

reglas que lo permitan, la intervención de un sujeto de derecho internacional en la esfera de la exclusiva jurisdicción doméstica de otro sujeto constituye una ruptura del orden jurídico internacional.³⁹

Es natural que la presencia de las organizaciones internacionales complican el problema. Las competencias, los poderes y las condiciones de su funcionamiento afectan o derogan el régimen normal de los Estados soberanos, a la vez que van creando un derecho situado una tanto encima de los sujetos del derecho de gentes. Es por eso que los propios Estados ha tenido cuidado con cualquier acción de las organizaciones, que pueda ir en contra del régimen interior de un sujeto miembro de ellas. El artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas establece:

“7.-Ninguna disposición de esta Carta autorizará a la Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”

Respecto a esta norma, el maestro Cesar Sepulveda comenta: “La práctica de las naciones no ha sido muy elocuente en cuanto a la aplicación de esta disposición. Primeramente no resulta claro determinar lo que es “intervención” de las Naciones Unidas. Después, todavía no se ha visto la ocasión que las organizaciones internacionales tomen decisiones obligatorias con respecto a miembros reacios a acatarlas. Sigue rigiendo en todo caso la regla del consenso”⁴⁰.

CAPITULO 5.-

PRINCIPIOS DE NACIONALIZACIÓN Y EXPROPIACION.

³⁹ SCHWARZENBERGER, Georg. *A Manual of International Law*, 4th Edition, Volume I, pp. 58-

⁴⁰ SEPULVEDA, Cesar. *Derecho internacional público*, 18^a ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 89 y

1. Introducción

Uno de los aspectos más importantes de la Historia Nacional, se escribe a partir de la nacionalización de la industria petrolera en 1938, estableciendo uno de los capítulos con mayor trascendencia y por lo tanto uno de los principios más arraigados en las leyes y en la Constitución Política Mexicana.

En este apartado del tema de estudio, se dará una noción con respecto a los temas de Nacionalización y Expropiación.

Dichos temas, se encuentran vinculados entre sí, por ser de carácter nacional, hay que advertir que la Nacionalización es un acto jurídico que nació desde nuestra independencia como Nación.

Una diferencia surge entre la Nacionalización y Expropiación, aunque tiene fines similares, solamente que segunda de éstas, tiende a reunir dos requisitos indispensables, que son el interés público y una indemnización, características que no se presentan en la Nacionalización, ésta tiene orígenes desde la inquisición y la separación de los bienes de la Iglesia con el Estado.

2. Concepto.

Para empezar nuestra exposición, con respecto al tema de Nacionalización, debemos primero dar una definición concreta de dicho concepto:

“Nacionalización.- Es una transferencia de colectividad de la propiedad de ciertos medios de producción, pertenecientes a particulares, realizada en bien del interés público, para preservar la independencia del Estado.”⁴¹.

⁴¹ Diccionario para Juristas. Ed. Porrúa 2000.

La Nacionalización puede venir aconsejada por razones de seguridad nacional o interés social, como puede ser el asegurar el suministro de determinados bienes o servicios básicos. Las nacionalizaciones de este tipo en países cuyos gobiernos no pretenden la socialización progresiva de la estructura productiva suelen venir determinadas por la falta de rentabilidad de determinadas actividades. La intervención directa del Estado en la economía empezó a practicarse en los países capitalistas después de la crisis de 1929 (crisis sufrida por Estados Unidos).

En contraposición, los programas de los partidos de izquierda incluían un amplio programa de nacionalizaciones, en la actualidad reducido a los casos que imperan razones de eficiencia económica.

3. Antecedentes históricos.

Nacionalización de bienes.

La ley del 12 de julio de 1859, decretó, en su primer artículo:⁴²

“Entran al dominio de la nación, todos los bienes que al clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos o acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan obtenido”.

La ley de aclaraciones sobre las leyes de desamortización y nacionalización, de 5 de febrero de 1861, dice en su artículo 67:

“Los establecimientos de beneficencia que eran administrados por corporaciones eclesiásticas o juntas independientes del gobierno, se secularizarán y pondrán bajo la inspección inmediata de la autoridad pública, a cuyo efecto se nombrará por el gobierno respectivo, y en los Estados, por los gobernadores, a los directores y administradores que se estimen necesarios.”.

⁴² Archivo General de la Nación. www.agnmex.com.mx

y en su artículo 64:

“Se comprende bajo el nombre de establecimientos de beneficencia, a los hospicios, hospitales, casas de dementes, orfanatorios, casas de maternidad y, en general todos aquellos que reconocen por base la caridad pública, así como los destinados ala instrucción primaria, secundaria y profesional.”.

Y la Constitución de 5 de febrero de 1917, estatuye en el artículo 27, párrafo séptimo inciso segundo:

“Los obispados, casas rurales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquiera otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda, o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones”.

Ahora bien, si se atiende a las leyes secundarias posteriores, se encuentra la reglamentaria del artículo 130 Constitucional, de 4 de enero de 1927, que en su artículo 6º, previene que los bienes raíces o capitales impuestos que tuvieren actualmente las asociaciones religiosas, denominadas iglesias, por sí o por interpósita de 12 de julio de 1859, y ya se dijo antes, que su ley reglamentaria encomienda a las autoridades administrativas el llevar a cabo la Nacionalización.

Además, tal teoría se podría decir que no es contraria al artículo 14 Constitucional, en relación con el 16, puesto que cualquier acto administrativo que pueda afectar las propiedades, persona o derechos de un individuo, no puede dictarse sin oírsele previamente en defensa y sin exacta sujeción a los mandamientos de las leyes aplicables al caso; pero eso no significa que sea necesaria la tramitación de un juicio, ya que esto sería contrario a las nociones más elementos del derecho constitucional,

⁴³; pero aun cuando el procedimiento de que se trata, fuese contrario a las garantías consignadas en los citados artículos 14 y 16, habría que juzgar que, por voluntad del propio constituyente, regiría en la materia de que se ocupa la fracción II, del párrafo séptimo del artículo 27 Constitucional, ya que una prevención posterior deja sin efecto a la anterior, es verdad que en el párrafo final del artículo 27 se dice que el ejercicio de las acciones que corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del propio artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero ni esta prevención puede ser aplicada a las distintas materias de que habla dicho precepto constitucional, ni por su texto puede presumirse que haya sido dictada en materia de nacionalización de bienes; pues, en primer lugar, al conceder el Constituyente, en el mismo párrafo, la facultad, a la autoridad administrativa, de proceder desde luego a la ocupación de los bienes que deben ser materia de las acciones de que habla el susodicho párrafo que se comenta, se ocupa de distintos bienes que a la nación pertenecen, de muy variada naturaleza, y hace referencia a distintas materias, y solamente en el párrafo que trata de templos, obispados, etc., y en general de los bienes que pertenecen a las asociaciones religiosas, y que deben ser nacionalizados, previene, de una manera expresa, que pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio de la Nación; lo cual no puede significar sino que, tratándose de esos bienes, la Nación no necesita ejercitarse acción alguna ante los tribunales judiciales, y que tales acciones sólo pueden referirse a los demás bienes de que habla el artículo 87 Constitucional.

Y tan no es aplicable a todas las materias de que habla aquél artículo, la prevención de que se trata, que en materia de expropiación, la ocupación de la propiedad privada, corresponde a las autoridades administrativas, y lo único que queda sujeto a la resolución judicial, es la fijación del precio de la cosa expropiada en los casos previstos en el propio artículo.

El caso en que el dominio determinado inmueble, corresponde a la Nación, y éste se encuentra poseído por interpósita persona, es exactamente de la misma naturaleza de

⁴³ Véase al juicio constitucional de don Emilio Rabasa, edición 1998.

aquel en que dicho bien es poseído directamente por una asociación religiosa, y es aplicable a este análisis, puesto que la Constitución no hace distingo alguno sobre el particular. Por lo que hace a las autoridades que sean competentes para llevar a cabo la Nacionalización, las leyes de 12 y 13 de julio de 1859, en sus artículos 2º y 1º y 6º, respectivamente, designan a las jefaturas superiores de hacienda, auxiliadas por los administradores principales y colecturías de rentas, y esas leyes, solo en parte están derogadas, por las modificaciones que han introducido leyes posteriores; y la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, establece, en su artículo 4º, que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo relativo a bienes nacionales y nacionalizados; y como las oficinas federales de Hacienda establecidas en el territorio de la República, no son sino dependencias auxiliares de dicha secretaría, a ellas corresponde también la ejecución de referencia.

3. Sustento legal.

Tenemos como sustento legal de la Nacionalización, en nuestro primer término a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, mismo que dice, que durante el procedimiento de Nacionalización de un bien, por órdenes de los Tribunales correspondientes, tomarán posesión del mismo, en un término de un mes, seguidamente las autoridades administrativas procederán a ocupar, administrar, rematar o vender las tierras y aguas de que se tratan.⁴⁴

Ahora bien, dicho juicio de Nacionalización, narra que al momento de adquirir este bien, no es para una Secretaría de Estado, sino para la Nación, al igual que no es para la Secretaría de Hacienda, ya que al hacerlo así el particular, determinaría una violación a sus garantías, ya que no se podría dar dicha violación contra la misma Constitución, mas sin embargo, dicha Secretaría de Hacienda, podrá hacer uso de dicho bien, durante el procedimiento, al menos que sea dictado por un juez de Distrito.

⁴⁴ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. Art. 27

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis visible en la página 1492, del Tomo XLV, Segunda Sala, del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca,⁴⁵ que a la letra dice: “Nacionalización De Bienes, Ocupación De Los “Bienes Sujetos A.- El párrafo II, fracción VI, del artículo 27 “Constitucional, reformado dice: “El ejercicio de las acciones que “”corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del “”presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; “”pero dentro de este procedimiento y por ende de los tribunales “”correspondientes, que se dictara en el plazo máximo de un mes, “”las autoridades administrativas procederán desde luego a la “”ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas “”de que se trata, y de todas sus accesiones, sin que en ningún caso “”pueda revocarse lo hechos por las mismas autoridades, antes de “”que se dicte sentencia ejecutoriada”. En tal virtud, la ocupación “y administración de un inmueble sujeto a juicio de “Nacionalización, se apoya en un mandato de la Constitución “Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es indiscutible que el “acuerdo que disponga que dicho bien sea destinado al servicio de “una Secretaría de Estado, es un acto realizado en ejercicio de los “derechos que a la nación competen sobre el particular, y no puede “implicar violación a las garantías, que dé lugar al juicio de “amparo, porque éste no se otorga contra las disposiciones mismas “de la Constitución. La defensa de los derechos del que alega tener “la propiedad de ese bien, debe ejercitarlos en el juicio sobre “nacionalización que se sigue en su contra. La ocupación es, en el “derecho civil, la aprehensión de una cosa, que viene a constituir “un título de propiedad con todos sus atributos, y tal naturaleza “jurídica tiene la que otorga la Constitución a favor de la Nación, “toda vez que la facultad, de manera irrevocable, para administrar, “rematar o vender el bien sobre el que ejerza sus derechos y “acciones, antes de que se dicte sentencia ejecutoria en el aludido “juicio, por tanto, el acuerdo por el que se dé a un bien sujeto a “juicio de Nacionalización, un destino, constituye claramente el “ejercicio de los atributos jurídicos de la ocupación y “administración, y por tanto, el decreto del Ejecutivo que disponga “que un predio sujeto a nacionalización, sea

⁴⁵ Apéndices al Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

destinado al servicio “de determinada Secretaría de Estado, y que la de hacienda “proceda a su entrega, no viola garantía individual alguna.”.

Igualmente la tesis visible en la página 93, del Informe de 1937, Segunda Sala, Quinta Época, que menciona. “NACIONALIZACIÓN.- Estando sujeto a juicio de “nacionalización un inmueble, y decretada su ocupación por el Juez “de Distrito, la Secretaría de Hacienda puede legalmente, con “arreglo al artículo 27 Constitucional, disponer de él, sin que sea “necesaria otro orden judicial que la de ocupación.”.

Para que exista una Nacionalización con respecto a las bienes dedicados a la enseñanza o propaganda de algún culto religioso, encuentra sustento en la fracción II, del párrafo 7º, del artículo 27 Constitucional, dicho precepto, dice que para poder comprobar su uso puede ser por medio de documentos, o por el uso y aprovechamiento que se le haga.

Sirve de apoyo lo anterior, la tesis visible en la página 46, Informe 1938, Tercera Sala, Quinta Época, que reza: “NACIONALIZACIÓN ACCION DE.- La acción de “Nacionalización de bienes dedicados a la enseñanza o propaganda “de algún culto religioso está fundada en la fracción II del párrafo “7º, del artículo 27 Constitucional y en las presunciones que se “deducen de los hechos que revela ese uso, los cuales “excepcionalmente pueden costar por medio de documentos, y por “la dificultad que existe tener una prueba directa de la verdadera “situación jurídica de esos bienes, la Constitución dispone que la “prueba de disposiciones es bastante para decretar fundada la “denuncia, y esos hechos no pueden justificarse por medio de “prueba directa, es claro que pueden ser demostrados durante la “dilación probatoria, porque no son ellos sino la ley que sirve de “fundamento a la acción ejercitada.”.

4. Procedimiento.

El procedimiento fijado por la ley es administrativo exclusivamente, pues no es preciso ni admisible que para que un bien nacionalizado por disposición del

constituyente entre al dominio de la Nación, que el representante de ésta, el Ejecutivo, se ve a en el caso de ocurrir ante los Tribunales Judiciales, toda vez que solamente se trata de ejecutar un acto de soberanía no justiciable; por tanto, el procedimiento aludido, que es estatuido por la Ley de Nacionalización, no implica el ejercicio de función judicial alguna, ni por tanto, su aplicación a bienes comprendidos dentro de los que la Ley Fundamental del país declara de propiedad nacional, tiene el carácter de una decisión de contienda entre particulares por actos o contratos que dan lugar a la intervención del Poder Judicial.

Respecto a la retroactividad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto en diversas ejecutorias que la aplicación que hacen los Tribunales de las leyes de orden público o de interés general, como sucede en el caso de la Ley de Nacionalización, nunca es retroactiva, además si efectivamente se había iniciado un procedimiento judicial para la nacionalización del bien a que se refiere este juicio, al promulgarse la Ley de Nacionalización de Bienes no se priva al quejoso de los derechos que hubiera podido adquirir en tal juicio, ya que la ley ha establecido en su artículo 27 que para dictar la resolución definitiva, se tendrá en consideración todas las pruebas que se encuentren en el expediente, las que serán apreciadas de acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Civiles.

También hay que hacer mención, que respecto a dicho Código contiene su artículo 590, no como hacer un recurso en contra de la Nacionalización, sino su vía a seguir.⁴⁶ Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis visible en la página 86, Informe 1938, Segunda Sala, Quinta Epoca, que es del tenor siguiente: “NACIONALIZACIÓN.- La fracción LX, del artículo 590 “del Código Federal de Procedimientos Civiles, no crea, “propriamente, un recurso contra las resoluciones de “nacionalización de bienes; solo da la vía a seguir cuando ese “recurso o medio de defensa se encuentre determinado en la ley “respectiva.”.

⁴⁶ Código Federal de Procedimientos Civiles, artículo 590, aplicable para todo el territorio Mexicano.

6. Expropiación forzosa.

La expropiación forzosa es un procedimiento de derecho público mediante el cual la administración adquiere la propiedad de un bien cualquiera, a cambio de la indemnización correspondiente.

Sus características son:

Es un acto de autoridad y, por consiguiente, de ejecución irresistible.

Es un acto de la administración o de un particular subrogado en sus derechos.

Tiene por materia bienes ajenos.

Se basa en motivo de interés público.

Ha de mediar indemnización.

Procedimiento.

Empezaremos por dar mención a la individuación de los bienes que serán objeto de la expropiación sólo puede efectuarse mediante la integración del expediente administrativo exigido por el artículo 3º, de la Ley de la Materia, en donde consten los estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que cada caso particular exija, lo cual adquiere especial relevancia frente al gobernado, porque precisamente esos estudios, planos y proyectos serán los que expliquen que se prive de su propiedad a una persona determinada.

La beneficiaria de una expropiación por causa de utilidad pública debe ser la colectividad, y un comité o corporación de tipo particular no puede reputarse como sustituta de aquélla.

Siendo cierto que en la especie no se ha justificado el elemento utilidad pública, que es requisito indispensable para la constitucionalidad del acto expropiatorio.

Utilidad pública.

La declaración de utilidad pública en la materia de expropiación supone necesariamente dos momentos distintos dentro del procedimiento que le precede: en uno, la administración verifica la existencia concreta de una necesidad general o de un requisito social que exige la satisfacción, es decir, advierte que se está en presencia de alguna de las hipótesis previstas en el artículo 1o de la LEY DE Expropiación, en el otro,, la autoridad identifica los bienes que por sus características o cualidades son indispensables para la satisfacción del interés social y que, por ende, deben ser objeto de la expropiación para ser destinado al fin que se persigue.

De la conjunción de estos dos momentos, esto es, de la adecuación del bien a los requerimientos sociales del caso concreto dependerá la constitucionalidad del acto expropiatorio, pues sólo puede decirse que existe la utilidad pública cuando se explique razonadamente la necesidad de privar a una persona de sus bienes par afectarlos a un destino distinto.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis visible en la página 30, Informe 1939, Segunda Sala, Quinta Epoca, que dice: “Expropiación.- La autoridad expropiante tiene la obligación de demostrar la existencia de la utilidad pública.”:⁴⁷

Indemnización.

Es el pago que se realiza, cuando es despojado uno de sus bienes.

Esta indemnización para que se realice, en caso de falta de valor fiscal, se hace de la siguiente forma:

Cuando de las pruebas rendidas aparece que durante la tramitación del expediente ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se declaró en forma definitiva que

⁴⁷ Apéndices al Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

por no haber existido valor fiscal en la época de expropiación, el monto de la indemnización se determinaría por medio de un avalúo.

Esto se encuentra previsto en el artículo 10 de la Ley de Expropiación; que en el procedimiento seguido por la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y ante la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, el perito designado por la Dirección de Bienes Nacionales, y manifestó su expresa conformidad con ese avalúo, es de concluirse que para determinar el monto de la indemnización correspondiente, no debe tomarse como base el valor fiscal de los bienes en cuestión, pues tal valor fiscal de esos bienes ya no existe, ni existió al dictarse ese acuerdo expropiatorio.

Notificaciones.

Conforme al artículo 4º de la Ley de Expropiación, sólo es lícito notificar a los afectados, por medio de una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación cuando se ignore su domicilio y por ello no se les puede notificar en forma personal. Pero es de verse que los artículos 14 y 16 Constitucionales consagran la garantía de audiencia y la de debido proceso legal, y que estos preceptos son de jerarquía superior. En consecuencia, para que el texto del artículo 4º, antes mencionado no resulta inconstitucional, debe interpretarse en forma que implique un absoluto respeto al derecho de los gobernados de ser debida y adecuadamente notificados del decreto expropiatorio, a fin de que estén en plena posibilidad legal de impugnar la expropiación como mejor proceda en derecho.

Ante la intransigencia de las compañías petroleras, el 18 de Marzo de 1938 el Presidente decretó la nacionalización "por causa de utilidad pública y a favor de la nación" todos los bienes de las 17 empresas pusieron el grito en el cielo, difamaron y desprestigiaron al gobierno, acusándolo de "ladrón", retiraron a todos sus técnicos y boicotearon el petróleo mexicano en los mercados internacionales. México tuvo que vender el crudo a Japón, Alemania e Italia.

La decisión cardenista fue el resultado de un profundo análisis de la situación interna y externa. En lo nacional aprovechó la fuerza de los trabajadores que lo apoyaban. En lo internacional Estados Unidos e Inglaterra estaban más interesados en la segunda guerra mundial y la URSS respaldaba a todos los gobiernos revolucionarios.

El Estado se apoderó de la principal fuente de riqueza de la industria nacional, a fin de reafirmar el poder y la Soberanía nacional sobre ciertas ramas. Estas acciones significaron la consolidación de un Estado nacionalista popular y soberano.

De ahí, la importancia de que cualquier nueva forma de explotación de los recursos energéticos en México por particulares, en esta caso el petróleo, sea visto como una violación a la soberanía nacional y a las entrañas históricas que dieron vigencia al estado Soberano y Republicano actual, aún sin tomar en consideración, otros aspectos de índole económico, estratégico y social que deban ser tomados en cuenta ante los retos de la era de la globalización y el futuro del desarrollo de las naciones.

CAPITULO 6.-

Importancia de la inversión extranjera en recursos estratégicos en México, desde el punto de vista del interés de EUA en el ámbito de la seguridad nacional.

Ahora bien, una vez analizados los conceptos de soberanía, expropiación y nacionalización, de los cuales me referiré mas adelante en el capitulo de conclusiones, es necesario abordar el presente estudio desde el punto de vista de la seguridad nacional, enfocado principalmente a los conceptos propios del tema y en particular haciendo énfasis a la relación existente con los Estados Unidos de América, que por mucho se considera por algunos críticos y opositores a los CSM como los principales actores interesados en beneficiarse con la apertura de las empresas a nacionales responsables del manejo de los recursos estratégicos del país.