

CAPÍTULO VII

LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

El tema de la responsabilidad internacional es de gran importancia, puesto que se refleja en numerosos problemas planteados a lo largo de la historia diplomática de México, como lo serían también en la de los demás países de Hispanoamérica.

La institución de la responsabilidad internacional tiene una importancia particular cuando se refiere al trato de los extranjeros. Si examinamos la historia diplomática reciente (por reciente entendemos los últimos cien años) de los países hispanoamericanos, veremos cómo la intervención de Estados extranjeros por causa del trato dado a sus ciudadanos llena una gran parte de esa historia. La razón de ello puede encontrarse en dos hechos: 1, los países hispanoamericanos son países de inmigración, que han abierto generosamente sus puertas al elemento humano extranjero y, además a la inversión extranjera que, en un principio, antes de haberse establecido normas que la reglamenten, se realizaba de acuerdo con los propios términos de los inversionistas, es decir, fijando las condiciones que a ellos les interesaban; 2, los países hispanoamericanos, países en formación todavía, se encontraban en posición de debilidad respecto a los países cuyos nacionales realizaban inversiones o se establecían en ellos, de ahí que una exageración del concepto de protección de sus propios nacionales haya llevado a las potencias extranjeras a una serie de auténticas intervenciones, que los países hispanoamericanos pronto tuvieron que resentir, y ante las cuales reaccionaron de diversas formas. En el plano jurídico, la reacción se manifiesta a través de dos doctrinas: la doctrina Drago y la doctrina Calvo.

I. *Las doctrinas Drago y Calvo.* La primera doctrina debida a Luis María Drago²² es enunciada en 1902, y surge como protesta contra la intervención de Inglaterra, Italia y Alemania, contra Venezuela; tiende a que el cobro coercitivo de deudas públicas quede prohibido en las relaciones internacionales, para evitar de esa forma hechos como el ocurrido en el caso de la triple intervención de 1902, a que nos hemos referido. La doctrina estaba contenida en la nota enviada por Luis María Drago, ministro de

²² Ver: Isidro Fabela: *La doctrina Drago*, Secretaría de Educación Pública, Biblioteca Enciclopédica Popular, México, 1946.

asuntos exteriores argentino, a su representante en Washington. En 1902, en la conferencia panamericana celebrada en México, se trató de tomar una decisión con respecto a ella, y parece que, en principio, se adoptaron sus enunciados fundamentales pero a pesar de que desde entonces queda, por lo menos en espíritu, más o menos incorporada al sistema panamericano, unas veces en textos convencionales, otras en textos legales internos, no fue muy respetada, y fue violada en el caso concreto de México.²³ En efecto, al producirse la Revolución y verse México obligado a suspender el pago de sus deudas públicas, los países que tenían créditos en contra de México, pretendieron hacerlos efectivos, sin considerar que, sin recurrir a la doctrina Drago, el mismo derecho internacional general permitía la suspensión de pagos, por aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*. Sin embargo, la situación en que México se encontraba no fue debidamente considerada en el exterior y así, por ejemplo, las reclamaciones de los países europeos, que eran los principales inversos, al lado de los Estados Unidos, se encaminaban a través de las instituciones financieras de Wall Street, para poder, de ese modo, presionar al gobierno de los Estados Unidos para que interviniera ante las autoridades mexicanas, y las presionara para obligarlas al pago de las deudas que México tenía contraídas. Tales acciones produjeron una deteriorización de las relaciones de esos países con México, para el que resultaban intolerables las presiones a que se le sometía y que constituían un atentado contra la soberanía del país y en cierto modo una injusticia.

El principio de soberanía como principio opuesto al ejercicio de la protección diplomática de los extranjeros, se encuentra en la doctrina debida a otro ilustre americano, Carlos Calvo. La doctrina Calvo,²⁴ como es bien sabido, tiende a que los Estados no acuerden la protección diplomática a sus nacionales, excepto en el caso que estos nacionales hubieran cumplido con una serie de requisitos, cuyo número varía según las interpretaciones que se dan a la doctrina.

El principio de la cláusula Calvo aparece incorporado al derecho de México, en el artículo 27, párrafo primero, de la Cons-

²³ En la II Conferencia de la Paz, de La Haya, de 1907, se adoptó, como es bien sabido, la Convención Porter que, pretendiendo limitarse a recoger la Doctrina, lo que hace es desvirtuarla. "México, que fue el único Estado iberoamericano que ratificó esta convención, la denunció más tarde, convencido de que en ella se sancionaba en cierta medida el principio de intervención." (Manuel J. Sierra: *Derecho internacional público*, 3ª ed., México, 1959.)

²⁴ C. Sepúlveda: *La responsabilidad internacional del Estado y la validez de la cláusula Calvo*, México, 1944, v-78 pp.

titución, que después de señalar que “solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas”; añade que “el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de su gobierno por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo”. En el artículo 27 hay entonces una serie de puntos que pueden enumerarse así: 1, sólo las personas físicas mexicanas por nacimiento o por naturalización, podrán adquirir bienes inmuebles o concesiones de minas o aguas; 2, también las sociedades de nacionalidad mexicana podrán gozar de los mismos derechos; 3, hay una extensión de los derechos al extranjero, pero condicionada a la presentación ante la Secretaría de Relaciones, de una declaración, por la cual el extranjero se compromete a considerarse nacional para todo lo que pueda relacionarse con las propiedades que desea adquirir; 4, se establece una penalidad para la violación del principio enunciado, que es la pérdida de los bienes en beneficio de la nación, cuando el extranjero hubiera recurrido a la protección diplomática de su país. Esta disposición constitucional, igual que la doctrina Calvo en general, ha sido objeto de una dura crítica; así, por ejemplo, se ha dicho que afirmar que el particular puede renunciar a la protección diplomática es partir de una base falsa, puesto que el ejercicio de la protección diplomática es un derecho público, que corresponde al Estado, y, en consecuencia, ningún nacional puede renunciar a ese derecho del Estado; a primera vista parece correcta la enunciación de esta crítica hecha a la doctrina Calvo, porque, efectivamente, es un derecho del Estado el conceder o no la protección diplomática, pero llegando al fondo mismo del asunto, buscando la causa del endoso, que es el que pone en marcha la protección diplomática, no hay duda de que el individuo es el que puede considerar si el daño le ha sido causado, y queda a su libre voluntad el pedir o no a su propio Estado que ejerza la protección diplomática. Si la protección diplomática fuera realmente un derecho público no podría quedar supeditada a la voluntad de un particular ya que un particular no puede decirle a su Estado si desea o no que ejerza un derecho que le corresponde al Estado mismo. . . Con base en este razonamiento creemos se le quita todo valor a la crítica hecha a la disposición contenida en el artículo 27 párrafo uno, en el sentido de que la renuncia de la protección diplomática va contra los derechos de los propios Estados.

Más aceptable es la crítica que le hacen los que consideran que la renuncia a la protección diplomática coloca al extranjero en posición de inferioridad porque, aunque se afirme la igualdad del nacional al extranjero, nunca existirá esa igualdad ante el derecho, porque el nacional tiene abierto el camino, a través de la acción política, para influir en la elaboración del derecho, y goza además de la protección política, posibilidades que, naturalmente, no puede tener el extranjero.

El artículo 27, párrafo uno de la Constitución no es el único en que se encuentra la doctrina Calvo; también hay una serie de normas legislativas, en México, en las cuales está contenido el mismo principio; por ejemplo en el artículo dos de la Ley Orgánica de la Constitución, en los artículos dos y cuatro del reglamento de esa misma ley orgánica, en el artículo ocho de la ley de vías de comunicación, en la ley de minería, en la ley del petróleo, etcétera.

La doctrina Calvo está bien establecida dentro de la práctica interna de México y su aplicación ha sido reconocida en varias ocasiones en el ámbito internacional,²⁵ como fue el caso respecto a la comisión general de reclamaciones, entre México y Estados Unidos, creada en virtud del acuerdo de 1923, y que, en algunos de los casos tratados, reconoció expresamente que un Estado no podía otorgar la protección diplomática a sus ciudadanos más que cuando hubieran sido objeto de una injusticia manifiesta.

El examen del artículo 27, párrafo uno, de la Constitución, nos muestra que hay una obligación general, pero condicionada a la presunción de que el extranjero que renuncia a la protección diplomática queda protegido por las leyes internas de México;

²⁵ Sobre la cláusula Calvo pueden consultarse las decisiones de la Comisión general de Reclamaciones México-Estados Unidos, en los casos "Thomas O. Mudd (U.S.A.) vs. Estados Unidos Mexicanos", North American Dredging Company of Texas (U.S.A.) vs. Estados Unidos Mexicanos", y "International Fisheries Company (U.S.A.) vs. Estados Unidos Mexicanos" (Ver "Reports of International Arbitral Awards", vol. iv, United Nations, 1951. V. 1, pp. 19, 26, 691). También las decisiones de la Comisión de Reclamaciones México y la Gran Bretaña, en los casos "Mexican Union Railway (Limited) (Gran Bretaña) vs. Estados Unidos Mexicanos", "Douglas G. Collie MacNeill (Gran Bretaña) vs. Estados Unidos Mexicanos", "The Inter-oceanic Railway of Mexico (Acapulco a Veracruz) and The Mexican Eastern Railway Company (Limited) and The Mexican Southern Railway (Limited) (Gran Bretaña) vs. Estados Unidos Mexicanos", "El Oro Mining and Railway Company (Limited) (Gran Bretaña) vs. Estados Unidos Mexicanos", "The Veracruz (Mexico) Railways (Limited) (Gran Bretaña) vs. Estados Unidos Mexicanos"; igualmente, la decisión de la Comisión de Reclamaciones México y Francia, en el caso "Georges Pinson (Francia) vs. Estados Unidos Mexicanos". (Para las decisiones de las Comisiones de Reclamaciones México, Gran Bretaña y México-Francia citadas anteriormente, consultar "Reports of International Arbitral Awards", vol. v, United Nations, 1952. V. 3; siguiendo el orden expuesto, en las pp. 115, 135, 178, 191, 221, 327.)

si se diese el caso de que el extranjero fuera objeto de lo que en derecho internacional se conoce como denegación de justicia parece que no habría dificultades para que la protección diplomática pudiera ser ejercida.

II. La doctrina Carranza. Hay dos doctrinas más, relativas al tratamiento de los extranjeros, que han surgido en la práctica mexicana. Una es la doctrina Carranza,²⁶ que surge en 1918, y se encuentra contenida en una declaración del presidente Carranza, en la que, al mismo tiempo que se quejaba de las múltiples violaciones de la neutralidad de México por parte de los Estados Unidos, añadía:

todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía; ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones, al principio universal de no intervención; ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la Soberanía del país en que se encuentran.

En este segundo párrafo está el contenido fundamental de la doctrina Carranza, que aparece como una reacción contra las múltiples intervenciones exteriores, que permitían al ciudadano extranjero, cuando sus pretensiones, muchas veces excesivas, no encontraba la protección que él buscaba en las leyes de México, tener el apoyo de la protección diplomática de su propio país, siempre dispuesto a ayudarlo; ante tal estado de cosas, había que poner un freno al uso demasiado frecuente de la protección diplomática que hacía del ciudadano extranjero, como dice el mismo presidente Carranza, un ciudadano privilegiado con respecto a los del propio país, que no contaban más que con la protección de sus propias leyes. La declaración de Carranza sigue así:

y, finalmente, las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la Soberanía. De este conjunto de principios resulta modificado profundamente el concepto actual de la diplomacia. Esta no debe servir para la protección de intereses de particulares ni para poner al servicio de éstos la fuerza y la majestad de las naciones. Tampoco debe servir para ejercer

²⁶ Ernesto Enríquez, Jr.: *Evolución del derecho internacional mexicano en los últimos treinta años 1912-1942*. Ed. Jus, México, 1943, 58 pp. (Separata de la obra *Evolución del derecho mexicano 1912-1942*, conferencias por el XXX aniversario de la creación de la Escuela Libre de derecho.)

presión sobre los gobiernos de países débiles, a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los súbditos de países poderosos. La diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad universal.

Esto es lo esencial de la doctrina Carranza, tal cual se encuentra anunciada en la declaración del presidente. Como puede observarse, elimina la intervención exterior que resulta del abuso de la protección diplomática, pero compensa la falta de protección que para el extranjero significa la renuncia a la protección diplomática de su país, por el hecho de que el sistema jurídico nacional le otorga la misma protección jurídica que otorga a los miembros de la comunidad política interna, es decir, a los ciudadanos mexicanos. Para que esa protección sea más perfecta todavía; para moverse en los límites de lo que en derecho internacional se expresa a veces cuando se habla de “normas comúnmente seguidas por las naciones civilizadas”, el presidente Carranza decía que los países debían procurar el tener normas jurídicas internas más o menos parecidas, significando con ello la necesidad de ajustarse o acercarse al estándar jurídico universal.

III. La doctrina Cárdenas. Otra nueva doctrina se encuentra de la declaración hecha por el presidente Cárdenas,²⁷ el 10 de septiembre de 1938, ante el Congreso Internacional Pro Paz:

... me refiero a la teoría internacional, que sostiene la persistencia de la nacionalidad a través de los ciudadanos que emigran para buscar mejoramiento de vida y prosperidad económica, a tierras distintas de las propias; y esto, que a primera vista parece emanar de un principio de derecho natural, y estar de acuerdo con los convencionalismos políticos, que hasta ahora rigen la vida de las naciones entre sí, no es sino una de las injusticias fundamentales que tiene por origen la teoría del clan, o sea la proclamación de la continuidad de la tribu, y más tarde el de la nacionalidad a través de fronteras del espacio y del tiempo, engendrándose de este error una serie de antecedentes todos ellos funestos para la independencia y soberanía de los pueblos; y para agravar más esta simple cuestión, aparte de la teoría relativa a los individuos se ha creado la teoría de las sociedades innominadas que se organizan conforme a leyes extranjeras propias, pero con ciudadanos extranjeros que, so pretexto de explotar recursos naturales de otra patria, se internan en suelo extraño, bajo el escudo de sus gobiernos de origen o simplemente bajo la protección de su ciudadanía nativa; los pueblos impreparados los reciben como extranjeros les guardan como a tales, consideraciones que sobrepasan los límites del respeto y que con-

²⁷ Ver: Salvador Mendoza: *La doctrina Cárdenas*. Texto, antecedentes comentarios, Ed. Botas, México, 1939, p. 79.

finan con los del temor; les llegan a consultar sus leyes inpositivas y casi deslindan las propiedades que adquirieron con una ficción de extraterritorialidad; por su parte, los gobiernos de origen los impulsan y los protegen como una avanzada de inesperada conquista y como el primer paso para el logro de una extensión de sus linderos y de su soberanía.

Esta es la que se ha designado como doctrina Cárdenas; se encuentra en la misma línea de la doctrina Calvo, de renuncia al privilegio que significa la protección diplomática, y de la doctrina Carranza, de equiparación del nacional al extranjero. La doctrina Cárdenas tomada en su conjunto, implica la negación de la extraterritorialidad de la nacionalidad y de la ciudadanía, afirmando que el hecho de que un extranjero se incorpore a la vida de otro país obliga a ese extranjero a adaptarse y aceptar las reglas de carácter político o de carácter jurídico que imperan dentro de él.

IV. Agotamiento de recursos y denegación de justicia. Como la aplicación de las doctrinas a que nos hemos referido suscita dentro del tema general de la responsabilidad internacional algunos problemas respecto a la realidad de la denegación de justicia,²⁸ que condicionaría la licitud de la aplicación de la cláusula Calvo, será interesante referirse a algunos párrafos y los votos del comisionado mexicano licenciado Isidro Fabela, y del presidente de la comisión mixta México-Italia. En el resumen que el licenciado Fabela²⁹ incluye al principio de la decisión número 49, en el caso llamado Juana Muñoz Vda. de Bagatella, fijando las condiciones para que haya responsabilidad del Estado por denegación de justicia, dice que existe esa responsabilidad cuando: a) se rehúsa al extranjero acceso a los tribunales; b) la decisión judicial definitiva es incompatible con las obligaciones emanadas de un tratado u otros convenios internacionales del Estado; c) hay un retardo abusivo de parte de los tribunales; d) el contenido de una decisión judicial es manifiestamente inspirado por la mala voluntad hacia los extranjeros o súbditos de un Estado determinado. El voto del comisionado de México, licenciado Isidro Fabela, explica en el mismo caso que:

... sólo existe denegación de justicia, cuando en el fondo, el Estado no reconoce a un extranjero como sujeto de derecho, faltando así a sus deberes hacia la comunidad internacional, pudiendo señalarse como casos generales de denegación de justicia, los siguientes: 1,

²⁸ Ver: Óscar Rabasa: *Responsabilidad internacional del Estado con referencia especial a la responsabilidad por denegación de justicia*. Imp. de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1933.

²⁹ Ver: Isidro Fabela: *Votos internacionales*, Ed. Orion SRLCV, México, s.f., 191 pp.

cuando la autoridad judicial se niega a dar una decisión, sea definitiva o interlocutoria... 2, cuando el extranjero no tiene libre acceso a los tribunales para la defensa de sus derechos... en todo caso, para que la denegación de justicia exista, es indispensable que el reclamante haya agotado todos los recursos que las leyes locales le conceden para obtener justicia.

La posición de México ahí manifestada es la posición generalmente admitida en el derecho internacional, en que para que la protección diplomática pueda ser ejercida se requiere el previo cumplimiento de una serie de condiciones que acabamos de numerar: a) que haya habido una violación del derecho internacional; b) que el individuo, que pretende que su Estado ejerza la protección diplomática, haya agotado los recursos internos. La práctica mexicana parece excluir del concepto de denegación de justicia la idea de que la sentencia pueda ser considerada manifiestamente injusta y pueda ponerse en duda, ya que ella traería de hecho una intervención exterior en el ejercicio del poder judicial.

V. *Responsabilidad por daños causados en guerra civil.* En este terreno a México se le plantearon numerosas reclamaciones a causa de su Revolución.³⁰ La práctica de México también la encontramos reflejada en las decisiones de la misma comisión mixta de reclamaciones. El comisionado mexicano Isidro Fabela dice en el mismo libro *Votos internacionales* en el resumen previo al caso Giovanni Battista Massetto, decisión número 51: "Según la generalizada opinión de los jurisconsultos más eminentes, no existe responsabilidad para el Estado por los daños causados a los extranjeros a consecuencia de las guerras civiles." Ya en su voto, afirma el licenciado Isidro Fabela: "En efecto, conforme al derecho internacional, según la generalizada opinión de los jurisconsultos más eminentes, no existe responsabilidad para el Estado por los daños causados a los extranjeros a consecuencia de las guerras civiles." El licenciado Isidro Fabela precisa más el concepto al señalar, en el resumen previo a otro de los casos relativos a los motines de la decena trágica, el caso Leónidas Prosdicimi, decisión número 9: "El Estado no es responsable por los daños causados por motines o asonadas militares, si se prueba que tomó las medidas necesarias para restablecer el orden." En el principio aquí enunciado tampoco la práctica de México se aparta de la opinión

³⁰ Ver: Genaro Fernández MacGregor: "Artículos publicados en la *Revista Mexicana de Derecho Internacional*, referente a la investigación hecha por el subcomité de los Estados Unidos, acerca de los daños y perjuicios sufridos por ciudadanos norteamericanos durante la Revolución Mexicana y conclusiones de dicha investigación", Ed. Murgía, México, 1921, 192 pp.

común, seguida por los tratadistas de todo el mundo, y por los Estados. Es interesante señalar el hecho de que, en materia de responsabilidad por guerras civiles, esta comisión hace una distinción que se puede observar en el voto del licenciado Isidro Fabela, en el caso Francisco Betrano, decisión número 24:

Siguiendo un criterio técnico, el que aconseja la jurisprudencia internacional y el derecho de gentes, y de ninguna manera guiándonos por normas políticas, que no cuadran con el carácter supranacional de las comisiones internacionales de arbitraje, hemos marcado la diferencia entre revolucionarios e insurrectos, dejando asentado el principio de que, en último análisis, son revolucionarios los rebeldes que triunfan, quedando la categoría de insurrectos para los rebeldes no victoriosos.

Esta es una clasificación interesante, desde el punto de vista de los efectos prácticos en materia jurídica, aunque seguramente no es una opinión muy ortodoxa desde el punto de vista de la práctica internacional. México afirma entonces, la irresponsabilidad de un gobierno por causa de las guerras civiles, pero esa irresponsabilidad la condiciona a diversos factores, por ejemplo, que el gobierno haya tomado las medidas que estaban en su poder para evitar que se causaran los daños; y, así, en el caso Salvatore Lammoglia, decisión número 58, dice el licenciado Fabela en el resumen que, en su libro citado ya, precede la exposición de los artículos que “México no es responsable de los daños de los rebeldes si no se prueba que hubo lenidad para castigarlos”, es decir que se afirma que los Estados tienen la obligación de tomar las medidas necesarias para la protección de los bienes y la seguridad de las personas, en caso de guerras civiles, y si faltan a esa obligación se verá comprometida su responsabilidad internacional. En lo anterior se insiste también en el caso Rafael Ferrigno, decisión número 10, y el licenciado Isidro Fabela recoge en el resumen inicial la idea de que “no existe responsabilidad para un gobierno, por daños y perjuicios sufridos por una población en virtud de los saqueos cometidos con motivo de asonadas o levantamientos populares, sino cuando se establezca que ha existido lenidad o negligencia por parte de las autoridades para reprimir tales asonadas y evitar sus lamentables efectos”. No hay duda entonces de que se acepta el principio de que el Estado se encuentra obligado a tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad personal y las propiedades de los habitantes de un país, nacionales o extranjeros, y que la responsabilidad internacional del Estado, por causa de guerra civil, que México rechaza de modo general, aparecería comprometida, si quedara probado que el gobierno no ha actuado con la diligencia debida y no hubiera tomado las medidas nece-

sarias para proteger a la población en las casos de asonadas y de disturbios.

VI. Responsabilidad internacional y nacionalización de bienes extranjeros. Un problema íntimamente conectado con la responsabilidad internacional, es el de la nacionalización de bienes extranjeros. En México⁸¹ la Constitución ofrece la base del sistema jurídico para la nacionalización de bienes extranjeros, o de bienes o propiedades nacionales, concretamente en el artículo 27. En el párrafo primero de ese artículo 27 se dice que “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”. Sin embargo, las expropiaciones sólo pueden hacerse “por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. Continúa el artículo, diciendo que “la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”. Éste es el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución que, según vemos, reserva a la nación el derecho de restringir la propiedad privada. Los párrafos 4, 5 y 6 del mismo artículo dan la base jurídica para la nacionalización de bienes extranjeros. El párrafo 6 fue reformado y adicionado el 20 de enero de 1960, y de nuevo reformado el 29 de diciembre de 1960. Los párrafos 4 y 5 han sido también objeto de ciertas adiciones, respecto a la anulación de las concesiones del petróleo e hidrocarburo. El párrafo 6 se refiere, concretamente, a la industria eléctrica. La “ley de expropiación”, que está actualmente en vigor, es la del 23 de noviembre de 1936, publicada en el *Diario de la Federación* el 25 de noviembre de ese año. La “ley de expropiación” determina las causas y modalidades de la expropiación de bienes, sin distinguir el caso de que sean bienes de extranjeros o de nacionales. En su artículo 1 se refiere a las causas que implican utilidad pública y que justifican, en consecuencia, la expropiación. Esa ley ha sufrido una reforma en su fracción tercera, en virtud de un decreto publicado el 30 de diciembre de 1949.

El hecho de que la función social de la propiedad sea una de las bases para justificar la expropiación por causa de utilidad pú-

⁸¹ Ver: L. González Aguayo: “La Nacionalización en América Latina”, México, 1965, 553 pp.; K. Katarov: *Teoría de la nacionalización. El Estado y la propiedad* con un apéndice sobre el derecho mexicano, por Héctor Cuadra Moreno, Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1963, 709 pp.

blica nos lleva a preguntar qué es exactamente, o qué entiende el legislador mexicano por utilidad pública. Podemos encontrar, en la “ley de expropiación” una serie de criterios válidos; por ejemplo, se consideran como de utilidad pública las siguientes causas: “el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; la apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles, para facilitar el tránsito urbano y suburbano; el embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el gobierno federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo; la conservación de lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional; la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesarios, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública; la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación; la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad; las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad; la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida”. Después de la enumeración de estos casos concretos que se consideran causa de utilidad pública, la ley de expropiación se refiere, de modo general, a los que establezcan leyes especiales, con lo cual deja abierta la puerta para que el gobierno, en cada caso concreto decida la existencia de una causa de utilidad pública que justifique la expropiación.

En materia de expropiación en México, debemos referirnos a una serie de actos de carácter legislativo-administrativo: 1, la reforma agraria, objeto de multitud de leyes que sería arduo enumerar; 2, el problema de los bienes del clero dio lugar a la “ley de desamortización” del 25 de junio de 1856, y algunas otras leyes posteriores; también se refería a ello el artículo 27 de la Constitución de 1857, que amplió las disposiciones de la “ley de des-

amortización” de 1856, y la “ley de nacionalización de los bienes del clero”, de 1859; 3, la nacionalización del petróleo basada fundamentalmente en el decreto de 18 de marzo de 1938; 4, la nacionalización de los ferrocarriles, del 23 de junio de 1937, etcétera. En materia de nacionalización el gobierno mexicano se guía por el criterio de utilidad pública, y considera que se trata de un problema de derecho interno; naturalmente admite la necesidad de proceder a la indemnización correspondiente, pero nunca ha dejado de afirmar que es una de sus prerrogativas el determinar la oportunidad de una expropiación o una nacionalización, por causa de utilidad pública lo que, según la práctica de todos los países, es una cuestión doméstica.