

INTERVENCION DEL GOBIERNO DE HOLANDA CONTRA LA EXPROPIACION PETROLERA Y
CONTESTACION CON ARGUMENTOS JURIDICOS DEL SECRETARIO DE RELACIONES
EXTERIORES DE MEXICO.*

12 de julio, 1938.

LEGATION
DES
PAYS-BAS
No. 990

Excelentísimo Sr. Secretario:

Refiriéndome a mi carta del 27 de junio po. po. tengo el honor de enviar adjunto a Vuestra Excelencia un memorandum conteniendo unos argumentos de los interesados holandeses en la cuestión del conflicto petrolero.

El gobierno de Holanda al transmitir este memorandum, se permite recomendarlo a la atención y la consideración del gobierno de México.

Me valgo de esta ocasión para renovar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta consideración.

A. Methöfer

Al Excelentísimo
Sr. General Don Eduardo Hay,
Secretario de Relaciones Exteriores
de los Estados Unidos Mexicanos,
México, D. F.

*Este documento está tomado del Archivo Histórico "Genaro Estrada" de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, y se encuentra clasificado como AREM: L-E-560, fojas 20-74, 79 y 82.

MEMORANDUM

Este memorandum presenta algunas de las controversias acerca de la interpretación del orden jurídico de México con referencia al conflicto obrero que culminó en el apoderamiento de las propiedades de las compañías petroleras por medio del Decreto de Expropiación promulgado por el Ejecutivo Mexicano el 18 de marzo último.

Se considerará la cuestión bajo los 3 siguientes capítulos:

I. La Constitucionalidad de la Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936;

II. La Legalidad del Decreto de Expropiación del 18 de marzo de 1938;

III. La Validez de la resolución de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje del 18 de marzo que declaró terminado el “Contrato de Trabajo” existente por virtud del fallo de diciembre 18 de 1937.

I. La Constitucionalidad de la Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936.

La Constitución Mexicana de 1917, como la de 1857 de la cual es una reforma, garantiza una forma republicana de gobierno con una división tripartita de poderes y confirma el derecho de propiedad privada (Artículos 39, 40 y el primer párrafo del art. 27, etc.). Por lo tanto, el ejercicio del derecho soberano del Estado para expropiar la propiedad privada está sujeta a ciertas limitaciones. Así, el artículo 27 declara:

“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

En otras palabras, deben concurrir dos condiciones para hacer válido un acto de expropiación: deberá demostrarse la existencia de un interés público y al mismo tiempo deberá mediar una indemnización.

Es conveniente hacer un breve estudio del principio de expropiación bajo: (a) La Constitución de 1857; (b) La Constitución de 1917 antes de la promulgación de la Ley de Expropiación de noviembre 23 de 1936; (c) La Constitución de 1917 después de la promulgación de la Ley de Expropiación de 1936.

(a) La Constitución de 1857.

En la Constitución de 1857 nunca se expidió ningún reglamento rigiendo el derecho de expropiación. Por lo contrario, se promulgaron leyes o decretos especiales cuando éstos fueron necesarios, algunos de los cuales contenían disposiciones de carácter más o menos general. Estas leyes de manera consistente sólo autorizan la expropiación de bienes raíces, con una referencia vaga en una disposición a “materiales”.

Si se examinan los casos en los cuales se ejerció este derecho se nota que, sin excepción alguna, la expropiación fue decretada por un interés público indiscutible; por ejemplo, terrenos para la construcción de ferrocarriles, muelles, hospitales, escuelas, etc.

Además, en todos los casos se estipuló que el pago debería hacerse con anterioridad.

(b) La Constitución de 1917 antes de la promulgación de la Ley de Expropiación de noviembre 23 de 1936.

Aquí también, las diversas expropiaciones se basaron en el verdadero interés público. Veamos así los casos siguientes: terrenos para vías ferroviarias, para la construcción de campos de aviación, de depósitos de agua, de mercados, de parques, etc. etc. —Así también en todos los casos solamen-

te se afectaron los bienes raíces y se estipuló que el pago debería efectuarse con anterioridad.

(c) La Constitución de 1917 después de la promulgación de la Ley de Expropiación de noviembre 23 de 1936.

Esta Ley encierra un cambio completo de los principios fundamentales de expropiación, tales y como estaban reconocidos y puestos en vigor al amparo de ambas constituciones, en los 4 aspectos siguientes:

(1).-El concepto tradicional de "interés público" se extendió para incluir "interés social o nacional";

(2).-No se fijaron los términos de la indemnización, con la excepción de una disposición general que "no abarcarán un periodo mayor de 10 años" (Artículo 20);

(3).-No estableció procedimiento judicial alguno para tomar posesión de la propiedad que se declarara expropiada como estipula expresamente el art. 27, parte VI, 3er. párrafo, (reforma del 10 de enero de 1934);

(4).-Extendió el derecho de expropiación a los bienes muebles.

1). Con referencia al 1er. punto, es de notarse que la Constitución y la ley misma habla únicamente de "interés público" y no de "interés social". Este último término se encuentra solamente en la Exposición de Motivos que aboga por la extensión del precepto constitucional sobre la base de que en las legislaciones modernas la propiedad no es un derecho sino una función social. Sin embargo, esta teoría es contradictoria al principio constitucional, que reconoce y garantiza la propiedad como un derecho, aun cuando no en el sentido absoluto de tiempos pasados. El informe de la Comisión sobre el Art. 27 presentado ante la Asamblea que formuló la Constitución de 1917 manifestó expresamente que "la propiedad es un derecho natural".

2). Omisión de la Ley acerca de la fijación de términos definitivos de pago.

Se sabe que los exponentes de la Ley de Expropiación de 1936 entienden que, aunque la Constitución de 1917 emplea la palabra "mediante" y la de 1857 la palabra "previa", el 1er. documento no requiere indispensablemente que el pago sea anterior, o por lo menos, simultáneo con la expropiación. Esta es una sutileza que no resiste el más ligero análisis. La palabra "mediante" se deriva de "mediar". Si la indemnización debe mediar en la expropiación, constituye necesariamente un elemento inmediato del acto de expropiación. Este criterio fue sostenido en los debates de la Asamblea Constituyente de Querétaro al referirse a esta sección del Art. 27, pero en caso de que existiese alguna duda sobre este punto, ésta ha sido resuelta ya por la misma Suprema Corte. En una serie no interrumpida de sentencias que constituye "jurisprudencia", el tribunal más alto de México ha sostenido que la indemnización debe ser previa, o simultánea con el acto de expropiación.

A este respecto, se citan algunas sentencias:

"El Art. 27 al decretar que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido no que ésta quede incierta o que pueda hacerse posteriormente, sino que se haga al mismo tiempo que la expropiación; y las Leyes que ordenen la expropiación en otra forma importarán una violación de garantías".

"La indemnización debe hacerse cuando mucho a raíz de haber ejecutado la expropiación. El caso de los grandes latifundios a que se refiere el Art. 27 Constitucional es de excepción".

"Sin duda alguna que el propio Constituyente siguió expresando sus deseos de que la ocupación de la propiedad privada no se llevase a cabo sin que el dueño recibiese la indemnización correspondiente".

(3) La falta de un procedimiento judicial para la ocupación de los bienes que se declaren expropiados.

Los Artículos 7 y 8 de la Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936 suprimen todos los procedimientos judiciales y todos los mandamientos previos de los tribunales y autorizan la ocupación de los bienes expropiados simplemente por un procedimiento administrativo y por una autoridad administrativa.

Los párrafos 2º y 3º de la Fracción VI del Art. 27 son explícitos al no requerir una intervención judicial y por lo tanto se encuentran en perfecta armonía con los Artículos 14, 16 y 22 de la Constitución.

(4) La Constitución no autoriza la expropiación de bienes muebles ni mucho menos la de una empresa mercantil o industrial establecida.

El 1er. párrafo del Art. 27 declara que la propiedad "de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación", la cual, al transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituye la propiedad privada. La disposición que rige la expropiación viene inmediatamente después de este párrafo. Por lo tanto, es lógico que la expropiación solamente puede referirse a esa clase de "propiedad privada" de que se acaba de hablar, es decir, tierras y aguas. Este argumento encuentra apoyo en el hecho de que el siguiente párrafo del mismo artículo autoriza a la Nación para imponer sobre la "propiedad privada" aquellas modalidades que dicte el interés público. Por otra parte, se hace incapié en que los casos en los cuales la Constitución autoriza la expropiación o la imposición de modalidades son aquellos que se refieren al estímulo de la agricultura y el fomento de bienes raíces. Por último, es significativo que hasta la promulgación de la Ley de Expropiación de noviembre 23 de 1936 nunca había sido decretada una expropiación de bienes muebles ni mucho menos la de una empresa mercantil o industrial establecida.

Una revisión de los casos que hasta la fecha han sido presentados ante la Suprema Corte bajo la Ley de Expropiación de 1936 revela que este asunto ha sido debatido por la Corte en un solo caso: la constitucionalidad del decreto de Yucatán por medio del cual la explotación de henequén se considera de interés público, y, por esto, se autoriza la ocupación de la maquinaria y demás instrumentos de trabajo

necesarios para la extracción y el tratamiento de la fibra. Después de establecer el principio de que el acto fue —“la privación temporal del uso”— la Corte sostuvo que:

“La voluntad del Constituyente fue autorizar la expropiación de toda clase de bienes”.

Sin embargo, es conveniente señalar que, aun en esta única sentencia, la opinión de la Corte fue sumamente dividida (3 votos a 2). El presente memorandum no pretende discutir los hechos exactos de este caso, pero de todos modos esta única sentencia no constituye “jurisprudencia”¹; y, por lo tanto, el asunto todavía queda por determinarse por la Corte.

Antes de concluir con este caso especial, es pertinente señalar que el Decreto de Yucatán reconoce expresamente que los propietarios de la maquinaria conservan la propiedad de ella, y que solamente se restringe el uso de ella. Este reconocimiento es una razón adicional en favor de la teoría sostenida al comenzar este memorandum en el sentido de que la Constitución sanciona y garantiza el derecho de propiedad, aunque una disposición legal pretenda desposeer al propietario del gozo completo de sus derechos.

II. La Legalidad del Decreto de Expropiación del 18 de marzo de 1938.

Se examinará este decreto bajo los siguientes aspectos:

- a. Si se demostró la existencia de un verdadero interés público;
- b. Si se cumplió con el requisito constitucional de indemnización previa, o simultánea con el acto de expropiación.
- c. Si, aun suponiendo, sin conceder que la Ley de Expropiación de 1936 fuera constitucional, se cumplió con los procedimientos prescritos por tal ley.

(a). Si se demostró la existencia de un verdadero interés público.

Al tratar este punto, solamente, se considerará el Decreto de Expropiación mismo, es decir, no se tomará en cuenta ni el discurso del Señor Presidente por radio el 18 de marzo ni las explicaciones subsecuentes, en la inteligencia de que, aun cuando sean importantes desde otros puntos de vista, no forman una parte integral del expediente legislativo. El Decreto contiene dos “considerandos”; el 1º relata que —“su negativa a aceptar el laudo pronunciado... trajo como consecuencia necesaria la aplicación de la Fracción XXI del Art. 123 de la Constitución General de la República, en el sentido de que la autoridad respectiva declara rotos los contratos de

trabajo derivados del mencionado laudo”; y el segundo que —“este hecho trae como consecuencia inevitable la suspensión total de actividades de la industria petrolera”,— obligando así al Estado a que intervenga tomando medidas adecuadas para impedir graves trastornos interiores, para conservar los recursos naturales, y para evitar posibles daños a la propiedad. El siguiente párrafo invoca, como fundamento, las fracciones V, VII, y X del Art. 1º de la Ley de Expropiación. La Fracción V establece que la expropiación puede llevarse a cabo para satisfacer las necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; para abastecer a las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario; para proveer medios adecuados para combatir o impedir la propagación de epidemias u otras calamidades públicas. La Fracción VII justifica la expropiación para la conservación y el desarrollo de los recursos naturales. La Fracción X justifica las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

La 1ra. observación que puede hacerse es en el sentido de que las razones aducidas en los considerandos no son los mismos invocados en el Art. 1ro. de la Ley de Expropiación, aun cuando éstos constituyen los fundamentos sobre los cuales se pretende hacer que el acto de expropiación quede incluido dentro de los términos de la ley.

El 1er. considerando declara que la *negativa* de las compañías para aceptar el Laudo trajo como consecuencia necesaria la cancelación de los contratos de trabajo, conforme a la Fracción XXI del Artículo 123.

En su escrito del 15 de marzo dirigido a la Junta Federal, las compañías manifestaron que se encontraban:

“imposibilitadas para poner en vigor el Laudo dictado... esa imposibilidad radica en las razones y consideraciones que han hecho valer... no obstante las manifestaciones que se contienen en los incisos anteriores, las compañías nuestras representadas no han tenido ni tienen, el propósito de acogerse al beneficio que establece la Fracción XXI del Art. 123 Constitucional”.

En conjunto, el escrito sólo constituye una declaración de la imposibilidad de poder cumplir, junto con el propósito de continuar operando. Presuponiendo que dicha negación implicaba necesariamente la terminación de los contratos de trabajo, en los considerandos del asunto también se presupuso que dicha cancelación significaba la paralización de la industria.

De la presunción de que la paralización de la industria petrolera sería una consecuencia inevitable de la declaración de cancelación de los contratos de trabajo, se hace aún una nueva presunción de que los centros de población quedarían por esta misma razón, sin recursos de alimentación, como resultado de la “consecuente paralización de los medios de transporte”.

Es un hecho reconocido que los ferrocarriles del país, previendo contingencias, se habían previsto de considerables existencias de combustible; además, se podía haber importado este producto, como gasolina, de los Estados Unidos, como en

¹ De acuerdo con las Leyes Mexicanas (Artículos 192 y 199 de la Ley de Amparo) “jurisprudencia” se constituye por 5 sentencias consecutivas de la Suprema Corte, y con lo cual el criterio legal es obligatorio, no solamente sobre los Tribunales Federales menores, sino también para la misma Suprema Corte. Esta puede revocarse únicamente cuando las razones para ello se expongan claramente y cuando se declare expresamente la intención de revocar la precedente anterior.

realidad se hizo durante dos huelgas petroleras cuando sobrevino una escasez de estos productos; fundándose en estas dos presunciones, ligadas estrechamente una a otra con los considerandos se pretende colocar esta situación imaginaria en cada una de las 3 fracciones de la Ley de Expropiación en que está basado el Decreto de Expropiación.

Examinemos cada una de dichas Fracciones.

La Fracción V reconoce como de interés público:

- a) La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores.
- b) El abastecimiento de las ciudades o centros de población de víveres.
- c) Los procedimientos empleados para combatir epidemias u otras calamidades públicas.

a) En el 1er. caso, primero la guerra o los trastornos interiores deben existir en realidad; en el segundo caso es requisito previo que los artículos de consumo necesario deben en realidad faltar en los centros de población, en cuyo caso los víveres mismos —no los medios indirectos para proveerse de ellos— deben ser expropiados.

La Fracción VII justifica la expropiación para la conservación y desarrollo de los elementos naturales. En ningún tiempo durante los largos meses de lucha se suscitó cuestión alguna acerca de la conservación apropiada por las compañías de los yacimientos petroleros que estaban siendo explotados por las mismas, y no podía haber ningún temor serio por parte del gobierno de que las compañías dejaran, por ninguna razón, de conservar sus recursos. Esto es cierto por 2 razones. En 1er. lugar, las compañías están interesadas más que ningún otro en dichas medidas de conservación y en segundo lugar existen rígidos reglamentos administrativos para evitar cualquier desperdicio, estando sancionado cualquier desperdicio con fuertes penas fiscales. Estas observaciones se aplican igualmente a la Fracción X que indudablemente se encuentra estrechamente ligada con la Fracción VII.

b). Si el requisito constitucional de indemnización previa o simultánea fue cumplida:

Como ha quedado demostrado, los fallos de la Suprema Corte han sido uniformes en declarar que para que las expropiaciones sean constitucionales, la indemnización deberá ser si no previa por lo menos simultánea al acto de expropiación.

El Decreto de Expropiación manifiesta que dicha indemnización deberá efectuarse de acuerdo con el Art. 27 de la Constitución y con los Artículos 10 y 20 de la Ley de Expropiación “en efectivo y en un plazo que no excederá de 10 años”, y que dichos fondos se tomarán de un porcentaje de la producción de petróleo y sus derivados que provengan de los bienes expropiados. Se ve pues que el texto mismo no está de acuerdo con la obligación constitucional sobre el pago de indemnizaciones confirmado por la Suprema Corte.

c). Si aún suponiendo sin conceder que la Ley de Expropiación de 1936 fuese constitucional, se cumplió con los procedimientos prescritos por tal ley.

Un examen cuidadoso del Decreto revela varias infracciones o violaciones de las cuales se examinarán algunas de las más importantes:

1.-No se designaron los bienes que habían de ser expropiados.

La expropiación, como lo indica su propio nombre, implica el tomar la propiedad de una persona por razones de verdadero interés público *coetánea* con una indemnización con lo cual se transmite el título de propiedad al Estado. Como lo dice la Suprema Corte de México es comparable a una venta forzada. Es un principio elemental del derecho, tratándose de la compra-venta, que el título de propiedad de una cosa no se transmite mientras ésta no es cierta y determinada. Esta regla se aplica igualmente a los casos de expropiación.

En el caso de que nos ocupamos, no se ha cumplido con este principio, porque de acuerdo con los términos mismos del Decreto de Expropiación éste no afecta sino a aquellos bienes:

“en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera”.

Aun cuando han transcurrido 90 días desde que se expidió el Decreto de marzo 18, el Departamento correspondiente del Gobierno Mexicano no ha fijado todavía en concreto cuáles propiedades son necesarias para hacer válido el acto expropiatorio.

2.-Propiedades ajenas a las compañías no incluidas en el Decreto y que ni siquiera fueron parte en la controversia obrera han sido ocupadas por el gobierno mexicano y están siendo actualmente explotadas por el mismo.

La simple enunciación de este hecho demuestra su irregularidad.

3.-No se ha cumplido con el procedimiento prescrito por la Ley y que debe de llevarse a cabo con anterioridad a la expropiación.

El Art. 3 de la Ley de Expropiación requiere la tramitación de un expediente antes de la declaración de expropiación, por conducto del departamento oficial correspondiente. El Art. 4 estipula que dicha declaratoria se hará saber a las partes interesadas personalmente o bien mediante su publicación en el Diario Oficial, lo cual sólo hace las veces de notificación personal después de su segunda publicación. El Art. 5 concede 15 días dentro de los cuales las partes afectadas pueden interponer el recurso administrativo de revocación en contra de la declaración correspondiente. El Art. 7 establece que si no se hace valer el recurso administrativo o bien si éste es fallado en contra del recurrente, procederá desde luego la ocupación. El Art. 8 permite la ocupación en los casos mencionados en las Fracciones V, VI y X del Art. 1, pero siempre que ésta sea posterior a la declaratoria.

La mera lectura de estos Artículos demuestra que bajo cualquiera de las circunstancias enumeradas en dichos Artículos (3 a 8 inclusive) deberá abrirse un expediente con anterioridad y deberá hacerse previamente una declaratoria sobre la necesidad de la expropiación. Ninguno de esos requi-

sitos fue cumplido en el apoderamiento de las propiedades de las compañías petroleras el 18 de marzo. Escasamente algunas horas transcurrieron entre la notificación a las compañías del acuerdo de la Junta Federal y la ocupación efectiva de sus bienes.

4.-En el procedimiento de "expropiación" se apoderó de dinero en efectivo; se substraieron cheques y otros valores de la correspondencia dirigida a las compañías en pago de mercancías vendidas por éstas con anterioridad al Decreto de Expropiación; y aun se hicieron cobros de facturas por mercancías entregadas antes de la promulgación del Decreto.

III. La validez de la resolución de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje del 18 de marzo que declaró terminado el "Contrato de Trabajo" existente por virtud del fallo del 18 de diciembre de 1937.

En marzo 15 las compañías manifestaron a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que por razones ya expuestas se encontraban incapacitadas para cumplir con el Laudo de diciembre 18 de 1937 y que además no era su intención la de acogerse a los beneficios de la Fracción XXI del Art. 123 constitucional.

En marzo 17 el Sindicato se dirigió a la Junta Federal pidiendo declarase terminado el contrato de trabajo contenido en dicho Laudo.

En marzo 18 la Junta dictó el siguiente acuerdo:

(a) QUE

"Las empresas condenadas en el Laudo de 18 de diciembre, a que antes se hace referencia no han dado cumplimiento a dicho Laudo ni obra constancia de que hayan manifestado estar dispuestas a cumplirlo, por lo que esta actitud debe considerarse como una negativa a aceptar dicho Laudo".

(b) QUE

"Por cuanto a la manifestación que hacen de que no tienen ni han tenido el propósito de acogerse al beneficio que establece la Fracción XXI del Art. 123 constitucional, tampoco modifica ni puede modificar su negativa a aceptar el Laudo".

(c) QUE

"Se dá por terminado el contrato colectivo de trabajo que entre el Sindicato de Trabajadores Petroleros y las empresas... existe en virtud del Laudo dictado por esta Junta Especial núm. 7 en fecha 18 de diciembre próximo anterior".

(d) QUE

Se aplicaban inmediatamente ciertas sanciones fiscales a las compañías y otras se difirieron para una imposición posterior.

En 1er. lugar, las compañías no rehusaron a cumplir con el Laudo; manifestaron únicamente su imposibilidad para cumplir.

En 2do. lugar, la Fracción XXI puede aplicarse únicamente cuando exista una declaración expresa en ese sentido

por parte de los patrones. Esta Fracción no contiene ninguna sanción; es una alternativa que se le da al patrón en aquellos casos en que prefiere expresamente la cancelación de su contrato a cambio del pago correspondiente de la indemnización a sus obreros. Que éste no fue el propósito de las compañías se deduce claramente de la manifestación que estas mismas hicieron a la Junta Federal.

Además, el texto de la Fracción demuestra que es únicamente aplicable a los conflictos ordinarios o legales (en oposición a conflictos de orden económico) que se refieren al cumplimiento de un contrato. Esta Fracción presupone la existencia de un contrato, ya que es la negación expresa de un patrón para poner en vigor un contrato lo que determina la aplicación de la Fracción XXI.

Pero el Laudo no contenía ningún contrato como tal. La situación creada por el Laudo se encuentra expuesta con toda claridad en el voto particular del Representante del Capital ante el Grupo Especial núm. 7, en relación con el Laudo de marzo 18. Dicho representante expuso lo siguiente:

"Que no existe en el caso un contrato colectivo de trabajo que haya sido celebrado entre el Sindicato actor por una parte y las empresas petroleras que demandan por la otra, ya que de los términos de la misma demanda con que se inició el conflicto se ve que el Sindicato actor demandó una contratación bajo determinadas condiciones y estipulaciones y el Laudo pronunciado se limitó a consignar las condiciones y demás prestaciones de trabajo sin que pueda decirse que el Laudo constituye el contrato, sino que una de las consecuencias legales y jurídicas del Laudo que aún no se ha cumplido es la de la firma del contrato colectivo basado en el propio Laudo ciertamente y llenando además los requisitos establecidos en la Ley Federal del Trabajo sobre núm. de ejemplares del contrato, depósito y registro del mismo".

Los Artículos 31 y 604.

Los Artículos 31 y 604 de la Ley del Trabajo proveen la eventualidad de que un Laudo condene a cualquiera de las partes a firmar un contrato y por lo tanto establecen que en dicho caso el Presidente de la Junta ante la rebeldía de cualquiera de las partes, deberá firmar el contrato al expirar el término. Únicamente después de que se ha tomado este paso es cuando el Laudo, al cual ha sido condenado el patrón, toma el carácter de un verdadero contrato, sin embargo, siempre y cuando se cumplan ciertas formalidades tales como el número de copias, y depósito del mismo (Art. 45).

En vista de que en realidad no existió contrato alguno como tal, en los términos del Laudo de 18 de diciembre de 1937 no puede haber cancelación de algo que no existe.

Este memorandum no pretende abarcar todas las controversias derivadas de la interpretación del orden jurídico de México, sino solamente señalar algunas de las más evidentes.

Es difícil, si no imposible, escapar la conclusión de que bajo cualquiera de los aspectos tratados en este memorandum, la expropiación de las propiedades de las compañías petroleras por el gobierno mexicano debe considerarse como anticonstitucional.

México, 30 de julio de 1938.

Señor Encargado de Negocios:

Me refiero a su atenta nota del 12 del presente mes, con la que se sirvió usted adjuntar “un memorandum que contiene unos argumentos de los interesados holandeses en la cuestión del conflicto petrolero”.

En debida respuesta, manifiesto a usted que el único camino legal abierto a los accionistas de las compañías petroleras que han sido afectadas por el Decreto de Expropiación de 18 de marzo último es el de acudir por conducto de los representantes autorizados de dichas empresas, con quienes mi gobierno ha estado siempre dispuesto a tratar, a las Dependencias Oficiales competentes. Sin embargo, y como un acto de cortesía internacional, demostrativo del espíritu de cordial amistad que el gobierno de México cultiva hacia el gobierno y el pueblo de los Países Bajos, me es grato adjuntar un Memorandum en que se hace el análisis de los puntos expuestos en el que se sirvió enviarme.

Aprovecho la oportunidad para renovar a usted el testimonio de mi muy atenta consideración.

(rúbrica) E. Hay.

Señor Doctor A. Methöfer.
Encargado de Negocios
Ad-interim de Holanda.
P r e s e n t e.

MEMORANDUM

En el Memorandum que se anexó a la Nota núm. 990 que con fecha 12 de los corrientes presentó a la Secretaría de Relaciones Exteriores de México el señor Encargado de Negocios Ad-Interim de Holanda, formulado por los interesados holandeses, en la cuestión relativa al conflicto petrolero, se mencionan algunas de las controversias de orden jurídico relacionadas con el mismo conflicto, que culminó con la expropiación de los bienes de diversas compañías petroleras por virtud del Decreto de 18 de marzo de 1938.

La cuestión se plantea por los mismos interesados holandeses, bajo los 3 siguientes capítulos:

- I.-La constitucionalidad de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936.
- II.-La legalidad del Decreto de Expropiación del 18 de marzo de 1938 y
- III.-La validez de la resolución de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje de 18 de marzo último, que declaró terminados los contratos de trabajo existentes, por virtud del fallo de 18 de diciembre de 1937.

Se expresa en el Memorandum de referencia que, conforme a las Constituciones de 1857 y de 1917 deben concurrir 2 condiciones para que sea válido un acto de expropiación: 1º la existencia de un interés público y el 2º el mediar una indemnización adecuada.

Se pretende asimismo establecer, sobre este particular, que con anterioridad a la promulgación de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, las expropiaciones fueron decretadas con un interés público indiscutible y en relación con bienes inmuebles raíces, estipulándose que el pago debería efectuarse con anterioridad y, al efecto, se citan casos de expropiaciones de terrenos para la construcción de ferrocarriles, muelles, hospitales, escuelas, campos de aviación, depósitos de agua, mercados, parques, etc., tratándose

de concluir, de todo ello, que la Ley de Expropiación ya citada, de 1936, se apartó de los principios fundamentales que rigen a la expropiación, puestos en vigor al amparo de ambas Constituciones, al extender el concepto tradicional del “interés público” al “interés social o nacional”, al fijar que el período de indemnización no podría ser mayor de 10 años, al establecer un procedimiento administrativo y no judicial para tomar posesión de la propiedad, materia de la expropiación y, al extender el derecho de expropiación a los bienes muebles.

Los autores del mismo Memorandum pretenden sostener, por las diversas observaciones que formulan en relación con los puntos señalados, que tanto la Ley de Expropiación de 1936, como el Decreto de Expropiación de 18 de marzo de 1938 son inconstitucionales para concluir, tácitamente, que con su aplicación al caso de las compañías petroleras, se han lesionado injustamente los derechos de las mismas.

Cabe hacer con respecto al Memorandum mencionado, las siguientes observaciones:

I.-Es superfluo discutir, por ser ya un principio bien definido y aceptado, que la soberanía de un Estado implica el derecho de legislar respecto a todo aquello que se refiere a los bienes muebles e inmuebles situados dentro de su territorio nacional, ya sea en lo que toca a la manera de adquirir, mantener, transferir o perder la propiedad de esos bienes, cuando se trata de relaciones jurídicas entre los particulares, ya sea en lo que se refiere a la adquisición, conservación o pérdida de los derechos de propiedad desde el punto de vista de las relaciones del individuo con el Estado mismo. Es decir, el principio puede enunciarse diciendo que “las reglas que fijan el régimen de la propiedad mueble o inmueble en un Estado, son de su exclusiva jurisdicción doméstica”. Dentro de este principio está indudablemente comprendida la *lex*

loci rei sitae tal como es invariablemente aplicada en todos los países en controversias de Derecho Internacional Privado.

Pero no es ése el único contenido del principio; la soberanía de una nación se manifiesta legítimamente no sólo al legislar sobre la manera como los tribunales deben decidir las controversias entre los particulares, nacionales o extranjeros, acerca de los derechos de propiedad sobre los bienes antes señalados; sino también cuando expide leyes y reglamentos acerca de la forma en que la propiedad privada puede crearse o puede desaparecer, ya sea por vía de confiscación o decomiso, con el carácter de pena, o ya por medio de la expropiación por causa de utilidad pública o utilidad nacional o por razones de moralidad social o por motivos de justicia.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional Público, este segundo aspecto de la cuestión está de tal modo sancionado por la práctica de los países civilizados que, ninguna nación se cree con el derecho de oponerse a que se hagan efectivas, en el terreno de los hechos, las leyes de otra nación por más que ellas puedan estar en pugna con las teorías jurídicas o sociales que imperan en el régimen interno de los otros Estados en lo que se refiere al grado de respeto de que son merecedores los derechos de propiedad individual de los extranjeros. Aun en casos extremos de desconocimiento total de esos derechos, las naciones de las que son súbditos o ciudadanos los individuos afectados, se abstienen de toda oposición material a la aplicación efectiva de las leyes del otro Estado, se someten a la nueva situación legal y reducen su oposición, en último análisis, a pedir una indemnización pecuniaria, o se reservan, más o menos *in mentem*, el derecho de pedirla más tarde.

Es pues ocioso negar, o dejar de reconocer el derecho que tiene todo Estado de Aplicar su ley territorial a los bienes muebles o inmuebles dentro de su jurisdicción y que ese derecho no se limita exclusivamente a los casos del Derecho Internacional Privado sino que es igualmente acatado en el campo de las relaciones de Estado a Estado.

En tal virtud y en consonancia con los principios antes expuestos, es del régimen absolutamente interior de cada Estado, el determinar o decretar la expropiación de bienes muebles o inmuebles, el determinar el concepto jurídico que caracterice a unos y a otros, al determinar las causas de la expropiación y el fijar los motivos, ya sean de interés público, de interés social o nacional o de justicia social, que habrán de justificar la expropiación así como el precisar el alcance de tales términos y, en suma, el determinar las condiciones y requisitos conforme a los cuales debe efectuarse la misma expropiación.

II.-Se afirma erróneamente en el Memorandum que se analiza que las disposiciones relativas de las Constituciones de 1857 y 1917 en materia de expropiación sólo se refieren a los bienes inmuebles y no a los bienes muebles; se afirma con igual error, que las mismas disposiciones constitucionales sólo hacen factible la expropiación de los inmuebles cuando exista motivo de "interés público" y se juzga inconstitucional la Ley de Expropiación de 1936 y el Decreto de Expropiación de 1938 en razón de que la expropiación abarcó también bienes muebles de las compañías petroleras y el concepto de

"interés público" se extendió para el efecto de abarcar las causas de "interés social o nacional" en que se basaron no sólo la Ley de Expropiación de 1936 sino la misma expropiación decretada de los bienes de las compañías petroleras.

Son erróneas las afirmaciones de referencia porque no hay nada que contradiga el que las referidas disposiciones constitucionales hacen factible la expropiación de la "propiedad privada", la cual indudablemente comprende tanto a los bienes muebles como a los inmuebles de propiedad de los particulares; porque la mente del Constituyente, como lo expresa una de las últimas ejecutorias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación citada en el referido Memorandum, fue, "autorizar la expropiación de toda clase de bienes" ejecutoria cuyo valor y fuerza constitucional es indiscutible aun cuando, por sí sola, no constituya "jurisprudencia" para los tribunales federales menores, ella no obliga para el propio Alto Tribunal el cual la puede cambiar fundadamente como también se reconoce en el Memorandum que se analiza.

Las apreciaciones que se hacen en el mismo Memorandum de que antes de la Ley de Expropiación de 1936 sólo se habían decretado expropiaciones tratándose de bienes inmuebles, no justifica, aun en el caso de que fueren exactas, que las disposiciones constitucionales relativas restrinjan la expropiación exclusivamente a dicha clase de bienes, pues el mismo hecho sólo acreditaría que, durante el mismo lapso, sólo hubo necesidad de hacer uso de tales facultades tratándose de esos mismos bienes, pero jamás de ello podría colegirse lógica y jurídicamente que las mismas disposiciones no pudieran comprender otra clase de bienes que se caractericen como bienes de "propiedad privada". Es tan débil la afirmación que al respecto se hace en el Memorandum que se contesta, que aun en el mismo documento se reconoce que durante el lapso de vigencia de la Constitución de 1857 se expidieron algunos decretos de expropiación de bienes raíces con una referencia a "materiales", lo cual implica que, aun dentro de la vigencia de dicha Ley Fundamental se reconoció la posibilidad de que la expropiación abarcara también a los bienes muebles.

La afirmación que se hace en el mismo Memorandum, por cierto sin demostración alguna, de que es inconstitucional el extender el concepto de "interés público" al concepto de "interés social o nacional" como lo hizo la Ley de Expropiación de 1936, no puede ser menos errónea pues no hay quien pueda afirmar, fundada y jurídicamente, que "el interés social o nacional" sea distinto del "interés público" o que el mismo "interés social o nacional" pueda considerarse como "interés privado" o sea en contraposición al "interés público".

III.-Si es injustificado el mencionado concepto de inconstitucionalidad, aducido, lo es en forma incontestable si se tiene en cuenta la forma en que se perfecciona la estructura constitucional y el reconocimiento por parte de los más altos tribunales de los países civilizados de que, en "casos de emergencia", el "interés de la nación" debe colocarse por encima de cualquier consideración personal o internacional, máxime cuando se trata de una cuestión fundamental para la economía y seguridad del país.

En el Memorandum que se estudia, se hacen algunas someras referencias al criterio de la Comisión Redactora del Art. 27 Constitucional.

Es bien sabido, que no pueden tomarse las expresiones de los Diputados Constituyentes como el más acabado comentario de la Carta Fundamental, si bien traducen sus directivas esenciales. Una constitución es un ser vivo, es el símbolo de la vida política del país y, por tanto, sin cambiar su estructura crece como todo organismo, adquiere su configuración definitiva conforme va entrando en los cauces de la vida práctica bajo el ojo vigilante de los magistrados.

Existen 2 famosas ejecutorias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América, la primera relativa a una ley del estado de Minesota que decretó una moratoria y, la segunda, referente a una ley del estado de Nueva York que fijó el precio de la venta de la leche al por menor. Ambas ejecutorias declaran lícita la intervención del Estado en caso de emergencia y por su importancia se ha llegado a equiparar la primera de ellas, a las famosas sentencias sobre la esclavitud que hicieron inevitable la guerra civil. En la propia ejecutoria el señor Hughes, Presidente de la Corte, invoca la autoridad de Marshall para declarar que “aunque la emergencia no crea el poder, proporciona la ocasión de ejercitarlo”. Comparando la Suprema Corte en dicha decisión a las emergencias de carácter económico con las calamidades públicas, como el terremoto, el fuego o la inundación, el mismo Alto Tribunal sostiene que hay que encontrar un término medio razonable entre los derechos individuales y el bienestar público, para agregar luego que las condiciones actuales, originadas por el aumento de la población y la complejidad de los intereses económicos, han aumentado el ejercicio de la organización social para proteger las mismas bases de las oportunidades individuales. Agrega, que los intereses fundamentales de la sociedad están afectados seriamente ahora *y que no se trata de examinar la extensión del derecho del individuo frente a otro individuo, sino de los medios razonables para salvaguardar la estructura económica de la que depende el bienestar de todo el mundo.*

La citada ejecutoria de la Suprema Corte Americana, en otros términos, hace a un lado el derecho individual frente al derecho del Estado descartando en realidad, los grandes precedentes que ha habido en contra y los cuales limitaban el poder de la autoridad por la interpretación literal de los términos de la Constitución. La misma ejecutoria, tiene tanta más importancia, cuanto que el voto de la minoría hace apreciaciones sumamente precisas sobre las graves consecuencias que, en su concepto, va a tener la ejecutoria en la interpretación de la Constitución, en el respeto de los derechos individuales y en el mantenimiento íntegro de los artículos fundamentales de la Carta Federal sobre los Derechos del Hombre.

La segunda de dichas ejecutorias (dictada en el caso *Nebbia vs. Estado de Nueva York*, el 5 de marzo de 1934) estableció también un precedente de inmensa importancia en relación con la interpretación de la Constitución en casos de emergencia, porque resuelve el punto de que el carácter privado de los negocios no impide que se dicten leyes de tal alcance que se llegue a consagrar el privilegio del Estado para adoptar cualquiera política económica que parezca razonable al legislador, cuyo fin es el bien público. La misma

ejecutoria sostiene que, bajo la forma de gobierno que rige a los Estados Unidos, la Suprema Corte a veces ha limitado el uso de la propiedad privada según el interés público, y que los derechos del propietario pueden estar subordinados a las necesidades de otras personas cuyas actividades son primordiales al interés de la Nación. Es pues, el interés público o sea el interés de la Nación el criterio que debe prevalecer para encontrar una distinción entre la materia sujeta a la legislación de emergencia y aquella que debe permanecer independiente de toda la legislación por ser de interés privado.

A los principios que se desprenden de las citadas ejecutorias de la Suprema Corte Norteamericana dictados en casos muy semejantes al especial de emergencia que justificó el decreto de expropiación de los bienes de las compañías petroleras y a la negativa de las mismas para cumplimentar el laudo dictado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que declaró rotos los contratos de trabajo, debemos agregar la importancia que en la actualidad se le reconoce al petróleo no sólo como factor nacional sino como factor mundial, para justipreciar la importancia que reviste la rebeldía de las propias compañías para cumplimentar dicho laudo y las consecuencias que para el mismo país tendrían y que se especifican clara y justificadamente en el propio Decreto de Expropiación.

Una nación pues, que pretenda bastarse a sí misma y hacerse respetar tiene que procurarse en la actualidad grandes reservas de hidrocarburos. No puede ya dejar su explotación al capricho de los particulares y con ello exponer sus propios destinos.

La rebeldía injustificada de las compañías petroleras para cumplimentar el laudo de 18 de marzo último no podía pasarse por alto por el Poder Público sin que éste tomara las medidas legales de emergencia que se imponían para evitar a toda costa los graves perjuicios que se producirían al país y sólo ante los principios antes expuestos y ante las consecuencias igualmente expresadas puede justipreciarse en todo su alcance los fundamentos que sirvieron de base a la expedición del Decreto de Expropiación de 18 de marzo de 1938.

IV.-Por último, las observaciones anteriores, son algunas de las múltiples que pueden aducirse y que confirman la constitucionalidad de la Ley de Expropiación de 1936, del Decreto de Expropiación de 1938 y el laudo dictado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje pero debe indicarse que no corresponde al Ejecutivo de la Unión el resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dichas leyes y fallo, así como respecto a los procedimientos seguidos en la aplicación de dichos ordenamientos ya que habiendo promovido las empresas afectadas diversos juicios de amparo contra aquellos actos que han estimado violatorios de las garantías que otorga nuestra Constitución, corresponde a los tribunales federales y en última instancia a la Suprema Corte de Justicia el decir la última palabra sobre todas y cada una de las materias que se controvierten en el conflicto petrolero y cuyos aspectos principales se fijan en el Memorandum que se contesta.

México, a 5 de agosto de 1938.

LEGATION
DES
PAYS-BAS.
No. 1533

México, D. F., 27 de octubre de 1938.

Excelentísimo Señor General D. Eduardo Hay,
Secretario de Relaciones Exteriores,
de los Estados Unidos Mexicanos.
PRESENTE.

Tengo la honra de referirme a la atenta nota de Vuestra Excelencia fechada 30 de junio ppdo. con la que se sirvió enviarme un análisis de los puntos expuestos en el memorandum que acompañé a mi carta del 12 de julio ppdo. Relativa a la cuestión del conflicto petrolero.

El gobierno de los Países Bajos, después de haberse enterado con debida atención del contenido de la nota de Vuestra Excelencia y del análisis arriba citados, me encargó de llevar al conocimiento del gobierno de México lo que sigue:

Ni el estudio de los puntos de vista del gobierno de México, expuestos en los mencionados documentos, ni los acontecimientos mismos han podido disminuir la grave inquietud a la cual he dado expresión en mis cartas del 15 de marzo, del 4 de abril y del 29 de junio de este año.

El gobierno neerlandés estima que aun en aquellos casos en que las circunstancias obligan a un gobierno de expropiar la propiedad privada, es una "*conditio sine qua non*" que los bienes, que forman el objeto de un procedimiento de expropiación sean designados con exactitud y que, en el caso que la autoridad entre inmediatamente en posesión de tales bienes una indemnización justa y pronta sea eficazmente garantizada.

En la actitud adoptada por el gobierno Mexicano después de la promulgación del decreto de expropiación de 18 de marzo ppdo., el gobierno de los Países Bajos muy a su pesar, no puede menos de ver el desconocimiento de estas reglas fundamentales. No se pueden explicar de otra manera los actos inherentes al derecho de propiedad, efectuados por órganos del Estado, como la explotación, la elaboración y la venta de petróleo y derivados de éste provenientes de los terrenos e instalaciones expropiados, todo esto sin que una designación exacta de los bienes afectados haya tenido lugar. Seis meses han pasado desde la fecha del decreto de expropiación y todavía no han sido designados los bienes que forman el objeto de la misma.

En estas circunstancias el gobierno de los Países Bajos en vista de los grandes intereses holandeses que están ligados con la solución de este asunto, se siente obligado de dirigirse nuevamente al gobierno de México para expresar la esperanza de que un arreglo satisfactorio ponga pronto fin a esta controversia, arreglo que en la opinión del gobierno de los Países Bajos no puede consistir sino en una indemnización adecuada, pronta y efectiva o en la devolución de los bienes expropiados en su estado original a las compañías afectadas.

Me valgo de esta ocasión para renovar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta consideración.

(Rúbrica) A. Methöfer.
Encargado de Negocios Ad-Interim de Holanda.

México, 31 de octubre de 1938.

Señor Dr. A. Methöfer,
Encargado de Negocios de Holanda.
PRESENTE.

Me refiero a la atenta nota de usted, número 1533, de fecha 27 del actual, para manifestarle que mi gobierno reitera, en esta ocasión, que sostiene su punto de vista respecto a indemnizaciones motivadas en las expropiaciones efectuadas recientemente.

Reitero a usted las seguridades de mi atenta consideración.

(Rúbrica) E. Hay.