

Primera parte
REALIZACIÓN

Sección 1: Introducción	45
§1. Alcances de la nacionalización	45
§2. Signos precursores anteriores a 1917	52
§3. La nacionalización entre 1917 y 1939	57
§4. La nacionalización después de 1939	70

PRIMERA PARTE
REALIZACIÓN

SECCIÓN I

INTRODUCCIÓN

Tan vano es pretender sentar la regla de derecho basándose tan sólo en la constatación del hecho, como paradójico cerrar los ojos a los factores políticos y sociales que concurren para formularla, cambiarla o hacerla desaparecer.

Ch. de Visscher, *Théories et Réalités en Droit international public*, Paris, 1955, p. 9.

§ 1. Alcances de la nacionalización

1. Con el objeto de analizar la nacionalización en el plano del derecho comparado, haremos primeramente el inventario de las manifestaciones efectivas de ésta en el derecho en vigor.

Esta tarea sencilla en apariencia, es en la realidad compleja. En el curso de los cuatro últimos decenios, efectivamente, la nacionalización apenas ha comenzado a ser aceptada en el derecho en vigor y sus apariciones en él son todavía frecuentemente espontáneas y poco claras. Por otra parte, las iniciativas en materia de nacionalización han sido tomadas en lugares tan opuestos en cuanto al factor geográfico, social y político (URSS, Europa oriental, América del Sur, Irán),¹ en campos de aplicación tan diversos (industria, comercio, agricultura)² y, finalmente bajo formas tan diferentes (nacionalización total, o paralela a la iniciativa privada, o bien complementaria a ésta),³ que es en verdad muy difícil establecer hoy con claridad y concretamente las grandes líneas de un derecho en vigor o de una teoría de la nacionalización. Es por lo que, aunque hayamos recogido una vasta documentación por lo que toca al tiempo, al lugar y al objeto, nosotros nos limitaremos, por necesidad, a aquello que resulta más accesible y más característico para el derecho

¹ Ver *infra*, pp. 167-171.

² Ver *infra*, pp. 71 y ss., 117 y ss.

³ Ver *infra*, pp. 167-171.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

comparado, y nos esforzaremos más bien en pintar a *grosso modo* un cuadro lo más completo que sea posible del estado actual del derecho positivo en la materia. Dicho esto, no ignoramos, en razón de la movilidad de nuestro tema, el carácter provisional sobre este punto de nuestra investigación.

Precisemos ahora los límites de las manifestaciones de la nacionalización en lo que se refiere al *tiempo*, al *lugar* y al *objeto*.

2. Cuando se habla de la extensión de la nacionalización *en el tiempo*, es indispensable distinguir la participación del Estado en la vida económica en general, por una parte, y por la otra, la nacionalización dentro de la acepción contemporánea, estricta, del término.

Aunque en el pasado se haya sostenido muy a menudo que no corresponde al Estado consagrarse a las actividades económicas y que éstas son del dominio exclusivo de los ciudadanos, se pueden en todas las épocas,⁴ aun las más lejanas, encontrar derogaciones a esta regla.⁵ Las primeras de ellas resultaron del hecho de que nunca ha sido posible trazar una línea de demarcación absolutamente clara entre las funciones del Estado como persona jurídica de derecho público y su actividad económica. Existen numerosas iniciativas situadas en la frontera de esas dos clases de actividades. Mencionaremos, por ejemplo, las que se refieren a la fabricación de armas, a la construcción de acueductos y de caminos, etcétera. Se pueden obtener desde tiempos remotos indicaciones relativas a empresas de ese género, debidas a la confusión de las actividades de los particulares y de la colectividad. La historia de la actividad económica del Estado, estudiada en ese plano, nos conduciría del monopolio de la producción de la cera necesaria para la conservación de las momias, decretado en la antigüedad por el Estado egipcio,⁶ a la creación de la manufactura nacional de los gobelinos, en la época de Luis XIV,⁷ para llegar a las múltiples manifestaciones de ese fenómeno que conoció el siglo XIX: institución de administraciones estatales ferroviarias y marítimas (especialmente de cabotaje), de establecimientos de crédito estatales, de monopolios del alcohol, de los cerillos, del tabaco, etcétera.

No es sin embargo este tipo de intervención del Estado el que nos interesa. En verdad, se podrían ya descubrir, desde la más remota antigüedad, los gérmenes de los elementos ideológicos referentes a la posesión por el Estado y la utilización en el interés general de los objetos económicos, es decir, en otros términos, los elementos de la nacionali-

⁴ Baudin, L. *Les Incas du Pérou*, pp. 156, 157. Heaton, H. Johnson, A. *Op. cit.*; pp. 11, 16. Voinea, S. *Op. cit.*; p. 39.

⁵ Chenot, B. *Organisation économique de l'Etat*; p. 358. Fawcett, J.E.S. *Legal Aspects of State Trading*, The British Year Book of International Law, xxv, Londres, 1948; pp. 36, 37. Romeuf, J. *L'Entreprise dans la Vie économique*, Paris, 1951; p. 72.

⁶ Gendarme, R. *Op. cit.*; p. 15.

⁷ Gendarme, R. *Op. cit.*; p. 15.

Primera parte: REALIZACIÓN

zación en su acepción actual. Sin embargo, el análisis del origen histórico de tales iniciativas no contribuiría esencialmente a aclarar el problema de la nacionalización⁸ y por lo tanto no entra dentro del campo de nuestro estudio. Por consiguiente de lo que fue dicho en el capítulo anterior respecto a la nacionalización como postulado, admitiremos que, en la medida en que se trata de un sistema de nacionalización en el sentido contemporáneo de ese término, no podría buscarse su origen en un pasado lejano. En efecto, las fuentes jurídicas, de las que somos legatarios, especialmente el derecho romano, el derecho canónico y aún el derecho de la mayoría de las leyes civiles actualmente en vigor, todavía son extraños a las premisas morales y materiales de la nacionalización. Ésta, como noción jurídica, es un fenómeno nuevo en el tiempo y característico de la época en que vivimos.⁹ Ella aparece como la expresión de la realización de las ideas concernientes a la socialización de la sociedad y de la vida económica, particularmente, ideas surgidas a mediados del siglo pasado. Por ello estimamos que la historia ideológica y el fundamento económico teórico de la nacionalización no deberían ser situados en un periodo anterior a la mitad del siglo XIX, periodo que la ve revestir la forma de un postulado económico y social.

La historia de la nacionalización en el sentido jurídico del término, es extremadamente reciente. Estrictamente hablando, no podría atribuírsele más de cuatro decenios. Exactamente, ella empieza en 1917 cuando la nacionalización, al figurar en la Constitución de México, entra al complejo de las instituciones jurídicas, y cuando ella recibe una consagración directa en los primeros decretos revolucionarios de la URSS.¹⁰

3. En cuanto *al lugar*, el problema de la realización de la nacionalización no sufre ninguna limitación. Es un problema que se plantea en escala mundial. Ello resulta de lo que se indicó en el capítulo precedente a propósito de la nacionalización como postulado, a saber que ésta no es un fenómeno propio a un solo pueblo o a un solo Continente y que las doctrinas de las que ella derivó no pertenecen exclusivamente a un solo pueblo o a un solo Continente.¹¹ Un análisis objetivo y cuidadoso de lo que ha sido hecho en el campo legislativo, de 1917 a nuestros días y en todas las partes del mundo, muestra que el fundamento ideológico de la nacionalización está íntimamente ligado a la idea de la socialización de la sociedad en su acepción más amplia, así como a la aspi-

⁸ Chenot, B. *Les Entreprises nationalisées*, pp. 11, 13, 14.

⁹ Vedel, G. *Le Technique des Nationalisations*, Droit social, 1946, núm. 3, p. 98.
Bye, M. *Les Conflit des Tendances dans l'Organisation du Secteur public*, en Julliot de la Morandière, L. Byé, M. *Les Nationalisations en France et à L'Etranger*, Paris, 1948; p. 1. Ripert, G. *Le Déclin du Droit*, Paris, 1949; pp. 60, 204.
Hobza, A. *Annuaire de l'Institut de Droit international*, Session Bath, 1950, p. 81.

¹⁰ Con mucha razón, el Instituto de Derecho comparado de Paris, al proceder en 1946 a un estudio comparativo sobre las nacionalizaciones en diferentes países, toma como punto de partida el año 1914.

¹¹ La Pradelle, A. *Op. cit.*; pp. 66 y 115.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

ración de la humanidad a lograr una equidad perfecta en la vida pública y privada, y particularmente en el reparto de los bienes. Tal es el rasgo común a las diversas corrientes que culminaron en la nacionalización en el mundo entero, aunque se hayan manifestado en países situados geográficamente en las antípodas unos de otros, como por ejemplo México y la URSS, o en climas políticos diametralmente opuestos, como por ejemplo los que reinan en Francia y en Inglaterra, por una parte, y en la URSS, por la otra.¹² Esto hace posible, y aun indispensable proceder al estudio de la nacionalización como al de una sola y única institución jurídica en el tiempo y en el espacio.

Paralelamente al tema de su realización en el espacio, se pueden estudiar los efectos producidos por la nacionalización fuera de los límites del país que la ha llevado a cabo, es decir el problema de su efecto territorial. A este respecto, le importa particularmente al derecho en vigor determinar el efecto extraterritorial de una ley relativa a la nacionalización. Se trata de un interesante problema del derecho internacional y le otorgaremos la atención que merece en la IV parte del presente trabajo.

4. ¿Cuál es finalmente *el objeto* de la nacionalización?

A. La vida existe en el hombre porque puede satisfacer éste sus necesidades físicas y morales. Ahora bien, en la base de las necesidades del hombre se encuentran las necesidades económicas, para la satisfacción de las cuales se ve constreñido a actuar y, por consiguiente, a *trabajar*.¹³

Pero para que la actividad humana pueda ser llamada trabajo, debe responder a dos condiciones, constituir una actividad productiva y desarrollarse conforme a un plan:

a) La actividad debe ser productiva, porque solamente la actividad humana tendiente a la creación, es decir a la producción de objetos o de servicios susceptibles de satisfacer una necesidad, física o moral, es un trabajo.¹⁴ Así pues, la productividad no es un atributo del trabajo y no puede descomponerse a éste en trabajo productivo o improductivo; es la actividad la que, para ser considerada como trabajo, debe ser productiva. La producción en el amplio sentido del término es por consiguiente un elemento esencial de todo trabajo y comprende además al trabajo en sí mismo en el amplio sentido de la palabra. De ello se deduce que no únicamente la producción en sentido estricto, sino también el trabajo asalariado manual o cerebral son producción en el amplio sentido.¹⁵

¹² Donan, N. R. *Postwar Nationalization of Foreign Property in Europe*, Columbia Law Review, 1948, núm. 8, p. 1126. Ver *infra*, p. 71 y ss.

¹³ Gide, Ch. Rist, Ch. *Op. cit.*; t. I, pp. 63, 325. Hedemann, J. W. *Deutsches Wirtschaftsrecht*, Berlin, 1939, p. 254.

¹⁴ Gide, Ch. Rist, Ch. *Op. cit.*; t. I, p. 63.

¹⁵ Kruse, V. *Das Eigentumsrecht*, Berlín, 1931; p. 473. Voinea, S. *Op. cit.*; p. 41.

Primera parte: REALIZACIÓN

b) La actividad debe ser conforme a un plan, porque solamente un trabajo previamente estudiado y provisto de un objetivo es capaz de responder a las necesidades humanas.¹⁶ Es evidente que el hombre, criatura razonable, no obra sino después de haber estudiado su acción. Es lo que distingue la actividad humana, que es un trabajo, de las actividades animales. Pero no hay que deducir necesariamente de ello que la actividad "conforme a un plan" debe ser forzosamente sometida a un "plan" en la acepción que esa palabra reviste en la economía socialista planificada.

B. Así concebido, es decir como una actividad humana productiva y conforme a un plan, el trabajo puede ser repartido en varias categorías:

a) Agricultura en el amplio sentido del término, basada en la explotación del suelo y que, a su vez, se divide en:

aa) trabajo de la tierra con el fin de obtener los productos vegetales y animales indispensables al hombre: ésta es la verdadera agricultura, o la agricultura en sentido estricto, y:

bb) trabajo de la tierra con el objeto de extraer los productos completos que contiene (minerales, tierra, etcétera): es esto lo que se llama la industria minera con sus numerosas subdivisiones posibles.

b) Transformación de productos ya dados, que hayan sido encontrados en la naturaleza, u obtenidos por extracción: esto se refiere a la industria en el sentido amplio del término.

c) Reparto de productos: es el comercio, actividad que interviene entre la producción (extracción) y el consumo, y comprende, en su acepción más amplia, una serie de actividades complementarias, tales como los seguros, la banca, etcétera.

d) Trabajo auxiliar: es tanto el trabajo de la artesanía como el de las profesiones liberales; estas actividades, aunque no pueden ser incluidas en ninguna de las categorías anteriores (explotación, transformación o reparto), tienden a satisfacer necesidades del hombre, físicas o morales, secundarias.

Resulta de esas subdivisiones elementales que la *producción*, en el amplio sentido del término no constituye una categoría de la actividad humana o trabajo, actividad que sería por ejemplo paralela a la artesanía, al comercio, etcétera. Es una noción que comprende el conjunto de la actividad humana tendiente a satisfacer las necesidades del hom-

¹⁶ Baudin, L. *Planwirtschaft im Altertum und in der Neuzeit* (Volksbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft), Zürich, 1951; p. 43. Kruse, V. *Op. cit.*; p. 473.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

bre.¹⁷ Así, cuando se habla de los “medios de producción” en relación con la nacionalización, no se trata de ningún modo de la utilización por la colectividad, respectivamente por el Estado, de las instalaciones o de las posibilidades que ofrece la industria, de la producción minera o de la agricultura, sino más bien de la socialización del *conjunto de la actividad humana dotada de los atributos de la productividad y del plan*, en una palabra del trabajo tomado en su acepción más amplia.

e) El elemento esencial y primordial de la producción es la fuerza física y moral del hombre —el trabajo humano— que permite llegar a la producción.¹⁸ El trabajo asalariado, manual o cerebral, representa siempre, sin embargo, en la delimitación indicada más arriba, un componente independiente de cada una de las actividades mencionadas. Posee sus características (de entre las cuales la más importante es la que consiste en “alquilar” un trabajo manual o cerebral mediante una retribución determinada) y constituye un factor distinto dentro del proceso de la socialización. Sea como fuere, el trabajo asalariado, considerado como un componente de las categorías de trabajo citadas, está igualmente subordinado a las cuestiones planteadas por esas actividades y por consiguiente se encuentra incluido dentro del problema de la nacionalización.

C. Ya hemos visto que uno de sus instintos lleva al hombre a “apropiarse” de los objetos que necesita;¹⁹ por eso, desde la creación de una sociedad organizada, se le ha reconocido un “derecho de propiedad” sobre los bienes que se ha apropiado. Kruse define con mucha justicia como objeto de propiedad los bienes materiales o inmateriales que son el fruto del trabajo humano productivo.²⁰ Conviene hacer notar por otra parte que una cierta cantidad de trabajo humano²¹ es necesario, en principio, para la adquisición de los objetos que se encuentran en la naturaleza en estado libre. Así pues, por mediación del producto del trabajo, que el derecho transforma sin tardar en objeto de propiedad, los problemas planteados por el trabajo (en una amplia acepción del término, la agricultura, la industria, el comercio y los oficios comprendidos dentro de él) están orgánicamente ligados a la propiedad como fenómeno jurídico.

5. Llegamos así al momento de formular la conclusión siguiente: cada vez que, tratando de la nacionalización, hablamos de la asunción por la colectividad, y respectivamente por el Estado, de los medios de producción a fin de que sean utilizados en interés general y no ya en

¹⁷ Kruse, V. *Op. cit.*; p. 473.

¹⁸ Piettre, A. *Economie dirigée d'hier et d'aujourd'hui*, Paris, 1947; p. 207.

¹⁹ Ver *supra*, pp. 22 y ss.

²⁰ Kruse, V. *Op. cit.*; p. 473.

²¹ Kruse, V. *Op. cit.*; p. 473.

Primera parte: REALIZACIÓN

interés particular, queremos comprender por una parte, 1) al conjunto de la *actividad productiva* desplegada por el hombre según un plan, es decir el trabajo humano en general; y colocamos, por otra parte, en el centro del problema jurídico relativo al trabajo humano, 2) a la *propiedad* considerada como una institución jurídica ligada orgánicamente, por la sociedad contemporánea, a la actividad o trabajo del hombre.

Esto tiende a demostrarnos que el objeto de un análisis global de la nacionalización como problema jurídico no es la nacionalización de la industria, de las minas, de los transportes, etcétera, sino por el contrario la nacionalización de la actividad humana productiva y planificada, es decir en definitiva del trabajo en su más amplia acepción y en todo su alcance. Esta actividad, es decir el trabajo considerado bajo este ángulo, plantea el problema de la nacionalización dentro del campo de la propiedad. Hemos visto que la planificación era un elemento propio a cada actividad económica; resulta de ello que el problema de la planeación no es la invención de determinada doctrina económica, sino más bien el punto al que llega el desarrollo de un factor esencial de la actividad económica, es decir de la producción, a saber la necesidad para ésta de estar sujeta a un plan.²²

Por consiguiente, la nacionalización como postulado y como elemento del derecho positivo comprende 1) al conjunto de la *actividad económica* humana comprendiendo en ella la actividad que tiende a perfeccionar su carácter planificado, es decir 2) la *planificación* concebida como un método de esta actividad, y que concierne a los fundamentos mismos de 3) la *propiedad*, noción fundamental del sistema jurídico en vigor. La interacción de esos tres componentes de la nacionalización: actividad económica, propiedad y planificación, es orgánica y completa. Si queremos estudiar la nacionalización de una manera profunda, no podemos limitarnos a examinar solamente un determinado campo de la actividad económica, como por ejemplo la industria o la agricultura etcétera, o bien tan sólo uno de sus componentes: propiedad, planificación, etcétera.²³ Por otra parte, en vista de que las repercusiones del problema de la nacionalización son particulares en cada sector de la noción de trabajo tomada en su acepción más amplia, es posible y admisible —la vida nos da frecuentemente ejemplos de ello— que la manifestación y la realización de la nacionalización en los diversos campos tarden o tomen

²² La realización legislativa de los problemas planteados por la nacionalización en esos diferentes campos sigue caminos diversos. Por tal razón los analizaremos por separado con el fin de no confundirlos con los problemas generales de la nacionalización.

²³ Por ello hemos de consagrar a la realización legislativa de la nacionalización tres secciones. En la primera sección, tomaremos en consideración la realización de la nacionalización en el campo de la industria (en el sentido estricto) y de la distribución (comercio); en la segunda sección, la examinaremos en el campo de la agricultura; y en la tercera sección, estudiaremos los reflejos de la nacionalización en el campo del trabajo asalariado (trabajo en el sentido estricto).

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

orientaciones diferentes, determinadas por el carácter específico del objeto o por el lugar y las condiciones en las que aparecen.²⁴

§ 2. *Signos precursores anteriores a 1917*

1. Aunque la entrada de la verdadera nacionalización dentro del marco legislativo data del año 1917 no se podría afirmar sin embargo que dicha entrada haya tenido lugar de una manera súbita ni que en la época anterior a 1917, ningún acto legislativo inspirado en la idea de la nacionalización haya sido promulgado.

Una dependencia funcional de primer orden existe entre la economía y la política de la legislación. Esta dependencia es fundamental, porque, en una gran medida, la política se expresa por lo económico. Si se siguiese la evolución a través de los siglos, sería fácil descubrir épocas en las que esta interdependencia tomó el aspecto de una competencia severa, esforzándose cada uno de los dos elementos por imponer al otro su hegemonía. La *Hansa* de Alemania septentrional, en la Edad Media y las Compañías de las Indias Orientales, en los siglos xvii y xviii, ilustran una era²⁵ en donde los factores puramente económicos revisitaron, por su naturaleza, un aspecto político tal que ellos lograron, si no suplantar pura y simplemente al poder político, sí eclipsarlo.²⁶ En cambio, la época correspondiente a la segunda mitad del siglo xix y a principios del siglo xx se caracteriza por una tendencia diametralmente opuesta, que lleva al poder político a dominar y a someter la economía a sus fines así como a limitar la iniciativa privada y la libertad de contratación.²⁷ En el curso de la segunda mitad del siglo xix particularmente, se ve tomar cuerpo a ciertas actividades, que aunque provenientes primitivamente de la economía privada, adquieren ante la opinión unánime un carácter público.²⁸ El Estado incluye dentro de sus atribuciones una actividad económica regular y efectiva que reviste inicialmente en cierto modo el aspecto de una participación paralela, esto es que sin monopolizar tal actividad, el Estado en virtud de las prerrogativas que le son propias y que considera como *jure imperii* co-

²⁴ En la Parte Segunda, analizaremos los reflejos de la nacionalización en la propiedad y, en la Parte Tercera, sus reflejos en la planificación de la actividad del hombre.

²⁵ Brockhaus. *Handbuch des Wissens*, Leipzig, 1933, Bd. II, p. 334; *idem*, Bd. III, p. 460. Salomón, F. *Englische Geschichte*, Leipzig, 1923, p. 235. El comienzo de ese proceso puede ser situado en 1522, fecha de la creación en Inglaterra de la "Company of Merchant Adventurers". Mayer, A. *Aufstieg zur Weltmacht*, Berlín, 1936, p. 10.

²⁶ Dollot, L. *Histoire diplomatique*, Paris, 1948, p. 5.

²⁷ Savatier, R. *Du Droit civil au Droit public*, 2ª edición, Paris, 1950, p. 67.

²⁸ Fawcett, J.E.S. *Some Foreign Effects of Nationalization of Property*, p. 357, indica los siguientes precedentes: "Henri Savage, 1852 — confiscation of a stock of gunpowder in El Salvador; Delagoa Bay Railway Concession, 1903; Italian and Uruguayan Insurance Monopolies, 1911-1920; Portuguese Religious Properties, 1913."

Primera parte: REALIZACIÓN

mienza a consagrarse a esta actividad. La causa esencial de esas intervenciones del Estado es la transformación económica y social provocada por la evolución de la vida social y por el crecimiento de la población.²⁹ Sucede lo mismo con las estatizaciones en masa de empresas económicas tales como los bancos de emisión, ferrocarriles, transportes marítimos y aéreos, etcétera, decretadas durante la segunda mitad del siglo XIX y a principios del siglo XX las que ya llevan la marca de las ideas de la nacionalización.

2. En lo que concierne a la época anterior a 1917, los elementos morales que bajo la influencia de la elevación general del nivel de vida de la humanidad llevaron desde el principio hacia la realización de la nacionalización, pueden ser ilustrados de una manera bastante precisa por el ejemplo del desarrollo que experimentaron *los seguros*. La intervención del Estado en nombre y en defensa del interés colectivo es un postulado que ha acompañado siempre a la organización del sector de los seguros. El problema de la estatización y de la nacionalización de los seguros o de ciertas de sus ramas es muy antiguo³⁰ y no es sobre su aparición ni sobre su desarrollo tan precoces a lo que queremos referirnos. Lo que nos interesa, son más bien los móviles ideológicos, que a intervalos muy regulares y con tanta insistencia, ponen en evidencia el postulado según el cual el Estado debería tomar a su cargo los seguros en su conjunto o al menos diversas categorías de ellos.

Si se parte de la definición que el derecho mercantil contemporáneo da siempre del seguro, a saber: "un contrato entre dos partes, de las cuales una (el asegurador) se compromete por una retribución determinada (prima), frente a la otra (el asegurado) a pagar a este último o a un tercero (el beneficiario) una suma de dinero cuyo pago depende de un suceso que las partes ignoran si se producirá y cuándo se producirá", se debería pues concluir que el seguro constituye pura y simplemente una relación jurídica que no concierne y que no afecta en nada a la sociedad.³¹ Tal es por otra parte la concepción de un cierto número de códigos civiles, entre los más antiguos, que clasifican el contrato de seguro dentro de los contratos especiales del derecho civil.³²

²⁹ Nogard, S. *Op. cit.*; p. 102.

³⁰ Mannes, A. *Versicherungswesen*, Berlin, 1930, t. I, p. 107, indica como precedentes respecto al monopolio del Estado en materia de seguros: "Obligatorische Diebstahlversicherung als Monopol der Geistlichkeit 1170 in Süd-Frankreich; Portugesisches Zwangsversicherungsmonopol 1370; Staatliche Unfallversicherung der Söldner der Niederländischen Republik 1665; Vorschläge für eine staatliche Feuer und Kindervericherung durch Holzschuer, Obrecht u. a. 1560-1606 usw.; Eintreten des Philosophen Leibniz für eine staatliche Assekuranzkasse zum Zwecke der Volkswohlfahrt 1695; Englische Zwangsversicherungspläne Ende des 18. Jahrhunderts usw."

³¹ Picard, M. Besson, A. *Traité général des Assurances terrestres en Droit français*, Paris, 1938, pp. 7-8.

³² Así aparece en el artículo 1964 del *Código civil francés* y en el antiguo *Código de las obligaciones búlgaro*, artículos 541-545.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Sin embargo, no dejaríamos de darnos cuenta, si analizáramos con más detención esta institución, que desde muy temprano —casi desde el momento de su nacimiento—, ha suscitado movimientos obstinados tendientes a obtener la intervención del Estado.³³ Este fenómeno se explica por el hecho de que se ha comprendido rápidamente que el seguro, aun proviniendo del derecho civil que rige las relaciones entre personas privadas, no podía ser celebrado entre dos partes cualesquiera. El seguro es posible solamente si existen varios asegurados que en realidad se aseguran recíprocamente no siendo el asegurador más que el intermediario, es decir el organizador de esta transacción.³⁴ El campo de los seguros no agrupa por consiguiente sino una colectividad más o menos amplia, y el Estado, representante en sí mismo de la colectividad tomada en su conjunto, no podía permanecer indiferente a su suerte.

La intervención del Estado en los seguros, si busca de una manera general organizar esa institución, puede ser sin embargo determinada aún más por dos móviles principales. Puede tender a la *protección del más débil*, del asegurado. Se manifestará en este caso bajo la forma de una multiplicación de las normas de carácter imperativo decretadas en favor del asegurado, o del establecimiento de un control del Estado sobre la organización y el funcionamiento de las empresas de seguros. Ese control puede ejercerse a su vez en diversos grados y consistir en acentuar el carácter público de los seguros, en dictar disposiciones normativas en lo que concierne a la creación de tales empresas, en subordinar particularmente ésta al otorgamiento de una concesión o en establecer un control del Estado sobre las empresas de seguros.³⁵

La intervención del Estado puede ser también dictada por otro móvil, a saber el interés económico y social de la colectividad, interés que está indiscutiblemente en juego en todas las categorías de seguros. Es de una gran importancia para la colectividad y el Estado, en razón de la paz social, que cada víctima de un accidente sea indemnizada, que cada ciudadano envejecido o incapaz de trabajar reciba una pensión, que cada daño sea reparado. En este caso el *interés que la colectividad* puede pretender tener en el nacimiento, en la existencia y en la liquidación de esa relación de derecho privado que es el seguro, subsiste paralelamente al interés de las partes y coincide con él.

En pocas palabras —ya sea que el interés de la colectividad por los seguros haya realmente aumentado, o que la concepción que se tiene de este interés haya evolucionado— se empieza a admitir hoy que la

³³ Mannes, A. *Op. cit.*; t. I, pp. 106-107.

³⁴ Mannes, A. *Op. cit.*; t. I, p. 2, da la definición siguiente: "Versicherung ist mithin: *gegenseitliche Deckung* zufälligen schätzbaren Geldbedarfs zahlreicher gleichartig bedrohter Wirtschaftler" — que pone ya el acento más sobre los elementos económicos y sociales que sobre los elementos jurídicos y formales del acto del seguro.

³⁵ Picard, M. Besson, A. *Op. cit.*; p. 179: "Resulta que hoy en día el contenido del contrato de seguro se ha convertido más en legal que en contractual."

Primera parte: REALIZACIÓN

colectividad tiene el derecho, de una manera general, de determinar cuándo y cómo, es decir en que condiciones, un determinado contrato debe ser concertado; porque es principalmente en interés de la colectividad que los perjuicios deben ser evitados. Es por lo que el seguro debe ser organizado no solamente para indemnizar a la víctima, sino sobre todo para evitar los perjuicios. Se comprueba desde este momento que, considerado bajo este ángulo, el contrato de seguro no es únicamente una relación establecida entre las partes contratantes sino más bien un acto por el cual la colectividad es esencialmente afectada. La transacción del seguro aparece a este respecto como una operación proveniente del derecho privado pero provista de una "función social". El interés colectivo de la sociedad tiende cada vez más a sobrepasarlo, lo que explica que se vean multiplicar los seguros sociales, los seguros obligatorios, las empresas de seguros del Estado,³⁶ para llegar finalmente al monopolio del Estado, en materia de seguros. De todas las iniciativas tomadas en este sentido en la época anterior a 1917, la que ha marcado la orientación ideológica más caracterizada hacia el interés económico nacional en materia de seguros es el monopolio de los seguros de vida —*Instituto nazionale delle Assicurazioni*— instituido en Italia por la ley del 4 de abril de 1912; esta ley, aunque abrogada en 1923, puede ser considerada como el precursor de la nacionalización en el campo del seguro.³⁷

Esta evolución ha alcanzado su punto culminante con la nacionalización total de los seguros en varios países. Las etapas que han conducido a esta nacionalización total han sido generalmente las siguientes: multiplicación de las normas de carácter imperativo dictadas en favor del asegurado, aplicación del sistema normativo en la creación de las empresas de seguros, aplicación del sistema de la concesión a esas empresas, control de Estado sobre los seguros, seguros sociales y creación de empresas de seguros de Estado paralelas a las empresas privadas — para llegar finalmente al monopolio del Estado. Dentro de este marco privado que constituyen los seguros desde el punto de vista de las concepciones liberales, ha habido siempre un sector "público", donde algunas categorías de seguros por lo menos (invalidez, desocupación, vejez, etcétera) han sido organizadas y asumidas por entidades públicas, es decir por corporaciones y organismos estatales o provenientes del derecho público. Esa constatación es particularmente importante del hecho de que, aún en una época en que la intervención del Estado en la vida económica era condenada, prosiguió más o menos activamente en el campo de los seguros sin encontrar oposición notable.³⁸ Por ese motivo desde hace muchos años, los seguros son considerados como "maduros" para la socialización, y para la nacionalización.³⁹

³⁶ Mannes, A. *Op. cit.*, t. I, p. 120.

³⁷ Mannes, A. *Versicherungswesen*, Berlín 1930, p. 1478.

³⁸ Mannes, A. *Versicherungswesen*, t. I, p. 106.

³⁹ Concerniente a Inglaterra —Schumpeter, J. A.—*Op. cit.*; p. 366: "...ist das Versicherungswesen ein alter Kandidat für die Nationalisierung..."

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Efectivamente es difícil encontrar actualmente un país en donde el Estado no intervenga activamente por medio de la legislación para defender al asegurado, y más aún en donde ciertas ramas de los seguros no estén entre las manos del Estado o de otros organismos de derecho público.⁴⁰

3. En lo que respecta al periodo comprendido entre principios del siglo XIX y el año 1917, pueden enumerarse multitud de iniciativas de gran envergadura y de una importancia primordial para la economía. Ellas permitieron al Estado ocupar posiciones clave, impulsado como estaba por el deseo de asegurarse que la actividad en diversos campos preponderantes, formando parte integrante de la economía nacional fuese dirigida por la colectividad, es decir por el Estado en el interés general y ya no en el particular. La administración del Estado en los ferrocarriles belgas remonta así a 1834.⁴¹ Fue en 1871 cuando el Estado asumió la explotación de los ferrocarriles en Alemania,⁴² y en 1881 en Rusia.⁴³ En la segunda mitad del siglo XIX, la mayor parte de las redes ferroviarias del mundo eran explotadas por el Estado.⁴⁴ Empresas de una naturaleza más especial, tales como bancos de emisión,⁴⁵ tráfico marítimo, canales,⁴⁶ etcétera, eran frecuentemente manejados por él. Cuando la primera guerra mundial estalló, una parte considerable de las actividades económicas se encontraban en manos del Estado.⁴⁷

4. Si es menester caracterizar desde el punto de vista jurídico lo que fue realizado antes de 1917 para realizar la nacionalización, podemos decir que se trata de iniciativas en las que el Estado tomó a su cargo empresas o ramas determinadas de la actividad económica para explotarlas en beneficio del interés público; en esto, no se plegó a los móviles fiscales, militares o estratégicos o a consideraciones de administración general, sino a los móviles ideológicos correspondientes a la nacionali-

⁴⁰ Mannes, A. *Versicherungswesen*, t. I, pp. 120-121; *Versicherungsglossar*, pp. 1477 y ss.

⁴¹ Heaton, H. Johnson, A. *Op. cit.*; p. 19.

⁴² Heaton, H. Johnson, A. *Op. cit.*; p. 19.

⁴³ Heaton, H. Johnson, A. *Op. cit.*; p. 19.

⁴⁴ Heaton, H. Johnson, A. *Op. cit.*, p. 12: "Nearly half the world's railroad mileage was publicly owned and operated by fifty out of the seventy nations of the world. The United Kingdom, the United States and France were the only important exceptions to the rule."

⁴⁵ Schumpeter, J. A. *Op. cit.*, p. 366: "Erstens ist der englische Bankapparat zweifellos völlig reif für die Sozialisierung."

⁴⁶ Heaton, H. Johnson, A. *Op. cit.*, p. 12.

⁴⁷ Heaton, H. Johnson, A. *Op. cit.*, p. 12: "By 1914, according to one estimate, at least \$50,000,000,000—a lot of money in those days—had been invested by public bodies in various parts of the world. More than 12,000,000 employees—or more than the total number of people working on American farms at that time—were on public payrolls, excluding the Army, Navy, Police and similar classes."

Primera parte: REALIZACIÓN

zación. No deja de ser menos cierto que las concepciones y las formas jurídicas bajo las que se manifiesta la intervención del Estado subsisten sin cambio. La estructura jurídica de esas iniciativas del Estado no siempre ha revestido formas nuevas, no siempre se atreven a alterar abiertamente el carácter absoluto y homogéneo de la propiedad. Si se tiene la necesidad de modificarla, particularmente cuando no se observan o se observan incompletamente las normas relativas a la expropiación, se reconoce o se niega esta violación calificándola de “hecho consumado”, pero no se busca justificarla jurídicamente.⁴⁸

Sea como fuere, esas iniciativas, monopolios o participaciones del Estado aparecen como los “heraldos” o los “precursores” de la nacionalización tal como la entendemos en nuestra época. La atmósfera que favorece su floración contribuye al mismo tiempo a hacer crecer la simiente de lo que se ha llamado abiertamente, después de 1917, “nacionalización” y que una distancia considerable separa de la expropiación del tipo clásico.

La etapa más importante y la más interesante de la evolución de la nacionalización es la del periodo comprendido entre 1917 y nuestros días. Es la época en que las exigencias que plantea la nacionalización como postulado económico, político o social se traducen en actos legislativos de una manera concreta y clara. Esta fase es igualmente la más importante para el jurista.

Sabemos que las dos guerras mundiales originan, en gran parte, un movimiento de nacionalización; sabemos también que ellas levantaron dos olas de nacionalización que difieren sensiblemente una de la otra tanto por su fuerza como por su esencia; dividiremos pues en dos secciones nuestra exposición relativa a la realización de la nacionalización: la primera estará consagrada a la nacionalización posterior y consecutiva a la primera guerra mundial, la segunda tratará de la nacionalización posterior y consecutiva a la segunda guerra mundial.⁴⁹

§ 3. La nacionalización entre 1917 y 1939

1. La historia muestra que las guerras y las revoluciones, paralelamente a las terribles destrucciones que ellas traen consigo, constituyen una especie de motor muy poderoso que impulsa a resolver numerosas cuestiones. Esta constatación se aplica tanto en la técnica⁵⁰ como en la economía.⁵¹ Vale dicha observación también para los problemas sociales

⁴⁸ Ver *infra*, pp. 166-167.

⁴⁹ Celier, Ch. *Quelques données historiques du problème des nationalisations*, p. 94, considera también el periodo de la crisis económica mundial de 1936-1938 como una de las fases de la manifestación de las nacionalizaciones.

⁵⁰ ¿Cómo podría haber evolucionado la técnica de la aviación sin las dos guerras mundiales?

⁵¹ Nussbaum, A. *Das neue deutsche Wirtschaftsrecht*, Berlín, 1922; p. 2.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

y políticos, que son, por otra parte, el origen de las guerras y de las crisis.⁵²

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. Mientras que antes de la primera guerra mundial, la legislación había descartado esos problemas para consagrarse sobre todo a los fenómenos políticos y que éstos se esforzaban penosa y lentamente por abrirse camino, se produjo un cambio completo en ese campo después de 1917.⁵³ Como si una esclusa se hubiese bruscamente abierto, los postulados de la socialización en los que figuraba en primer lugar el de la nacionalización, invadieron la legislación.⁵⁴ El acontecimiento más considerable que marca 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,⁵⁵ de las ideas y de los objetivos de la nacionalización, realización que se llevó a cabo no solamente con esplendor sino aún más con gran ímpetu.

2. Diversas tendencias a la nacionalización se habían manifestado ya en México desde antes de 1917.⁵⁶ Sin embargo, fue necesario esperar, para ver a la nacionalización tomar realmente cuerpo como postulado concreto, que acaecieran los sucesos políticos que precedieron a 1917 y no fue claramente enunciada sino hasta la Constitución del 5 de febrero de 1917. Esta constitución contiene particularmente un artículo 27, que descansa efectivamente en una concepción de la noción de propiedad, de su destino, de su transferencia y de su utilización que, para esta época, era completamente nueva.

El párrafo primero del artículo 27 dispone: "*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.*"⁵⁷ Esta expresión legislativa inaugura una nueva era para el contenido de la propiedad privada. La propiedad de la tierra y del agua dentro de las fronteras del Estado no es un derecho "sagrado" o "natural" del soberano ni de los particulares. Ella ha pette-

⁵² Droz, J. *Op. cit.*; p. 114.

⁵³ Voinea, S. *Op. cit.*; pp. 104-105.

⁵⁴ Fawcett, J.E.S. *Some Foreign Effects of Nationalization of Property*, p. 357.

* Ver *Apéndice*: Notas de Derecho mexicano.

⁵⁵ Donan, N. R. *Op. cit.*; p. 1126: "The Mexican and Russian revolutions gave rise to the first series of impersonal expropriations on a large scale. The repercussion of the Mexican and Russian measure continued to be felt even in the 1940's."

⁵⁶ Beaujeu-Garnier, J. *L'Economie de l'Amérique Latine*, Paris, 1949, p. 42, revela la presencia de tales tendencias desde el año 1910.

⁵⁷ Peaslee, A. J. *Constitutions of Nations*, t. I-III, Concord, H. H. (Estados Unidos), 1950; t. II, p. 421. Las cursivas son nuestras.

Primera parte: REALIZACIÓN

recido y pertenece a la nación, que puede sin embargo cederla bajo forma de propiedad privada. Ésta, puesto que se relaciona con las tierras y las aguas, es pues *derivada*. Ella es función de la propiedad conjunta de la nación. Se procede por consiguiente no a la supresión o a la negación de la propiedad privada, sino a su degradación. La propiedad privada sufre una *capitis diminutio* — ella es siempre subsidiaria, es siempre derivada.

Otro elemento llama la atención en esta parte del texto del artículo 27 de esta constitución. La propiedad primaria, verdadera de la tierra y de las aguas no pertenece al Estado, sino a la “nación”. Evitando la palabra “Estado” y substituyéndola por la de “nación”, 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.

Más adelante en el párrafo tercero del artículo 27, se precisa que aún 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, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para *hacer una distribución equitativa* de la riqueza pública.”⁵⁸ En suma la propiedad privada se deriva por una parte, pero permanece por la otra, bajo su control. Ella está socialmente condicionada. Ella llena una “función social”.

Finalmente este texto constitucional contiene además la disposición que no se puede transformar en propiedad privada cualquiera porción de la tierra o del agua. Las riquezas naturales (artículo 27, párrafo 4) y las aguas territoriales (artículo 27, párrafo 5) no pueden nunca, en ningún caso, convertirse en propiedad privada. Así los bienes más importantes para la economía, es decir, las riquezas naturales, se encuentran colocados en un plano inaccesible para la propiedad privada.⁵⁹ En lo que respecta a esos bienes “la propiedad de la nación es inalienable e imprescriptible” (artículo 27, párrafo 6). 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

⁵⁸ Peaslee, A. J. *Op. cit.*, t. II, p. 421.

⁵⁹ Especialmente: “... 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 utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.” Peaslee, A. J. *Op. cit.*; t. II, p. 421.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

entre el “dominio público” y el “dominio privado”.⁶⁰ Semejante interpretación de este texto podría dársele si estuviera 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”.⁶¹ Estamos aquí en presencia de una nueva —y tercera— “discriminación” de la propiedad privada, derecho absoluto, exclusivo y natural del hombre.

De ese modo, 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. En último análisis, el complemento que ese texto constitucional aporta a la noción de propiedad equivale a una transformación radical y revolucionaria de esta noción. En cuanto a su contenido ella es en lo sucesivo heterogénea en su composición. He aquí cómo se ordena:

- 1) “Propiedad de la nación” inalienable (artículo 27, párrafo 6);
- 2) “Propiedad de la nación” alienable, susceptible de constituirse en propiedad privada (artículo 27, párrafo 1);
- 3) Propiedad privada, derivada de la que figura en el punto 2, pero que permanece sin embargo funcionalmente dependiente de la nación (artículo 27 párrafo 3) .

Apoyándose en este artículo 27 de la Constitución, México ha emprendido transformaciones radicales en la agricultura, transformaciones que constituyen el objeto inmediato de este texto constitucional y a las que volveremos más adelante. Pero además ha realizado, particularmente en el campo de la industria petrolera,⁶² una serie de iniciativas que deben considerarse como las primeras medidas con efecto de nacionali-

⁶⁰ Bonnard, R. *Précis de Droit public*, Paris, 1946, pp. 200 y ss.

⁶¹ *Diccionario diplomático de la Academia Diplomática Internacional*, t. IV, p. 733.

⁶² Fenwick, Ch. *International Law*, New York, 1948, p. 289.

Primera parte: REALIZACIÓN

zación en el sentido jurídico del término. Asimismo por la ley del 23 de junio de 1937 las redes ferroviarias fueron nacionalizadas.⁶³ Finalmente la ley del 18 de diciembre de 1937 dictada como consecuencia de la negativa de las compañías petroleras a obedecer una decisión de la Suprema Corte, nacionalizó completamente la industria petrolera.⁶⁴

Exteriormente esas diversas medidas revisten el aspecto de una expropiación del tipo clásico. Pero su fundamento constitucional es precisamente el de la nacionalización, lo que las une indiscutiblemente a ésta.⁶⁵ *

3. También en ese año de 1917, la Revolución de Octubre estallaba en *Rusia*. No tenemos el propósito de enumerar sus causas de orden social, económico y político. En más de un aspecto difieren de las causas que condujeron a la actitud nueva que adoptó México con respecto a la propiedad. Cada país tiene sus rasgos propios desde el punto de vista social, económico y político, que están determinados por su situación étnica y geográfica. Pero al considerar las cosas en su origen y bajo el ángulo del derecho, se ve aparecer el mismo móvil en el fondo ideológico de esos sucesos tan diferentes por lo demás: se trataba de ir al encuentro del postulado madurado ya desde hacía mucho tiempo en pro de una transformación de la propiedad.

En lo que respecta a la estructura económica y social del Estado, el régimen establecido entonces en Rusia estaba basado en la idea de una socialización completa y radical de la vida económica. El primer acto del nuevo gobierno fue proclamar, por decreto del 8 de noviembre de 1917, la nacionalización de la tierra; un segundo decreto, de fecha 19 de febrero de 1918, concluía esta nacionalización.⁶⁶ Las etapas más importantes de la nacionalización de la industria y del comercio son las siguientes:⁶⁷

⁶³ Este acto fue posterior a la fecha en que entró en vigor una ley especial sobre expropiación de 23 de noviembre de 1936 (ley de expropiación) que se funda en el artículo 27, párrafo 2, de la Constitución.

⁶⁴ Lauterpacht, H. *Les Effets internationaux des Nationalisations*, p. 120: "El hecho de la sustracción de la propiedad de las compañías petroleras en México en 1937 y 1938 era generalmente referido como una expropiación, pero es probable que el informante preferiría describirlo como una nacionalización."

⁶⁵ La Pradelle, A. de. *Les Effets internationaux des Nationalisations*, p. 121: "Al sugerir que para mí la defensa de México contra la intrusión en su política de las compañías petroleras no es una expropiación, sino una verdadera nacionalización..."

* Ver *Apéndice*: Notas de Derecho mexicano.

⁶⁶ Gsovski, V. *Soviet Civil Law*, Ann Arbor, 1948-1949, t. I, p. 10. David R. Hazard, J. N. *Le Droit soviétique*, Paris, 1954, t. II, pp. 9, 153-185 187-221.

⁶⁷ Ver Gladkoff, I. A. *La nacionalización de la industria en la URSS* (en ruso), 1954, p. 73 y ss. en donde se encuentran citados en un volumen de 824 páginas los textos de los actos de nacionalización —federales y locales— durante los años 1917-1920.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

a) La nacionalización de la industria empieza por el decreto del 27 de noviembre de 1917, que confiere al Estado el control de la industria y que establece las primeras disposiciones con vista a una nacionalización total.⁶⁸

El decreto del 17 de diciembre de 1917 nacionaliza los bancos e instituye un monopolio de Estado en ese campo; las empresas bancarias privadas existentes pasan a formar parte del Banco de Estado.⁶⁹

El decreto del 26 de enero de 1918 nacionaliza la flota comercial y proclama el monopolio del Estado en lo que respecta a la navegación comercial y, de una manera más amplia al transporte por agua.⁷⁰

El decreto del 28 de junio de 1918 nacionaliza definitivamente todas las grandes empresas cuyo capital es superior a un monto que varía de 300,000 a 1.000,000 de rublos —según la empresa— comprendiendo en ellas a las compañías de ferrocarriles.⁷¹

El decreto de 28 de noviembre de 1918 nacionaliza los seguros.⁷²

El punto culminante del proceso de nacionalización es alcanzado por el decreto del 29 de noviembre de 1920, en virtud del cual la nacionalización se generaliza y extiende a todas las empresas que ocupan más de diez obreros o más de cinco si utilizan instalaciones con motor.⁷³ De hecho, mucho antes de 1920, en virtud de las disposiciones dictadas por las autoridades locales, una nacionalización integral y a la que ninguna condición restringía su aplicación, había sido realizada.

b) En lo que respecta al comercio, la nacionalización ha seguido vías que le son propias. La doctrina soviética establece, en efecto, una distinción entre el comercio tal como lo entendemos en su acepción moderna, es decir una actividad de intermediario caracterizada por la compra de una mercancía con el fin de revenderla, y el comercio en donde el productor vende sus productos. Mientras que la primera especie de comercio es en principio condenada y eliminada, la segunda es tolerada en la medida en que el productor conserva el derecho de disponer libremente de sus productos.⁷⁴

El decreto del 21 de noviembre de 1918 encarga al comisariado de aprovisionamiento el organizar el comercio de todos los artículos de uso personal y doméstico.⁷⁵ Como la nacionalización de la industria corre

⁶⁸ Gsovski, V. *Op. cit.*; t. I, p. 11.

⁶⁹ Freund, H. *Russia from A to Z*, Sydney, 1945, p. 37. David R. Hazard, J. N. *Op. cit.*, t. II, p. 9.

⁷⁰ Freund, H. *Russia from A to Z*, p. 181. Gsovski, V. *Op. cit.*; t. I, p. 11. David, R. Hazard, V. *Op. cit.*; t. II, p. 9.

⁷¹ Gsovski, V. *Op. cit.*; t. I, pp. 11 y 12.

⁷² Gsovski, V. *Op. cit.*; t. I, p. 11.

⁷³ Freund, H. *Russia from A to Z*, p. 273.

⁷⁴ Freund, H. *Russia from A to Z*, pp. 537-538. David, R. Hazard, V. *Op. cit.*; t. II, pp. 187 y ss.

⁷⁵ Gsovski, V. *Op. cit.*; t. I, p. 13.

Primera parte: REALIZACIÓN

pareja con esta decisión, el conjunto del comercio interior —de mayoreo y de menudeo— pasa en la práctica a ser administrado por el Estado.

El decreto del 11 de junio de 1920 crea un comisariado especial del comercio exterior, que asume y dirige de una manera directa, la aplicación del monopolio de Estado del comercio exterior decretado desde el 18 de abril de 1918. Es el código civil de la República Soviética Socialista de Rusia de 1922 (RSSR), quien priva de toda fuerza legal a las transacciones celebradas en el extranjero por un organismo diferente a ese comisariado, el que da cuerpo a ese monopolio dentro del derecho material.⁷⁶

c) Después de múltiples transformaciones y problemas, de los que el principal es la indecisión que caracteriza a la época de la “NEP” (“Nueva política económica”) (1922-1929), la evolución termina con la *nacionalización integral de la industria y del comercio*, consagrada en 1936, por el artículo 4 de la Constitución.⁷⁷

Paralelamente a esta evolución, se prosigue por vía constitucional la revisión de la propiedad sobre la base de una socialización total de la vida económica. En lo que concierne a la propiedad, la estructura nueva que le es dada como consecuencia de las transformaciones radicales indicadas, recibe su forma definitiva en la Constitución de 1936, según la cual la propiedad es: a) propiedad de Estado (artículos 5 y 6); b) propiedad cooperativa o de *kolkhoze* (artículo 7); c) propiedad privada (artículo 9); d) propiedad personal (artículo 10).

Cada una de esas categorías de propiedad tiene un contenido que le es específico, y se beneficia con una protección diferente, proporcionada según su importancia. La propiedad como institución —y aún la propiedad privada— no es suprimida, pero su alcance y su contenido presentan en lo sucesivo un aspecto complejo y heterogéneo. La socialización de la vida económica en su conjunto no se expresa sino por la negación de la propiedad privada sobre los medios de producción, comprendida entre ellos la tierra.⁷⁸ Esta propiedad está reducida al ex-

⁷⁶ Art. 17: “All persons in R. S. S. R., legal entities and human beings, shall participate in foreign trade only through the medium of the Government as represented by the Ministry of Foreign Trade. Independent appearances in the foreign market shall not be permitted except under the control of the Ministry of Foreign Trade.”

⁷⁷ Art. 4 de la Constitución de 1936 de la URSS: “La base económica de la URSS, está constituida por el sistema socialista de la economía y por la propiedad socialista de los instrumentos y de los medios de producción, establecidos como consecuencia de la liquidación del sistema capitalista de la economía, de la abolición de la propiedad privada de los instrumentos y de los medios de producción y de la supresión de la explotación del hombre por el hombre.”

⁷⁸ Además del art. 4 ya citado, ver también el art. 5 de la Constitución: “La propiedad socialista en la URSS, reviste o la forma de propiedad de Estado (bienes del pueblo por entero), o la forma de propiedad cooperativa y kolkhoziana (propiedad de cada kolkhoze, propiedad de las uniones cooperativas).”

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

tremo.⁷⁹ Una nueva categoría de propiedad privada nace. Es lo que se llama “la propiedad personal”, que comprende la renta y el ahorro provenientes del trabajo, la habitación, el mobiliario, los objetos destinados a un uso personal (artículo 10).⁸⁰

En una sección próxima,⁸¹ examinaremos más concretamente los efectos que esas modificaciones radicales aportadas a la estructura económica y social del país han tenido sobre la noción de la propiedad.⁸²

4. Como consecuencia de las perturbaciones sociales y económicas sobrevinidas después de la primera guerra mundial, como también de las reformas decretadas en México y de la nacionalización total realizada en la URSS después de la revolución,⁸³ una serie de iniciativas tendientes a la socialización fueron llevadas a cabo particularmente en Europa central, en el campo de los países que habían perdido la guerra.⁸⁴

a) Fue en *Alemania*⁸⁵ donde tales iniciativas fueron más importantes, aunque poco fructíferas. La idea de la socialización de la economía estaba arraigada en la Constitución de Weimar de 1919, que introdujo la noción de *Vergesellschaftung*.⁸⁶ El movimiento de la nacionalización había sido desencadenado por el organismo llamado “Comisión de socialización”, instituido en 1918, y más tarde, por una ley que se llamó la *Sozialisierungsgesetz* del 23 de marzo de 1919.⁸⁷ Esta ley se proponía claramente y de una manera determinante realizar la nacionalización tal como la entendemos hoy, es decir transferir la propiedad de los medios de producción a la colectividad con el fin de ser utilizada en el interés colectivo y no en el particular. El artículo 2 de la ley estipula, en efecto: “... para someter a una explotación colectiva las empresas económicas aptas para la socialización (*Vergesellschaftung*).

⁷⁹ Art. 9 de la Constitución: “Al lado del sistema socialista de la economía, que es la forma dominante de la economía en la URSS, la ley admite las pequeñas economías privadas de los campesinos individuales y de los artesanos, fundadas en el trabajo personal y excluyendo la explotación del trabajo de los demás.”

⁸⁰ Art. 10: “El derecho de los ciudadanos a la propiedad personal de las rentas y ahorros provenientes de su trabajo, a la propiedad de su casa habitación y de la economía doméstica auxiliar, de los objetos domésticos y de uso cotidiano, de los objetos de uso personal, así como el derecho a la herencia de la propiedad personal de los ciudadanos, están protegidos por la ley.”

⁸¹ Ver *infra*, pp. 291 y ss.

⁸² Gladkoff, I. A. *Op. cit.*; pp. 73 y ss. Ver también la exposición sistemática y detallada sobre el proceso de las nacionalizaciones en la URSS que hacen Sarraute, R. Tager, P. *Hier et Aujourd'hui, Les Effets en France des Nationalisations étrangères*, Journal de Droit international, 1952, núm. 2, pp. 500 y ss.

⁸³ Donan, N. R. *Op. cit.*; p. 1125.

⁸⁴ Lajugie, J. *Op. cit.*; p. 82.

⁸⁵ Leverkuehn, P. *Die Nationalisierung und das Privateigentum*, Beiträge zum öffentlichen Recht, Berlin-Tübingen, 1950, pp. 775, 776. Nussbaum, A. *Op. cit.*; pp. 57, 58. Voinea, S. *Op. cit.*; pp. 90, 91.

⁸⁶ Art. 156 de la Constitución de Weimar.

⁸⁷ Leverkuehn, P. *Op. cit.*; pp. 775, 776.

Primera parte: REALIZACIÓN

especialmente las que se ocupan de la producción de las riquezas de la tierra y de la extracción de las fuerzas naturales”.⁸⁸ Es la primera vez en esta época (1917-1920) que en un país europeo, a excepción de la URSS, se reconoce abiertamente a la nacionalización como tal por medio de un acto legislativo, separada y diferenciada de la expropiación del tipo clásico, y se le reviste con el carácter de una institución constitucional.

Del período que separa las dos guerras mundiales, se pueden señalar en Alemania buen número de medidas colocadas bajo el signo de esta *Vergesellschaftung* como expresión de la nacionalización. Es así como la influencia del Estado en el campo de la electrificación, de la industria de la potasa, del transporte de gas y del agua como también la transferencia al *Reich* de todas las vías férreas fueron motivadas ideológicamente por los principios de la nacionalización.⁸⁹ Sin embargo, como la evolución política tomó en Alemania una orientación diferente, esas iniciativas —cuyos fundamentos legislativos estaban inspirados por las ideas de la nacionalización— fueron proseguidas dentro del mantenimiento escrupuloso de la propiedad privada y bajo la forma de la expropiación del tipo clásico. El germen había sido depositado y es muy factible que la actitud adoptada por el nacional-socialismo frente a la propiedad haya estado ideológicamente fundada en los postulados de la legislación de 1919, aunque por otra parte, la Constitución de Weimar fuera abjurada.

b) En *España*, la Constitución del 9 de diciembre de 1931⁹⁰ —reemplazada por la Constitución de 1945 que está actualmente en vigor— adoptó igualmente un punto de vista jurídicamente nuevo en cuanto a los medios para realizar la socialización en la vida económica.⁹¹ El artículo 44 de esta Constitución ofrece grandes posibilidades de limitar la propiedad “mediando una indemnización conveniente”, y aun sin ninguna indemnización;⁹² aún más, la Constitución establece la nacionalización como una institución diferente de la expropiación del tipo clásico.⁹³

⁸⁸ Leverkuehn, P. *Op. cit.*, p. 776.

⁸⁹ Nussbaum, A. *Op. cit.*; p. 58: “Der auf die Sozialisierung bezügliche Art. 156 der Reich-Verfassung unterscheidet —schon das Sozialisierungsgesetz deutet den Gegensatz an— zwischen der Vergesellschaftung im engeren Sinne und der auf Selbstverwaltung beruhende Gemeinwirtschaft.” Voinea, S. *Op. cit.*; pp. 90, 91.

⁹⁰ Mirkinne-Guetzevitch, B. *Les Constitutions de L'Europe nouvelle*, Paris, 1938, t. I, p. 219.

⁹¹ Artículo 44, párrafo 1: “Toda al riqueza del país, cualquiera que sea su propietario, está subordinada a los intereses de la economía nacional y destinada al sostenimiento de las cargas públicas, conforme a la Constitución y a las leyes.”

⁹² Artículo 44, párrafo 2: “La propiedad de cualquiera clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad pública, mediante una indemnización conveniente, a menos que una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento no disponga otra cosa.”

⁹³ Artículo 44, párrafo 1... Párrafo 2... expropiación. Párrafo 3... “La propiedad podrá ser socializada en las mismas condiciones. Párrafo 4... “Los servi-

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Este texto de la Constitución española de 1931 es particularmente importante, porque viene a demostrar de una manera cierta que en los años posteriores a la primera guerra mundial, la nacionalización había empezado a establecerse, aun en los textos constitucionales, como un acto de socialización y como un nuevo medio de transformar la propiedad.

c) En *Francia*, diversas circunstancias llevaron al legislador a dejar, por la ley del 11 de agosto de 1936, al Ministerio de la guerra, de la marina y del aire la facultad de nacionalizar las fábricas de material de guerra.⁹⁴ Razones derivadas de la seguridad nacional como también preocupaciones fiscales condujeron a ese país a crear el monopolio de los cerillos, de la imprenta de Estado, de monedas y medallas.⁹⁵ Además las dificultades financieras de las compañías privadas y el deseo de perfeccionar las comunicaciones ferroviarias y aéreas hicieron que el Estado se encargara de la explotación de los ferrocarriles y de la aviación civil,⁹⁶ decretada por una convención y una ley del 31 de agosto de 1937.⁹⁷ Es difícil establecer con precisión los motivos que predominan en la adopción de esas medidas: ¿Trátase de causas fiscales o de consideraciones provenientes de la conservación de la seguridad nacional, o de motivos que determinan generalmente la verdadera nacionalización, es decir la socialización de los medios de producción?⁹⁸

Sea como fuere, teniendo en cuenta las condiciones sociales y económicas que reinaban en Francia en el periodo comprendido entre las dos guerras, podemos admitir que esas iniciativas eran el signo precursor de la ola de nacionalización que se desató en Francia después de 1944.

d) Aún en los *Estados Unidos*, sería posible distinguir en esta época el principio de una tendencia del Estado a encargarse de los medios de producción y de su utilización en el interés colectivo. A iniciativa de Roosevelt, la ley del 28 de mayo de 1933⁹⁹ constituyó la *Tennessee Valley Authority*, a la que fue confiada el cultivo del valle del río Tennessee y de sus afluentes. La empresa comprendía una superficie por cultivar de cerca de 105,000 kilómetros cuadrados y abarcaba terri-

cios públicos y las explotaciones que afecten el interés común pueden ser *nacionalizados* en aquellos casos en que lo exijan las necesidades sociales." Párrafo 5... "controlar la explotación". Párrafo 6... "En ningún caso se impondrá la pena de *confiscación de bienes*."

⁹⁴ Gendarme, R. *Op. cit.*; p. 16.

⁹⁵ Gendarme, R. *Op. cit.*; p. 16.

⁹⁶ Gendarme, R. *Op. cit.*; p. 17.

⁹⁷ Rivero, J. *Le Régime des Nationalisations* (Extrait du Juris-Classeur Civil-Annexes), Paris, 1948, p. 4.

⁹⁸ Rivero, J. *Le Régime des Nationalisations*, pp. 3, 4, 5, las considera como "nacionalizaciones" pero las distingue por su naturaleza de las nacionalizaciones realizadas después de 1944. Ver también Waline, M. *Travaux de l'Association Henri Capitant*, t. II, p. 294, Paris, 1947.

⁹⁹ Núms. 17-73 Rd. Congress, 1st session, H. R. 5081, May 18, 1933, 48 Stat. 58.

Primera parte: REALIZACIÓN

torios que formaban parte de siete Estados.¹⁰⁰ Tanto por sus dimensiones como por los resultados obtenidos hasta ahora,¹⁰¹ esta empresa de Estado sigue dando el ejemplo de lo que debería ser la organización de empresas económicas de envergadura.¹⁰² Nos podemos preguntar evidentemente si esta iniciativa de primer plano de los Estados Unidos debe ser considerada como una intervención sin alma del Estado, decidida de una manera, por decirlo así, mecánica, con el solo fin de permitir al Estado cumplir con sus deberes frente al interés colectivo, o si se trata por el contrario de una iniciativa colocada bajo el signo de la nacionalización.¹⁰³ De todos modos esta empresa del Estado, anterior a 1944, contiene con seguridad los elementos que caracterizan a la nacionalización: la asunción por la colectividad de los medios de producción, entendida la colectividad como el Estado, y su utilización en el interés colectivo y no en el particular.¹⁰⁴

e) Iniciativas semejantes tendientes a la socialización y dictadas por la idea de nacionalización pueden igualmente ser encontradas en la misma época en *Austria*,¹⁰⁵ en *Hungría*¹⁰⁶ así como en otros países.

5. Esas medidas iniciales en materia de nacionalización, que figuran entre las más importantes de las que sucedieron a la primera guerra mundial, nos permiten formular el cuadro siguiente:

¹⁰⁰ Ray, J. *Une Expérience de Planning démocratique: la Tennessee Valley Authority*, Droit Social, 1947 y 1948, pp. 344, 348.

¹⁰¹ Roehrig, H. W. *Das Tennessee-Tal*, Bielefeld, 1951, p. 1: "An den praktischen Ergebnissen, die seit der Gründung 1933 erzielt worden sind, wird niemand vorübergehen können. Ein reissender Strom wird mit 28 Dammbauten gebündelt und auf über 1000 Kilometer schiffbar gemacht. An die 30 Milliarden Kubikmeter Wasser werden ausgestaut, die im Geschäftsjahr 1950 17½ Milliarden Kilowattstunden erzeugten. Mit dieser Kraft werden die reichen, bisher nicht genutzten Schätze an Rohstoffen gehoben. Zur Unterstützung der Flussregulierung werden hunderttausende von Hektar der Erosion entrissen, zehntausende wieder bewaldet."

¹⁰² Roehrig, H. W. *Op. cit.*; p. 1.

¹⁰³ La Pradelle, A. de. *Les Effets internationaux des Nationalisations*, p. 46; "Al mismo tiempo era invocado por M. Plevin, 'el ejemplo del gobierno de los Estados Unidos, ese país donde la empresa privada se desarrolla con tanta libertad'. Cuando tuvo que desarrollar un gran progreso económico en el plano de la energía eléctrica, constituyó la Tennessee-Valley-Authority, que es una de las más grandes empresas nacionalizadas del mundo."

¹⁰⁴ Ray, J. *Op. cit.*; p. 15: "La existencia y la obra de la T. V. A. reflejan estas tendencias: ella constituye una etapa importante del avance a través de las solicitaciones de caminos tentadores pero peligrosos. Quiere ser una síntesis, corriendo el riesgo de no ser sino un monstruo: síntesis empírica de la acción individual, de la acción colectiva y de la acción pública."

¹⁰⁵ Voinea, S. *Op. cit.*; pp. 93, 94: "Después de la revolución de noviembre de 1918, Austria se propuso como lo hizo Alemania, pasar inmediatamente a la socialización y encargó a Otto Bauer la realización práctica de ese programa."

¹⁰⁶ Voinea, S. *Op. cit.*; p. 96: "Durante la dictadura del proletariado en Hungría (en 1919), Eugen Varga, nombrado 'Presidente del Consejo económico supremo de la República soviética', fue el encargado de realizar la socialización."

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

a) La promulgación de actos tendientes a la realización legislativa de la nacionalización de la vida económica, que la primera guerra mundial suscitó en Europa, tuvo por resultado esencial el establecimiento en la URSS de un régimen enteramente socialista. En razón de las dimensiones colosales de las experiencias socialistas efectuadas en la URSS, y que comprendieron todos los campos, hubo varias etapas, entre las cuales una consistía en retornar a la explotación privada y aún capitalista (NEP).¹⁰⁷ La evolución no cristalizó sino hasta 1936, cuando empezó a regir la Constitución de Stalin, en un nuevo régimen socialista acabado, dotado naturalmente de una nueva estructura jurídica.¹⁰⁸ El aislamiento en que se encontró colocada la URSS después de 1917 fue la causa de que ese régimen no obtuviese, durante un tiempo bastante prolongado, reconocimiento formal en el exterior. Fue la razón por la que su estructura jurídica, y especialmente la estructura de sus aspectos que se relacionan con la nacionalización y el nuevo contenido de la noción de propiedad, que representa sus fundamentos, no pudieron ejercer una influencia sensible sobre la evolución jurídica del resto del mundo. Podemos decir más bien que se les consideró como una ilegalidad revolucionaria, o al menos como una situación en oposición con "el orden público internacional", y no como un "nuevo derecho".

En Europa —fuera de la URSS— las tentativas de socialización y los embriones de nacionalización, rápidamente ahogados por los elementos liberales dominantes, fueron abandonados o se les hizo que fueran inofensivos.¹⁰⁹

Fuera de Europa, especialmente en el derecho constitucional de las repúblicas sudamericanas, se sintió el paso sobre ciertas instituciones jurídicas y más precisamente sobre los textos constitucionales recientes, de la ola de las repercusiones socializantes.¹¹⁰ El terremoto socialista, que provocó la revolución de 1917 en la URSS, parece haber sido percibido y registrado mejor más allá del Océano que en las regiones más próximas a su epicentro.

b) En lo que respecta a las iniciativas legislativas concretas tendientes al establecimiento de la nacionalización, la época comprendida entre 1917 y 1939 puede ser caracterizada por el hecho de que ella vio realizarse en el plano legislativo la idea de lo que se ha llamado la "*función social*" de la propiedad, según la cual la propiedad no es una relación entre el propietario y el objeto, sino una relación que interesa igual-

¹⁰⁷ Ver *supra*, p. 63.

¹⁰⁸ Ver *supra*, p. 63.

¹⁰⁹ Perroux, Fr. *Les Nationalisations*, p. 348: "Las experiencias de las nacionalizaciones intentadas entre 1918 y 1939 constituyeron casi un fracaso."

¹¹⁰ Ver artículo 10/10/3 de la Constitución de 1925 de Chile: "El ejercicio del derecho de propiedad está sujeto a las limitaciones o principios que el mantenimiento y el progreso del orden social impone, y..."; artículo 34 de la Constitución del Perú de 1933: "La propiedad debe ser usada de acuerdo con los intereses sociales." Ver también *infra*, pp. 218 y ss.

Primera parte: REALIZACIÓN

mente al medio social. Esta idea entró en la legislación bajo la forma de la comprobación del carácter derivado y secundario, y no ya originario y primario, de la propiedad privada (México), bajo la forma de una negación incondicional de toda propiedad privada sobre los medios de producción (URSS), o finalmente bajo la forma de una limitación radical de las prerrogativas de la propiedad (España). La legislación y más particularmente las constituciones promulgadas después suprimieron sistemáticamente el carácter absoluto del derecho de propiedad, del que disminuyeron económica y socialmente los privilegios.¹¹¹ Simultáneamente la nacionalización fue erigida en una nueva institución jurídica.

Esas iniciativas tuvieron sin embargo un carácter provisional por el hecho de que una gran parte del mundo había sentido sólo débilmente los efectos de la guerra y había sido poco afectada por las modificaciones que la guerra había llevado al campo social y económico. Continentes enteros, como las dos Américas, Asia, África y Australia estaban relativamente exceptuados, porque la guerra fue más bien un conflicto europeo que mundial. Pero esas iniciativas ejercieron poderosamente su influencia en todo el mundo.¹¹²

c) Si nosotros quisiéramos caracterizar, en cuanto a su *contenido jurídico*, la verdadera importancia de esos primeros pasos de la nacionalización, deberíamos indicar que esta evolución se resume en definitiva en los dos puntos siguientes:

aa) Las transformaciones que trajo consigo el hecho de haber afectado y dado alcance a la inviolabilidad de la propiedad revisten, contrariamente a lo que sucedía hasta entonces con la expropiación decretada en el interés público, un *carácter impersonal*. Son transformadas en propiedad del Estado categorías de propiedad o de actividades y no (salvo raras excepciones) objetos determinados. Éste es el primer signo que distingue a la nacionalización en esta época.¹¹³

bb) El "interés colectivo" que legitima la limitación de la propiedad es valuado en función de consideraciones más lejanas y más profundas, por así decirlo. En la base de la expropiación del tipo clásico, encontramos la idea de la justificación de crear la posibilidad de enajenar una propiedad que estorba al interés colectivo y al bien público o que les es necesaria,¹¹⁴ esto partiendo de un objeto concreto. Según la nueva concepción, semejantes categorías de propiedad o categorías de acti-

¹¹¹ Rivero, J. *Constitutions et Structures sociales*, Collection Droit social, xxxi, 1947, p. 4.

¹¹² Jones, M. *Claims of Behalf of Nationals who are Shareholders in Foreign Companies*, The British Year Book of International Law, xxvi, 1949, p. 225.

¹¹³ Ver *infra*, p. 266.

¹¹⁴ Ver *infra*, p. 265.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

vidades —sin que se parta de un objeto concreto— *no deben*¹¹⁵ —porque es esto una cosa socialmente inadmisibile— ser objeto de propiedad privada, sino que *deben* ser propiedad de Estado¹¹⁶ con el fin de que sean utilizadas en el interés general y no en el particular. Esto constituye el segundo signo que distingue a la nacionalización en esta época.

Esta motivación más profunda desde el punto de vista social de las transformaciones aportadas a la propiedad abre en lo sucesivo la vía a la nacionalización de categorías de propiedad y de actividades más importantes y considerables: bancos, agricultura, seguros, transportes, etcétera.

§ 4. *La nacionalización después de 1939*

Las condiciones políticas y económicas de la realización del postulado que encierra la nacionalización alcanzaron tal grado de maduración antes y durante la segunda guerra mundial,¹¹⁷ que tan pronto como esta última terminó se procedió a nacionalizaciones en masa aun en países como Francia e Inglaterra, que conservaron en principio su estructura liberal.¹¹⁸

Aún más, la ola de nacionalizaciones se extendió en el espacio, lejos de su epicentro, Europa, para llegar a una serie de países situados a gran distancia de ese Continente (Egipto, Irán, Argentina), mientras que en el tiempo, ella continúa hoy todavía ocupando el espíritu de los hombres de Estado tanto como el de las masas.

Conviene ahora efectuar un rápido inventario de lo que ha sido hecho para llevar a cabo la nacionalización después de 1939. Pero la materia es aquí tan vasta y la esencia de la nacionalización se encuentra en ella tan claramente definida que es indispensable dividir nuestro estudio en varias secciones. Nos consagraremos consecutivamente a los tres más grandes campos de la actividad humana: la industria, la agricultura y el trabajo.

¹¹⁵ Ver *infra*, pp. 267, 527 y ss.

¹¹⁶ Ver *infra*, p. 268.

¹¹⁷ Ripert, G. *Le Déclin du Droit*, Paris, 1949, p. 9.

¹¹⁸ Heaton, H. Johnson, A. *Op. cit.*; p. 7.