reza con él ni con sus diversas autoridades políticas.⁶⁰

Efectivamente,

se presume la solvencia del Estado y de sus órganos municipales —según acertadamente afirmó el Supremo Tribunal del estado de Kansas— a falta de prueba que demuestre lo contrario. Cuando la ocupación se lleva a cabo por un órgano gubernamental del Estado el crédito público con la facultad de cobrar impuestos que lo respalda proporciona una garantía bastante del cumplimiento de la obligación de pagar la indemnización correspondiente. En consecuencia, cuando el Estado obra directamente o por conducto de un órgano municipal, todo lo que se requiere es que se otorgue un recurso que pueda ser promovido por el dueño de los bienes afectados para la fijación y pago de la indemnización.⁶¹

En la segunda de las dos situaciones anteriormente señaladas, esto es, cuando la expropiación por causa de utilidad pública se realiza por empresas o individuos particulares, es claro que si la Constitución textualmente ordena que la indemnización se pague antes de la ocupación, en ningún caso pueden tales personas prevalerse del derecho que la ley les otorga si no satisfacen el importe de los bienes expropiados previamente. Pero nótese que aun en este caso de expropiación por particulares (como por empresas de ferrocarriles y otras semejantes a quienes la ley les otorga esa facultad) de acuerdo con la tesis predominante, si la Constitución o leyes orgánicas relativas no lo exigen expresamente, tampoco es necesario que el pago u ofrecimiento de pago sea previo o simultáneo al acto de expropiación, siendo bastante con que se cree un procedimiento adecuado por el que pueda el propietario de los bienes o derechos expropiados obtener el pago de la indemnización sin una tardanza notoriamente injustificada.

Según esta tesis, la garantía constitucional que dispone que las propiedades de las personas no deben expropiarse sin una indemnización, no requiere que ésta sea pagada antes de que se ocupen los bienes de que se trata, y tampoco veda al Poder Legislativo que autorice las expropiaciones antes de efectuar el pago mismo de la indemnización.

La Suprema Corte Federal, entre otros tribunales norteamericanos, es nada menos la que categóricamente ha asentado esta doctrina de Derecho Constitucional.⁶² Igualmente

los demás tribunales federales y un gran número de los pertenecientes a los diversos estados de la Unión Americana.⁶³

XVI. APLICACION DE LA REGLA DE QUE LA INDEMNIZACION NO TIENE QUE SER PREVIA

La Suprema Corte de los Estados Unidos ha afirmado la doctrina, en cuatro importantísimas ejecutorias reproducidas en seguida, que son constitucionales y perfectamente válidas las leyes o decretos expropriatorios que autorizan la ocupación de la propiedad privada antes del pago de la indemnización correspondiente y obligan al propietario afectado a instituir procedimientos especiales para la fijación de su indemnización y el pago posterior de la misma.

1. Nos referimos en primer lugar a la ejecutoria dictada por la Suprema Corte Federal norteamericana en el juicio Cherokee nation vs. Southern Kansas R. Co.⁶⁴ Este juicio, fallado en última instancia por la Corte mencionada fue provocado precisamente por una ley expedida por el Congreso Federal con fecha 4 de julio de 1884, en virtud de la cual se facultaba al ferrocarril "Southern Kansas, R. Co." para que expropiara la extensión de tierra que fuera necesaria para el derecho de vía, estaciones, líneas telegráficas, etc., situada en territorio ocupado por la tribu de los Cherokee.

El ferrocarril quedaba autorizado para proceder desde luego a la ocupación de las tierras expropiadas, disponiendo la ley que a falta de un acuerdo con los propietarios la indemnización la fijarían tres comisionados que serían designados por el Presidente de los Estados Unidos y dándose además a las partes interesadas un recurso ante los tribunales contra la resolución de dichos comisionados, en caso de que las primeras no estuvieren conformes con el monto fijado.

La tribu india, por conducto de sus autoridades, promovió juicio oponiéndose al procedimiento, porque consideraba que la ley citada era violatoria de la garantía constitucional según la cual no debe expropiarse un bien sin justa compensación, ya que permitía a la empresa ferrocarrilera la ocupación de las tierras sin que pagara previamente ninguna indemnización.

La Suprema Corte norteamericana, al resolver que la referida ley era constitucional y el procedimiento expropriatorio perfectamente legítimo, declaró en los considerandos de la sentencia textualmente:

Se afirma además que la Ley del Congreso viola la Constitución en cuanto a que no provee que se pague una indemnización al quejoso antes de que la empresa

⁶⁰ Hubell vs. Des Moines, 173 Iowa 55; People vs. Michigan Sothen R. Co., 3 Michigan 496; State Park vs. Henry, 38 Minnesota 266, State Highway Comer vs. Ch. A. R. Bersburb, etc. Co., 242 Pennsylvania 171, y varias otras ejecutorias semejantes.

⁶¹ St. Joseph, etc. R. Co., vs. Hiawatha, 95 Kansas 471.

⁶² Sweet vs. Rachel, 159 U.S. 380; Cherokee Nation vs. Southern Kansas R. Co., 135 U.S. 641.

⁶³ Benedict vs. New York City, 98 Federal 789; Davis vs. Port Arthur Channel, etc., Co. 87 Federal 512; Hawkins vs. Lawrence, 8 Blakf 266, Indiana; Kough vs. Darcey, 11 New Jersey I., 237; Lehigh Valley R. Co. vs. McFarlan, 31 New Jersey Eq. 706; Long Island R. Co. vs. Jones, 151 App. Div. (Nueva York) 407; In re Pawtucket, etc., Grade Crossing Comm. 36 Rhode Island 200.

⁶⁴ Véase: *United States Reports*, t. 135 p. 741 y *Lauyers's edition*, t. 34, p. 295.

demandada ocupara dichas tierras para construir su vía en ellas. Esta objeción que se formula contra la ley no puede sostenerse. La Constitución declara que la propiedad privada no debe ser ocupada “para un fin público sin justa compensación”. No ordena ni manda que se pague la indemnización realmente antes de la ocupación de la tierra que haya de tomarse. Pero el propietario tiene el derecho de que se provea de una manera razonable, cierta y adecuada, lo relativo al pago de la indemnización antes de que sea perturbado en su posesión. En cuanto a si una disposición determinada es suficiente para asegurar la indemnización a la cual tiene derecho, conforme a la Constitución, es a veces una cuestión difícil.⁶⁵

2. Aludimos en seguida a una segunda pronunciada por la misma Suprema Corte en el juicio Sweet vs. Rachel.⁶⁶ También en este caso se planteó en última instancia ante el primer tribunal de los Estados Unidos la constitucionalidad de una ley expedida el 1º de junio de 1867 por la legislatura del estado de Massachusetts, que facultaba al ayuntamiento de la ciudad de Boston para que expropiara, con fines de salubridad pública, tierras con todas las construcciones y demás accesiones que en ellas hubiere, sin más requisito que proceder desde luego a tomar posesión de las mismas e inscribir, dentro de los 60 días subsecuentes, en el Registro de la Propiedad, una descripción de los terrenos afectados con una declaración suscrita por el alcalde de la ciudad en el sentido de que los bienes se ocupaban en cumplimiento de lo dispuesto por el decreto respectivo y en el concepto de que tales bienes entraían desde luego al dominio de la municipalidad.

En cuanto al pago de la indemnización, la Ley expresamente disponía que toda persona que se considerara con algún derecho en las tierras expropiadas “quedaba en libertad, durante un año a partir de la fecha en que las mismas fueron expropiadas”, para instaurar una acción en los tribunales locales demandando la fijación y el pago de los daños o indemnización correspondiente.

En vista de esta disposición, la principal cuestión examinada en el caso que nos ocupa fue la constitucionalidad de la mencionada ley por cuanto a que “no ordenaba que se pagara una indemnización a los propietarios de los bienes afectados, con anterioridad a la expropiación de los mismos por el ayuntamiento”. Entrando a considerar esta cuestión en su sentencia, la Suprema Corte de los Estados Unidos expuso:

¿Pero acaso debe en efecto ofrecerse o pagarse la indemnización antes de esa ocupación o expropiación? ¿No es suficiente, para que se cumplan los requisitos constitucionales, con que se provea debidamente lo relativo a la indemnización?

Las constituciones de algunos de los Estados expresamente exigen que primero se pague la indemnización al

propietario antes de que pueda nacer el derecho a favor del público. Pero ni la Constitución de Massachusetts ni la de los Estados Unidos contienen una disposición semejante. La primera simplemente ordena que el propietario “recibirá una compensación razonable”, la segunda, que no se tomará la propiedad privada para un fin público “sin justa compensación”. Una razonable y una justa compensación tienen el mismo significado.

En el caso Haverhill Bridge Props. vs. Essex Country Commrs. 103 Massachusetts 120, dijo la Corte: “La obligación de pagar una indemnización adecuada por la ocupación de la propiedad privada es inseparable del ejercicio de la facultad expropiatoria. La ley que otorgue esta facultad debe proveer que se pague una indemnización, y un procedimiento efectivo para precisar su importe. *No es necesario que el pago preceda a la expropiación*; pero el procedimiento para que se haga efectiva la indemnización debe ser de tal naturaleza que no exponga al propietario a un peligro y retardo injustificados”.

Después de invocar ésta y otras ejecutorias de diversos tribunales, la Suprema Corte sigue diciendo en la especie:

En vista de estas autoridades, es evidente que puesto que la Constitución de Massachusetts no exige que en efecto se ofrezca o se pague primero la indemnización antes de que el derecho del público en los bienes expropiados o destinados para esos fines quede consumado, los requisitos de dicho ordenamiento están plenamente satisfechos cuando la ley respectiva provee lo relativo a una indemnización razonable de tal manera que en la práctica resulte adecuada y efectiva.

Después de extenderse en otras consideraciones que fundan el fallo, la Suprema Corte concluye:

Somos de opinión que, conforme a la doctrina y a la jurisprudencia, la legislatura fue competente, en ejercicio de la facultad de policía de la comunidad, y de su atribución relativa a expropiar la propiedad por causa de utilidad pública, para autorizar al ayuntamiento que expropiara el dominio pleno de las tierras a que alude el decreto, antes de pagar la indemnización, y que lo dispuesto sobre la manera de compensar al propietario fue una cosa adecuada y efectiva.

De esto se sigue que como el dominio de las tierras en cuestión pasó al ayuntamiento de Boston cuando dichas tierras fueron expropiadas en los términos prescritos por la Ley de 1867, las personas que en aquella época eran propietarios de las mismas, quienes quiera que ellas hayan sido, de allí en adelante perdieron todo derecho, y sólo les quedó el relativo a una compensación razonable.⁶⁷

⁶⁵ Ibíd.

⁶⁶ *United States Reports*, t. 159, p. 380 y *Lauyers' edition*, t. 40, p. 188.

⁶⁷ Ibíd.

3. La misma doctrina acabada de exponer volvió a sustentarla y aplicarla la Suprema Corte de los Estados Unidos en una tercera ejecutoria pronunciada en el negocio Adirondack Railway Co. vs. People of the State of New York.⁶⁸ Versa esta ejecutoria sobre una ley expedida por la legislatura del estado de Nueva York en el año de 1897, creándose una junta encargada de administrar todo lo relativo a un parque ubicado en dicho estado, llamado Adirondack y destinado a uso común. La citada ley facultaba a la junta para que adquiriera por medio de la expropiación por causa de utilidad pública todas las tierras, construcciones y aguas dentro de los límites del parque mencionado, que fueren necesarios, a su juicio, pudiendo desde luego ocuparlos y tomar posesión de dichos bienes.

Lo más interesante en el caso es el procedimiento marcado por la ley en cuanto a la forma de hacer la expropiación y pagar la indemnización. Disponía ésta que cuando la junta acordara la expropiación de las tierras, el ingeniero en jefe del Estado haría una descripción exacta de la propiedad y en este mismo documento la mayoría de los miembros de la junta pondrían una certificación declarando que las tierras especificadas eran expropiadas por el Estado para agregarlas al parque *Adirondack*, documento que sería archivado en las oficinas del secretario general de Gobierno; que la junta procedería entonces a hacer una justificación al propietario de los bienes expropiados comunicándole lo anterior, y que:

a partir de la fecha de dicha notificación se consumarán la toma de posesión y la expropiación para los usos y fines arriba especificados, y en consecuencia, desde ese momento la propiedad en cuestión será considerada un bien del Estado. La notificación referida será prueba irrefutable de la toma de posesión y expropiación por el Estado.

En cuanto al pago de la indemnización, la Ley que nos ocupa seguía disponiendo que en caso de que el propietario no se pusiera de acuerdo con la junta acerca del valor de las tierras expropiadas o del importe de la indemnización derivada de la expropiación,

podía, durante el plazo de dos años después de hecha la notificación de expropiación promover ante la Corte de Reclamaciones una demanda por el valor de las tierras y los daños, y la Corte de Reclamaciones será competente para conocer de dichas reclamaciones y dictar su fallo en ellas, proveyéndose lo relativo al pago de lo sentenciado.

El quejoso en el juicio a que nos referimos impugnaba la constitucionalidad de esta ley expropiatoria porque, según alegaba, permitía que las personas fueran privadas de su propiedad sin que en el caso se llenaran las formalidades esencia-

les del procedimiento o sin ordenar en debida forma el pago de una indemnización. Pero la Suprema Corte rechazó este argumento y dijo:

Es cierto que debe pagarse una indemnización, y que debe establecerse lo relativo a una investigación sobre su importe de una manera conveniente, ante algún tribunal debidamente constituido; y es regla de derecho en Nueva York que cuando esto se realiza, y se provee un medio de pago cierto, definido y adecuado, no es necesario que en realidad se pague la indemnización antes de la expropiación por el Estado de alguna de sus subdivisiones municipales.

La ley en el caso que nos ocupa satisface estos requisitos en cuanto a que el erario del Estado es la fuente para el pago, y se señala una forma conveniente para la fijación de la indemnización a favor de los propietarios y titulares de hipotecas y gravámenes. Al disponer que sólo sean notificados los propietarios, la misma ley parece que supone que durante la secuela del procedimiento para fijar la indemnización, se comprobará si existen reclamaciones pendientes, y que en tal caso los interesados se presentarán y serán oídos.⁶⁹

4. Finalmente, en una cuarta ejecutoria que emitió la Suprema Corte de los Estados Unidos en el juicio Crozier vs. Fried Krupp, etc.,⁷⁰ se planteó el problema de la siguiente manera:

El Congreso Federal norteamericano dictó una ley el 25 de junio de 1910 autorizando al Gobierno Federal prácticamente para que expropiara y usara inventos patentados de particulares creando como simple medio de indemnización a favor del dueño de la patente afectada, el derecho a promover un juicio contra el Gobierno ante la Corte de Reclamaciones, demandando una indemnización razonable por el valor o uso de la patente. Al examinar este procedimiento, con motivo de una demanda instaurada por súbditos alemanes dueños de unas patentes de ciertos cañones contra un comandante militar del Gobierno norteamericano que estaba usando-los para beneficio de los Estados Unidos, la Suprema Corte resolvió en la ejecutoria citada que el procedimiento indicado llenaba todos los requisitos constitucionales relativos a que la propiedad no puede ser ocupada sin el pago de una justa compensación, no obstante, que esta última, en la ley que se menciona, no debía pagarse con anterioridad a la expropiación de las patentes y que solamente se permitía a los propietarios, como queda dicho, ejercitar la acción correspondiente ante los tribunales para obtener el pago, después de consumado el acto expropiatorio.

Al resolver en este sentido la Suprema Corte de los Estados Unidos, nuevamente sostuvo la regla constitucional indicada en las otras ejecutorias, en los siguientes términos:

⁶⁸ Ibíd.

⁷⁰ *United States Reports*, t. 224, p. 290 y *Lawyers' edition*, t. 56, p. 771.

⁶⁹ *United States Reports*, t. 176, p. 335 y *Lawyers' edition*, t. 44, p. 492.

Indiscutiblemente que la obligación de pagar indemnización no requiere inflexiblemente, cuando no existe precepto constitucional que así lo exija, primeramente, que la indemnización se haga con anterioridad a la expropiación [esto es, que la cantidad deba precisarse y pagarse antes de la expropiación] siendo suficiente, teniendo en cuenta la naturaleza y el carácter de la propiedad, con que se provean medios adecuados para que de una manera razonablemente justa y rápida se precise y pague la indemnización; segundo, que, repetimos, teniendo siempre presente la naturaleza y el carácter de la propiedad afectada, su valor y las circunstancias que concurren, la obligación de proveer el pago de la indemnización puede cumplirse satisfactoriamente asumiendo el Gobierno por su parte el deber de efectuar prontamente el pago de la indemnización que se hubiere fijado; esto es, empeñando, ya sea expresamente o de una manera tácita, la buena fe pública en ese sentido.⁷¹

XVII. DESIGNACION DE UN FONDO ESPECIAL PARA LA INDEMNIZACION

La jurisprudencia de los tribunales estatales se pronuncia en el mismo sentido y, además, está plenamente reconocido que cuando el texto constitucional de un estado no requiere que se pague una indemnización antes de expropiar la ocupación de la propiedad privada por causa de utilidad pública, designando meramente un fondo que deba quedar afecto posteriormente al pago de la compensación. Se dice, asimismo, que es bastante conque el pago afecto al erario público del Gobierno Federal o local respectivo, que ejercite esta facultad, o a un fondo especial derivado de los impuestos en general; y advírtase que en todos estos casos el Estado principia ocupando los bienes expropiados, y el señalamiento del monto de la indemnización, así como su pago, son actos posteriores, como enseguida se pasa a demostrar.

En el estado de Pennsylvania, cuya legislatura expidió una ley expropiatoria fijando una suma determinada de dinero por vía de indemnización y declarando procedente el juicio de *mandamus* (semejante a nuestro amparo), para obtener el pago de las cantidades a que el propio Estado fuere condenado por concepto de las expropiaciones que el mismo efectuara, resolvió el Tribunal Superior de la localidad que el procedimiento indicado constituía garantía suficiente a favor de los propietarios afectados para obtener una justa indemnización.⁷²

En otros casos análogos también estimó el mismo tribunal que el pago de la indemnización estaba suficientemente garantizado, en virtud de la facultad que para cobrar impuestos posee el Estado y la competencia de los tribunales para ordenar dicho pago en un juicio de *mandamus* que los propietarios afectados podían promover.⁷³

En el estado de Nueva York también ha resuelto su Tribunal Supremo de Apelación que “la garantía de la buena fe y crédito del Estado, o de una de sus subdivisiones políticas, para el pago a un propietario del valor de las tierras que le hubieren sido expropiadas por causa de utilidad pública, aparejada de medios prácticos y efectivos para obtener que esa fe y crédito públicos sean aplicados a cumplir con la obligación constitucional de indemnizar”, es un recurso cierto y eficaz para el propietario afectado y satisface plenamente el requisito constitucional relativo.⁷⁴

En otra ejecutoria resuelve un Tribunal de Apelación del mismo estado que: una disposición legislativa mandando que se verifique una emisión de bonos por el Estado para pagar una indemnización por bienes expropiados, protege ampliamente al propietario a quien se le hayan afectado bienes de su propiedad. Y en otro caso más la Suprema Corte de Apelación de Nueva York falla que: una ley que aplaza el pago de la indemnización durante un periodo suficiente para permitir al Estado la recaudación de los fondos necesarios para ese fin mediante el procedimiento de cobro de impuestos decretado por la misma ley, no es anticonstitucional, aun cuando mientras dura el aplazamiento no se pague ningún interés y el Estado tome posesión de los bienes desde luego.⁷⁵

Debe consignarse, porque es interesante también, que no sólo los tribunales de Nueva York, sino igualmente los de California, han considerado en sus ejecutorias que “una disposición que ordena la emisión de bonos para el pago de mejoras materiales, siendo los bonos pagaderos con el producto de un impuesto general”, cumple con el requisito constitucional sobre indemnización.⁷⁶

En el estado de Massachusetts se dictó una ley ordenando la expropiación de bienes por causa de utilidad pública y disponiendo que el pago de la indemnización se efectuara por medio de una *garantía de pago* expedida por el gobernador con cargo a la Tesorería del Estado. La Suprema Corte local, en el juicio respectivo sobre la constitucionalidad de este mandamiento legislativo, resolvió que el precepto establecía un medio suficiente de indemnización a favor de los propietarios afectados, no obstante que conforme a los principios generales de Derecho del estado de Massachusetts, este último no puede ser demandado ni requerido de pago sin su consentimiento por los particulares.⁷⁷

Los tribunales de Kentucky han llegado a considerar como un procedimiento constitucional y adecuado hasta lo concebido por una ley que disponía el pago de la indemnización a favor de los propietarios cuyos bienes habían sido expropiados por orden de una comisión oficial, en los términos:

⁷¹ In re United States, 96 New York 227; Genet vs. Brooklyn, 94 New York 645; Sage vs. Brooklyn, 89 New York 189; Re New York, 99 New York 569.

⁷² Matter of Gilroy, 32 App. Div. 216; Hamersly vs. New York, 56 New York 533.

⁷³ German Sav. Etc. Soc. vs. Ramish, 138 California 120; Robert vs. Sadler, 104 New York 299; Hubbard vs. Sadler, 104 N.Y. 223.

⁷⁴ Talbot vs. Hudson, 16 Gray Mass. 417.

⁷¹ Ibid.

⁷² Com. vs. Matter, 257 p. 322.

⁷³ Long vs. Fuller, 68 p. 170.

cumplirán con su deber fondos bastantes, con tal de que la ley prescriba, asimismo, un procedimiento factible para colectar los fondos destinados a ese pago.⁷⁸

Adviértase este otro precedente de un tribunal del estado de Nebraska: La legislatura expidió una ley decretando la construcción de un drenaje y creó un gravamen sobre los predios que debían reportar el costo de esta mejora. La propia ley concedió al mismo tiempo a las autoridades respectivas un plazo de dos años para fijar el monto de la indemnización. Examinado este procedimiento por las autoridades judiciales competentes, llegaron a la conclusión de que era legal.

También la Suprema Corte de Pennsylvania, en una de sus numerosas ejecutorias sobre la materia que se estudia, halló enteramente apropiado el precepto de una ley que estableció la obligación de pagar la indemnización “por el municipio en general, o por los propietarios beneficiados, de acuerdo con la decisión de un consejo municipal”.⁷⁹

Finalmente, en un gran número de ejecutorias de los tribunales norteamericanos se pronuncia el principio general de derecho público relativo a que no es necesario que se cree previamente una partida en el presupuesto o un fondo de dinero para el pago de bienes expropiados por las autoridades administrativas, siendo suficiente con que la ley o el decreto expropiatorio establezca un procedimiento adecuado para fijar el monto de la indemnización y garantizar su pago. Entre los tribunales que sostienen esta doctrina figura principalmente el Supremo Tribunal del Distrito de Colombia, o sea de la capital de los Estados Unidos.⁸⁰

Tómese nota de los principios tan importantes y categóricos que en orden a la garantía constitucional relativa a que el Estado al expropiar por causa de utilidad pública debe pagar una indemnización, han fijado como preceptos indiscutibles del derecho público la Suprema Corte Federal y los Tribunales Superiores de la Unión Americana: que por regla general cuando es el Estado quien expropia, no es requisito constitucional el de que se fije y pague la indemnización antes de que se expropien los bienes de las personas; que siempre se presume la solvencia del Estado y sus órganos representativos, pues el crédito público aparejado de la facultad de cobrar impuestos garantiza plenamente el cumplimiento de la obligación de pagar la indemnización; que se cumple dicha obligación al asumir el Gobierno el deber de efectuar el pago empeñándose la fe pública; que el Gobierno puede designar meramente un fondo que quede afecto posteriormente al pago de la indemnización; que se satisface la garantía constitucional sobre indemnización simplemente con que se provoca un procedimiento o recurso para que los interesados gestionen y obtengan el pago respectivo después de la expropiación; que el dominio pleno de los bienes expropiados pasa *ipso jure* al Estado tan luego como éste ocupa los bienes expropiados y,

finalmente, que los propietarios afectados jurídicamente pierden el derecho de propiedad respecto a tales bienes y tan sólo conservan una acción para gestionar o demandar el pago de la indemnización.

El artículo 3º del Decreto expropiatorio que expidió el Ejutivo de la Unión el 18 de marzo del año en curso, dispone claramente que la Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a las Compañías expropiadas, de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución y 10 y 20 de la Ley de Expropiación, en efectivo y en un plazo que no excederá de 10 años. Los fondos para hacer el pago los tomará la propia Secretaría del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados, que provengan de los bienes expropiados y cuyo producto será depositado, mientras se siguen los trámites legales, en la Tesorería de la Federación.

Si sometemos este procedimiento de pago de la indemnización a las normas generales de Derecho Constitucional acabadas de apuntar, tiene que llegar necesariamente a la conclusión de que al no exigir, como en efecto no exige la actual Constitución del Estado mexicano en términos expresos que la expropiación de la propiedad privada por causa de utilidad pública deba efectuarse previa indemnización, como decía la anterior Constitución de 1857, sino simplemente mediante, es evidente que el Poder Legislativo está plenamente facultado al decretar las expropiaciones para ordenar que la indemnización se pague con posterioridad al acto de ocupación de los bienes de que se trate, en un plazo razonable, según las circunstancias especiales de cada caso. Y si además es el Gobierno mexicano, por conducto de la Secretaría de Hacienda, quien directamente asume la obligación de pagar la indemnización correspondiente a las compañías expropiadas, de tal manera que en efecto están absolutamente garantizadas con la buena fe y el crédito público de la nación; si se señala, además, un fondo determinado que deberá quedar afecto al pago de esa indemnización, y si por otra parte la Ley de Expropiación y el Decreto expropiatorio proveen medios y recursos adecuados, en beneficio de las mismas empresas, para la fijación del importe de la indemnización y su pago definitivo por la Secretaría de Hacienda, no puede válidamente argüirse, conforme a los principios generales de derecho reconocidos y aplicados no solamente en México sino en las demás naciones civilizadas del mundo, que la expropiación en esos términos ordenada por el Decreto de 18 de marzo del año en curso, de acuerdo con la Ley de Expropiación ya citada, conculque las garantías constitucionales en perjuicio de las empresas afectadas.

XVIII. LA INDEMNIZACION CON RESPECTO A LOS YACIMIENTOS PETROLIFEROS

En la parte de este estudio relativa a los conceptos de violación formulados por las compañías expropiadas se menciona detalladamente el argumento fundamental que éstas pretenden hacer valer en el sentido de que no quedarán indemnizadas con el tanto por ciento de la producción del petróleo y sus derivados provenientes de los bienes expro-

⁷⁸ Shaw vs. Daviess County Drain, Cmrs., 160 Kentucky 422.

⁷⁹ Drainage Dist. vs. Chicago, etc. R. Co., 96 Nebraska 1; Bates vs. Titusville, 3 Pittsburgh, Pa. 434.

⁸⁰ Mcfarland vs. Elverson, 32 App. D.C. 81; District of Columbia vs. Armes, 8 App. D.C. 393; Roudebush vs. Neadville, 241 Pa. 261.

piados, como lo provee el Decreto Expropiatorio de 18 de marzo de 1938, porque las referidas compañías se atribuyen un derecho patrimonial de propiedad sobre los yacimientos de petróleo existentes en el subsuelo de los terrenos que les fueron concesionados.

Este argumento parte de la premisa que dan por supuesta las compañías de que los propietarios o concessionarios de los terrenos petrolíferos tienen el derecho de propiedad o de dominio pleno sobre los yacimientos de petróleo que puedan existir en el subsuelo de esos terrenos aun antes de que dicha sustancia mineral sea extraída a la superficie y captada.

De esta premisa necesariamente se sacan dos conclusiones: la primera, que siendo las compañías quejasas las dueñas de los yacimientos petrolíferos que se encuentren en el subsuelo de los terrenos que a ellas les fueron concesionados, no reciben la debida compensación si se les va a pagar con un tanto por ciento de la producción del petróleo y sus derivados provenientes de esos mismos yacimientos que dicen pertenecerles en propiedad, y la segunda, que en la fijación del monto o importe de la indemnización por la expropiación de los bienes de que se trata, deben quedar incluidos como bienes expropiados pertenecientes a las empresas, no solamente el petróleo que en el momento de la expropiación estuviese en posesión de las empresas, sino aun todo aquel que se encontrare debajo de la superficie de las tierras expropiadas en los yacimientos petrolíferos.

Por consiguiente, el punto concreto que debe precisarse es si los propietarios o concessionarios de terrenos petrolíferos tienen el dominio pleno sobre los yacimientos de petróleo existentes en el subsuelo de manera que puedan considerarse propietarios absolutos del petróleo aun antes de ser éste extraído a la superficie o si por el contrario sólo tienen la facultad o el privilegio de extraer y aprovechar el petróleo del subsuelo y hacerlo de su propiedad hasta que es extraído a la superficie.

Como la Secretaría de la Economía Nacional ya trata esta cuestión desde el punto de vista del derecho mexicano que le es aplicable, tanto en su informe con justificación como en los alegatos que formuló en el amparo promovido por las compañías agraviadas, se va a hacer una breve exposición de antecedentes legales y jurídicos mexicanos únicamente para que pueda apreciarse mejor su analogía y comparación con la doctrina y jurisprudencia extranjeras que a continuación se presentan.

Es del dominio público no solamente en México sino en el extranjero que el párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resuelve fundamentalmente el punto que se examina disponiendo textualmente que *corresponde a la nación el dominio directo* de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; que *el dominio de la nación es inalineable e imprescriptible*, y que los particulares o empresas privadas sólo podrán explotar los elementos de que se trata mediante concesiones otorgadas por el Gobierno Federal.

Conforme a estos preceptos perfectamente claros de la Constitución nadie disputa que a partir del 1º de mayo de 1917, en que entraron en vigor dichos mandamientos, todos los yacimientos de petróleo y de carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos que se encuentren dentro de las tierras que no hubieren pasado a poder de los particulares antes de aquella fecha por concesión o enajenación, son bienes que le pertenecen en pleno dominio a la nación de acuerdo con el citado párrafo cuarto del artículo 27 constitucional. Pero el mismo principio fundamental ha quedado establecido en la doctrina y jurisprudencia mexicanas aun por lo que respecta a todos los yacimientos petrolíferos existentes en el subsuelo de los terrenos enajenados o concesionados a particulares y empresas privadas con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1917.

En resumen, en México el petróleo y demás combustibles minerales que se encuentren en el subsuelo, siempre han pertenecido directamente a la nación, pues los particulares tan sólo han disfrutado y disfrutan del derecho de reducirlos a propiedad privada extrayéndolos y captándolos.

En efecto, antes de la vigencia de la Constitución de 1917, la materia de petróleo se regía por el Código de Minería de 22 de noviembre de 1884, por la Ley de Minería de 4 de junio de 1892, y la de 25 de noviembre de 1909. Mucho partido se ha pretendido sacar del hecho de que estos textos legales, sobre todo el viejo Código de Minería de 1884, disponían que el petróleo y demás combustibles minerales eran “propiedad del dueño del suelo” (artículo 10); pero quienes tan superficial interpretación han hecho no reparan en que las mismas disposiciones mencionadas, inmediatamente a continuación agregan; “quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia ni de adjudicación especial podrá explotar y aprovechar … el petróleo y los manantiales gaseosos…”, con lo cual la antigua legislación, en la que quiere verse un reconocimiento expreso de propiedad absoluta sobre dichas sustancias minerales, meramente atribuyó a los propietarios del suelo o superficiarios el derecho de *explotar y aprovechar* el petróleo, y es evidente que mientras tales propietarios no hubieren ejercido esta facultad *captando* dicho combustible mineral no ejercían el pleno dominio sobre el mismo.

En tal virtud, a partir del 1º de mayo de 1917 la Constitución confirma plenamente esta última tesis declarando que corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos o yacimientos existan en el subsuelo, particularmente el petróleo y sus derivados.

La Constitución al declarar dentro del dominio de la nación los yacimientos petrolíferos existentes en el subsuelo no despojó a los superficiarios o dueños de los terrenos —en los que aquéllos se encontraban— de su patrimonio, ya que si éstos no captaban y reducían a posesión dichos minerales combustibles no adquirían tampoco el dominio sobre ellos correspondiendo, pues, al Estado mexicano ese dominio directo. Para comprobar la indiscutible rectitud de esta tesis, basta únicamente mencionar la autoridad de jurisconsultos franceses, puesto que la legislación civil de México se inspira esencialmente en el sistema jurídico de Francia:

Baudry-Lacantinerie, en su *Tratado de Derecho Civil*, comentando el principio de no-retroactividad de las leyes, dice:

Toda ley nueva constituye, a los ojos del poder de donde emana, un progreso sobre la legislación anterior. Para sus autores dicha ley reglamenta, mejor que la precedente, ciertas relaciones jurídicas. El interés social exige, pues, para que la legislación más reciente tenga todo su efecto bienhechor, que se aplique tan completamente como sea posible, y por consiguiente, aun a las relaciones nacidas antes de su publicación.

Esta aplicación sin duda va a herir ciertos intereses privados, a deshacer ciertos cálculos, a quitar ciertas esperanzas. Pero el progreso se compra a ese precio, y, por otra parte, nadie puede perjudicarse realmente por la extensión de la ley, desde que ella no despoja de ninguna ventaja adquirida. Contra "los derechos adquiridos", al contrario, la ley nueva no puede hacer nada; su fuerza debe expirar allí donde encuentre un derecho verdadero, consagrado por la antigua ley, bajo el imperio de la cual ha nacido. Si desconociera el derecho de esta especie, la nueva ley dejaría de ser una causa de progreso social y se volvería una causa de desorden; toda seguridad quedaría desterrada de las transacciones y la ley aparecería como obligatoria aun antes de existir, lo cual sería injusto y contrario al buen sentido, lo mismo que a la idea misma de la promulgación. La ley, pues, no debe tener efectos retroactivos.

Toda la dificultad del asunto —y no es de las menos graves— consiste, pues, en definitiva, en la distinción de lo que se llama comúnmente "derechos adquiridos" o simplemente derechos, intereses y expectativas.⁸¹

Merlín expresa: "Por derechos adquiridos debe entenderse las facultades legales regularmente ejercidas y por expectativas o intereses aquellas facultades legales que no están regularmente ejercidas en el momento en que se verificó el cambio de legislación".

Vemos, pues, claramente explicado el concepto de que no todos los derechos que la ley confiere a las personas deben reputarse *derechos adquiridos* y que los simplemente llamados *derechos, intereses y expectativas* son meras facultades que el individuo puede a su arbitrio ejercitarse o no, de manera que mientras no se efectúa esto último, esos derechos no forman parte propiamente del dominio patrimonial de los particulares.

El mismo autor últimamente citado sigue desarrollando la tesis en estos términos:

Con el nombre de derechos la ley nos reconoce aptitudes, nos da facultades que ella nos deja generalmente

en libertad de usar o de no usar. En tanto que no hayamos utilizado una de estas aptitudes, puede decirse que tenemos un derecho pero solamente en el sentido de que estamos aptos para adquirirlo siguiendo una manera determinada. Pero no adquirimos este derecho sino cuando hemos recurrido a esa manera y cuando esta aptitud se ha manifestado realmente por el acto necesario para su utilización. El ejercicio de la facultad legal que, en cierto modo, se ha materializado en este acto y traducido por él, es la constitutiva del derecho adquirido. Y este derecho nos pertenece en adelante a tal punto que una ley no puede arrancárnoslo sin entrañar retroactividad. Esto se comprende bien porque la ley se destruiría a sí misma al destruir la obra que ella había permitido en el pasado con gran perjuicio primero de su propia autoridad y después de los intereses de aquellas personas a quienes rige, puesto que nada así sería estable en la sociedad. Por más que sea superior a la ley antigua la moderna debe imponerse, en principio, el respeto de los derechos adquiridos y no aplicarse sino a las situaciones que no han nacido todavía. Pero contrariamente, puede restringir o modificar las facultades concedidas en tiempo anterior y de las cuales no se ha hecho uso, porque entonces no perjudica a nadie y se mejora a sí misma.⁸²

Planiol precisa la idea en estas líneas: "La ley es retroactiva cuando obra sobre el pasado, ya sea para apreciar las condiciones de legalidad de un acto, o para modificar o suprimir los efectos ya realizados de un derecho".⁸³

La regla de Derecho que comprueban estos eminentes jurisconsultos y que indiscutiblemente sirve de fundamento en la legislación mexicana, se precisa con más claridad aún en estas palabras: "No se conceptúan como derechos adquiridos los simplemente facultativos o las facultades derivadas de la ley, porque tales facultades no vienen a afectar la forma de derechos sino en tanto que se ejercen y por el ejercicio de ellas la cosa de que son objeto ha venido a nuestro patrimonio".⁸⁴

Así, la antigua legislación mexicana sobre minas a que antes se hizo referencia ciertamente reconoció a los propietarios del suelo derechos o facultades para captar y aprovechar el petróleo que pudieren encontrar en el subsuelo de sus propias tierras y que estos derechos y facultades eran exclusivos y preferentes con respecto a terceros que no fueren dueños de esas tierras; pero esos mismo derechos o privilegios de los superficiarios no se convirtieron en derechos adquiridos sino en aquellos casos en que fueron debidamente ejercitados y por su ejercicio el petróleo y demás sustancias minerales de que eran objeto vinieron a formar parte de su patrimonio.

El legislador mexicano, por medio de la Ley sobre petróleo, expedida el 26 de diciembre de 1925 y de su

⁸¹ Baudry-Lacantinerie, *Tratado de Derecho Civil*, t. I, citado en *La cuestión internacional mexicano-americana, durante el gobierno del general don Alvaro Obregón*, SER, 1926.

⁸² Citado en *La Cuestión...*

⁸³ Planiol, *Tratado Elemental de Derecho Civil*, t. I, párrafos 240 y sigs., citado en *La Cuestión Internacional...*

⁸⁴ Citado en *La Cuestión Internacional...*

Reglamento, desarrolla naturalmente el precepto constitucional relativo declarando que corresponde a la nación el dominio directo sobre el petróleo y sus derivados; que ese dominio es inalienable e imprescriptible y que sólo con autorización expresa del Ejecutivo Federal pueden los particulares en general “llevar a cabo los trabajos que requiere la industria petrolera”.

El petróleo sigue siendo, pues, del Estado, y lo único que se transmite a las empresas o individuos particulares es el derecho o facultad de *descubrir, captar, transportar, y refinar el petróleo*, mediante *concesiones de exploración* que dan derecho al concesionario para la ejecución de los trabajos que tengan por objeto el descubrimiento del petróleo y las *concesiones de explotación* que confieren al concesionario el derecho para captar y aprovechar el petróleo.

Por último, la Suprema Corte de Justicia mexicana, en las ejecutorias principales en que hizo desde el principio la interpretación y fijó el alcance del artículo 27 constitucional en materia de petróleo (particularmente en el amparo International Petroleum Company), hizo las siguientes consideraciones:

En la República Mexicana han estado en vigor, sucesivamente, el Código de Minería de 22 de noviembre de 1884; la Ley de Minería de 4 de junio de 1892 y la de 25 de noviembre de 1909, la cual, en su artículo 2º, concedía al dueño del terreno el derecho de explorar y explotar libremente el petróleo, para aprovecharse del que pudiera encontrar, sin necesidad de permiso de autoridad alguna, y lo ponía, asimismo, en condiciones de poder trasmisitir aquel derecho [de explorar y explotar el petróleo] a título oneroso o gratuito, como cualesquiera de los bienes de su propiedad. En esta virtud. Gumersindo, Margarito, etc., etc., bajo el imperio de esta ley, ostentándose el último como adquiriente directo y los demás como condueños, en su carácter de herederos de Tomás Bautista, del lote número 175 de Chinampa, pudieron explorar y explotar el petróleo de ese terreno, y también transferir sus derechos, como efectivamente lo hicieron, ejerciendo esa facultad a favor de Ricardo A. Mestres, por medio del contrato contenido en la escritura de 12 de abril de 1910; de suerte que se tradujeron en actos positivos las facultades que concedía el artículo 2º de la referida ley de 25 de noviembre de 1909 a los dueños de tierras, tratándose, por tanto, de derechos adquiridos por Mestres, en cuanto a la exploración y explotación del petróleo, en el mencionado lote de Chinampa, desde la fecha de aquel contrato, esto es, antes de que comenzara a regir en toda su integridad la actual Constitución. El adquirente Ricardo A. Mestres pudo trasmisitir esos derechos [las facultades de explorar y explotar el petróleo en el terreno de su propiedad], como efectivamente lo verificó a favor de la International Petroleum Company, por la diversa escritura de 30 de noviembre de 1910, siendo indiscutible que esta compañía ha podido a su vez gozar de tales derechos, como legítimamente obtenidos, para los efectos de este amparo. En vista de

la situación jurídica en que se encontraba la International Petroleum Company al entrar en vigor la Constitución actual, en lo referente a sus derechos en el expresado lote número 175 de Chinampa, el hecho de expedirse por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, que es un Departamento del Ejecutivo Federal, título para explorar y explotar el petróleo correspondiente al mismo lote, a favor de Rafael Cortina, fundándose en el Decreto de 8 de agosto de 1918, que presupone el dominio directo de la nación sobre el petróleo existente en el subsuelo de la República, constituye seguramente una aplicación retroactiva del propio decreto y un desapoderamiento de los derechos de explotación y exploración ya mencionados y antes concedidos por la ley, sin causa legal alguna; violándose por este concepto las garantías que otorgan los artículos 14 y 27, párrafo II, de la Constitución vigente.⁸⁵

Así la Suprema Corte de Justicia de México ha sentado el principio, por lo que respecta al derecho que corresponde a los dueños de tierras petrolíferas aun antes de que comenzara a regir en toda su integridad la actual Constitución mexicana a partir del 1º de mayo de 1917, que los dueños o concesionarios de esa clase de terrenos, conforme a la legislación mexicana de aquella época, disfrutaban tan sólo del derecho o la facultad de explorar y explotar libremente el petróleo que se encontrara en dichos terrenos, para aprovecharse del que pudiera ser encontrado en ellos, sin necesidad de permiso de autoridad alguna y que estos derechos o facultades pueden ser transferidos a favor de terceros, a título oneroso o gratuito, como cualquiera otro derecho de propiedad y en el concepto de que los adquirientes seguirán gozando de esos mismos derechos y facultades, esto es, de “explorar y explotar el petróleo en los terrenos enajenados o concesionados”, sin que el Estado pueda otorgar otro título para explorar y explotar el petróleo en esos mismos terrenos a favor de extraños, pues esto constituiría un desapoderamiento de los derechos de exploración y explotación ya mencionados, concedidos por la antigua legislación mexicana, sin causa legal alguna.

Se ve, por tanto, que conforme a la interpretación autorizada e irrefutable del más alto tribunal de la República mexicana, aun antes de la vigencia del artículo 27 de la actual Constitución Mexicana, en México los dueños o propietarios de terrenos petrolíferos ciertamente que tenían un derecho; pero este derecho es simplemente “la facultad de explorar y explotar el petróleo” en los terrenos de esos propietarios, con exclusión de extraños que no pueden ejercer esa misma facultad en esos terrenos; pero de ninguna manera acepta la Suprema Corte mexicana que el dueño o propietario de la superficie del terreno tenga un derecho de propiedad o dominio pleno

⁸⁵ Amparos: The Texas Company of México, S.A., International Petroleum Company, Tamiahua Petroleum Company, tomos IX y X del *Semanario Judicial de la Federación*, pp. 432, 886 y 1146, respectivamente.

absoluto sobre el petróleo y sus derivados cuando se encuentra en los yacimientos, pudiendo hacerlo suyo, o en otras palabras, aprovecharse del que pudiera encontrar bajo la superficie, mediante el acto de captación, en virtud del cual el petróleo se reduce a una posesión material al ser extraído a la superficie.

Es sumamente interesante advertir, según se demostrará, que la Suprema Corte de los Estados Unidos y varios tribunales superiores de la Unión Americana han establecido una doctrina en la materia que nos ocupa que corre pareja con la que sustenta nuestra Suprema Corte e informa a nuestra legislación, conduciendo a resultados idénticos.

El dominio o propiedad del petróleo y otras sustancias gaseosas combustibles no se rigen propiamente en los Estados Unidos por preceptos constitucionales ni en lo general por leyes orgánicas, sino esencialmente por la jurisprudencia que sientan los tribunales federales y locales, muy especialmente la Suprema Corte de la Unión.

Aun cuando es cierto que parte de esa jurisprudencia se inclina a sostener la tesis de que el propietario de un terreno lo es también plenamente del petróleo y gas natural que se encuentre en el subsuelo, porque a su juicio esos minerales forman parte del propio terreno, también es cierto que no sólo un considerable número de tribunales locales afirman el principio opuesto que vamos a estudiar sino que es la propia Suprema Corte Federal en trascendental ejecutoria la que sustenta el otro principio semejante al de la legislación y jurisprudencia mexicanas, que niegan al dueño o concesionario de un terreno petrolífero el dominio pleno sobre el petróleo y demás sustancias análogas, mientras se encuentran éstas en el yacimiento, agregando que el superficiario o sus causahabientes sólo adquieren un derecho patrimonial en esos minerales combustibles, hasta el preciso momento en que son extraídos a la superficie y reducidos a una posesión material.⁸⁶

Se basa esta doctrina en la analogía que existe entre el petróleo antes de ser captado y los animales en estado salvaje. Se dice que el petróleo y el gas natural, a semejanza de los animales *ferae naturae* y de los peces en el agua, se mueven libremente de un lugar a otro y que por tal circunstancia no existe el derecho de propiedad sobre esas sustancias, sino hasta que son captadas y extraídas a la superficie. Por consiguiente, de la misma manera que los animales en estado salvaje o indomesticados transitan de un lugar a otro en determinados terrenos, sin que por este hecho el propietario de estos últimos tenga dominio sobre aquéllos, el petróleo que se en-

cuentra debajo de la superficie de la tierra no tiene dueño, hasta que se le extrae de los yacimientos. El segundo fundamento que vigorosamente sostienen los tribunales norteamericanos impugnadores del principio de la pretendida propiedad sobre los yacimientos del petróleo, es la similitud que se advierte entre el petróleo y gas natural y las corrientes de agua subterráneas que atraviesan por debajo de un predio, similitud que estriba también en el hecho de que ambas sustancias minerales se mueven libremente de un lugar a otro, y en tal virtud las autoridades norteamericanas citadas hacen este razonamiento: puesto que es principio establecido que nadie puede ejercer un derecho de propiedad absoluta sobre aguas que fluyen, siendo tal derecho únicamente correlativo con el de los demás propietarios por cuyos terrenos atravesé el mismo cauce, tampoco puede sostenerse un derecho de propiedad sobre el combustible existente dentro de la tierra, hasta que se le reduce a posesión, extrayéndosele a la superficie.

Esta doctrina, que se desprende de las ejecutorias antes citadas, la han desarrollado especialmente los tribunales de los estados de Pennsylvania, Oklahoma e Indiana, que, como es bien sabido, son de los más ricos en yacimientos de carbón, petróleo y gas natural.

El Supremo Tribunal de Indiana y la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos son los dos tribunales de justicia que con más detenimiento han examinado y resuelto esta cuestión.

Así, por ejemplo, en una de las ejecutorias acabadas de citar, los quejosos impugnaban la constitucionalidad de una ley expedida por la legislatura de Indiana, que regulaba el uso del gas natural alegándose ser violatoria de la garantía constitucional en el sentido de que nadie puede ser privado de su propiedad, posesiones y derechos sino de acuerdo con las formalidades esenciales del procedimiento y de la ley. Pero el Tribunal Superior de Indiana negó la protección de la Justicia y falló que si bien era cierto que los propietarios de los terrenos en cuestión disponían indiscutiblemente del derecho exclusivo de perforar pozos en sus propios terrenos para extraer de ellos gas y petróleo, sin embargo, no tenía un derecho patrimonial sobre estas sustancias hasta que al ser extraídos el petróleo y el gas a la superficie de la tierra los redujeran a una posesión física, y dijo, además, el tribunal, que en virtud de la naturaleza de los yacimientos petrolíferos, de su trasmisión, de su interdependencia y del derecho que corresponde a la colectividad en general, el Estado podía lícitamente regular el pretendido derecho de los propietarios de la superficie para obtener la posesión de estos minerales, no solamente a efecto de evitar su pérdida o desperdicio sino porque el público en general indiscutiblemente está interesado en la conservación de estas sustancias para su propio beneficio y prosperidad.

La Suprema Corte de los Estados Unidos, comentando este fallo de la Corte de Indiana, declara que la regla de derecho que ha quedado establecida en ese estado es la siguiente: "Aun cuando en virtud de su derecho como propietario el superficiario puede perforar pozos para extraer gas natural y petróleo, hasta que estas sustancias se reducen efectivamente a la posesión por dicha persona, ésta carece de un título

⁸⁶ Caso citado de la Suprema Corte norteamericana: Ohio Co. vs. Indiana, 177 U.S. 190, y además: Logan Natural Gas Co. vs. Great Southern Gas Co., tomo 126 Federal Reports (Tribunal Federal de Distrito), p. 623; Grubb vs. McAfee, 212 S.W. 464; Superior Oil Co. vs. McHiling 108 Pac. 545; Frost Johnson Lumber Co. vs. Beirs of Sailing (inédito); Wagner vs. Mallory 62 N.E. (New York) 585; Townsend vs. State 147 Indiana 624; Flest Moreland and C. Natural Gas Co. vs. De Witt, 130 Pennsylvania 232; State of Ohio vs. Ohio Oil Co. 150 Indiana 698; Brown vs. Vandergrift, 80 Pa. 147; Hague vs. Wheeler, 157 Pa. 324; Jones vs. Forest Oil Co., 194 p. 379.

de propiedad. Esto es, tiene el derecho exclusivo en su propio terreno de procurar adquirir esas sustancias, pero éstas no se convierten en su patrimonio hasta que ese esfuerzo da como resultado su dominio y su control mediante su posesión material".⁸⁷

En otro juicio posterior a que también venimos haciendo referencia, fallado por el mismo Tribunal de Indiana, que llegó en revisión a la Suprema Corte Federal, la cual, a su vez, dictó a la ejecutoria que más adelante analizamos, se reafirmó la misma regla de derecho: los magistrados de Indiana fallaron en contra de los quejoso, fundándose en la consideración de que el petróleo y el gas natural no son patrimonio del propietario de las tierras en las que se encuentra el yacimiento, antes de que sean extraídos y captados por ser sustancias migratorias, y que en consecuencia el dominio pleno sobre estos minerales corresponde al pueblo, de la misma manera que los animales en estado salvaje antes de ser capturados por alguna persona.⁸⁸

Visto el mismo asunto en revisión por la Suprema Corte norteamericana, en el que se debatía como cuestión principal la capacidad del estado de Indiana para regular el uso y aprovechamiento del petróleo y gas natural producidos en su territorio, sin violar por ello las garantías constitucionales sobre la propiedad y la prohibición de ocupar los bienes privados sin una justa indemnización, y como concreto el dominio sobre los yacimientos petrolíferos, principió el alto tribunal de referencia por hacer esta pertinente aclaración:

La confusión mental que se infiltra en la argumentación reviste doble aspecto: Primero, un desconocimiento del derecho que corresponde al dueño superficiario sobre el gas y petróleo cuando éstos se encuentran en sus depósitos naturales, y ello origina un desconocimiento también de la capacidad de que disfrutan las autoridades legislativas para regular su uso y aprovechamiento. Segundo, una confusión producida porque se tratan, como si fueran idénticas, cosas esencialmente distintas; esto es, el derecho que tiene el propietario de la tierra para hacer perforaciones en ella y de este modo reducir a posesión el gas y petróleo, y su título de propiedad, después de que sus trabajos de perforación hayan dado resultados fructíferos, sobre todo el petróleo y gas que haya podido extraer y captar materialmente.⁸⁹

Tras de sentar prácticamente la misma doctrina que la desarrollada por nuestra propia Suprema Corte en las ejecutorias a que antes nos referimos, el primer tribunal norteamericano expresa cómo, de acuerdo con el derecho anglosajón, el superficiario en los Estados Unidos tiene, asimismo, el dominio privado sobre todos los minerales que se encuentren

debajo de la superficie de sus tierras, a pesar de lo cual la Corte elimina prácticamente, como caso distinto, el relativo al petróleo y gas, en estos términos:

No es necesario perder el tiempo en exponer nuevamente la regla de derecho común [*Common-Law*] sobre que el dominio pleno de la superficie de un predio comprende también los minerales que se encuentren debajo de él, y el consiguiente derecho de efectuar trabajos mineros para su extracción. Y tampoco necesitamos, por consiguiente, detenernos a considerar la capacidad del poder legislativo para regular el ejercicio de los derechos en la minería y fijar la manera de disfrutarlos para impedir que uno de los propietarios perjudique los derechos de los demás.

La cuestión que en realidad se presenta no requiere un examen de la materia a que acabamos de referirnos, pues es la siguiente: ¿El carácter especial del petróleo y gas que nos ocupan, la manera en que se encuentran retenidos en sus depósitos naturales, la forma y la época en que pueden ser reducidos a una posesión material o convertirse en propiedad de una persona determinada, los sustraen como excepciones de los principios generales aplicables a otros fondos minerales y los sujetan, por tanto, a reglas distintas? Es cierto que el petróleo y el gas, como otros minerales, están situados debajo de la superficie de la tierra, pero salvo este único punto de similitud, en otros aspectos son muy distintos. No tienen un lugar fijo debajo de una parte determinada de la tierra en la región en que se producen. Tienen la propiedad, como quien dice, de transportarse por sí solos.⁹⁰

Enseguida la Corte de los Estados Unidos analiza detenidamente las diversas ejecutorias de los tribunales de Pennsylvania e Indiana mencionadas más arriba, citando con aprobación la doctrina que se desprende de las mismas y que ya referimos anteriormente. Y aun cuando los magistrados de la Corte no admiten que haya identidad absoluta entre el caso de las sustancias minerales y el de los animales en estado salvaje que como analogía declararon originalmente los tribunales de Pennsylvania, en cambio en la ejecutoria que se examina la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos hace suya, reproduciéndola, la regla de derecho sobre la no-propiedad en cuanto al petróleo y gas que se encuentren debajo de la tierra, pronunciándose dicho tribunal en los siguientes términos:

Si la analogía entre los animales *ferae naturae* y los depósitos minerales de petróleo y gas, declarada por la Corte de Pennsylvania y adoptada por la de Indiana, en lugar de establecer simplemente una similitud de relación, demostraría la identidad de los dos casos, ahí terminaría el caso. Ello se colige así porque las cosas que son

⁸⁷ Townsend vs. State, 147 Indiana 624; Ohio Oil Co. vs. Indiana 177 United States 190.

⁸⁸ Ohio Oil Co. vs. Indiana, 150 Indiana 698.

⁸⁹ Ohio Oil Co. vs. Indiana, 177 U.S. 190, 202.

⁹⁰ Ibíd., pp. 202 y 203.

ferae naturae pertenecen a la “comunidad negativa”; en otras palabras, son cosas públicas sujetas al control absoluto del Estado, quien aun cuando permite que sean reducidas a posesión puede a su arbitrio no solamente regularlas, sino aun prohibir en lo absoluto su captación en lo futuro. Pero si bien es cierto que hay analogía entre los animales *ferae naturae* y los depósitos móviles de petróleo y gas natural, sin embargo no hay una identidad entre ellos. Así, por ejemplo, el propietario del predio tiene el derecho exclusivo en su propiedad para reducir a posesión las piezas de caza que en él se encuentren, como el dueño de la superficie tiene el derecho exclusivo de reducir a posesión los yacimientos de gas natural y petróleo existentes debajo de la superficie de sus tierras. El dueño del predio no puede seguir las piezas de caza que salgan de su propiedad, y tampoco puede el propietario ir tras el gas natural cuando éste se pase del subsuelo de su inmueble al de otro predio que se encuentre en el mismo campo petrolífero. Pero es verdad, sin embargo, tanto por lo que se refiere a los animales *ferae naturae* como al gas y al petróleo, que aun cuando existe el derecho de apropiárselos y de convertirse en su dueño, el derecho de propiedad no nace hasta que los objetos particulares de ese derecho se convierten en un bien propio al ser reducidos a posesión material.⁹¹

En vista de los términos reproducidos, según los cuales los tribunales norteamericanos citados, sobre todo la Suprema Corte de los Estados Unidos, desarrollan la doctrina que nos ocupa, evidentemente que la regla de derecho que en materia de petróleo y demás combustibles minerales ha establecido la legislación de México y la jurisprudencia de su más alto tribunal de justicia, es en esencia la misma que la sostenida por aquellos tribunales norteamericanos; con lo cual se demuestra de un modo irrefutable que no se trata de una disposición arbitraria o única, sino de una norma de derecho universalmente aceptada.

Aplicando esta norma al caso concreto que se estudia, no es, pues, exacto que las compañías afectadas por la expropiación hayan tenido, como propietarias o concesionarias de los terrenos petrolíferos que fueron expropriados, un derecho patrimonial de propiedad sobre el petróleo existente en el subsuelo de esos terrenos y que no había sido extraído a la superficie y captado materialmente por ellas antes de que se consumara la ocupación de sus bienes por parte del Gobierno mexicano, ya que ese derecho, como se ha demostrado, se limita a la facultad de explotar y captar el petróleo que se encuentre en dichos terrenos y hacerlo de su propiedad mediante su extracción a la superficie.

De esta premisa necesariamente no se siguen las conclusiones a que pretenden llegar las compañías quejasas, sino precisamente a estas otras diametralmente opuestas:

⁹¹ Ibíd., pp. 208 y 209.

La primera, que no siendo patrimonio propio de dichas empresas sino del dominio de la nación los yacimientos petrolíferos que se encuentren en el subsuelo de los terrenos que les fueron concesionados, siendo de su propiedad únicamente las cantidades de petróleo que hubieren extraído a la superficie y reducido a posesión material, sí recibe una justa y legal compensación, pagándoseles con un tanto por ciento de la producción de petróleo y sus derivados provenientes de esos mismo yacimientos petrolíferos.

La segunda, que en la fijación del monto o importe de la indemnización por la expropiación de los bienes de que se trata, no deben quedar incluidos, como bienes expropriados pertenecientes a las empresas, el petróleo y en general los carburos de hidrógeno sólidos, líquida o gaseosa que se encontraban debajo de la superficie en esos yacimientos naturales al ejecutarse el Decreto Expropriatorio de 18 de marzo último.

La tercera, que como los únicos derechos adquiridos por las empresas afectadas, como concesionarias, sobre el subsuelo comprendido en sus concesiones, se limitan a la facultad de explorar y explotar dicho subsuelo, es concretamente esta facultad o interés lo que el Gobierno mexicano les expropió mediante el decreto ya citado; de modo que la indemnización habrá de cubrir únicamente el valor estimativo que esa prerrogativa particular pueda tener y el importe del petróleo que las empresas hubieren llegado a reducir a posesión material en la superficie de los terrenos y que el Gobierno les haya recogido en la fecha en que se llevó a cabo la expropiación.

Más allá de estos límites precisos, se rebasan los confines del derecho para entrarse en consideraciones de otro orden que no nos corresponde examinar en el presente estudio.

CONCLUSION

El estudio constitucional que se acaba de desarrollar demuestra con toda claridad que el Gobierno mexicano está plenamente capacitado para expropiar la propiedad privada,mobiliaria e inmobiliaria y en todas sus formas, por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La utilidad pública es un concepto netamente político que corresponde determinar al Poder Legislativo discrecionalmente por medio de las leyes que dicte al efecto, y a la autoridad administrativa aplicar la facultad a los casos particulares, sin ninguna intervención de parte de las autoridades judiciales del país, salvo el caso excepcional de exceso de valor o demérito de la propiedad o de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas que especifica la ley.

Por último, no es requisito constitucional que la indemnización deba ser previa o simultánea al acto mismo de expropiación puesto que el precepto constitucional relativo actualmente en vigor sólo dispone que sea mediante.

Está comprobado, asimismo, que en uso de esta facultad soberana y conforme a la ley en vigor el Ejecutivo Federal, por conducto de sus órganos competentes, ordenó y llevó a cabo la expropiación por causa de utilidad pública expresamente prevista y justificada, de todos los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las empresas afectadas, mediante el pago de la indemnización correspondiente, el cual

se efectuará tomando la Secretaría de Hacienda el tanto por ciento que determinará posteriormente, de la producción del petróleo y sus derivados que provengan de los bienes expropiados, ya que si bien es cierto que las empresas disfrutaban el derecho de explorar y explotar el petróleo existente en el subsuelo de los bienes que les fueron expropiados, el petróleo que no hubieren extraído a la superficie y reducido a posesión, continuando dentro de los yacimientos en el subsuelo, no era un bien patrimonial de esas empresas sino de la nación, la que legalmente puede destinarlo como fondo especial a cubrir el importe de la indemnización que se debe a las compañías expropiadas.

Se demostró, con abundantes citas de autoridades y precedentes, que la forma en que la legislación mexicana autoriza la expropiación de la propiedad privada en general

y la manera como las autoridades competentes la llevaron a cabo en el caso especial que nos ocupa están de acuerdo fundamentalmente con las normas que en esta misma materia están universalmente consagradas.

En tal virtud, se impone concluir que los diversos argumentos que se pretenden hacer valer en contra de la expropiación de los bienes que pertenecieron a las empresas petroleras de referencia, decretada por el Gobierno de la República Mexicana, son notoriamente improcedentes e injustificados y que tan sólo les queda a dichas empresas el derecho a percibir el pago de la indemnización correspondiente.

OSCAR RABASA.

Jefe del Departamento Jurídico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

México, D.F., 11 de junio de 1938.