

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

Sección I

§1. Introducción	625
§2. Análisis del Artículo 27 Constitucional	626
§3. La Reforma Agraria	634
§4. Nacionalización de los bienes del clero	640
§5. Consideraciones generales	647

Sección II

§1. Ley de expropiación	651
§2. La nacionalización de los Ferrocarriles Nacionales de México	655
§3. La nacionalización de la industria petrolera	660

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN
(*El Estado y la propiedad*)

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

por

HÉCTOR CUADRA MORENO

SECCIÓN I

§ 1. *Introducción*

Como nos dice Konstantin Katzarov, la primera guerra mundial ejerció una profunda influencia en la solución de los problemas económicos y particularmente en las aspiraciones que se manifestaron en lo concerniente a la reacción de la legislación frente a la propiedad.¹ Pero sin dejar de reconocer que los acontecimientos exteriores influyeron indudablemente en las concepciones jurídicas de nuestro país, tenemos que admitir, y con orgullo, que las avanzadas ideas sociales que plasmaron en la Constitución mexicana de 1917 fueron el fruto, en gran medida, de una interna evolución determinada por nuestros propios y peculiares problemas, por nuestra propia singularidad histórica.

Antes de 1917 la legislación se consagraba, casi exclusivamente, a abordar y dar soluciones a los problemas que traían aparejados los fenómenos políticos. Después de esta fecha, si es posible determinarla con tanta precisión, los problemas y los fenómenos económicos se hicieron tan urgentes, que hubo necesidad de que la legislación les prestase mucha mayor atención, y aunque habían empezado a manifestarse tiempo atrás, después de esta fecha, bruscamente, los postulados de la socialización en los que figuraba en primer lugar el de la nacionalización, invadieron la legislación. El acontecimiento más destacado de este periodo es la realización casi simultánea en dos países tan alejados uno del otro como lo son México y la URSS, y en condiciones radicalmente diferentes, de las ideas y de los objetivos de la nacionalización.²

Cuando el autor citado expresa que la realización de las ideas y de los objetivos de la nacionalización constituye un gran acontecimiento, no quiere decir, especialmente en el caso de México, que se trata ya en sí del fenómeno de la nacionalización, sino que empiezan apenas a manifestarse, aún en una forma no muy clara sus ideas y objetivos. Ya sabemos que el problema de la nacionalización en general está profundamente vinculado con la intervención del Estado en la esfera econó-

¹ Katzarov, K. *Théorie de la Nationalisation*. Edit. La Baconnière, Neuchatel, 1960, p. 32.

² Katzarov, K. *Op. cit.*, p. 32.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

mica y la asunción, por parte de éste, de actividades otrora exclusivas de la iniciativa privada.

Diversas tendencias a la nacionalización se habían manifestado en México desde antes de 1917. Sin embargo, los acontecimientos políticos de la Revolución Mexicana precedentes a 1917 hicieron posible que las ideas de nacionalización se plasmaran en un postulado concreto, en uno de los documentos políticos más avanzados de su época, La Constitución del 5 de febrero de 1917. Especialmente en su artículo 27 que contiene una concepción de la noción de propiedad, de su destino, de su transferencia y de su utilización, que para la época, repetimos, era completamente nueva.

Es pues la Constitución de 1917, y especialmente su artículo 27, la base de toda la futura estructuración socio-económica de nuestro país. Base que contiene los elementos necesarios para fundar un nuevo orden, elementos proporcionados por la nueva institución de la nacionalización, tan magistralmente intuida por nuestros legisladores.

Por consiguiente, partiendo del análisis de dicho precepto constitucional, se integran las siguientes notas, que tratarán de ampliar y detallar los magistrales apuntamientos, no por someros menos valiosos, que sobre la institución de la nacionalización en nuestro país ha hecho el profesor Katzarov.

§ 2. *Análisis del Artículo 27 Constitucional*

a) “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”, reza el párrafo 1 del artículo 27 constitucional. Esta expresión legislativa —explica Katzarov— inaugura una nueva era para el contenido de la propiedad privada. La propiedad privada es, pues, derivada. La propiedad de las tierras ha pertenecido y pertenece a la nación. Se procede por consiguiente no a la supresión o a la negación de la propiedad privada, sino a su degradación.³

La propiedad primaria —continúa el autor—, verdadera de la tierra y de las aguas no pertenece al Estado, sino a la “Nación”, al emplear ese término, el legislador ha querido también subrayar la prioridad del elemento social y económico en la naturaleza de la propiedad de Estado sobre el elemento de la soberanía y del poder.⁴

La propiedad originaria de la tierra pertenece al Estado (nación) —declara nuestra Constitución. Sólo éste puede conferir a los particulares un derecho de propiedad privada, que deriva de su propio derecho. Es así como la tierra y las aguas fueron proclamadas en su conjunto,

³ Katzarov, K. *Op. cit.*, p. 33.

⁴ Katzarov, K. *Op. cit.*, p. 34.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

por primera vez, propiedad originaria del Estado, sin que fuese suprimida sin embargo la propiedad territorial privada. La nueva idea consagrada por este texto es la de que la propiedad privada no constituye un derecho divino o natural que el hombre detenta de Dios o de la naturaleza, sino un derecho perteneciente a la sociedad; si la propiedad privada no deja de subsistir, no puede ya derivar sino de la sociedad. Por primera vez, igualmente, un texto constitucional, relativo a la propiedad, sustituye el término “Estado” por el de “Nación”. De hecho ese texto anuncia ya la elevación de la nacionalización al rango de institución constitucional.⁵

Así, en nuestro país, el estatuto jurídico de la tierra, considerada por la Constitución como “propiedad nacional” descansa en definitiva en el deseo que ha experimentado el legislador de nacionalizar la explotación de las riquezas del subsuelo, principalmente del petróleo.⁶ Tal como está redactado ese texto enuncia un principio constitucional que hace posible la nacionalización de la tierra, al igual que el de importantes ramas industriales.⁷

b) “La nación tendrá en todo tiempo el derecho 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.” Este párrafo III de la Constitución, en su primera parte, precisa que aun la propiedad privada que derivó de la “Nación” está sujeta a limitaciones y que ella puede ser limitada no porque un determinado interés colectivo preciso, surgido *ad hoc*, lo exija, sino porque la colectividad, la nación, lo requiere: “la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”. La propiedad privada, en suma, se deriva de la Nación, por una parte; pero permanece bajo su control, por la otra. Ella está socialmente condicionada; llena una “función social”.⁸

La disposición del párrafo III, primera parte, del artículo 27 constitucional puede considerarse como básica puesto que se apoya en un nuevo concepto de propiedad y era necesaria, entre otras razones para que el Estado estuviera facultado para evitar que, como en el pasado, volviera a concentrarse la propiedad de la tierra en unas cuantas manos o se hiciera de ella un instrumento de opresión y explotación. Así el artículo 27 constitucional delinea vigorosamente el carácter de la propiedad como función social, adelantándose a las constituciones modernas, algunas de las cuales lo tomaron como ejemplo o modelo.

⁵ Katzarov, K. *Op. cit.*, p. 159.

⁶ Ver *infra*, sección II, núm. 3, p. 660.

⁷ Katzarov, K. *Op. cit.*, p. 100.

⁸ Katzarov, K. *Op. cit.*, p. 63.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

La propiedad privada según la regulación que de ella hace nuestra Constitución, derivada de la propiedad originaria de la nación, es decir del Estado, se encuentra transformada, porque los textos constitucionales le niegan su carácter exclusivo y absoluto. Ella puede estar sometida a todas las restricciones que impone el *interés general*; no existe desde ese momento sino en función de este último. Así se encuentra expresado el principio de que la propiedad tiene una función social, aunque el término “función social” no sea todavía empleado.⁹

“Con este objeto —continúa el párrafo III, segunda parte—, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables...”, este precepto de la Constitución prevé —según el profesor Katzarov— la colectivización de la agricultura. Y añade que aunque la realización de esta medida reviste un carácter facultativo, este precepto no ha tenido un alcance solamente teórico y menciona a Beaujeu-Garnier quien habla de los repartos de tierras realizados por los gobiernos nacidos de la revolución en donde se ha empleado el sistema del nuevo ejido y se ha sometido a algunas tierras a la experiencia colectivista.¹⁰

La colectivización de la tierra, en nuestro derecho, deriva pues igualmente de las instituciones constitucionales. Lo que hace posible la colectivización de las tierras arables y la organización colectiva de los trabajos agrícolas. Volveremos sobre este tema al hablar de la reforma agraria.¹¹

c) Las riquezas naturales y las aguas territoriales no pueden nunca, en cambio, en ningún caso convertirse en propiedad privada. Así lo establecen los párrafos IV y V del artículo 27 que a la letra dicen: “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el

⁹ Katzarov, K. *Op. cit.*, p. 160.

¹⁰ Ver *infra*, sección I, núm. 3, p. 634. Katzarov, K. *Op. cit.*, p. 100.

¹¹ Ver *infra*, sección I, núm. 3, p. 634.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.”

“Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.”¹²

Así los bienes más importantes para la economía, es decir, las riquezas naturales, se encuentran colocados en un plano inaccesible para la propiedad privada. “En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible.”¹³

Este texto podría ser interpretado como el resultado de la distinción adoptada por el derecho público en cuanto a la propiedad de Estado, es decir, de la distinción entre el “dominio público” y el “dominio privado”. Semejante interpretación de este texto podría dársele si estu-

¹² Párrafos IV y V reformados del artículo 27 constitucional, *Diario Oficial*, del 20 de enero de 1960.

¹³ Artículo 27, párrafo VI, primera parte, de la Constitución mexicana.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

viera aislado del contexto, sobre todo de los párrafos que lo preceden y que establecen la prioridad de la nación sobre la propiedad tomada en su conjunto así como la dependencia funcional en la que la propiedad privada se ve encerrada con relación a la colectividad, a la nación. Además el elemento nuevo y muy importante de este texto es la amplísima definición que da de las riquezas naturales. Éstas, declara, son propiedad exclusiva de la nación y no pueden serle ni quitadas ni enajenadas. Ahora bien, en el pasado y aún en nuestra época, las riquezas naturales son en la mayoría de los países objeto de propiedad privada y no han sido sino muy raramente y de manera limitada incluidas en la noción de “dominio público”.¹⁴

Las nuevas teorías que guiaron al legislador en su actitud respecto a la tierra se expresaron en una extensión creciente, decidida por vía constitucional, de la lista de tierras pertenecientes a la nación, dicho de otra manera de la propiedad nacional. En el siglo xx la concepción predominante es la de que las porciones del territorio que revisten un carácter indispensable para el conjunto de la población, es decir para el Estado, no pueden pertenecer sino a este último.¹⁵

Hace ya varios decenios, el principio de la libre explotación de los bienes, cuando su importancia social es esencial, recibe una aplicación siempre más limitada; simultáneamente el legislador no ha dejado de aumentar la lista de bienes que no pueden ser objeto de propiedad privada. A decir verdad, la nacionalización de la tierra como postulado económico y social no es sino resultado de esta idea. Es por lo que su realización práctica empieza con la afirmación, contenida en ciertas constituciones, de que la tierra en su conjunto, o ciertas categorías de tierras cada vez más numerosas, no pueden ser objeto de propiedad privada, sino que son propiedad del Estado. Estas constituciones determinan, por medio de textos explícitos, un número elevado de bienes territoriales que forman, según la definición constitucional, la propiedad del Estado, es decir de la nación. Ellas tienden a incluir en ella las riquezas del suelo y del subsuelo, preparando así la nacionalización de una serie de grandes industrias.¹⁶ Fenómeno, que como acabamos de ver a través del enunciado de los párrafos iv y v, ha encontrado una expresión muy matizada en el artículo 27 de la Constitución mexicana.

1. Cabe aclarar que también el párrafo vi del artículo 27 constitucional fue reformado y adicionado, la reforma apareció en el *Diario Oficial* del 20 de enero de 1960 y la adición, en el mismo diario del 29 de diciembre del mismo año. La reforma detalla la manera como los particulares pueden obtener concesiones para el aprovechamiento, el uso o la explotación de los recursos propiedad de la nación enumerados

¹⁴ Katarov, K. *Op. cit.*, p. 34.

¹⁵ Katarov, K. *Op. cit.*, p. 84.

¹⁶ Katarov, K. *Op. cit.*, p. 85.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

en los párrafos iv y v, pero tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, las concesiones quedan radicalmente eliminadas por esta reforma; así, el párrafo de que tratamos, en su parte relativa, expresa: "Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva." La base constitucional de la nacionalización petrolera, de la que trataremos más adelante,¹⁷ queda así establecida, de una manera indiscutible. Aunque, como ya lo hemos dicho, el contenido de los primeros párrafos del artículo 27 constitucional sería por sí solo suficiente para fundar la constitucionalidad de tal medida.

2. La nacionalización de la industria eléctrica, la más reciente e importante de los últimos años, quedó asentada igualmente dentro de nuestra Constitución, en el artículo 27 constitucional, por la adición que se hizo al párrafo vi del mismo. Una vez más, a este acto jurídico, a esta institución del derecho moderno, se le otorgó el rango supremo al inscribirlo dentro de nuestra Carta Magna.

La industria eléctrica, de importancia vital para México, se encontraba en manos de instituciones públicas o de empresas privadas, las que se encargaban del servicio de consumo, producción y distribución de energía eléctrica. Como sociedades mercantiles que eran estaban sujetas a un propósito inevitable de lucro. El Estado no podía tolerar un alza constante en las tarifas eléctricas porque elevaba el índice general de precios y era un factor constante de pobreza. La limitación, por otra parte, en el alza de tarifas reducía el campo de utilidades de las empresas eléctricas, pero como se trataba de un caso de interés nacional, ya que el Estado no podía paralizar las actividades comerciales e industriales de la nación, se vio en la necesidad de traspasar dichas empresas a su esfera de acción, nacionalizando la industria eléctrica, pues tenía la obligación de operar con dichas empresas aun cuando no ofrecieran utilidades. Por lo tanto, el gobierno federal adquirió las acciones de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz y adquirió otras diversas empresas eléctricas, reformó la Constitución nacionalizando la energía eléctrica, creó un nuevo régimen para ella y suprimió como lo había hecho para la explotación del petróleo, toda concesión en esa materia.¹⁸

Es de suma importancia hacer notar que el procedimiento de nacionalización de la industria eléctrica fue muy otro al seguido generalmente; ni siquiera revistió como en otros casos, el aspecto de una expropiación, fue simplemente una compra, una adquisición de las acciones o de las empresas mismas el medio utilizado por el Estado para asumir el manejo de esta industria. Es en el régimen legal mismo que se crea posterior-

¹⁷ Ver *infra*, sección II, núm. 3, p. 660.

¹⁸ Ver *supra*, sección I, núm. 2, inciso c — 1, pp. 630-631.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

mente para ellas en donde encontramos el acto de nacionalización. Se da, además, con tal medida un paso adelante en el fortalecimiento e integración de nuestra vida económica. Con la adición al párrafo vi del artículo 27 constitucional, y siguiendo nuestra tradición jurídica, repetimos, otorgamos el rango supremo a la institución que con tanta firmeza se ha venido imponiendo en el derecho moderno, no obstante las acres censuras y la oposición a que se ha enfrentado desde siempre.

Decreto que declara adicionado el párrafo vi del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nacionalizando la Industria Eléctrica, de 23 de diciembre de 1960 (*Diario Oficial* del 29 de diciembre del mismo año): "Corresponde exclusivamente a la Nación, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines."¹⁹

d) En unas notas, en donde el tema central se refiere a la institución jurídica de la nacionalización, tenemos necesariamente que hablar del tema de la expropiación por causa de utilidad pública, en vista de que en nuestro derecho, la mayoría de aquellos actos o medidas que han constituido una nacionalización —pues ese ha sido su fundamento constitucional— exteriormente han revestido el aspecto de una expropiación del tipo clásico.^{19 bis}

El párrafo II, del artículo 27 constitucional establece que: "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Otro fenómeno en que se manifiesta el carácter de función social que ostenta la *propiedad privada*, está constituido por la *expropiación* por causa de utilidad pública.²⁰ La expropiación es un acto eminentemente autoritario en nuestro sistema constitucional, esto es, que sólo la autoridad estatal competente puede ejecutarlo. La expropiación, pues, está vedada a los particulares. El acto autoritario expropiatorio consiste en la cesación del ejercicio de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien, decretado por el Estado, el cual los adquiere. Toda expropiación, para que sea constitucional, requiere que tenga como causa final la *utilidad pública*. ¿Qué se entiende por tal?²¹

El concepto de utilidad pública es eminentemente económico. La idea de utilidad en general implica una relación entre una *necesidad* y un *objeto satisfactor* que a la misma debe aplicarse. Se dice por ende, que

¹⁹ El artículo 2 transitorio del decreto que adicionó el párrafo vi del artículo 27 constitucional establece: "La ley reglamentaria fijará las normas a que deben sujetarse las concesiones otorgadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley."

^{19 bis} Katzarov, K. *Op. cit.*, p. 35.

²⁰ Ver Katzarov, K. *Op. cit.*, pp. 207 y ss.

²¹ Burgoa, I. *Las garantías Individuales*, México, 1954, p. 371.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

hay utilidad cuando el bien satisfactor colma una necesidad pre-existente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y ésta haya una cierta *adecuación o idoneidad*. Pues bien, para que exista una causa o motivo de utilidad pública se requiere que haya, por un lado, una *necesidad pública*, esto es, estatal, social, o general, personalmente indeterminada y, por otro, un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad. Constitucionalmente, pues, la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o existencia de estos dos elementos o condiciones: *a)*, que haya una necesidad; y *b)*, que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir una satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola.²²

La expropiación, si bien es verdad que es un acto autoritario unilateral del Estado, tiene la apariencia de una venta forzosa. Por tal causa, dicho acto *no es gratuito*, sino *oneroso*. Es decir, el Estado, al expropiar a un particular un bien, al adquirir éste, tiene que otorgar en favor del afectado una contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización.²³ A ella se refiere el artículo 27 constitucional, en su párrafo II, que transcribimos líneas antes.

Respecto a la *cuantía* de la indemnización, el artículo 27 establece en su fracción VI, párrafo II: “El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a *resolución judicial*. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.”

“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 dichas leyes la *autoridad administrativa* hará la declaración correspondiente.”²⁴

En materia de expropiación, pues, de acuerdo con lo expresado en los dos párrafos anteriores, podemos decir que existe una intervención autoritaria sucesiva de los tres poderes constitucionales: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. En efecto, la ley suprema en el artículo 27 fracción VI, párrafo 2o., antes transcrito, otorga la facultad al Poder Legislativo, sea local o federal, según el caso, para expedir el ordenamiento que fije o delimite las causas de utilidad pública. Luego en el régimen jurídico a que está sometida la autoridad expropiatoria del

²² Burgoa, I. *Op. cit.*, p. 371.

²³ Burgoa, I. *Op. cit.*, p. 372.

²⁴ Artículo 27, fracción VI, párrafo 2º de la Constitución mexicana.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Estado concurren los principios de *constitucionalidad* y *legalidad* en sentido estricto. La intervención del *Poder Ejecutivo*, local o federal, en materia de expropiación, consiste en la *declaración concreta de cuándo procede* en un caso determinado la expropiación de un bien o su ocupación temporal y en la realización consiguiente de la actividad expropiatoria, todo ello de acuerdo con la ley que previamente haya fijado las causas de utilidad pública y el procedimiento correspondiente. Por último, la ingerencia que tiene el *Poder Judicial* en materia de expropiación se reduce, por declaración constitucional, a conocer de los conflictos que surjan entre las partes (el Estado y el particular), con motivo de la no equivalencia entre el valor real, actual y efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de éste, en los términos fijados con antelación; independientemente de la facultad que tiene la jurisdicción federal de conocer de los diversos casos concretos que en dicha materia se presenten a través del *juicio de amparo* que se entable en contra de la resolución administrativa que recaiga al recurso de revocación que haya interpuesto el particular afectado contra la declaración de expropiación y sus consecuencias.²⁵

Volveremos a tratar este tema, en la sección referente a la Reforma Agraria²⁶ y al referirnos en detalle a la ley de expropiación de noviembre de 1936.²⁷

§ 3. *La Reforma Agraria*

Entre una *reforma agraria* y la *nacionalización* de una industria clave no existe diferencia, en los dos casos, se trata de una operación de gran envergadura con un fin de mejoramiento de las condiciones de explotación, de paz interior y del logro de la justicia social.²⁸

Respecto al problema de la propiedad del suelo, el aspecto de la racionalización de la agricultura, la colectivización y la planificación de la producción agrícola, objetivos que sólo pueden ser alcanzados con el concurso del Estado, se llega a admitir que la tierra debe ser propiedad de la comunidad o del Estado y que es conveniente explotarla en el interés general; todo eso pues constituye los indicios de una nacionalización.²⁹

Hay que admitir que en el camino que conduce a la colectivización y a la nacionalización de la agricultura, ha sido concluida una etapa con la consagración explícita, en una serie de constituciones recientes, de la noción de función social de la propiedad.³⁰

²⁵ Burgoa, I. *Op. cit.*, pp. 375-377.

²⁶ Ver *infra*, sección I, núm. 3 pp. 634 y ss.

²⁷ Ver *infra*, sección II, núm. 1, p. 651.

²⁸ La Pradelle, A. de *Les Effets Internationaux des Nationalisations*, citado por Katzarov, K. *Op. cit.*, p. 78.

²⁹ Katzarov, K. *Op. cit.*, p. 78.

³⁰ Katzarov, K. *Op. cit.*, p. 83.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

El artículo 27 constitucional considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que sirven de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el equilibrio de la propiedad rústica. El artículo 27 puede ser considerado —como lo hemos hecho— desde diversos puntos de vista, pero ahora hemos de ocuparnos de él sólo en cuanto se refiere a la distribución de la tierra.

Cabe aclarar que el artículo 27 de la Constitución, expedida el 5 de febrero de 1917, elevó a la categoría de ley constitucional la de 6 de enero de 1915 y estableció en materia de propiedad, innovaciones que merecieron la aprobación de muchos y la crítica de aquellos que vieron lesionados sus intereses por la nueva legislación.³¹

Hemos citado, en el párrafo anterior, la ley de 6 de enero de 1915, elevada por la Constitución, en su texto original, a la categoría de ley constitucional. Tal ley es básica en toda la nueva construcción agraria de México, pues no obstante que el artículo 27 constitucional fue reformado en el año de 1934, precisamente en materia de tierras, esa misma reforma no es otra cosa que un retorno, en puntos fundamentales, a la ley de 6 de enero de 1915. Su autor, el licenciado Luis Cabrera, considerado entre los precursores de la Reforma Agraria, ya expresaba en un artículo periodístico, antes de que tal ley se promulgase, la conveniencia de reconstruir los ejidos de los pueblos —que habían desaparecido por la ley de desamortización de 1856—³² como medio de resolver el problema agrario. “Para esto, afirmaba, es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos procurando que sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas.”³³

En estas ideas se encuentran expuestos los puntos fundamentales de la ley de 6 de enero de 1915 que, a su vez, lo son de toda nuestra legislación agraria. Los puntos esenciales de tal ley son los siguientes: — Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si contravinieron lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856; — declara igualmente nulas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal ilegalmente y a partir del 1º de diciembre de 1870; — declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales, en el periodo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias *comunales* de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas; — para la resolución de todas las cuestiones agrarias, crea una comisión nacional agraria, una comisión local

³¹ Mendieta y Núñez, L. *El problema agrario de México*, México, 1954, p. 183.

³² Ver *infra*, sección I, núm. 4, pp. 640 y ss.

³³ Citado por Mendieta y Núñez, L. *Op. cit.*, p. 177.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

agraria por cada Estado o territorio de la República y los comités particulares ejecutivos necesarios; — establece la facultad de aquellos jefes militares previamente autorizados al efecto, para dotar o restituir ejidos, provisionalmente, a los pueblos que lo soliciten ciñéndose a las disposiciones de la ley.³⁴

Remitámonos, de nuevo, al párrafo III del artículo 27 constitucional que a la letra dice: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho 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. Con ese objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad." En pocas palabras, tal disposición establece la acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público. Esta disposición causó profunda alarma y dio motivo a acres censuras de parte de los juristas que consideraron y consideran injucables determinados conceptos de derecho. Sin embargo, para juzgar sobre la justicia y conveniencia de este precepto, es indispensable tener en cuenta, más que la teoría abstracta las circunstancias y las necesidades de la población para la cual fue dictado.³⁵

La mala distribución de la tierra ha sido, desde la época colonial hasta nuestros días, la causa de los innumerables trastornos sociales que han agitado al país. Así pues el problema agrario es algo que afecta vitalmente a nuestro pueblo, por lo tanto fue necesario, establecer de manera definitiva en un mandamiento constitucional, la *facultad del Estado* para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación a fin de hacer una *distribución equitativa* de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Era preciso, también, establecer la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público, para evitar que como en el pasado, se volviese a concentrar la propiedad de la tierra en unas cuantas manos o se hiciese de ella un instrumento de opresión y explotación.³⁶

Otro aspecto de suma importancia en el problema agrario de México es el que se refiere a la dotación de tierras a los núcleos de población necesitados. Citaremos, al efecto el texto original de la última parte

³⁴ Mendieta y Núñez, L. *Op. cit.*, pp. 179-180.

³⁵ Mendieta y Núñez, L. *Op. cit.*, p. 185.

³⁶ Ver *infra*, sección I, núm. 4, pp. 640 y ss. Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 185.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

del párrafo III del artículo 27 constitucional y que expresaba: “Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, *tendrán derecho* a que se les dote de ellas, *tomándolas de las propiedades inmediatas*, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.” De tal texto nace un nuevo concepto sobre utilidad pública, desconocido por nuestro antiguo derecho, que sólo admitía la expropiación de la propiedad privada cuando se trataba de alguna obra de indudable beneficio general, pero de ninguna manera el que se privase a un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular. Aparentemente no es otra la finalidad de la disposición que comentamos, puesto que por virtud de ella se priva a los latifundistas de parte de sus bienes territoriales para entregarlos a los núcleos de población necesitados, en último análisis, a los componentes de esos núcleos. Pero no hay que perder de vista los antecedentes de nuestra cuestión agraria, para comprender que, en el caso especial de México, la nueva distribución de la propiedad era una obra de la más alta utilidad social. El apoyo de este precepto se encuentra en la historia misma del problema agrario. La concentración de la tierra trajo consigo el persistente malestar económico de las masas campesinas, que originaba frecuentes desórdenes, de tal modo, que se hizo indispensable la redistribución del suelo para asegurar la paz, en la cual estaba interesada toda la población del país. La propiedad agraria, de tipo latifundio, resultaba nociva, de tal modo que el Estado se vio precisado a intervenir con la urgencia que demandaba el problema, para devolver a la propiedad agraria de México su carácter de función social mediante la restitución de tierras a las poblaciones injustamente desposeídas, la dotación a las que no tenían las necesarias para su sostenimiento y por medio de la creación de la pequeña propiedad que habría de surgir del fraccionamiento de los latifundios.³⁷

Respecto a la expropiación, tratábamos en páginas anteriores sus rasgos generales,³⁸ pero aparte de la expropiación genérica de que puede ser objeto toda propiedad, existe en nuestro derecho una expropiación que se podría denominar específica, es la expropiación en materia agraria. Como el nombre lo expresa, la expropiación específica tiene lugar en materia agraria y se traduce en el fraccionamiento de los latifundios en favor de los núcleos de población. Ese acto puede consistir en dos procedimientos específicos: el de restitución de tierras y aguas,

³⁷ Mendieta y Núñez, L. *Op. cit.*, p. 188.

³⁸ Ver *supra*, sección I, núm. 2, inciso d, pp. 632 y ss.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

y el de dotación, a que se refiere la fracción x del artículo 27 constitucional.³⁹

“Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto *se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal*, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

“La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción xv de este artículo.”⁴⁰

También las fracciones xiv y xvii regulan el aspecto agrario de las expropiaciones.

“Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo. Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el *Diario Oficial* de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.”⁴¹

“Si el propietario se opusiere al fraccionamiento —de los excedentes— se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.”⁴²

Los procedimientos dotatorios y restitutorios son objeto de estudio de una rama especial del derecho, por lo que nos concretamos únicamente a apuntar su carácter expropiatorio. La restricción a la propiedad instituida por la ley fundamental, revelada en las expropiaciones por causa de restitución o de dotación de tierras y aguas, opera respecto de la gran propiedad rústica o rural llamada *latifundio*. La pequeña propiedad agraria, cuya extensión máxima es fijada por la legislación secundaria a la que remite para tal efecto la fracción xvii del artículo 27 constitucional, no tiene la mencionada limitación o, en otras palabras, no es objeto de expropiaciones dotatorias ni restitutorias.⁴³

Otro aspecto importante respecto a la reforma agraria en México lo constituye la limitación de la propiedad y el fraccionamiento de los

³⁹ Burgoa, I. *Op. cit.*, p. 381.

⁴⁰ Artículo 27, fracción x de la Constitución Mexicana.

⁴¹ Párrafos I y II de la fracción xiv del artículo 27 constitucional.

⁴² Fracción xvii, inciso c, del artículo 27 constitucional.

⁴³ Burgoa, I. *Op. cit.*, p. 382.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

latifundios. Nos dice el profesor Mendieta y Núñez,⁴⁴ que de nada servirían las restituciones y dotaciones de tierras, si no se dictaran medidas encaminadas a impedir, en el futuro, nuevas concentraciones; aquéllas resuelven el problema en su fase urgente; pero su arreglo definitivo sólo podrá conseguirse estableciendo bases sólidas para la distribución de la tierra en forma que mantenga el equilibrio social. Desde el punto de vista económico, el latifundio en México debe considerarse como un fracaso, porque el sistema de explotación de la tierra que empleaba era defectuoso. Desde el punto de vista social, al no existir en México clase media rural, la propiedad rústica quedó dividida en grande propiedad del tipo latifundio y en pequeñísima propiedad del tipo parcela; junto a unos cuantos poderosos terratenientes, una gran masa de proletarios.

El artículo 27 considera todos estos puntos y manda que los Estados deben dictar leyes en las cuales sea señalada la máxima extensión que dentro de sus respectivas jurisdicciones puede poseer una sola persona o sociedad mexicana; lo que pase de este límite deberá ser fraccionado por sus propietarios o, en rebeldía de ellos, por los gobiernos locales y las fracciones deberán ser puestas a la venta en condiciones fáciles para el adquirente: largo plazo (veinte años) y corto interés (tres por ciento anual). En caso de rebeldía del propietario, los gobiernos locales, para llevar a cabo la venta de las tierras que excedan del límite señalado, procederán a la expropiación de ellas, entregando bonos de una deuda agraria que podrán contraer cuando el Congreso de la Unión los faculte para ello.⁴⁵

Otro de los aspectos importantes en la reforma agraria mexicana está relacionado con la protección y el desarrollo de la pequeña propiedad. La pequeña propiedad existente en la época en que entró en vigor la Constitución de 1917 y la que surge y surja por la aplicación del artículo 27, son objeto de especial protección, puesto que este precepto eleva a la categoría de garantía individual, el respeto a la pequeña propiedad. Ese respeto es el único límite que se opone a la acción dotatoria y a la acción restitutoria, de tal modo, que la vida de la pequeña propiedad es tan importante o más que la distribución de tierras entre los núcleos de población necesitados.⁴⁶

⁴⁴ Mendieta y Núñez, L. *Op. cit.*, p. 188.

⁴⁵ Artículo 27, fracción XVII de la Constitución Mexicana.

⁴⁶ Mendieta y Núñez, L. *Op. cit.*, p. 189. Artículo 27, párrafo III, última parte: "Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la *pequeña propiedad agrícola* en explotación." Fracción XV del mismo artículo 27 constitucional: "Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias no podrán afectar, en ningún caso, la *pequeña propiedad agrícola* o *ganadera* en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten."

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Es así como queda completo el plan de reforma agraria que contiene el artículo 27 constitucional, según el cual, sólo será posible la coexistencia de la *propiedad ejidal* y de la pequeña propiedad, ya que mientras no sea indispensable dotar de tierras a algún núcleo de población rural, porque no se presenten nuevas necesidades agrarias, la mediana propiedad, con existencia transitoria podrá existir y finalmente tendrá que reducirse a los límites de la pequeña propiedad, única para la cual se establece el respeto absoluto como garantía constitucional.⁴⁷ Con tal reforma se pretendió y se persigue aún la paulatina transformación de la economía agraria de México que ha de redundar en una mejor organización política y económica.

§ 4. Nacionalización de los bienes del clero

El artículo 27 constitucional consigna incapacidades para ciertas personas físicas y morales respecto de la adquisición de determinada categoría de bienes y para su disfrute. Así como las limitaciones a la propiedad particular (la expropiación por causa de utilidad pública⁴⁸ entre otras) son establecidas constitucionalmente en razón de factores extra-personales, traducidos generalmente en la satisfacción de una necesidad pública o en la preservación o fomento del bienestar colectivo, las incapacidades de adquisición y disfrute son fijadas por la constitución en atención a la índole jurídica de cierta clase de personas físicas o morales (*intuitu personae*).⁴⁹

Un caso de incapacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, es el que se refiere a las "asociaciones religiosas denominadas iglesias cualquiera que sea su credo" (fracción II del artículo 27 constitucional).⁵⁰ Además de esta incapacidad absoluta de que en materia inmobiliaria están afectadas las

⁴⁷ Mendieta y Núñez, I. *Op. cit.*, p. 190.

⁴⁸ Ver *supra*, sección I, núm. 2, inciso d, pp. 632 y ss.

⁴⁹ Burgoa, I. *Op. cit.*, p. 382.

⁵⁰ Artículo 27, fracción II de la Constitución Mexicana: "Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación."

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

asociaciones religiosas, existe *el acto jurídico de la nacionalización* operando respecto de aquellos bienes que estén, hayan estado o estuvieren en su poder. Se puede afirmar que la nacionalización es una *expropiación* que obedece a una causa específica, cual es el determinado destino que se atribuye a ciertos bienes, consistente en utilizarlos para la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso. Por medio de la nacionalización, los bienes afectados a los fines antes mencionados pasan de pleno derecho a ser del dominio directo del Estado, es decir, por el solo hecho de ser utilizados para la realización de objetivos de propaganda, de administración o de enseñanza de un culto religioso. Sin embargo, la declaración constitucional de que dichos bienes por efecto de la *nacionalización* pasan de pleno derecho al dominio directo de la nación, no implica que no se observen determinadas prescripciones y se siga un cierto procedimiento para ello, instituidos por la actual ley de nacionalización de bienes, de 30 de diciembre de 1940 (*Diario Oficial* del 31 del mismo mes y año), que derogó la de 26 de agosto de 1935 (*Diario Oficial* del 31 de agosto del mismo año).⁵¹ El establecimiento de la incapacidad constitucional absoluta de que está afectada toda asociación religiosa para adquirir, poseer o administrar bienes raíces o para imponer capitales sobre éstos, es una medida legislativa adoptada por la Constitución, para despojar al clero de su preeminencia y poder económico, tan anticristiano como perjudicial para los intereses del Estado y que en no pocas ocasiones sirvió para financiar movimientos armados que por cerca de un siglo demoraron el progreso político y social de nuestro país. La *nacionalización de bienes eclesiásticos no es un fenómeno nuevo* en la vida legislativa de México. Es sabido, en efecto, que desde 1833 don Valentín Gómez Farías dictó una serie de disposiciones sobre el particular, cuyo sentido fue nuevamente puesto en vigor en las famosas Leyes de Reforma,⁵² para cristalizar en la Constitución de 1857, y también acerca del mismo problema encontramos leyes tan importantes como la ley de desamortización de 25 de julio de 1856.⁵³

⁵¹ Ver *supra*, sección I, núm. 4, p. 640.

⁵² *Leyes de Reforma*: "Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación, de 7 de julio de 1859, en la parte relativa al programa de la Reforma." "Ley de 12 de julio de 1859. Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos." "Ley del 23 de julio de 1859. Ley del Matrimonio Civil." "Ley del 28 de julio de 1859. Ley Orgánica del Registro Civil." "Ley del 31 de julio de 1859. Decreto del Gobierno, declarando que cesa toda intervención del Clero en los Cementerios y Camposantos." "Resolución de 3 de agosto de 1859, retirando la Legación de México ante la Santa Sede." "Ley de 11 de agosto de 1859. Decreto del Gobierno declarando qué días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia." "Ley de 4 de diciembre de 1860. Ley sobre la libertad de cultos." "Ley de 2 de febrero de 1861. Decreto del Gobierno secularizando los hospitales y establecimientos de beneficencia." "Ley de 26 de febrero de 1863. Decreto del Gobierno que suprimió las comunidades religiosas."

La culminación de la Legislación de Reforma se realiza con las adiciones y reformas a la Constitución de 1857, de fecha 25 de septiembre de 1873.

⁵³ Burgoa, I. *Op. cit.*, p. 386, 387.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Trataremos ahora someramente de aquellas disposiciones legales que consideramos un antecedente directo de nuestra actual fracción II del artículo 27 constitucional, antecedentes que nos aclararán el verdadero sentido y alcance de tal disposición.

Ley de desamortización de 25 de junio de 1856. Hacia el año de 1856 y a raíz de los acontecimientos políticos en los cuales el clero tomó una participación directa, ya estaba fuera de duda que el lamentable estado económico de la República se debía en gran parte a la amortización eclesiástica. El erario dejaba de percibir los derechos que le correspondían en las translaciones de dominio ya que éstas eran cada vez más escasas, pues el clero concentraba en sus manos gran parte de la propiedad raíz y raras veces hacía ventas a los particulares. El comercio y la industria sufrían igualmente, porque la amortización eclesiástica significaba el estancamiento de los capitales. Éstas y otras razones determinaron al gobierno a dictar la ley de 25 de junio de 1856. Los fines de esta ley y su reglamento fueron exclusivamente económicos; no se trataba de privar al clero de sus inmensas riquezas, sino simplemente de cambiar la calidad de éstas con objeto de que, en lugar de que estorbaran, como estorbaban, el progreso del país, lo favorecieran impulsando el comercio, las artes, y las industrias. "Dos son los aspectos —se dice en este documento— bajo los cuales debe considerarse la providencia que envuelve dicha ley: primero como resolución tendiente a movilizar la propiedad raíz, y segundo, como medida fiscal con objeto de normalizar los impuestos."⁵⁴

Pero muy otros fueron los resultados que en la práctica tuvieron las leyes de desamortización. Los arrendatarios de las fincas de propiedad eclesiástica, en su mayor parte, no pudieron aprovecharse de los beneficios de la ley. Más que consideraciones de conveniencia económica, fueron prejuicios morales y religiosos los que impidieron que los arrendatarios hubiesen aprovechado los beneficios de la desamortización. El clero mexicano declaró excomulgados a quienes compraran bienes eclesiásticos y por ese motivo numerosas personas se abstuvieron de efectuar en su provecho las operaciones autorizadas por la ley.⁵⁵

Otro de los efectos de la ley fue que las fincas de mano muerta pasaron a poder de los denunciantes en la extensión que tenían, pues se adjudicaron haciendas y ranchos por entero. Y no solamente eso, sino que, en virtud de que no había límite para adquirirlas, dichos denunciantes, gente acomodada, compraron cuantas les fue posible, y así la desamortización favoreció por desgracia el latifundismo.⁵⁶

Por otra parte, la resolución de 9 de octubre de 1856, en la que el gobierno reconoce el perjuicio que las leyes de desamortización esta-

⁵⁴ Mendieta y Núñez, L. *Op. cit.*, pp. 109 y 111.

⁵⁵ Mendieta y Núñez, L. *Op. cit.*, p. 111.

⁵⁶ Molina Enríquez, citado por Mendieta y Núñez. *Op. cit.*, p. 113.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

ban causando a los pueblos de indios⁵⁷ y, para facilitar a los necesitados la adquisición del dominio directo, dispuso que todo terreno cuyo valor no pasara de 200 pesos, conforme a la base de la ley de 25 de junio, se adjudicara a los respectivos arrendatarios, con todas las facilidades imaginables. Ello hizo que la desamortización de los pueblos de indios y de los bienes del ayuntamiento se llevara a cabo rápidamente pero provocando que personas extrañas a los pueblos comenzaran a apoderarse de las propiedades de los mismos como denunciante. Algunos indios se sublevaron, por tal motivo, en varios puntos del país. El gobierno, entonces acudió a remediar el mal ordenando que la desamortización se hiciese, en estos casos, reduciendo las propiedades comunales a propiedad particular en favor de sus respectivos poseedores, y de este modo, como efecto de la resolución de 9 de octubre, que favoreció la adjudicación de terrenos cuyo valor no excediese de 200 pesos, se fue creando una propiedad privada demasiado pequeña junto a la gran propiedad, privada también, pero proveniente de la desamortización de bienes del clero.⁵⁸

Las leyes de desamortización constituyeron una nueva fuente de propiedad raíz en la República, y del mismo modo, la resolución de 9 de octubre de 1856 lo fue de la pequeña propiedad parcelaria sujeta antes al título comunal del pueblo o del ayuntamiento.⁵⁹

Además hay que recordar que el artículo 27 constitucional de 1857 amplió la ley de 25 de junio en cuanto a las propiedades de las corporaciones civiles, al hacer extensiva la prohibición de poseer bienes raíces a los ejidatarios. El resultado de esas leyes y de varios decretos y circulares sobre la misma materia pueden sintetizarse de esta manera: — Desaparecieron, a pesar de todo, las propiedades rústica y urbanas del clero; — las propiedades rústicas arriba mencionadas fueron a parar a manos de hacendados, que ensancharon así sus dominios, y las urbanas quedaron en poder de personajes ricos que incrementaron su riqueza; — muchas de las tierras comunales de diferentes clases sufrieron los efectos de la ley, de tal manera que fueron a aumentar la extensión de las grandes haciendas o de los pequeños o medianos ranchos.⁶⁰

La conclusión es obvia; la ley de desamortización y el artículo 27, en lugar de resolver el problema de la tenencia de la tierra no obstante las buenas intenciones de los legisladores, estimularon la formación de grandes latifundios, como quedó plenamente demostrado en los años posteriores.⁶¹

⁵⁷ El gobierno era quien, respecto de la propiedad comunal de los indios, pensaba que languidecía precisamente por no haberse reducido a propiedad individual.

⁵⁸ Molina Enriquez, citado por Mendieta y Núñez. *Op. cit.*, p. 113.

⁵⁹ Molina Enriquez, citado por Mendieta y Núñez. *Op. cit.*, p. 114.

⁶⁰ Silva Herzog, J. *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, (*Exposición y Crítica*), Fondo de Cultura Económica, México, 1959, p. 91.

⁶¹ Silva Herzog, J. *Op. cit.*, p. 92.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Ley de nacionalización de los bienes del clero. El clero, lejos de quedar conforme con las disposiciones legales que se ponían en vigor, a pesar de que le garantizaban el precio que se obtuviese en la adjudicación de sus bienes, promovió una lucha sangrienta,⁶² motivo muy principal de que la desamortización no se llevase a cabo rápida y efectivamente en todo el país.⁶³

El clero utilizaba pues, el dinero que recibía por la venta de sus propiedades para fomentar la guerra civil. Ante esta situación el *gobierno liberal de Benito Juárez* se vio obligado a expedir desde la ciudad de Veracruz, el 12 de julio de 1859, una nueva *ley nacionalizando todos los bienes del clero*. En el artículo 1º de ese ordenamiento se dice que entran al dominio de la nación todos los bienes de la iglesia administrados por sus miembros con diversos títulos, "sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido..."⁶⁴ Se exceptuaron de la nacionalización únicamente los edificios destinados directamente a los fines del culto.

En el artículo 4º del ordenamiento citado se dispuso que "ni las ofrendas ni las indemnizaciones" podrían hacerse a los ministros del culto en bienes raíces y el artículo 22 declaró "nula y de ningún valor toda enajenación que se haga de los bienes mencionados en la ley". La ley de nacionalización suprimió también las órdenes monásticas y declaró la separación entre la iglesia y el Estado.⁶⁵

Los efectos de esta ley fueron principalmente políticos, pues en cuanto a la organización de la propiedad raíz, en nada modificaron lo establecido por las leyes de desamortización; todo se redujo a que el gobierno quedase subrogado en los derechos del clero sobre las fincas desamortizadas y los capitales impuestos, que desde entonces fueron redimibles en favor del Estado. La desamortización se llevó a cabo lentamente en toda la República, y como último resultado la propiedad agraria, que antes se encontraba dividida entre los grandes propietarios, el clero y los pueblos de indios, quedó entonces repartida únicamente entre grandes y pequeños propietarios.⁶⁶

En resumen, las leyes de desamortización y de nacionalización dieron muerte a la concentración eclesiástica; pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad demasiado reducida y demasiado débil en manos de la población inferior del país (la indígena) cultural y económicamente incapacitada no sólo para desarrollarla, sino aun para conservarla.⁶⁷

Con todo lo anteriormente expresado, creemos que será más fácil comprender el verdadero sentido y alcance de la fracción II, del artículo

⁶² "La Guerra de los Tres Años."

⁶³ Mendieta y Núñez, L. *Op. cit.*, p. 115.

⁶⁴ Silva Herzog, J. *Op. cit.*, p. 92.

⁶⁵ Mendieta y Núñez, L. *Op. cit.*, p. 116.

⁶⁶ Mendieta y Núñez, L. *Op. cit.*, p. 116.

⁶⁷ Mendieta y Núñez, L. *Op. cit.*, p. 116.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

27 de la Constitución Federal de 1917,⁶⁸ que prohíbe a las asociaciones religiosas denominadas iglesias, adquirir, poseer o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, y nacionaliza los inmuebles o capitales que directamente o mediante interpósita persona llegaren a adquirir dichas asociaciones, así como también nacionaliza los templos, los obisposados, casas curales, seminarios, conventos, asilos o colegios de asociaciones religiosas y en general todo edificio construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.

El párrafo citado del artículo 27 constitucional, no es en realidad sino la reiteración de los preceptos de las Leyes de Reforma⁶⁹ que nacionalizaron los bienes del clero, complementándolas y haciendo más enérgica su aplicación, ya que el artículo 27 dice de modo imperativo, que los bienes nacionalizados deben destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados, en tanto que la legislación anterior a la Constitución de 1917, permitía que los bienes que habían sido de la Iglesia, se dejaran indefinidamente en manos del clero.

Para reglamentar la fracción II del artículo 27 constitucional⁷⁰ han sido expedidas, la ley de nacionalización de bienes, de 26 de agosto de 1935 (*Diario Oficial* de la Federación del 31 de agosto del mismo año) y la ley sobre nacionalización de bienes, de 30 de diciembre de 1940 (*Diario Oficial* del 31 de diciembre del mismo año y publicada por segunda vez el 8 de agosto de 1944) que derogó la primeramente mencionada.

Desde que fue expedida la Constitución de 1917, ha sido objeto de continuo esfuerzo por parte de los gobiernos revolucionarios, la obra de nacionalización de los bienes del clero, pues se ha apreciado siempre la trascendencia política y social que tiene el cumplimiento de este postulado. El poder económico de la Iglesia, en el curso de nuestra historia, ha sido aprovechado repetidas veces para alentar y sostener tentativas encaminadas a frustrar la liberación económica y espiritual de los trabajadores. De ahí que se conceda importancia capital a la nacionalización de los bienes del clero.⁷¹

La ley de nacionalización de bienes de agosto de 1935 —expresa la Exposición de Motivos— está destinada a poner fin a la situación confusa que ha venido reinando, sobre todo en lo relativo al procedimiento que debe seguirse para decretar la nacionalización de los bienes, como consecuencia de los diversos criterios que se han sustentado en el curso del tiempo, acerca de si la nacionalización debe declararse mediante sentencia dictada por la autoridad judicial, o si el procedimiento de

⁶⁸ Ver *supra*, nota 50 de la sección I, núm. 4.

⁶⁹ Ver *supra*, sección I, núm. 4, pp. 640 y ss.

⁷⁰ Ver *supra*, nota 50 de la sección I, núm. 4.

⁷¹ Exposición de motivos de la ley de nacionalización de bienes de 26 de agosto de 1935 (*Diario Oficial* del 31 de agosto del mismo año).

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

nacionalización ha de llevarse a cabo por las autoridades administrativas encargadas de la materia, por más que, como es ineludible y legítimo, se dé a los particulares afectados amplia oportunidad para defender sus bienes dentro del procedimiento administrativo, además de que todavía ulteriormente, puedan impugnar la resolución administrativa mediante el recurso de amparo hecho valer ante las autoridades judiciales.

La ley de nacionalización que ahora entra en vigor —continúa la Exposición de Motivos de la misma—, además de poner fin a la incertidumbre reinante en ese punto, define y aclara todas las cuestiones importantes que se suscitan al aplicar el precepto constitucional que nacionaliza los bienes del clero. Se ha optado por el sistema administrativo, por ser el que establecieron las Leyes de Reforma, a partir de la que se expidió el 12 de julio de 1859, cumpliéndose así con el propósito inquebrantable del Poder Constituyente de 1917, referente a que se siguieran respetando y aplicando aquellas leyes en materia religiosa, tanto más cuanto que, como se ha dicho, el artículo 27 de la Constitución Federal vigente, en esa materia, es todavía más enérgico. Por su articulado, sin embargo, la ley quiere hacer rápida e ineludible la nacionalización cuando esté justificada, pero señalando con claridad el alcance de los preceptos de la Constitución y los peligros de violarla, a fin de que toda persona esté en condiciones de colocarse, si lo desea sinceramente, dentro de la protección que en México, tiene la propiedad legítima. El objetivo que ha inspirado cada precepto de la ley es, en resumen, el de conseguir mediante ella, que todos los bienes que nacionaliza el artículo 27 constitucional entren al dominio efectivo del gobierno pero sin que en ningún caso se utilice la *facultad excepcional* conferida al poder público en esta materia, para despojar a quienes son propietarios o poseedores de buena fe, de bienes que no pertenecen a la Iglesia, ni son aprovechados por ella.

El procedimiento, que según la ley de nacionalización de agosto de 1935 debería seguir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para llegar a decretar en definitiva la nacionalización de los bienes, fue organizado con la tendencia principal de cohonestar la rapidez y eficacia de la acción de la autoridad, con las garantías que deben darse a los afectados para la defensa de sus intereses. Se instituyó una ocupación provisional de los bienes, cuando la averiguación iniciada por las autoridades administrativas, llevaba a concluir, en forma todavía sujeta a rectificación posterior, que la nacionalización era procedente. Efectuada la ocupación se daba entrada a las defensas de los afectados recibiéndoseles todas las pruebas aducidas y los alegatos presentados, hasta cerrar el procedimiento con una resolución definitiva, que en todo caso debería ser dictada y autorizada personalmente por el secretario de Hacienda. Respecto a la prueba de presunciones hay que recordar que, por disposición constitucional, ésta sería bastante para declarar fundada una denuncia en materia de nacionalización.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

Esta ley —según afirmaba la Exposición de Motivos—, garantizaba la prosecución eficaz de la obra de nacionalización de bienes del clero, dando al mismo tiempo las debidas garantías a los propietarios de buena fe.

Ya en la ley de nacionalización de bienes de 30 de diciembre de 1940, se realizan importantes cambios, especialmente en lo tocante al procedimiento de nacionalización instituido por la misma. Tal procedimiento se inicia por el ejercicio de la acción desplegado por el Ministerio Público Federal, en representación de la Federación, teniendo como objetivo la obtención de una sentencia judicial que contenga la declaración de que un bien determinado es susceptible de nacionalizarse, resolución que debe pronunciarse por un juez de distrito en materia civil.⁷² El propietario de un bien que el Ministerio Público Federal ha estimado como nacionalizable tiene derecho a defenderse ante el juez de distrito que conozca de la acción entablada, defensa que se traduce en la contestación a la demanda por escrito, ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegaciones, para cuyo efecto tiene lugar una audiencia, con posterioridad a la cual se dicta la sentencia que corresponde, la cual es apelable en ambos efectos.⁷³

Cabe añadir acerca de la vigencia de tales leyes que hoy día están prácticamente en desuso.

§ 5. *Consideraciones generales*

Varias constituciones, y la de México fue la primera en hacerlo, al reglamentar la estructura económica y social del Estado, se preocupan por indicar —la mayoría de las veces de una manera explícita y limitativa— los bienes y las actividades que sólo pertenecen a la colectividad o al Estado, que constituyen “la propiedad del pueblo, de la nación”, y, por consiguiente no pueden ser objeto de propiedad privada. En la medida en que se trata de actividades ejercidas por particulares o de bienes privados, la Constitución misma aparece en-

⁷² Artículos 16, 17 y 18 de la ley de nacionalización de bienes de 30 de diciembre de 1940. Artículo 16: “El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones de la presente ley, se hará efectivo mediante el procedimiento judicial, en el que intervendrá como actor el Ministerio Público federal.” Artículo 17: “Cuando por denuncia de algún particular o por cualquier otro medio se tenga conocimiento de la existencia de algún bien nacionalizable conforme a esta ley, el Ministerio Público federal solicitará datos del Registro Público de la Propiedad, sobre antecedentes y gravámenes del inmueble, y recabará, además, todos los informes, declaraciones y documentos que estime necesarios.” Artículo 18: “Si de los datos recabados se desprenden elementos bastantes para considerar que se trata de un bien nacionalizable conforme a esta ley, el Ministerio Público federal presentará demanda ante el Juzgado de Distrito competente en materia civil dentro de cuya circunscripción territorial se encuentre dicho bien.”

⁷³ Artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26 de la ley de nacionalización de bienes, de diciembre de 1940.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

tonces como un acto de nacionalización. Cuando las constituciones contienen una especie de inventario de la propiedad estatal o “nacional” en donde figuran los bienes y las actividades reservadas, en el pasado, a la propiedad y a la iniciativa privada, al haber sido expresamente designados por la constitución, esos objetivos se encuentran por ese hecho nacionalizados.⁷⁴ Todo ese proceso es fruto de la idea de que existen “valores de un orden superior”. Encontramos la confirmación de ello en el hecho de que las nuevas constituciones que erigen la nacionalización en una institución particular, dan primero una lista de bienes cuyo número y extensión crecen constantemente, considerados, por su naturaleza, como propiedad del Estado o del pueblo.⁷⁵ El ejemplo de tal aseveración lo encontramos en el artículo 27 de nuestra Constitución.

¿Cuál es la base constitucional de la nacionalización? Todas las constituciones contemporáneas admiten la limitación o la enajenación de la propiedad en el interés general y, por otra parte, ninguna de ellas prohíbe al Estado ejercer actividades económicas. En los países en los que la constitución no trata de la nacionalización como de una institución diferente de la expropiación por interés general, conviene aplicar las reglas de procedimiento propias a esta última. Por ello desde el punto de vista del procedimiento, la nacionalización se presenta hoy bajo dos aspectos que, por su naturaleza e importancia, se sitúan en grados diferentes: — ella puede ser efectuada según las reglas de procedimiento aplicables a la expropiación del tipo clásico por causa de utilidad pública;⁷⁶ y — ella puede serlo en virtud de normas jurídicas especiales que la reconocen y la definen como una institución que se diferencia de la expropiación.⁷⁷

Como la propiedad de la tierra y de las riquezas naturales pertenece en principio al Estado, y la propiedad privada se encuentra dotada de funciones sociales, el ejercicio de toda industria está colocado en un estado de dependencia orgánica frente a las funciones del Estado. El artículo 27 de la Constitución mexicana en su integridad es el primer reconocimiento otorgado por la legislación, en el nivel constitucional, a la posibilidad de hacer efectiva la nacionalización dentro del marco de la industria.⁷⁸

Apoyándose en el artículo 27 de su Constitución, México ha emprendido transformaciones radicales en la agricultura, transformaciones que constituyen el objeto inmediato de dicho texto constitucional.⁷⁹ Pero

⁷⁴ Katzarov, K. *Op. cit.*, p. 204.

⁷⁵ Katzarov, K. *Op. cit.*, p. 210.

⁷⁶ Caso presentado, en México, en materia de ferrocarriles e industria petrolera. Ver *infra*, sección II, núms. 2 y 3.

⁷⁷ Ver *supra*, sección I, núm. 2, inciso c, 2, con algunas salvedades. Ver Katzarov, K. *Op. cit.*, p. 199.

⁷⁸ Katzarov, K. *Op. cit.*, p. 34.

⁷⁹ Ver *supra*, sección I, núm. 3, p. 634.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

además ha realizado en el campo de la industria petrolera, una serie de iniciativas que deben considerarse como las primeras medidas con efecto de nacionalización en el sentido jurídico del término. Asimismo la nacionalización de las redes ferroviarias.⁸⁰ Posteriormente, la nacionalización ya completa de la industria petrolera.⁸¹ Y aunque exteriormente esas diversas medidas revisten el aspecto de una expropiación del tipo clásico, su fundamento constitucional es precisamente el de la nacionalización, lo que las une indiscutiblemente a ésta.⁸² Después de 1939, México ha emprendido igualmente otra serie de nacionalizaciones de diferente naturaleza, todas ellas fundadas en el artículo 27 de su Constitución.⁸³

México, como en general todos los países latinoamericanos, sufrieron fuertemente, después de la conquista de su independencia política, en el curso del siglo XIX y sobre todo en su segunda mitad, así como aún en el presente siglo, la influencia económica del extranjero —primariamente de la Gran Bretaña, luego de los Estados Unidos. El despertar de la conciencia nacional provocó, en el plano económico, muchas reacciones contra esta dominación del capital extranjero y contra la influencia extranjera. Una de ellas consistió especialmente en reconocer a la propiedad una “función social” y en proclamar a la tierra como propiedad de la nación —así vemos el artículo 27 de la Constitución mexicana. Esta concepción permitió a todos estos países nacionalizar o expropiar las principales industrias: las del petróleo y del azufre en particular, así como las empresas de interés general como los ferrocarriles, la industria eléctrica, el telégrafo, la radio; etcétera. Desde ese momento, sin negar el deseo de socializar verdaderamente la vida económica y política, y sin menospreciar los resultados obtenidos en ese sentido por tales países, relativamente nuevos, es interesante observar que la realización de la idea de nacionalización sigue en ellos un camino que le es propio y aparece como un medio de socializar la vida económica en general y de liberar al mismo tiempo a esta última de la influencia extranjera. Por consiguiente, en estos países, entre los que se encuentra México —expresa Katzarov—,⁸⁴ la “nacionalización” representa no solamente una nueva actitud hacia la estructura social interna, sino también una nueva postura frente a la influencia económica extranjera.

⁸⁰ Ver *infra*, sección II, núm. 2.

⁸¹ Ver *infra*, sección II, núm. 3.

⁸² Katzarov, K. *Op. cit.*, p. 35. Ver *infra*, sección II, núm. 1.

⁸³ Ver *infra*, sección IV, núm. 3.

⁸⁴ Katzarov, K. *Op. cit.*, pp. 125-126.

SECCIÓN II

§ 1. Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936 (publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1936)

Al hablar del precepto constitucional que se refiere a la expropiación por causa de utilidad pública, mencionamos a manera de referencia únicamente, con el objeto de explayarnos más tarde, la ley de expropiación de 23 de noviembre de 1936 que se funda precisamente en el párrafo II, del artículo 27 de la Constitución.¹

Puesto que, como ya dijimos anteriormente,² una gran mayoría de los actos o medidas de nacionalización efectuadas por el Estado mexicano, no obstante su fundamento constitucional, han revestido en su forma exterior, el aspecto de expropiaciones del tipo clásico, se hace necesario analizar, aunque sólo sea de una manera breve, el procedimiento expropiatorio en nuestro derecho material, a fin de precisar en forma indubitable, los casos en que nos encontramos en presencia de una u otra de las instituciones mencionadas.

La ley vigente sobre expropiación, de noviembre de 1936, en su artículo 1^o, adopta un método enumerativo y, podríamos decir caprichoso, respecto del señalamiento de las causas de utilidad pública, uno de los elementos o condiciones para que pueda configurarse, constitucionalmente, la expropiación por causa de utilidad pública.³ Cabe aclarar, por otra parte, que ni la misma Constitución ni la ley de expropiación actual (de noviembre de 1936) definen la idea de utilidad pública, que es el concepto central en materia expropiatoria. La Suprema Corte de Justicia de la nación al resolver juicios de amparo interpuestos contra decretos expropiatorios, tampoco ha delimitado o definido el concepto de utilidad pública, sino que lo ha aplicado simplemente por instinto en cada caso concreto, lo cual no deja de tener sus peligros para la estabilidad de la propiedad privada.⁴ Por lo tanto la enumeración casuística

¹ Ver *supra*, sección I, núm. 2, inciso d, pp. 632 y ss.

² *Ibidem*.

³ El otro elemento necesario para que exista razón para expropiar es el de que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir una satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola. Ver *supra*, sección I, núm. 2, inciso d, pp. 632 y ss.

⁴ Burgca, I. *Op. cit.*, p. 371.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

de las causas de utilidad pública en materia expropiatoria no es muy conveniente y sería deseable que la ley, al fijar las causas por las que procede la expropiación, tomara en consideración mediante una declaración general el concepto de utilidad pública a que hemos hecho referencia,⁵ lo que tampoco es, de ninguna manera, tarea fácil.

La ley de expropiación que estudiamos considera como causas de utilidad pública las siguientes:

El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el gobierno federal y de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular.

La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

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 creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

Los demás casos previstos por leyes especiales.⁶

⁵ Burgoa, I. *Op. cit.*, p. 372.

⁶ Artículo 1° de la ley de expropiación, con reforma a la fracción III del mismo, por decreto publicado el 30 de diciembre de 1949.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

En los casos comprendidos en la enumeración del artículo anterior, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del *Estado* o en interés de la colectividad.⁷

El Ejecutivo Federal, tanto cuando se trate de materia federal como local por lo que respecta al distrito y territorios federales, se encargará previamente, por conducto del departamento administrativo o secretaría de estado que corresponda, de formular un estudio acerca de si el bien que se pretende expropiar, ocupar temporalmente o limitar en cuanto a su dominio, efectivamente es útil para satisfacer una necesidad pública (utilidad pública) existente. En caso de que tal utilidad se compruebe el Ejecutivo de la Unión, a través de la autoridad administrativa competente de acuerdo con la ley de secretarías de Estado, hará la declaración de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio respecto de un determinado bien, declaración que debe publicarse en el *Diario Oficial* de la Federación.⁸

Si el propietario afectado no estuviese conforme con la declaración mencionada en cualquiera de sus tres fases, tiene derecho de interponer dentro de quince días hábiles contados a partir de la notificación de la citada declaración, *recurso administrativo de revocación* contra dicha declaratoria, tal recurso se interpondrá ante la secretaría de estado, departamento administrativo o gobierno del territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.⁹ La ley de expropiación dispone también que, cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5, o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.¹⁰

La regla general en materia de procedimiento expropiatorio consiste en que la interposición del recurso administrativo de revocación suspende la actividad expropiatoria, de ocupación temporal del bien afectado o la limitación de su dominio, en tanto no se resuelva. Se exceptúan de dicha regla los casos en que mediante la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio, se pretende:

La satisfacción de necesidades colectivas en casos de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, el empleo de procedimientos para combatir o impedir la propagación de

⁷ Artículo 2 de la ley de expropiación.

⁸ Artículos 3 y 4 de la ley de expropiación.

⁹ Artículos 5 y 6 de la ley de expropiación.

¹⁰ Artículo 7 de la ley de expropiación.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

epidemias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas.

Obtener los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

Evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.¹¹

El artículo 9 de la ley determina que si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la *reversión del bien* de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio.

La ley de expropiación, en su artículo 10 repite íntegramente la disposición constitucional¹² respecto a la cuantía de la indemnización estableciendo que el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Si tan sólo se tratara de ocupación temporal, el monto de la indemnización deberá quedar a juicio de peritos; y en el caso de limitación de dominio la indemnización debe fijarse por resolución judicial.¹³ Si la cosa expropiada pasa al patrimonio del Estado, será éste quien debe cubrir el importe de la indemnización. Y si la cosa expropiada pasare al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona deberá cubrir el importe de la indemnización. Lo mismo sucederá en los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio.¹⁴

Como expresamos con anterioridad,¹⁵ la expropiación, acto autoritario unilateral del Estado, no es gratuito sino oneroso. El Estado al expropiar determinado bien a un particular, debe otorgar en favor del afectado una contraprestación que recibe el nombre de *indemnización*. A ella se refiere el artículo 27 constitucional, estatuyendo que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y *mediante indemnización*. El término *mediante* indica la forma o manera cronológica de verificar la contraprestación indemnizatoria por parte del Es-

¹¹ Artículo 8 y artículo 1º, fracciones v, vi y x de la ley de expropiación.

¹² Artículo 27, fracción vi, segunda parte, de la Constitución Mexicana.

¹³ Artículo 18 de la ley de expropiación.

¹⁴ Artículo 19 de la ley de expropiación.

¹⁵ Ver *supra*, sección 1, núm. 2, inciso d, pp. 632 y ss.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

tado en favor del particular afectado. Dicho vocablo se ha prestado a muy diversas interpretaciones respecto a la época en que debe pagarse la indemnización. Ahora bien, como es el Estado quien por conducto de las autoridades competentes verifica *unilateralmente*, en forma imperativa, la expropiación, así también fija las condiciones en que se debe prestar la indemnización en favor del afectado. Por ello es a la legislación secundaria a la que compete delimitar el pago de la indemnización, debiendo, sin embargo, fijar un término máximo para que tenga lugar ese acto, de tal manera que la autoridad que a nombre del Estado decreta la expropiación no pueda aplazar el cumplimiento de la mencionada contraprestación indefinidamente.¹⁶ Por ello la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de *diez años*.¹⁷

§ 2. *La nacionalización de los Ferrocarriles Nacionales de México*

1. *Acuerdo que expropia*, por causa de utilidad pública, los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S. A., de 23 de junio de 1937 (publicado en el *Diario Oficial* del 24 de junio de 1937).

Apoyándose en el artículo 27 de la Constitución, en cuanto al fondo y en cuanto a la forma, México nacionalizó las redes ferroviarias por el acuerdo del 23 de junio de 1937. En cuanto al fondo porque dicho ordenamiento, nacionaliza, en el sentido jurídico del término, las redes ferroviarias y en cuanto a la forma, porque tal medida de nacionalización revistió el aspecto de una expropiación, fundada en los artículos 1, fracciones I y IX, 2, 3, 10 y 19 de la ley de expropiación ya estudiada.¹⁸ Sabemos que ambas instituciones, la nacionalización y la expropiación tienen su fundamento, su origen, en el artículo 27 de nuestra Constitución.¹⁹

Las consideraciones preliminares del acuerdo expropiatorio de los Ferrocarriles Nacionales de México, nos dan una idea general del punto de vista oficial acerca de los problemas que un servicio público en manos de los particulares acarrea y de los motivos que originaron el acto de nacionalización referido.

En tales consideraciones se dice que una mejor organización y un eficaz funcionamiento de las empresas ferroviarias deben constituir honda preocupación para el Estado, ya que tal sistema de comunicaciones es factor de la más alta importancia para el progreso económico y social del país, al grado que su nivel de eficiencia puede tomarse como índice para apreciar el estado general del adelanto de una nación. En vista de

¹⁶ Burgoa, I. *Op. cit.*, pp. 372, 374.

¹⁷ Artículo 20 de la ley de expropiación.

¹⁸ Ver *supra*, sección II, núm. 1.

¹⁹ Ver *supra*, sección I, núms. 1 y 2.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

que la negociación denominada Ferrocarriles Nacionales de México, que controlaba las líneas más importantes de red ferroviaria, estaba organizada como una empresa de tipo capitalista, es decir, con propósitos predominantemente lucrativos, y además que en tal empresa se habían ido creando y arraigando vicios y deficiencias en el manejo del sistema, con perjuicio para la economía del país y para cada uno de los usuarios del servicio; que la misma naturaleza de la compañía había impedido orientar su actuación en el sentido de procurar primordialmente el beneficio social; considerando que el gobierno federal no debía descuidar por más tiempo asunto tan trascendental para la vida y desarrollo del país, era preciso adoptar medidas para su pronta solución, a efecto de organizar convenientemente el manejo de las líneas férreas propiedad de la empresa mencionada para mejorar el servicio e integrar el sistema ferroviario que el país requería mediante la construcción de mayor número de vías y que tal empresa había sido incapaz de realizar; considerando, además, que no existían en los Ferrocarriles Nacionales de México, S. A., intereses particulares diversos de los que correspondían a los acreedores de la negociación en el extranjero, y que el monto de esos créditos absorbía el valor de los bienes que integraban el sistema ferroviario mencionado y que la mayoría de las acciones de la sociedad pertenecían al gobierno federal, el gobierno llegó a la conclusión de que el paso más conveniente para realizar los enunciados propósitos consistía en que *todos los bienes* que en esa época correspondían a la compañía mencionada se *transmitieran a la nación*.

Se consideró igualmente que la medida no ocasionaría perjuicio alguno de los acreedores de la empresa pues el gobierno federal habría de cubrirles sus créditos dentro del límite que correspondiera al valor real de los bienes que pasaran a propiedad del Estado.

El propósito del Ejecutivo Federal, realizada la nacionalización (con las formalidades de una expropiación) fue la creación de un organismo del Estado que tomara a su cargo el manejo del sistema ferroviario perteneciente en esa época a los Ferrocarriles Nacionales de México, así como las líneas construidas o en construcción, propiedad de empresas semificiales, debiendo tener el organismo que se creara el carácter de dependencia directa del Ejecutivo Federal, regido por normas de derecho público aunque con la autonomía patrimonial indispensable para su funcionamiento. Con tal procedimiento se pretendía imprimir a nuestro sistema ferroviario fundamental una franca orientación de servicio público, suprimiendo toda propósito lucrativo, y vencer todos los obstáculos para su desarrollo técnico y equilibrio financiero.

La medida de nacionalización dictada esperaba contar desde siempre con la aquiescencia de los factores vinculados con la existencia del sistema ferroviario citado, así como la de la opinión general del país, puesto que la medida dictada constituiría un evidente paso para integrar nuestra emancipación social. Solamente con tal respaldo y cooperación podría

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

el gobierno salir avante en ese propósito y quedar posibilitado para atacar con éxito la rehabilitación de las citadas líneas, el mejoramiento de las mismas y la construcción de otras muy importantes para poner en acción regiones fértiles hasta entonces fuera de la unidad económica nacional y carentes del beneficio de la cultura.²⁰

Todas esas fueron las consideraciones expuestas por el gobierno para llevar a cabo la nacionalización de la empresa Ferrocarriles Nacionales de México.

Para llevar a cabo tal medida se tomó posesión de los bienes expropiados los que hubieron de ser entregados al organismo especial que se establecería.²¹ La indemnización quedó a cargo del gobierno federal.²²

2. *Legislación expedida en materia de ferrocarriles, desde el acuerdo de expropiación hasta la fecha.* Las disposiciones legislativas más importantes posteriores al acuerdo de expropiación hasta la fecha son:

Acuerdo que previene se reforme la ley de secretarías y departamentos de Estado, creando el departamento autónomo de los Ferrocarriles Nacionales de México, de 24 de junio de 1937 (*Diario Oficial* del 25 de junio de 1937).

Decreto que adiciona la ley de secretarías y departamentos de Estado, creando el departamento de Ferrocarriles Nacionales de México, de 25 de junio de 1937 (*Diario Oficial* del 30 de junio de 1937).

Acuerdo que reglamenta el funcionamiento del departamento autónomo de Ferrocarriles Nacionales de México, de 2 de diciembre de 1937 (*Diario Oficial* del 4 de diciembre de 1937).

Decreto relativo a la personalidad jurídica, patrimonio y presupuestos del departamento autónomo de Ferrocarriles Nacionales de México, de 31 de diciembre de 1937 (*Diario Oficial* de la misma fecha).

Ley que crea la administración obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México, de 23 de abril de 1938 (*Diario Oficial* del 30 de abril de 1938).

Decreto que reforma la ley de secretarías y departamentos de Estado (Ferrocarriles), de 26 de abril de 1938 (*Diario Oficial* del 4 de mayo de 1938).

*Ley*²³ que crea la administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, de 31 de diciembre de 1940 (*Diario Oficial* de la misma fecha).

²⁰ Objetivos que, afortunadamente, sí se han alcanzado. Aunque falte aún mucho por hacer y haya que corregir ciertas deficiencias y vicios en una tarea harto difícil.

²¹ Artículo 3 del Acuerdo de Expropiación de los Ferrocarriles Nacionales de México.

²² Artículo 4 del Acuerdo de Expropiación de los Ferrocarriles Nacionales de México.

²³ Ley que derogó la que creó la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Decreto que reforma los artículos 5, 6, 8 y 18 de la ley de 31 de diciembre de 1940 que creó la administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, expedido el 9 de marzo de 1944 (*Diario Oficial* del 11 de marzo de 1944).

Decreto que *modifica* el de 9 de marzo de 1944, que reformó los artículos 5, 6, 8 y 18 de la ley de 31 de diciembre de 1940, que creó la administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, expedido el 15 de febrero de 1945 (*Diario Oficial* del 24 de febrero de 1945).

*Ley orgánica*²⁴ de los Ferrocarriles Nacionales de México, de 11 de diciembre de 1948 (*Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1948).

3. *Análisis de la ley orgánica* vigente de los Ferrocarriles Nacionales de México, de 11 de diciembre de 1948 (*Diario Oficial* del 30 de diciembre del mismo año).

Características. Para la administración de los Ferrocarriles Nacionales, se crea con patrimonio y personalidad jurídica propios, *un organismo público descentralizado* que se denominará “Ferrocarriles Nacionales de México”.²⁵

La finalidad de este importante servicio público, señala el artículo 1o. de la ley orgánica, es la administración de los Ferrocarriles Nacionales. Como también indica el artículo 1o. de dicha ley, la institución tiene personalidad jurídica.

Organización administrativa. La administración de “Ferrocarriles Nacionales de México” estará a cargo de un consejo de administración y de un gerente general.²⁶

El consejo de administración de “Ferrocarriles Nacionales de México”, estará integrado por ocho miembros y tendrá los asesores técnicos que se designen en los términos del artículo 17 de la ley.²⁷

Los miembros consejeros serán designados de la siguiente manera: Uno por el secretario de Hacienda y Crédito Público (con carácter de presidente del consejo); uno por cada uno de los secretarios de Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura y Ganadería y de la Economía Nacional; uno por la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio; uno por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos y dos por el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana.²⁸

Son facultades del Consejo de Administración, entre otras:

²⁴ Ley que derogó los decretos de 31 de diciembre de 1940, de 9 de marzo de 1944 y de 15 de febrero de 1945, que crearon y reformaron la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México.

²⁵ Artículo 1º de la ley orgánica.

²⁶ Artículo 4 de la ley orgánica.

²⁷ Artículo 5 de la ley orgánica.

²⁸ Artículo 6 de la ley orgánica.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

- Formular el programa general de administración y reglamentos necesarios;
- Dictaminar y aprobar el presupuesto anual de egresos y la estimación de ingresos para el año siguiente que les someta el gerente general;
- Discutir y aprobar los dictámenes que presenten las comisiones del Consejo, en los asuntos que a las mismas les están encomendados;
- Fijar el tanto por ciento de los ingresos brutos que se destine a la operación durante cada ejercicio anual;
- Discutir y aprobar en su caso, el balance anual y los informes financieros que les presente la gerencia general;
- Discutir y aprobar los empréstitos que proponga la gerencia general;
- Discutir y aprobar los proyectos que formule el gerente general, sobre construcción de nuevas líneas o ramales y rehabilitación integrales;
- Resolver sobre los problemas de trabajo que se presenten a la administración y que por su importancia les sean sometidos por el gerente general.²⁹
- El gerente general será designado por el presidente de la República y sus facultades y obligaciones son, entre otras:
- Representar a los Ferrocarriles Nacionales de México;
- Formular el presupuesto anual de egresos y la estimación de ingresos, que presentará al consejo de administración, para el año siguiente;*
- Presentar al consejo de administración el balance anual y los informes financieros bimestrales;
- Administrar los bienes de los "Ferrocarriles Nacionales de México", con facultades para ejercer actos de dominio en su representación y en general todas las necesarias para la organización, administración, funcionamiento, manejo y explotación del sistema;
- Plantear al consejo de administración las cuestiones de trabajo, organización interna y financiera que corresponda conocer a dicho organismo;
- Ejecutar los acuerdos del consejo de administración.³⁰
- Patrimonio.* El patrimonio propio de Ferrocarriles Nacionales de México, estará constituido por:
- Los bienes que formaron el patrimonio de la administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, creados por la ley de 31 de diciembre de 1940, y
- Las líneas férreas y bienes que a ella aporte el gobierno federal, y los que adquiera en el futuro.³¹
- Serán *inembargables los bienes* de los Ferrocarriles Nacionales de México, que estén afectos a la *prestación del servicio público* que por esta ley se le encomienda.³²

²⁹ Artículo 8 de la ley orgánica.

³⁰ Artículos 18 y 19 de la ley orgánica.

³¹ Artículo 3 de la ley orgánica.

³² Artículo 21 de la ley orgánica.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

§ 3. *La Nacionalización de la industria petrolera*

La industria petrolera mexicana, durante mucho tiempo en manos de capitales extranjeros, constituía para la nación una importante fuente de divisas y bienestar que se le escapaban de las manos. Los gobiernos postrevolucionarios trataron, paulatinamente, por medio de una legislación adecuada ir sujetando cada vez más esa industria al control del Estado. Fueron tomadas así una serie de iniciativas que deben considerarse como medidas con efecto de nacionalización, ya en el sentido jurídico del término.³³ Un conflicto más directo entre el gobierno y las compañías concesionarias extranjeras fue el pretexto para que finalmente se dictara *el decreto de 18 de marzo de 1938*, como consecuencia de la negativa de las compañías petroleras a acatar un laudo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, reconocido como constitucional por ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la nación, decreto con el que se *nacionalizó* completamente la industria petrolera. Este problema tuvo numerosas repercusiones internacionales, pero desafortunadamente, su exposición, debido a su complejidad y longitud, no podría caber dentro de las dimensiones del presente apéndice.

Estudiaremos pues de una manera esquemática la evolución del problema, a través de la legislación, desde el decreto de nacionalización hasta la creación de la institución denominada *Petróleos Mexicanos*.

1. *Decreto que expropia* a favor del patrimonio de la nación los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las *compañías petroleras* que se negaron a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937, del grupo número siete de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, expedido el 18 de marzo de 1938 (publicado en el *Diario Oficial* del 19 de marzo del mismo año).

Los considerandos preliminares de tal decreto nos ilustran con claridad sobre el origen, la crisis y el desenlace del conflicto que originó la medida de nacionalización, tan discutida internacionalmente, dictada por el gobierno del presidente de la República General Lázaro Cárdenas.

³³ Ver: Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, en el ramo del petróleo, de 26 de diciembre de 1925 (*Diario Oficial* del 31 de diciembre del mismo año).

Reglamento de la ley del petróleo, de 30 de marzo de 1926 (*Diario Oficial* del 8 de abril del mismo año).

Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, en el ramo del petróleo, de 3 de mayo de 1941 (*Diario Oficial* del 18 de junio del mismo año).

Reglamento de la ley del petróleo, de 16 de diciembre de 1941 (*Diario Oficial* del 30 de diciembre del mismo año).

Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, en el ramo del petróleo, de 27 de noviembre de 1958 (*Diario Oficial* del 29 de noviembre del mismo año).

Reglamento de la ley del petróleo, de 25 de agosto de 1959.

Ver igualmente: Reforma constitucional al artículo 27, de 6 de enero de 1960 (*Diario Oficial* del 20 de enero del mismo año). Ver *supra*, sección 1, núm. 2, inciso c-1.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

Las empresas petroleras que operaban en el país y que fueron condenadas a implantar nuevas condiciones de trabajo por el grupo número siete de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el 18 de diciembre de 1937, expresaron su negativa a acatar el laudo pronunciado, reconocido como constitucional por ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin aducir como razones de dicha negativa otra que la de una supuesta incapacidad económica, lo que trajo como consecuencia necesaria la aplicación de la fracción XXI del artículo 123 de la Constitución de la República,³⁴ en el sentido de que la autoridad respectiva declarara rotos los contratos de trabajo derivados del mencionado laudo.³⁵

Este hecho trajo como consecuencia inevitable la suspensión total de actividades de la industria petrolera, en tales condiciones se hizo necesario que el poder público interviniera con medidas adecuadas para impedir que se produjeran graves trastornos interiores, lo que haría imposible la satisfacción de necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos de consumo necesario a todos los centros de población, debido a la consecuente paralización de los medios de transporte y de las industrias productoras; así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza contenida en los yacimientos petrolíferos, y para adoptar las medidas tendientes a impedir la consumación de daños que pudieran causarse a las propiedades en perjuicio de la colectividad, circunstancias todas éstas determinadas como suficientes para decretar la *expropiación* de los bienes destinados a la producción petrolera.³⁶

Cabe aclarar, otra vez aquí, que aunque exteriormente esa medida revistió el aspecto de una expropiación del tipo clásico, su fundamento constitucional, el artículo 27 tantas veces citado, es precisamente el de la nacionalización.

Por las razones expuestas en los considerandos y con fundamento en el párrafo segundo de la fracción sexta del artículo 27 constitucional³⁷ y en los artículos 1, fracciones V, VII y VIII, 4, 8, 10 y 20 de la ley de expropiación de 23 de noviembre de 1936³⁸ se declararon expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques, estaciones de distri-

³⁴ Artículo 123, fracción XXI de la Constitución mexicana: "Si el patrono se negare a someter sus diferencias al Arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores se dará por terminado el contrato de trabajo."

³⁵ Primer considerando del decreto de expropiación petrolera de 18 de marzo de 1938.

³⁶ Segundo considerando del decreto de expropiación petrolera de 18 de marzo de 1938.

³⁷ Ver *supra*, sección I, núm. 2, inciso d, pp. 632 y ss.

³⁸ Ver *supra*, sección II, núm. 1.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

bución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de: la Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S. A., Compañía Naviera San Ricardo, S. A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Compañía Sucesores, S. en C., Penn Mex Fuel Company, Richmond Petroleum Company de México, California Standard Oil Company of Mexico, Compañía Petrolera el Agwi, S. A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of Mexico, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S. A., Sabalo Transportation Company, Clarita, S. A., y Cacalilao, S. A., en cuanto fueren 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.³⁹

La Secretaría de la Economía Nacional, con intervención de la Secretaría de Hacienda como administradora de los bienes de la nación, procedió a la inmediata ocupación de los bienes materia de la *expropiación* y a tramitar el expediente respectivo.⁴⁰

El artículo 3º del decreto de expropiación determinó que la Secretaría de Hacienda pagara la indemnización correspondiente a las compañías expropiadas, de conformidad con lo expuesto en los artículos 27 de la Constitución⁴¹ y 10 y 20 de la ley de expropiación,⁴² en efectivo y en un plazo que no excediera de diez años. Que los fondos para hacer el pago los tomara la Secretaría de Hacienda del por ciento que se determinaría posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados que proviniesen de los bienes expropiados y cuyo producto sería depositado, mientras se siguiesen los trámites legales, en la Tesorería de la Federación.

El decreto de expropiación entró en vigor en la fecha que fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, es decir, el 19 de marzo de 1938.

2. *Legislación expedida en materia de industria petrolera, desde el decreto de expropiación hasta la fecha.*⁴³ Las disposiciones legislativas más importantes posteriores al decreto de expropiación hasta la fecha—salvo el decreto que figura inmediatamente y que es anterior al decreto de expropiación— son:

Decreto que crea la Administración General del Petróleo nacional, de 30 de enero de 1937 (Diario Oficial del 2 de marzo del mismo año).

³⁹ Artículo 1º del decreto de expropiación petrolera.

⁴⁰ Artículo 2 del decreto de expropiación petrolera.

⁴¹ Ver *supra*, sección I, núm. 2, inciso d.

⁴² Ver *supra*, sección II, núm. 1.

⁴³ Sin considerar, desde luego, la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, en el ramo del petróleo y el reglamento a la misma. Ver *supra*, sección II, nota 33.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

Acuerdo que crea el Consejo Administrativo del Petróleo, de 19 de marzo de 1938 (Diario Oficial del 30 de marzo de 1938).

*Decreto*⁴⁴ que crea la institución Petróleos Mexicanos, de 7 de junio de 1938 (*Diario Oficial* del 20 de julio del mismo año).

Decreto que crea la institución Distribuidora de Petróleos Mexicanos, de 7 de junio de 1938 (*Diario Oficial* del 20 de julio de 1938).

*Decreto*⁴⁵ que deroga los que crearon la Distribuidora de Petróleos Mexicanos y la Administración General del Petróleo Nacional y modifica el que creó la institución denominada Petróleos Mexicanos, de 8 de agosto de 1940 (*Diario Oficial* del 9 de agosto del mismo año).

Decreto que reforma diversos artículos del que creó la sociedad denominada Petróleos Mexicanos, S. A., de 31 de diciembre de 1940 (*Diario Oficial* del 31 de diciembre del mismo año).

*Decreto*⁴⁶ que delega en Petróleos Mexicanos, la obligación de cubrir las indemnizaciones por concepto de la expropiación de las empresas petroleras, de 1º de diciembre de 1944 (*Diario Oficial* del 2 de diciembre del mismo año).

Decreto por el cual se reforman los artículos 5 y 6 del que creó la institución Petróleos Mexicanos, de 30 de diciembre de 1946 (*Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1946).

Decreto que reforma el artículo 4 del de 7 de junio de 1938 que creó la institución Petróleos Mexicanos, de 21 de noviembre de 1949 (*Diario Oficial* del 26 de diciembre del mismo año).

Decreto que reforma los artículos 4, 5 y 6 del que creó la institución Petróleos Mexicanos, de 30 de diciembre de 1952 (*Diario Oficial* del 26 de diciembre del mismo año).

3. *Análisis del decreto que creó la institución Petróleos Mexicanos con sus reformas y adiciones:*⁴⁷

Características. Como resultado del decreto de expropiación, fue creada una *Institución Pública* denominada Petróleos Mexicanos.⁴⁸

La Institución Pública denominada "Petróleos Mexicanos" posee personalidad jurídica.⁴⁹

⁴⁴ Decreto por el cual la corporación "Petróleos Mexicanos", se encargará de continuar las operaciones de la industria petrolera que había venido realizando el Consejo Administrativo del Petróleo.

⁴⁵ Decreto que, como indica su título, derogó el de 30 de enero de 1937 y el de 7 de junio de 1938 creadores de la Administración General del Petróleo Nacional y de la Distribuidora de Petróleos Mexicanos.

⁴⁶ Decreto que adicionó los artículos 10 al 16, al decreto de creación de la institución "Petróleos Mexicanos".

⁴⁷ Decreto original de 7 de junio de 1938 y decretos de 8 de agosto de 1940, de 31 de diciembre de 1940, de 1º de diciembre de 1944, de 30 de diciembre de 1946, de 21 de noviembre de 1949 y de 30 de diciembre de 1952.

⁴⁸ Artículo 1º del decreto de creación.

⁴⁹ Artículo 3 del decreto de creación.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Objeto y patrimonio. El objeto de la institución es el de encargarse del manejo de los bienes muebles e inmuebles que por decreto de 18 de marzo de 1938 se expropiaron a diversas empresas petroleras, además de los bienes muebles e inmuebles que se apliquen al gobierno federal al liquidarse la sociedad Petróleos Mexicanos, S. A., los terrenos de reservas petroleras que se habían acordado en concesión a dicha compañía, y los demás terrenos de reservas petroleras que para el mismo objeto sean destinados por el Ejecutivo Federal.⁵⁰

Atribuciones. Al efecto dicha institución goza de las atribuciones necesarias para llevar adelante estas finalidades, pudiendo realizar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, como exploración, explotación, refinación y almacenamiento así como la distribución y enajenación del petróleo y sus derivados pertenecientes a la nación, sea que provengan de los bienes expropiados o de los que se le habían asignado a la "Administración General del Petróleo Nacional", o bien que tengan otro origen, disfrutando de amplias facultades para celebrar todos los contratos, expedir títulos de crédito y llevar a cabo todos los actos jurídicos que se requieran en el cumplimiento de sus fines. Puede igualmente emitir obligaciones sujetas en lo aplicable a las disposiciones de la ley de títulos y operaciones de crédito. Petróleos Mexicanos puede realizar actos de disposición de los bienes que integran su patrimonio, sea transmitiendo la propiedad de los mismos a título oneroso, o bien afectándolos con gravámenes reales, para llevar a cabo las operaciones antes mencionadas. En ningún caso quedará comprendido en las enajenaciones el petróleo contenido en yacimientos ni el derecho para hacer explotación de los mismos.⁵¹

Organización. La institución pública creada mediante este decreto es dirigida por un Consejo de Administración compuesto de once miembros, debiendo ser designados seis de ellos por el Ejecutivo Federal; dos a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres a propuesta de la Secretaría de Economía y uno a propuesta de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Los otros cinco miembros del Consejo son designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.⁵²

Por cada uno de los consejeros que se designen se nombrará un suplente en la inteligencia de que los suplentes que correspondan a los consejeros que representan al Estado serán precisamente funcionarios de "Petróleos Mexicanos". El Ejecutivo designará un presidente y un vicepresidente entre los miembros del Consejo, y éstos nombrarán un se-

⁵⁰ Artículo 2 reformado del decreto de creación.

⁵¹ Artículo 2 reformado por decreto de 8 de agosto de 1940 y por decreto de 31 de diciembre del mismo año.

⁵² Artículo 4 reformado por los decretos de 8 de agosto de 1940, de 21 de noviembre de 1949 y de 30 de diciembre de 1952.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

cretario. Los miembros del Consejo podrán ser removidos libremente por el Ejecutivo Federal y por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.⁵³

Siguiendo con la organización de la institución cabe señalar que el presidente de la República designa al director general, al subdirector técnico de producción, al subdirector comercial, al subdirector de finanzas y al subdirector administrativo y de asuntos jurídicos.⁵⁴

Son facultades del Consejo designar a los demás funcionarios de la institución, teniendo en cuenta el *contrato colectivo de trabajo*; pero el director general, el subdirector técnico de producción, el subdirector comercial, el subdirector de finanzas y el subdirector administrativo pueden ejercer esa facultad por delegación del Consejo.

Son atribuciones del director general o en su defecto de los subdirectores mencionados, hacer las designaciones correspondientes de los empleados de confianza que integren el personal de la institución en la esfera de su competencia. También es atribución del director general asignar las funciones que correspondan a los subdirectores.⁵⁵

Disposiciones generales. Como habíamos visto "Petróleos Mexicanos" es una institución con personalidad jurídica, estando su patrimonio integrado con los bienes mencionados en el artículo 2º de la ley, ya citado, y con los demás que en lo sucesivo adquiera para fines de la industria petrolera por cualquier título. Sobre el valor de los bienes aportados por el gobierno federal para integrar el patrimonio de dicha institución ésta cubrirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos que el Ejecutivo Federal acuerde, y con cargo a gastos de operación, un interés del 3% anual. Por conducto de la Secretaría de la Economía Nacional, el gobierno federal fijará anualmente los porcentajes de regalías que estarán a cargo de Petróleos Mexicanos, por concepto de explotación de terrenos petroleros que tengan asignados. El monto de esas regalías no deberá ser menor del 18% ni mayor del 35% de los productos que se obtengan y se fijará teniendo en cuenta las características de los distintos predios petroleros.⁵⁶

Los rendimientos líquidos que Petróleos Mexicanos obtenga se distribuirán como sigue: hasta el 20% para la formación de reservas de previsión; el remanente se distribuirá en la proporción de un 75% para el gobierno federal y un 25% destinado a los trabajadores que presten sus servicios en la institución, en la forma que el reglamento de esta ley señale.⁵⁷

⁵³ Artículo 4 reformado.

⁵⁴ Artículo 5 reformado por los decretos de diciembre de 1946 y de diciembre de 1952.

⁵⁵ Artículo 5 reformado.

⁵⁶ Artículo 3 reformado por decreto de 31 de diciembre de 1940.

⁵⁷ Artículo 8 reformado por decreto de diciembre de 1940.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Presupuesto. El presupuesto anual de gastos de la institución Petróleos Mexicanos después de ser aprobado por el Consejo, debe ser sometido al presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su aprobación. Anualmente se formula un balance que por el mismo conducto se eleva al Ejecutivo Federal para la revisión y glosa de las cuentas respectivas.⁵⁸

Las remuneraciones del director general, de los subdirectores y demás personal de funcionarios y empleados de la institución son fijados en el presupuesto anual correspondiente.⁵⁹

Diremos para terminar que las controversias en que es parte Petróleos Mexicanos son de la competencia exclusiva de los tribunales de la federación o de las juntas federales de conciliación y arbitraje; quedando exceptuada la institución de otorgar las garantías que la ley exija de las partes, tratándose de dichas controversias.⁶⁰

⁵⁸ Artículo 7 del decreto de creación.

⁵⁹ Artículo 6 reformado por decretos de diciembre de 1946 y de diciembre de 1952.

⁶⁰ Artículo 16, adicionado por decreto de 1º de diciembre de 1944.