

LA LEGITIMIDAD INTERNACIONAL DE LA EXPROPIACION PETROLERA.*

Por OSCAR RABASA.

I

Desde el punto de vista del Derecho Internacional el atributo principal del Estado soberano es el derecho fundamental a la existencia que comprende los conceptos de conservación y libertad. De este atributo primordial se deriva la soberanía, interior y exterior, y los derechos de dominio, de legislación y de jurisdicción, que son inherentes a todos los países. En tal virtud, dentro de su propio territorio el Estado ejerce el dominio eminente con toda su amplitud; está capacitado plenamente para dictar las leyes que rijan a ese territorio estableciendo el régimen social y económico de propiedad y sus diversas modalidades según lo estime conveniente y, en fin, ejerce su autoridad dentro de sus fronteras sobre todas las personas, nacionales y extranjeras, que allí se encuentren.

Entre estas facultades innatas de todo Estado libre y soberano es absolutamente reconocida por el derecho público universal la facultad de expropiación de la propiedad en general, tanto de los nacionales como de los extranjeros. Es un concepto de derecho no sólo nacional sino internacional pues el propio Grocio, a quien se atribuye haber originado el uso de la denominación "dominio eminente" como fundamento de la expropiación en el derecho de gentes ya desde el año de 1625, en su clásica obra *De Juri Belli et Pacis*, decía:

* Estos artículos aparecieron en la Revista *Hoy* en forma parcial durante varios días de los meses de junio, septiembre y diciembre de 1938, pero los que aquí se adjuntan se fotocopiaron del libro: Secretaría de Relaciones Exteriores. *La expropiación petrolera*, México, S.R.E., 1974, Tomo I. Introducción y selección de Juan Barona Lobato. (Colección del archivo histórico diplomático mexicano núm. 11).

La propiedad de los sujetos está bajo el dominio eminente del Estado, de modo que éste, o el que obre en su nombre, puede usar o aun enajenar esa propiedad, no sólo en caso de extrema necesidad, en el que hasta las personas privadas tienen un derecho sobre la propiedad de los demás, sino para fines de utilidad pública, ante los cuales es de presumirse que los que fundaron a la sociedad civil hayan querido que cedieran los fines de carácter puramente privado.¹

Y de la misma manera los demás fundadores del derecho entre las naciones que siguieron después de Grocio tales como Pufendorf, Heineccius, Bynkershoech y Vattel, reconocieron plenamente este atributo de soberanía que, conforme al derecho público sancionado por todos los estados, forma parte inherente e inseparable del poder público, de tal manera que esa facultad existe aun antes de que se promulgue la Constitución e independientemente de mandato expreso constitucional, pues las normas positivas que al efecto se establecen en la ley fundamental son simplemente declaratorias de los principios universales de derecho.

La Suprema Corte de los Estados Unidos ha dicho que en toda comunidad política soberana necesariamente existe de un modo inherente el derecho y la obligación de cuidar de su propia existencia y de proteger y fomentar el interés y bienestar de la comunidad en general. Esa facultad y esa obligación, conforme a dicha Corte, se ejercitan no solamente en los actos más elevados de soberanía y en las relaciones exteriores de los gobiernos sino que alcanzan y abarcan también la política interna y las relaciones de la vida social que de-

¹ Hugo Grocio, *De Juri Belli et Pacis*, lib. 3, c. 20.

ben ser reguladas teniendo en cuenta el interés de toda la sociedad. Esta facultad denominada derecho de expropiación del Estado, sigue diciendo ese alto tribunal norteamericano, es superior, como su nombre lo indica, a todos los derechos privados adquiridos bajo el régimen de gobierno y estos últimos están subordinados, según es de presumirse necesariamente, a dicha facultad, cediendo en todo caso ante su legítimo ejercicio.²

El viejo concepto de la propiedad privada, que ilusoriamente la suponía intocable, ha sufrido una fundamental modificación no solamente en los países de pensamiento avanzado sino en todo el mundo.

Ya se ha dicho antes de hoy, que la Constitución de Alemania garantiza la propiedad pero disponiendo que su contenido y límites lo fijarán las leyes; que en la República de Checoslovaquia, conforme a su Constitución también, la ley "puede limitar el ejercicio de la propiedad privada"; que en la República Española, según disposición textual de la Constitución de 9 de diciembre de 1931, "toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional"; que en el nuevo Estado de los servios, croatas y eslovenos (Yugoslavia) también está reconocida la propiedad privada, pero que su Constitución dice: "La propiedad engendra obligaciones. No puede usarse de la propiedad en perjuicio de los intereses colectivos. La capacidad, la extensión y la delimitación de la propiedad privada serán reguladas por la ley". En fin, que en varios otros Estados tales como Bulgaria, Grecia, Estonia, Finlandia, Latvia, Lituania, Polonia y Rumania, no se ha destruido el concepto de la propiedad privada pero se ha restringido dentro de los cánones modernos que sobreponen, como ya lo hemos visto, las necesidades públicas o colectivas al interés privado.

En los propios Estados Unidos, cuyo Gobierno tanta preocupación ha manifestado al respecto, la propiedad privada está verdaderamente acosada por el poder omnímodo de la autoridad federal y de los gobiernos locales en materia de imposición, reglamentación de la utilidad máxima que las empresas de interés público pueden percibir y aplicación de la llamada facultad de policía, o sea el pleno ejercicio de la soberanía sobre los intereses del individuo en bien de la colectividad. Dichas autoridades decretan impuestos que merman, cada vez en mayor grado, la riqueza del individuo para redistribuirla en diversas formas entre la sociedad; a todas las empresas de servicios públicos en general se les impide, mediante la intervención de juntas y comisiones administrativas, que obtengan una utilidad mayor en el giro de su negocio, de un 6 o un 7% sobre el valor del mismo, fijado por esos órganos, confiscándoseles cualquier cantidad que exceda el promedio legalmente autorizado. La facultad de policía generalmente se ejercita para regular el uso y goce de la propiedad por el titular y aun para destruirla, si con ello se fomenta el bienestar colectivo. Y en ninguno de esos casos

que se mencionan tiene derecho el propietario a una indemnización por el daño que pueda sufrir como consecuencia del ejercicio de tales facultades, que limitan sustancialmente el derecho de propiedad en ese país.³

En completa armonía con esas tendencias modernas de derecho público universal la nación mexicana en su Constitución no solamente no destruye el concepto de propiedad privada sino que lo reconoce y garantiza. Pero al igual que los países cuyas constituciones y preceptos legales se acaban de citar, el artículo 27 de la Constitución mexicana también establece las dos atribuciones que en esta materia corresponden al Estado y que nuestra Suprema Corte ha distinguido con toda precisión; por una parte, la facultad de expropiar la propiedad privada, expresamente concedida a la Federación y a los estados, y por la otra, el derecho que tiene la nación "de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

La facultad de regulación en México, que se asemeja en un todo al derecho de reglamentar la propiedad privada para beneficio de la colectividad bajo la "facultad de policía" en los Estados Unidos, supone asimismo una restricción sobre las facultades del propietario; la expropiación, por el contrario, no implica propiamente una extinción de los derechos del propietario sino una sustitución del dominio o del uso por el goce de la indemnización correspondiente. De ahí que en la modalidad y regulación de la propiedad privada, la restricción del derecho de propiedad, como en los Estados Unidos, se verifica sin indemnización y en cambio la expropiación, según texto expreso de la Constitución, sólo puede hacerse mediante indemnización.

Hasta aquí, se ve claramente que los preceptos normativos en materia de limitación de la propiedad privada y de expropiación de las leyes mexicanas están de acuerdo en esencia con las reglas internacionalmente reconocidas y aplicadas.

La facultad de expropiación inherente al Estado puede ejercitarla en México la autoridad por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichos expresos del Poder Legislativo corresponde a la autoridad administrativa decretar la expropiación en cada caso, según las normas que el Constituyente estableció al respecto en el artículo 27 de nuestra carta magna.

En uso de esta legítima facultad, el Congreso Federal, por medio de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, ha dispuesto que la satisfacción de necesidades colectivas, el abastecimiento a los centros de población de artículos de primera necesidad o de consumo necesario; la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos

² West River Bridge Co. vs. Dix. 6 How, 507.

³ Chicago, etc. R. Co. vs. People, 212 Illinois 103.

naturales y las medidas para evitar su destrucción en perjuicio de la colectividad, deben conceptuarse como causas de utilidad pública que autorizan al Ejecutivo a efectuar la inmediata ocupación de los bienes privados, cualquiera que sea su dueño.

Nada tuvo, pues, de extraño, desde un punto de vista estrictamente jurídico, que el C. Presidente de la República, apoyándose en estos fundamentos constitucionales y legales, haya decretado el 18 de marzo del año actual [1938] la expropiación por causa de utilidad pública a favor de la nación, de los bienes muebles e inmuebles de las compañías petroleras cuyos nombres son ampliamente conocidos. Porque la expropiación se hizo imperativa, según declaración expresa del Jefe del Ejecutivo, para impedir graves trastornos interiores que harían imposible la satisfacción de necesidades colectivas y el abastecimiento de los centros de población, debido a la consecuente paralización de los medios de transporte y de las industrias productoras, como resultado de la actitud asumida por las empresas después de dictado el laudo de 18 de diciembre de 1937 por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos, y para prevenir serios perjuicios a la colectividad.

II

La utilidad pública, según la ha definido acertadamente nuestro más alto tribunal en sus últimas ejecutorias, abarca tres causas específicas: la *utilidad pública* en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la *utilidad social* que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y medianamente a toda la colectividad, y la *utilidad nacional*, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que lo afecten como entidad política o como entidad internacional.

Y decimos "acertadamente" porque si comparamos los principios mexicanos de expropiación con los extranjeros nos encontramos una absoluta analogía entre ellos. Así, por ejemplo, un clásico jurisconsulto norteamericano, Kent, ha dicho expresamente que si el interés público resulta de cualquier manera beneficiado mediante la expropiación de la propiedad privada, debe dejarse *al juicio del legislador* determinar si el beneficio al público será de suficiente importancia para hacer conveniente el ejercicio del derecho de expropiación y justificar que los derechos privados de los individuos sean afectados con ese objeto.

Los tribunales norteamericanos consideran, igualmente, que todo acto que sea de *interés nacional* tiene que ser necesariamente de *utilidad pública*, como también lo es "toda utilidad que satisfaga una gran exigencia o necesidad pública" y, sobre todo, que "la propiedad se expropia por causa de utilidad pública, conforme al mandamiento constitucional que declara que no debe ser ocupada sin indemnización, cuando tal acto tiene por objeto fomentar el interés público y tiende a desarrollar las *tierras naturales del Estado*".

De manera que el derecho público en general reconoce que la conservación, desarrollo y aprovechamiento público de las riquezas naturales de la nación, particularmente la producción, transporte y consumo de los *combustibles minerales*, tan necesarios a las comunidades modernas, son indiscutibles causas de utilidad pública y social que justifican plenamente la expropiación de la propiedad privada. Por cierto, la doctrina norteamericana declara que no es necesario, para que la expropiación sea lícita, que el público tenga un *interés directo* y el hecho de que sólo resulte de un modo *indirecto* el beneficio para el pueblo en general del acrecentamiento de la riqueza y desenvolvimiento de los elementos naturales no tiene ninguna importancia.⁴

De conformidad con el mandato constitucional citado y con la Ley de Expropiación, el Jefe del Ejecutivo dispuso la inmediata expropiación de los bienes de las empresas petroleras que fueron designadas mediante el procedimiento *administrativo* que la propia Ley autoriza. Pero esta modalidad de expropiación tampoco es un procedimiento insólito en México, ya que los principios universalmente reconocidos dan toda la razón a la Suprema Corte de Justicia cuando declara que en materia de expropiación no rige la garantía individual de *previa audiencia*, consagrada en el artículo 14 de la Constitución, según la cual nadie puede ser privado de sus propiedades sino mediante juicio seguido ante los *tribunales* puesto que sólo son tres las condiciones exigidas por el constituyente mexicano para que las autoridades puedan expropiar los bienes de los particulares: primera, que la utilidad pública, determinada por el Legislativo, así lo requiera; segunda, que la declaración *administrativa* se dicte de acuerdo con la ley respectiva, y, tercera, que medie indemnización. No existe, pues, base jurídica para suponer que las leyes son inconstitucionales, cuando no ordenen se cite al procedimiento de expropiación al propietario de los bienes que se pretendan afectar.

La tesis está expuesta con toda claridad por la Suprema Corte del estado de Nueva York y coincide exactamente con la que sostiene nuestra propia Corte. He aquí la exposición del tribunal de Nueva York, en la parte conducente:

La necesidad de ocupar la propiedad privada, para beneficio del público, o del Gobierno, no es una cuestión judicial. La facultad reside en el Poder Legislativo. Puede ser ejercitada por medio de una ley que inmediatamente designe la propiedad que deba ser afectada y los fines de la expropiación; o puede ser delegada a funcionarios públicos... y cuando dicha facultad se deja a cargo de autoridades públicas, es de la competencia discrecional del Poder Legislativo determinar qué requisitos deben establecerse para que la autorización conferida sea ejercida discreta y juiciosamente. La garantía constitucional de un *juicio ante los tribunales*, en determinados casos, y la que declara que ningún

⁴ Véase Oscar Rabasa, *Estudio constitucional sobre la expropiación decretada con las compañías petroleras en México*, México, El Mundo, 1938, pp. 40-43.

ciudadano podrá ser privado de sus propiedades sino mediante el procedimiento que marca la ley, *no son aplicables al caso*. El juicio ante los tribunales puede ser reclamado, como garantía constitucional, solamente cuando la materia es de carácter *judicial*. El ejercicio del derecho de expropiación está colocado sobre la misma *judicial*. El ejercicio del derecho de expropiación está colocado sobre la misma base que la facultad de imponer contribuciones, pues ambas son emanaciones del Poder Legislativo. Son atributos de la soberanía *política*, para cuyo ejercicio el Congreso no tiene necesidad alguna de dirigirse a los tribunales.

De estas consideraciones se sigue que en lo relativo al ejercicio del derecho de expropiación, el legislador ni directa ni indirectamente a través de funcionarios o autoridades públicas necesita dar al procedimiento las formas o el contenido de un juicio. Puede permitir al propietario intervenir y participar en un debate ante el funcionario u organismo a quien se hubiere conferido la facultad de resolver si en un caso determinado debe llevarse a cabo la expropiación o puede disponer que los funcionarios procedan *conforme a su propio* criterio en cuanto a conveniencia y deber, sin necesidad de una contienda judicial. La expropiación de la propiedad es un acto público de administración y la manera y forma de llevarla a cabo son las que fije *a su juicio* el legislador.⁵

La Suprema Corte de los Estados Unidos asienta la misma regla en el caso del parque Adirondack.⁶

Concluimos que la expropiación decretada contra las empresas petroleras en México, tanto por lo que se refiere al fundamento indiscutible de beneficio colectivo, como al procedimiento legal conforme al cual se verificó, está de acuerdo con los principios generalmente admitidos sobre esta materia por las naciones que más se precian de civilizadas.

La Constitución de México ordena que las expropiaciones se harán mediante indemnización y que el precio de la cosa expropiada se basará en el valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras debiendo quedar a juicio pericial y a resolución judicial únicamente el exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad por mejoras o deterioros ocurridos después de la fecha de la asignación del valor fiscal y el precio de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El Gobierno de los Estados Unidos dice que reconoce el derecho ilimitado de México, como nación soberana e independiente, para legislar en todos sus asuntos de orden interno y para expropiar los bienes de las personas en su territorio por causa de utilidad pública; pero afirma que es principio de derecho internacional, incorporado al derecho interno de casi todas las naciones civilizadas en el mundo, el que establece que el apoderamiento de la propiedad privada sin una justa, adecuada e inmediata compensación en efectivo es confisca-

ción y, como tal, en sí mismo un acto ilícito e injusto, aun cuando la ocupación de la propiedad sea por razones de utilidad pública.

Antes de examinar el aspecto netamente internacional respecto al pago previo o inmediato de una indemnización debemos llamar la atención hacia el hecho de que la Suprema Corte de los Estados Unidos ha afirmado la doctrina, en importantísimas ejecutorias de las que pueden citar desde luego nueve, de que la propiedad privada puede ser expropiada por el poder público sin necesidad de que el apoderamiento vaya precedido o acompañado del pago de la indemnización correspondiente, y que son perfectamente válidas las leyes o decretos expropiatorios que autorizan la ocupación de los bienes y obligan al propietario afectado aun a instituir procedimientos especiales para obtener *posteriormente* el pago de la misma.

Por falta de espacio, me limito a consignar los principios 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 precepto indiscutible de derecho público la Suprema Corte Federal y los tribunales superiores de la Unión Americana, y que son en síntesis: cuando es el Gobierno quien expropia, por regla general, no es requisito que se fije y pague la indemnización antes de que se expropien los bienes de las personas o *simultáneamente*; siempre debe presumirse la solvencia del Estado y sus órganos representativos pues el crédito público, aparejado a la facultad de cobrar impuestos, garantizan 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; el Gobierno puede designar un fondo que quede afecto posteriormente al pago de la indemnización; que se satisface la garantía constitucional sobre indemnización, simplemente con que se provea 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, 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.

Hay que tener presente, además, que las tesis definidas por la Suprema Corte de los Estados Unidos, aun en una sola ejecutoria, son realmente ley suprema en esa nación tanto como el texto mismo de su Constitución y no pueden ser modificados sino por el propio tribunal o por una reforma a la ley fundamental.⁷

⁵ Matter of New York Central R.R. Co. 66 N.Y. 407. Subrayados del autor.

⁶ Adirondack R. Co. vs. New York, 176 United States Reports, 335

⁷ Véase al respecto las nueve ejecutorias a que acabo de referirme: Cherokee Nation vs. Southern Kansas R. Co., 135 United States Reports, 741; Sweet vs. Rechel, 159 U.S. 380; Adirondack Railway Co. vs. People of the State of New York, 176 U.S. 335; Crozier vs. Fried Krupp, etc., 224 U.S. 290; Williams vs. Parker, 188 U.S. 491; Backus vs. Fort Street Union Depot Co. 169 U.S. 557; Joslind Mfg. Co. vs. Providente, 262 U.S. 668; Mennedy vs. Indianapolis, 103 U.S. 599, y, finalmente, Great Falls Mfg. Co. vs. Garland, 124 U.S. 581.

III

La afirmación contundente que hace el Gobierno de los Estados Unidos respecto a que toda expropiación debe ir acompañada del pago de una adecuada indemnización no es exacta ni aun conforme a los principios de derecho constitucional consagrados por los propios Estados Unidos. Y esta afirmación norteamericana es verdaderamente incomprensible si se tiene en cuenta que la historia de ese gran pueblo registra dos antecedentes de enormes consecuencias, tanto económicas como jurídicas, relativas a reformas políticas y sociales en las que los Estados Unidos dictaron disposiciones supremas afectando directamente cuantiosos bienes de propiedad privada, de nacionales y de extranjeros, *sin ninguna indemnización*, ni siquiera a plazos o en bonos. Me refiero a la abolición de la esclavitud y a la prohibición de bebidas alcohólicas que, como medidas de reforma social, se impusieron en los Estados Unidos.

En cuanto a la primera de esas dos grandes cuestiones, deben recordar que los esclavos, aun cuando seres humanos, eran considerados como bienes patrimoniales sujetos al derecho de propiedad privada con todas sus características, como cualquier animal o cosa. En el célebre caso *Dred Scott vs. Sandford*,⁸ discutido y fallado poco antes de que comenzara la guerra civil en los Estados Unidos, que hizo surgir a debate el asunto trascendental de la esclavitud en Norteamérica, la Suprema Corte de los Estados Unidos, por conducto de su eminente primer magistrado Taney, declaró en su sentencia que los esclavos eran *propiedad privada*, como cualquier otro bien mueble, garantizada por la Constitución, y que, por tanto, una ley del Congreso Federal que pretendió cambiar el estatuto personal de los esclavos declarándolos hombres libres en determinado territorio norteamericano, transgredía la Quinta Enmienda de la Constitución porque privaba a los propietario de dichos esclavos de su *propiedad* sin causa legal y *sin indemnización*.

Pues bien, a pesar de ese criterio jurídico, confirmado plenamente por el más alto tribunal norteamericano, el Presidente Lincoln, al iniciarse la guerra civil, sin más fundamento que la facultad constitucional de declarar y conducir la guerra, expidió sus proclamas presidenciales de 1862 y 1863 declarando libres en los Estados Unidos a todos los esclavos que se habían declarado en rebelión contra el norte. Los Estados Unidos, en 1865, elevaron a precepto constitucional, como 13ª Enmienda, las proclamas de Lincoln en virtud de las cuales se introdujo esa humanitaria reforma social que hizo desaparecer la esclavitud del territorio norteamericano junto con el derecho de propiedad que los propietarios de los esclavos indiscutiblemente tenían sobre ellos, según lo declaró la Suprema Corte, y que abarcaba cuantiosos intereses económicos, sin el pago de *ninguna indemnización*.

Otro tanto aconteció cuando el Presidente Wilson en 1917, también como una medida de guerra indispensable,

proclamó la prohibición contra las bebidas alcohólicas, y más tarde, por la 18ª Enmienda, los Estados Unidos prohibieron su fabricación, transporte y consumo en dicho país, con lo cual paralizaron una gran industria nacional y destruyeron, *sin indemnización alguna*, enormes intereses económicos y financieros, con perjuicio no sólo de ciudadanos norteamericanos, sino también de los extranjeros que habían invertido grandes cantidades de dinero en ese negocio.

En el campo del derecho internacional, la categórica afirmación respecto a que exista la regla *reconocida universalmente* de que toda expropiación de los bienes de los extranjeros, para ser lícita, forzosamente debe ir precedida, acompañada o seguida de una pronta compensación en efectivo del valor real de la propiedad, es inexacta.

Volviendo la vista al panorama internacional, nos encontramos con que si bien es cierto que varias naciones tienen un sistema más o menos semejante al de los Estados Unidos en materia de expropiación y de indemnización, también es verdad que, por lo menos, quince naciones han adoptado sistemas diversos. Desde luego el mundo sabe que en Rusia la expropiación se llevó a cabo, nacionalizando toda la propiedad privada, sin ninguna indemnización de nacionales y extranjeros. Las constituciones de España, Alemania y Checoslovaquia, como así lo ordene una ley del poder legislativo nacional. Además en Austria, Bulgaria, Grecia, Yugoslavia, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Polonia y Rumania, está implantada legalmente la expropiación, sobre todo, para la distribución equitativa de la tierra, sin el requisito del pago *inmediato, real y en efectivo* de la indemnización sino generalmente *diferido* en plazos que varían entre 20 y 40 años y haciéndose efectiva mediante obligaciones o bonos del Estado que devengan intereses reducidos.

No solamente la práctica de los Estados sino la doctrina expuesta por verdaderas eminencias internacionales refutan en lo absoluto la pretendida tesis de que en derecho internacional la propiedad privada de los extranjeros sólo puede ser expropiada con indemnización justa y adecuada. Por el contrario, la opinión de estos jurisconsultos internacionales revela que no existe semejante norma obligatoria conforme al derecho de gentes.

En un estudio sobre la protección en derecho internacional de los derechos adquiridos, el señor G. Kaschenbeeck, D.C.L., presidente del Tribunal de Arbitraje para la Alta Silesia, concluye sobre la indemnización:

Otra cuestión, pues, es la relativa a si el sacrificio impuesto a los titulares de los derechos revocados es tan considerable y excepcional que procede en justicia un alivio en la forma de una indemnización. Muchos ven un solo punto en estas dos cuestiones y hablan, de una sola vez, de la obligación de no suprimir derechos adquiridos sin compensación. Yo creo que esto es un error o, por lo menos, que es tendencioso. En mi opinión la conveniencia, desde el punto de vista del interés público, y la equidad de otorgar una indemnización, son dos cuestiones absolutamente distintas cuya solución depende de diferentes hechos y consideraciones. Si un

⁸ *Dred Scott vs. Sandford* 19 How 393.

Estado concede una indemnización al titular de un derecho adquirido que ha sido suprimido, yo sostengo que no la paga por vía de compensación por un delito o para redimir un acto ilícito sino simplemente como un alivio equitativo tomado de los fondos de la comunidad, por el sacrificio económico exigido en beneficio de esa misma comunidad.⁹

En la formal controversia entre Hungría y Rumania sobre la aplicación a los nacionales húngaros de la legislación agraria rumana que autoriza la expropiación de tierras mediante indemnización pagadera en obligaciones del Estado y en un plazo de varios años, verdaderas eminencias en derecho tales como el barón Edouard Deschamps de Paris, León Duguit, el sabio decano de la Facultad de Burdeos, Alberic Rolin, profesor emérito de la Universidad de Gante y presidente honorario del Instituto de Derecho Internacional, Kiarl Strupp, el erudito tratadista alemán, Marcel Gibert, profesor de la Facultad de Derecho de Lille, don José de Yanguas, profesor de la Universidad de Madrid, y otras grandes figuras del mundo intelectual, sostuvieron unánimemente la tesis de que un Estado está plenamente facultado, conforme al derecho de gentes, para afectar el régimen de propiedad privada en general tanto de los nacionales como de los extranjeros mediante los procedimientos que las leyes nacionales establezcan y que no existe ninguna regla internacional que prohíba a un Estado expropiar la propiedad privada de los extranjeros, ya sea con o *sin indemnización*, siendo la igualdad de tratamiento con los nacionales el máximo que un extranjero puede pedir a falta de estipulaciones expresas de un tratado.

La materia de expropiación contra los extranjeros, en derecho internacional, está sintetizada en esa monumental obra inglesa *Oppenheim's International Law*, que representa la última palabra en esta rama del derecho, pues esta edición salió en noviembre de 1937. Ahí se lee lo siguiente:

La posición es más difícil con respecto al tratamiento de los *bienes* de los extranjeros comparado con el de los nacionales. Está claramente establecida la regla de que el Estado está obligado a respetar la propiedad de los extranjeros. Esta regla está limitada, aun cuando no abolida, por dos factores: el primero, que las leyes de la mayoría de los Estados permiten una intervención amplísima en la propiedad privada, en relación con los impuestos, medidas de policía, salubridad pública, y administración de empresas de servicios públicos. La segunda modificación debe ser advertida en los casos en que cambios fundamentales en el sistema político y

en la estructura económica del Estado o reformas sociales de gran alcance traen consigo, en grande escala, intromisión con la propiedad privada. En estos casos, ni el principio *del respeto absoluto de la propiedad privada extranjera* ni la igualdad rígida con los nacionales desposeídos ofrecen una solución satisfactoria del problema. Es posible que, en consonancia con principios jurídicos, esa solución deba basarse en el otorgamiento de indemnización parcial.¹⁰

Estas autoridades innegables, reflejan, pues, que en derecho internacional no es exacto que se haya definido que la expropiación efectuada por los Estados, para fines públicos o sociales, deba estar acompañada necesariamente de una indemnización adecuada, concepto este último que es de orden exclusivamente ético y no obligatorio, sino cuando el texto expreso de una ley o de un tratado así lo establece.

El artículo 3º del Decreto Expropiatorio que expidió el Ejecutivo 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 diez 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 provenga de los bienes expropiados, y cuyo producto será depositado, mientras se efectúan los trámites legales, en la Tesorería de la Federación.

Si sometemos este procedimiento de pago de indemnización a las normas internacionales de derecho; si es el Gobierno mexicano quien directamente asume la obligación de pagar la indemnización correspondiente a las compañías expropiadas, de tal manera que éstas quedan 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 que la expropiación, en esos términos, conculque los derechos privados de las empresas afectadas.

La expropiación para salvaguardar las riquezas vitales de la nación mexicana se ajusta, por tanto, completamente a los principios de justicia que prevalecen en el mundo.

México, D.F., a 19 de septiembre de 1938.

⁹ *The British Yearbook of International Law*, 1936, t. XVII, p. 15.

¹⁰ *Oppenheim's International Law*, t. I, pp. 283-285.