

## ALGUNAS NOTAS SOBRE LAS RECLAMACIONES POR DAÑOS CAUSADOS POR LA REVOLUCION.

Desde noviembre de 1910 las principales potencias con relaciones económicas en México, los Estados Unidos y la Gran Bretaña, vieron con desconfianza el movimiento revolucionario y el triunfo de Francisco I. Madero. Estarían en peligro las vidas y, sobre todo, las importantes propiedades e inversiones que habían hecho durante el gobierno de Porfirio Díaz. Por ello presionaron al gobierno provisional de Francisco León de la Barra, para dejar un precedente cuando arribara al poder el líder revolucionario en 1911, en el sentido de la responsabilidad para el pago de los daños que causarían los actos revolucionarios.

Ya en vigor la Constitución de 1917, continuaron las reclamaciones por daños y perjuicios causados por los sucesos revolucionarios. Este problema no determinó por de pronto la intervención de las autoridades judiciales ni de la Suprema Corte de Justicia, pero sí la expedición de varios decretos y leyes que motivaron sentencias del Alto Tribunal en los años treinta, o sea, diez o quince años después.

En efecto, fue la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia la que resolvió varios casos en 1934 y 1935 sobre daños causados por los eventos revolucionarios, pero con apoyo en las disposiciones dictadas durante los años de 1917 y 1919 principalmente.

Las reclamaciones fueron constantes desde que estalló la Revolución y en una ley de 31 de mayo de 1911 fue resuelto que debía conocer de ellas no un tribunal del fuero federal o común, sino una "Comisión Consultiva". La idea consistió en que fuese una autoridad administrativa la que conociera de estos casos y que no fuesen reclamados perjuicios por los demandantes, sino exclusivamente daños.

Durante el período revolucionario fueron expedidos decretos y leyes en estas fechas:

- 1.- El ya mencionado de 31 de mayo de 1911.
- 2.- El decreto de Venustiano Carranza, jefe del Ejército Constitucionalista, de 10 de mayo de 1913, expedido en Monclova, Coahuila.
- 3.- El decreto de 24 de noviembre de 1917, dado por Carranza en uso de facultades extraordinarias en el ramo de hacienda, autorizadas por el Congreso de la Unión.
- 4.- La Ley Reglamentaria de Reclamaciones por daños provenientes de la Revolución, de 30 de agosto de 1919.

Después continuaron otras disposiciones, de las que no nos ocuparemos, como la ley de 19 de julio de 1924 y sus reformas; la ley de 25 de enero de 1929 y su reglamento. Pero parece que la ley fundamental fue la dictada en noviembre de 1917, misma que sirvió de base en 1934 y 1935 para las sentencias que dictó la Corte Suprema de Justicia.

Un primer punto común a todos los decretos, reglamentos y leyes de reclamaciones fue el que no se aceptó el pago de perjuicios -el *lucrum cesans*- sino sólo el de daños. Los decretos principiaron desde el gobierno de León de la Barra y terminaron -hasta donde llega este breve estudio- hasta el gobierno del general Obregón, o sea, que llegó a comprender un período mayor de diez años.

Como quedó dicho, el primer decreto fue suscrito por el presidente de la República, Francisco León de la Barra, el 31 de mayo de 1911, para "cubrir cualquiera otro gasto, deuda o indemnización que sean consecuencia de la Revolución... (Art. 1o.). "El Ejecutivo nombrará una comisión y reglamentará sus facultades, a fin de que las erogaciones a que se refiere la última parte del artículo anterior, sean consideradas o consultadas por ella.. " (Art. 2o.).<sup>1</sup>

Un mes después, el 30 de junio de 1911, fue promulgado otro decreto por el presidente León de la Barra en el que dijo que el "Ejecutivo de la Unión, deseoso de facilitar la depuración y liquidación de justas reclamaciones que se presenten al Gobierno con motivo de daños causados por la última Revolución, ha nombrado una Comisión Consultiva, que se encargará de opinar sobre su procedencia y, en su caso, sobre el monto de las aludidas reclamaciones...". La Comisión quedó integrada por el Lic. José Diego Fernández, como presidente y como vocales José González Salas, Pedro Lascrain, Samuel García Cuellar y Alfredo Robles Domínguez. El Secretario de la Comisión fue Querido Moreno.

El decreto anterior indicó que aunque toda persona, nacional o extranjera, tenía derecho para reclamar por la vía judicial, el Ejecutivo deseaba simplificar los trámites y procedimientos. Advirtió que "no se dará curso a ninguna reclamación que sea improcedente conforme a las leyes de la República o a los principios del Derecho Internacional". A continuación fue expedido el Reglamento de la Comisión Consultiva de Indemnizaciones. Es interesante la referencia a las leyes de la República y los principios del Derecho Internacional, pues era muy dudosa la procedencia de reclamaciones como resultado de hechos fortuitos y de fuerza mayor -como lo eran los revolucionarios- conforme a los principios del Derecho Internacional.<sup>2</sup>

El Tratado Pan-Americano de 1902, vigente hasta 1912, estipuló que "los Estados no tienen ni reconocen a favor de extranjeros otras obligaciones o responsabilidades que las que a favor de los nacionales se hallen establecidas por su Constitución y por sus leyes. En consecuencia, los Estados no son responsables de los daños sufridos por los extranjeros, por causa de actos de facciosos o de individuos particulares y, en general, de los daños originados por casos fortuitos de cualquier especie, considerándose tales, los actos de guerra, ya sea civil o nacional, sino en el caso de que la autoridad constituida haya sido omisa en el cumplimiento de sus deberes".<sup>3</sup>

Ya establecido el gobierno del presidente Francisco I. Madero, el 7 de diciembre de 1911 expidió un decreto por el cual precisó las facultades de la Comisión Consultiva de Indemnizaciones a fin de examinar y depurar las reclamaciones presentadas hasta el 1o. de noviembre del mismo año.<sup>4</sup> En febrero de 1913 Madero fue asesinado, después de poco más de un año de gobierno.

El usurpador Victoriano Huerta -reconocido como gobierno *de jure* por las potencias europeas, aunque no por el gobierno del presidente Woodrow Wilson- tuvo las mismas presiones para el pago de indemnizaciones. El ministro de la Legación Británica, Stronge, con el apoyo de su colega francés acreditado en México, pidió al gobierno de Huerta que fuese creada una comisión internacional que conociera de las reclamaciones. Entonces Venustiano Carranza -en plena lucha contra el usurpador- a través de sus agentes especiales en Washington manifestó que el constitucionalismo estaba dispuesto a indemnizar a los extranjeros que hubiesen sufrido pérdidas a partir de noviembre de 1910 y expidió un decreto en Monclova, Coahuila, el 10 de mayo de 1913.

Huerta reconoció que las comisiones mixtas que conocieran de las reclamaciones extranjeras estarían compuestas no solamente por mexicanos, sino también por extranjeros, lo cual influyó indirectamente en los tratos que había entre Gran Bretaña y Carranza en Washington.<sup>5</sup>

1 Decreto de 31 de mayo de 1911, *Boletín del Ministerio de Hacienda*, p. 87.

2 Decreto de 30 de junio de 1911, *Boletín del Ministerio de Hacienda*. Comisión Consultiva y su Reglamento. pp. 208 a 214.

3 Salas, Mariano. *Defensa de México*, México, 1920. p. 87.

4 Decreto de 7 de diciembre de 1911, *Boletín del Ministerio de Hacienda*, pp. 378-379.

5 Meyer, Lorenzo. *Su majestad Británica contra la Revolución Mexicana, 1900-1950. Fin de un imperio informal*. El Colegio de México, México, 1991. p. 183.

El decreto de 10 de mayo de 1913, decía que "se reconoce a todos los nacionales y extranjeros el derecho de reclamar el pago de los daños que sufrieron durante la Revolución de 1910, o sea, en el período del 21 de noviembre de 1910 al 31 de mayo de 1911" (Art. 1o.); reconoció que los extranjeros y nacionales tenían igual derecho para reclamar los daños, incluyendo los posteriores al 19 de febrero de 1913 hasta la restauración del orden constitucional (Art. 2o.); y prometía que cuando el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista hubiese restaurado el orden constitucional nombraría una Comisión de ciudadanos mexicanos para conocer de las reclamaciones. Pero Carranza indicaba que en el caso de reclamaciones extranjeras, habría una Comisión Mixta de Arbitraje Internacional integrada por mexicanos y extranjeros.<sup>6</sup>

A principios de 1914, la Gran Bretaña no estaba convencida de la estabilidad del gobierno de Huerta e intensificó sus tratos con el movimiento de Carranza. El 10 de febrero de 1914, un diplomático inglés entrevistó en Washington a Luis Cabrera para decirle que Gran Bretaña no deseaba sostener en el poder a Huerta, pues le era indiferente quien gobernara en México siempre que fuesen respetados los derechos legalmente adquiridos por sus súbditos.

Luis Cabrera aprovechó la oportunidad para dar a conocer a Gran Bretaña el programa del constitucionalismo, el cual ya había hecho del conocimiento del gobierno de Washington: reforma agraria, bancaria y fiscal, así como que los ferrocarriles debían pertenecer al Estado mexicano. El constitucionalismo aceptaba pagar los daños causados por la guerra civil -no por obligación, sino *ex gratia*- pero no reconocería los préstamos al gobierno de Huerta, salvo que fuese demostrada plenamente la buena fe de ellos.<sup>7</sup>

El 17 de febrero de 1914 ocurrió el asesinato del súbdito inglés William Smith Benton, a manos de Francisco Villa en ciudad Juárez. Era un escocés de familia prominente, lo que motivó que el Departamento de Estado norteamericano protestara ante Carranza en representación de su Majestad Británica que no reconocía a Carranza, sino a Huerta.

Carranza negó a los Estados Unidos el derecho de representar a terceros y el 15 de abril de 1914, el representante constitucionalista en París, Juan Sánchez Azcona, informó al Foreign Office que podía tratar con él cualquier asunto.

De esta suerte, el tema de la responsabilidad civil por daños causados por la Revolución fue constante y tuvo que asumirlo el movimiento constitucionalista, pues deseaba tener legitimación internacional para su consolidación. El 19 de octubre de 1915, el gobierno de los Estados Unidos reconoció a Carranza *de facto*, como un mal menor respecto a los otros movimientos revolucionarios. Gran Bretaña hizo lo mismo en diciembre de 1915, pero nunca otorgó el reconocimiento *de jure*, cosa que sí hizo Washington en agosto de 1917. Francia reconoció también a Carranza como gobierno *de jure* en noviembre de 1917.<sup>8</sup>

De especial preocupación sobre reclamaciones extranjeras al gobierno de Carranza fue que la Constitución de 1917 y la ley del 6 de enero de 1915 decretaron la nulidad de las concesiones o contratos celebrados a partir de 1876 -cuando Porfirio Díaz tomó el poder- y que hubiesen propiciado el monopolio de tierras, aguas u otros recursos naturales. También era de preocupación los préstamos europeos hechos al gobierno de Huerta, aunque esto tenía menos importancia que lo anterior. En México fue creada la *Union of British Subjects Residents in Mexico*, que pretendió obtener directamente y en primera instancia la protección diplomática, a lo cual se opuso Cándido Aguilar, ministro de Relaciones de Carranza. En concepto de Aguilar, los súbditos debían agotar las instancias creadas por el gobierno de Carranza y debían acatar la cláusula Calvo cuando hubiesen renunciado a la protección diplomática.

Ya restablecido el orden constitucional, el 24 de noviembre de 1917, Venustiano Carranza, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de facultades extraordinarias expidió la ley 249, en la cual reglamentó la Comisión creada por el decreto de 10 de mayo de 1913. El Congreso aprobó el uso de tales facultades extraordinarias el 8 de mayo de 1917 en el ramo de hacienda, "mientras [el propio Congreso] expide

<sup>6</sup> Decreto de 10 de mayo de 1913 dictado por Venustiano Carranza en Monclova, Coahuila. *Boletín del Ministerio de Hacienda*, pp. 5 y 6.

<sup>7</sup> Meyer, Lorenzo, *Op. Cit.*, pp. 158-159.

<sup>8</sup> Meyer, pp. 160-161.

las leyes que deban normar en lo sucesivo el funcionamiento de la Hacienda Pública Federal", además de que el Ejecutivo de la Unión daría cuenta a dicho Congreso del uso que hiciere de las facultades extraordinarias.<sup>9</sup>

La ley de 24 de noviembre de 1917 indicaba que la Comisión admitiría únicamente las reclamaciones que se funden: "1.- En daños causados por fuerzas revolucionarias o reconocidas como tales por los Gobiernos legítimos... 2.- Los causados por las fuerzas de esos mismos gobiernos en ejercicio de sus funciones y durante la lucha contra los rebeldes; y 3.- Los causados por las fuerzas dependientes del llamado Ejército Federal hasta su disolución". La acción para reclamar los daños prescribiría a los tres años de la fecha de la ley (art. 7) y comprendía destrucciones a la propiedad particular, requisiciones de dinero, de valores, animales o mercancía o cualesquiera otros daños sufridos en las personas o en las propiedades; pero en ningún caso podían reclamarse perjuicios. El hecho de acudir a la Comisión en forma administrativa implicaba la renuncia al derecho de reclamar por la vía judicial.

Las resoluciones de la Comisión relativas a extranjeros y objetadas por los interesados podían someterse a otra comisión compuesta de tres árbitros, uno designado por el presidente de la República, otro por el agente diplomático del país reclamante y el tercero designado de común acuerdo por los nombrados sin que tuviese carácter diplomático o consular. (art. 14) Esta comisión arbitral podía conocer un sólo caso o todos aquellos de reclamantes de una misma nacionalidad.

La Comisión administrativa estaba integrada exclusivamente por mexicanos y en mayo de 1918 Carranza designó a Esteban Baca Calderón como su presidente, un ferviente revolucionario nacionalista. El gobierno inglés aconsejó no presentar ninguna reclamación ante esta Comisión, por ser un mero subterfugio de Carranza para quitarse la presión internacional. Para mediados de 1919 sólo un súbdito británico presentó una reclamación, a pesar de que el monto de las exigencias británicas se estimaba en cientos de miles de libras esterlinas.<sup>10</sup>

El 24 de diciembre de 1917 fue expedido por Venustiano Carranza el Reglamento de la ley anterior que creó la Comisión de Reclamaciones. Sin embargo, este reglamento fue reformado el 1o. de octubre de 1918 para indicar que la oficina de la Comisión de Reclamaciones estaría en el lugar que designe el secretario de Hacienda y aclaraba los requisitos que debían llenar los escritos de los reclamantes, como nacionalidad, estar escritos en castellano, etc.<sup>11</sup>

El 21 de enero de 1919, una circular de la Secretaría de Hacienda aclaró que la Comisión de Reclamaciones solamente recibiría pruebas documentales. De las pruebas testimoniales o de peritos era competente el juez de Distrito próximo a los hechos materia de la reclamación, mediante un procedimiento en jurisdicción voluntaria, cuyas copias serían exhibidas a dicha Comisión.<sup>12</sup>

El 30 de agosto de 1919 fue promulgada una nueva ley cuya finalidad principal consistió en reconocer que aún cuando entró en vigor la Constitución el 1o. de mayo de 1917, "ha subsistido todavía durante algún tiempo cierto estado de revuelta en algunas regiones del país, durante el cual han seguido causándose daños a las personas o a las propiedades, los cuales deben quedar igualmente incluidos en la Ley General de Reclamaciones...".<sup>13</sup>

Estos decretos de Carranza de 1919 trataron de dar una imagen de realismo a la Comisión de Reclamaciones, dada la presión internacional y los problemas internos. Sin embargo, no se admitieron a extranjeros como miembros de ella. Inglaterra continuó aconsejando a sus súbditos que no presentaran reclamación alguna hasta que no hubiese Comisiones Mixtas con representantes ingleses. El 26 de diciembre de 1919, el gobierno de Carranza también pidió al Congreso la creación de un fondo de 50 millones de pesos para respaldar las posibles reclamaciones, pero las Cámaras no la aprobaron y quedó pendiente la constitución de este fondo.

<sup>9</sup> Ley 249 de 24 de noviembre de 1917, dada por Venustiano Carranza en uso de facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda. *Boletín de la Secretaría de Hacienda*. pp. 361 a 366.

<sup>10</sup> Meyer, Lorenzo, pp. 104 a 105.

<sup>11</sup> Reglamento de 24 de diciembre de 1917. *Boletín de la Secretaría de Hacienda*. pp. 529 a 536. Otro Reglamento de 1o. de octubre de 1918.

<sup>12</sup> Circular de 21 de enero de 1919. *Diario Oficial*, 27 de enero de 1919.

<sup>13</sup> Ley de 30 de agosto de 1919. *Diario Oficial* de 11 de septiembre de 1919.

Entonces ya existía el *International Committee of Mexico* para apoyar a los acreedores de México, el que fue integrado por 9 norteamericanos, 5 británicos y 5 franceses. También se formaron otras muchas asociaciones para la defensa de los intereses extranjeros, como la Asociación de Productores de Petróleo en México. El gobierno de Carranza ya era débil no sólo por los factores internacionales sino también por los internos.<sup>14</sup>

Hubo después del gobierno de Venustiano Carranza dos decretos más, uno de 13 de septiembre de 1920, del presidente sustituto Adolfo de la Huerta y otro de 10 de febrero de 1921, del presidente constitucional, Alvaro Obregón, ampliando el plazo para hacer valer las reclamaciones por daños. Después se expidió la ley de 19 de julio de 1924 y otra más el 25 de enero de 1929.

En 1923, durante la llamada etapa de reconstrucción del gobierno de Obregón se llevaron a cabo las conferencias y el acuerdo de Bucareli a nivel de los Ejecutivos de los Estados Unidos y México y fueron creadas las comisiones mixtas de reclamaciones, aceptando México no hacer una interpretación retroactiva del párrafo IV del artículo 27 de la Constitución. Así fueron protegidos los intereses de las compañías petroleras extranjeras establecidas antes de 1917, conforme al amparo concedido a la Texas Co. de 1921.

Fue hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas cuando la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia resolvió sobre la procedencia de varias reclamaciones hechas por mexicanos, las cuales en general fueron negadas en los amparos respectivos. Véanse por ejemplo estos dos fallos:

Revolución, Carácter del pago de los causados por la.

Como el gobierno mexicano aceptó pagar por gracia, los daños causados por la Revolución, movido tan sólo por razones de orden moral, esa merced o gracia debe entenderse en términos restrictivos, de tal manera que, al ser renunciado el derecho, debe considerarse exonerado de todos sus efectos al Estado, sin distinguir entre las reclamaciones por daños y por perjuicios, ya que esta misma situación, fué aclarada con posterioridad, en el artículo 5o. de la Ley de 30 de agosto de 1919.<sup>15</sup>

Revolución, daños causados por la.

Las reclamaciones por daños causados por la revolución, deben fundarse exclusivamente en lo que por daños entiende el derecho civil, esto es, la destrucción de propiedades, la requisición de dinero, de valores, etc., pero no los perjuicios a que se refiere el artículo 1465 del Código Civil de 1884.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Meyer, p. 306.

<sup>15</sup> Tomo XLIX, pág. 1927. Amparo en Revisión 1500/31, Sec. 3a. Gallástegui Enrique y coagraviada. 22 de septiembre de 1936. Unanimidad de 4 votos. Segunda Sala.

<sup>16</sup> Tomo XLVIII, pág. 3388. Amparo en Revisión 2098/1938, Sec. 1a. Riojas Vda. de Miller Dionisia, Suc. de 27 de junio de 1936. Unanimidad de 4 votos. Segunda Sala.