

### III. LAS NACIONALIZACIONES COMO EXPERIENCIA CONTEMPORANEA

#### A. LAS PRIMERAS NACIONALIZACIONES

VOLKER LEINEMANN

#### S U M A R I O

I. FUNDAMENTOS PREJURIDICOS DE LA NACIONALIZACION.— 1. Fundamento Social.— 2. Fundamento Económico.— 3. Fundamento Político.—II. PRECURSORES ANTERIOR A 1917.— 1. La Ley del Monopolio de Seguros en Uruguay, del 27-12-1911.— A. Exposición de Motivos.— B. Exposición de las Compañías de Seguros.— C. Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara.— D. Discusión General del Proyecto en la Cámara.— E. Discusión Particular.— F. El Proyecto en el Senado.— G. Sanción del Proyecto de Ley y Creación del Banco.— H. Las Operaciones del Banco.— I. La Intervención Extranjera.— 2. La Creación del Instituto Nacional de Seguros por la Ley del 4 de abril de 1912, en Italia.— III. LAS PRIMERAS NACIONALIZACIONES.— 1. México.— 2. La Unión Soviética.— IV. EXPERIENCIAS PROVISORIAS.— 1. Alemania: La Constitución de Weimar del 11 de agosto de 1919.— 2. España: Constitución política del 9 de diciembre de 1931.— V. CONCLUSION.— BIBLIOGRAFIA.

#### I. FUNDAMENTOS PREJURIDICOS DE LA NACIONALIZACION

La nacionalización como institución jurídica se nos presenta como un fenómeno de la época contemporánea.

Aunque podríamos buscar ejemplos en épocas pasadas como en los casos de Mesopotamia, Egipto, Atenas, Roma o en la Edad Media, eso no viene mucho al caso aquí, porque casi todas las instituciones jurídicas existentes hoy en día tienen su origen en tiempos anteriores.

Lo que interesa en este momento es: ¿Cuáles son las causas y motivaciones de las nacionalizaciones?

En primer lugar podríamos decir que son de tipo social, económico y político y en segundo lugar surgen del anhelo de la humanidad para realizar la paz y la justicia social.

Es lo que Katzarov ha llamado los fundamentos prejurídicos,<sup>1</sup> que determinan en gran parte la forma concreta que adoptan las instituciones, sean ellas sociales o jurídicas.

Podemos distinguir tres fundamentos prejurídicos, a saber:

- el fundamento social,
- el fundamento económico, y
- el fundamento político.

#### 1. *Fundamento social*

“Desde que la humanidad existe, se han podido distinguir entre los elementos que constituyen su esencia dos fuerzas sociales que se presentan invariablemente en el ser humano y que son parte integrante de su naturaleza”, dice Katzarov.<sup>2</sup>

Se trata de su instinto social y su instinto de la apropiación. No vamos a discutir ahora aquí con argumentos biológicos y psicológicos, si son estos instintos innatos o no. Basta el reconocer que sí son los elementos o componentes esenciales de la naturaleza humana. El primero se ha concretado en la institución del Estado y el segundo en el de la propiedad. Los dos están estrechamente interlazados.

Katzarov dice al respecto:

“Esas dos instituciones jurídicas fundamentales coexisten en la sociedad humana desde la época en que su organización era tan sólo embrionaria. Esta coexistencia parece haber sido impuesta por la naturaleza del ser humano. Por eso el germen natural del fenómeno que hoy llamamos «nacionalización» reside justamente en esta coexistencia, determinada por las leyes biológicas y sociales; 1) de «la organización» del hombre en colectividades, y 2) de «la apropiación» por parte del hombre de los objetos que le son necesarios o útiles”.<sup>3</sup>

Ahora, desgraciadamente tampoco en este contexto podemos hablar de una coexistencia pacífica. Más bien, podemos constatar, que los dos elementos están en permanente pugna, en eterno conflicto. Mientras en el pasado el componente “propiedad” se ha elevado a configurar un derecho exclusivo, absoluto y eterno,

1. Katzarov, Konstantin: *Teoría de la Nacionalización (El Estado y la Propiedad)*, Instituto de Derecho Comparado, UNAM, México, 1963, pp. 21 y ss.

2. *Ib.*, p. 22.

3. Katzarov: *ob. cit.*, p. 25.

vemos que en las últimas décadas el otro elemento, el social, expresado en y por el Estado, encuentra nuevas fuerzas y merma el ámbito y contenido del primero hasta el extremo de aniquilarlo por completo.

Esto, por supuesto, ha originado fuertes reacciones. Existe, pues, la necesidad de conciliar y armonizar las relaciones entre los dos, llegando a un equilibrio entre lo *individual* y lo *colectivo*.

### 2. *Fundamento económico*

Los economistas se han ocupado del problema de la propiedad y especialmente de la propiedad privada, paralelo al auge que ha tomado el desarrollo capitalista durante el siglo XIX. Críticos de este desarrollo y oponentes a la propiedad como derecho absoluto, exclusivo y eterno, han sido entre otros los franceses Saint Simon, Simon de Sismondi, los Saint-Simonianos, Proudhon, Cabet, el inglés Owen, los alemanes Lassalle, Marx y Engels y el ruso Lenin.

En las obras de los últimos tres se confunden los dos elementos, colectivo e individual, expresándose en la abolición de la propiedad privada para formar una nueva doctrina social, económica y política en la figura del socialismo.

### 3. *Fundamento político*

Hablamos al principio de las dos instituciones jurídicas: la Propiedad y el Estado. Ahora bien, es claro que la primera es subordinada a la segunda, porque corresponde al poder público, como órgano directivo del Estado, establecer el marco jurídico vigente dentro de su ámbito espacial.

Tomando en cuenta la evolución del Estado moderno en los últimos 150 años, podemos observar la transformación de un Estado abstencionista en un Estado intervencionista, el carácter del cual depende de la doctrina e ideología de los detentadores del poder.

Justamente este carácter doctrinal e ideológico determina si la nacionalización, entendida como transferencia al Estado de los medios de producción y de cambio sirve para salvaguardar cierta esfera donde pueda actuar la iniciativa privada y el interés privado, o por medio de la cual se quiere realizar un nuevo orden sociopolítico, a saber, un orden socialista.

Visto de este punto, podríamos establecer una clasificación de nacionalizaciones: nacionalizaciones dentro de un sistema social, económico y político sustentado por el capitalismo o por el socialismo.

Sea como sea, enfocando más bien el aspecto jurídico-político, nos encontramos con el hecho de que hoy en día la figura jurídica de la nacionalización

ha recibido su debida consagración en la legislación de muchos países, o por medios pacíficos o de la fuerza.

## II. PRECURSORES ANTERIOR A 1917

Las intervenciones económicas del Estado aumentaron a finales del siglo XIX y principios del XX, aún su fin principal fue de crear la infraestructura necesaria para el mejor desarrollo de las actividades industriales y comerciales ejercidas por los particulares. Así fueron creados en muchos países europeos los bancos de emisión, las empresas estatales de ferrocarriles y transportes marítimos.

El ejemplo del desarrollo de los seguros nos podría mostrar en qué grado los elementos prejurídicos llevaron en sí el germen de la idea de nacionalización, que dentro de poco tiempo empujaba hacia su plena realización.

Los seguros, aun a primera vista materia del Derecho Mercantil, afectan por su peculiaridad al equilibrio y bienestar de la sociedad. Así es que el Estado moderno tiene un interés primordial en regular y controlarlos al menos o monopolizarlos en sus propias manos.

En la segunda década del siglo XX tenemos dos casos en que el Estado hizo el intento de nacionalizar los seguros, a decir en Italia y Uruguay. Fue en el mismo año de 1911 cuando en las cámaras respectivas fueron introducidos los sendos proyectos de leyes.

Los dos proyectos encontraron en seguida fuerte oposición, tanto en el interior como en el exterior.<sup>4</sup> La confusión creada, que se trataba en los dos casos de expropiaciones, llevaron a muchos juristas a la conclusión de que fuera procedente la indemnización.<sup>5</sup> En este contexto fue muy discutida la responsabilidad o irresponsabilidad estatal por acto legislativo.<sup>6</sup>

### 1. *La Ley del Monopolio de Seguros en Uruguay, del 27-12-11*

Los dos gobiernos bajo la presidencia de José Batlle y Ordóñez (1903-7 y 1911-15) iniciaron un período constitucional civil que ha durado hasta que el

---

4. Vea Boulanger, François: *Les Nationalisations, en droit international privé comparé*, París, 1975, p. 10.

Clunet en Friedman, S.: *Expropriation in International Law*, London, 1953, p. 150.  
Sayagués Laso, Enrique: *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, Montevideo, 1953, p. 598.

Novoa-Monreal, Eduardo: *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la Ley Internacional*, FCE, México, 1974, p. 64.

5. Rousseau, Charles: *Derecho Internacional Público*, 3ª ed., Edic. Ariel, Barcelona, 1966, pp. 370 y ss.

6. Vea Sayagués Laso, Enrique: *ob. cit.*, pp. 593 y ss.

presidente Bordaberry, bajo la presión de los militares, asumió en 1973 poderes dictatoriales.

Escribe Lambert: "Bajo este régimen el partido colorado ha convertido a Montevideo, por sus reformas de espíritu socialista, en un modelo de *welfare state* que pocos países europeos pueden igualar".<sup>7</sup>

Y Ferguson describe a Batlle como un apasionado de la libertad, la justicia y la igualdad, que "se dispuso a hacerlas realidades para el pueblo del Uruguay".<sup>8</sup>

Fue al comienzo de su segundo período presidencial, el 26-4-11, que se introdujo a la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley del Monopolio de Seguros.<sup>9</sup>

#### A. *Exposición de Motivos*

En el mensaje, firmado por el presidente Batlle y Ordóñez y el Ministro de Hacienda, ingeniero José Serrato,<sup>10</sup> se hace la pertinente exposición de motivos. Los motivos allí enunciados son los siguientes:

1. El interés público.
2. El orden público.
3. Pérdida de riquezas.
4. Elevación de precios.
5. Insuficiencia de reglamentación y fiscalización.

El proyecto no menciona que al crear el monopolio se pagara alguna indemnización. Eso justamente fue la manzana del conflicto entre los que apoyaron el proyecto y sus oponentes, tanto en el Congreso como fuera de él.

#### B. *Exposición de las Compañías de Seguros*

El 15-5-11 exponen los representantes de las compañías aseguradoras y del comercio ante la Cámara de Diputados los inconvenientes de tal monopolio, "persuadidos de que los resultados de esa iniciativa serán frustráneos y adversos a los propósitos fiscales y de difusión de estas instituciones de previsión que pretende servir".<sup>11</sup>

---

7. Lambert, Jacques: *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*. Ed. Ariel, Barcelona y Caracas, 1970, p. 315.

8. Ferguson, J. Halcro: *Las Repúblicas del Río de la Plata*, Biblioteca Universal de Time-Life, México, 1971, p. 106.

9. *El Banco de Seguros*, Imprenta y Casa Editorial "Renacimiento", Librería "Mercurio" de Luis y Manuel Pérez, Montevideo, 1916, pp. 7-13.

10. Fue posteriormente elegido presidente de la República, 1923-27.

11. *El Banco de Seguros, ob. cit.*, p. 17.

No les corresponde, dicen, de "apreciar si dentro de nuestras instituciones liberales cabe la implantación de monopolios industriales, tratándose de negocios entregados en todas partes a la actividad privada y que no presentan ninguna especialidad que los sinde para convertirlos en dependencias de la Administración Pública",<sup>12</sup> pero basándose sobre el artículo 146 de la Constitución, que establece: "Todo habitante del Estado puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria o comercio que le acomode, como no se oponga al bien público o al de los ciudadanos",<sup>13</sup> reclaman indemnización por perjuicios.

Alegan que antes de dar ganancias, las compañías tenían que soportar muchos gastos en su instalación. En lo siguiente destacan las ventajas que ofrecen las compañías privadas y las desventajas de un monopolio estatal.

Ventajas que ofrecen las compañías privadas:

1. Difusión y popularización del seguro.
2. Abaratamiento, diversificación del seguro.
3. Contribución impositiva, patentes y timbres.
4. Lealtad y rapidez.
5. Garantía por co y reaseguros.

Desventajas del monopolio estatal:

1. Morosidad.
2. Restricción de seguros.
3. Petrificación de las tarifas.
4. Fuga de pólizas al exterior.
5. Dificultades jurídicas en caso de siniestros abundantes.
6. Riesgos por falta de co y reaseguros.

Las compañías terminan su exposición en los siguientes términos:

En este país nuevo y de tan alta capacidad rentística, grandes son los horizontes en que puede dilatarse la actividad del Estado con provecho de todos y gloria de sus gobernantes. No se necesita rebuscar las tareas proficuas de la acción oficial. Tampoco está V. H. frente a esas situaciones que obligan a no detenerse ante la fatalidad de las exigencias fiscales. Nada, pues, justificaría la persistencia de esta tentativa peligrosa, y confiadamente esperamos que V.H. no ha de prohijarla, cualquiera sea la consideración que le merezcan por lo general las iniciativas del Poder Ejecutivo, como lo merecen también a los firmantes de esta petición. Es justicia.<sup>14</sup>

12. *Ibidem.*

13. *Ib.*, p. 170.

14. *El Banco de Seguros, ob. cit.*, p. 22.

Firmados por representantes de 27 compañías de seguros y de 90 casas comerciales.

Ya cuatro días antes, el 11-5-11, el representante de la Compañía de Seguros sobre la vida "The Standard Life Assurance Company", Aubrey Bertran Drayton, después de exponer lo beneficiosa que ha sido la actividad de su representada durante los 19 años de existencia en el país y advertir los graves perjuicios que resultaría "si se dictara cualquier ley que restringiera o cancelara «exabrupto» los derechos ya acordados a esta Empresa en la República",<sup>15</sup> termina expresando:

...suplico se tenga por presentada la muy respetuosa pero decidida protesta que formulo contra semejante propósito, en la parte que pudiera lesionar directamente los intereses cuya representación desempeño y destruir la posición que esta Compañía se ha conquistado, así como los derechos adquiridos, que deseo desde ya dejar expresamente a salvo.<sup>16</sup>

### C. Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara

El día 10 de julio de 1911 dicha comisión presentó su informe a la cámara. Entre sus siete miembros había dos votos discordes.<sup>17</sup>

Relata primero que al principio, habiendo ciertas dudas, se le había entregado al Ministro de Hacienda un cuestionario referente entre, otros puntos, a lo siguiente:

1. ¿Procedencia de indemnización?
2. ¿Las operaciones de seguros atentan o se oponen al bien público?
3. ¿El monopolio, un atentado a la libertad de contratación?

El Ministro, citando al Fiscal General del Gobierno, doctor Luis Varela, niega la primera cuestión. La parte decisiva de la opinión del Fiscal General dice:

El verdadero motivo por el cual los perjuicios que causan las leyes no dan lugar a indemnización alguna, cuando aquéllas no disponen lo contrario, es porque imponiéndose a todos como la expresión verdadera del derecho, ni los particulares pueden pretender ni los jueces acordar más de lo que ellas conceden. En otros términos, las leyes nuevas modifican o extinguen derechos que las leyes anteriores reconocían, pero no violan un derecho preexistente, porque ese derecho ha dejado de existir, o ser como era, desde que la ley nueva lo ha extinguido o modificado. El derecho, que si no tiene origen tiene por lo menos su eficacia en la ley, no puede existir eficazmente sino con ésta y según ésta. Extinguida o modificada la ley, se extingue o modifica con ella el derecho que amparaba.<sup>18</sup>

15. *Ib.*, p. 26.

16. *Ibidem.*

17. *Ib.*, pp. 29-80.

18. *El Banco de Seguros, ob. cit.*, p. 34.

A la segunda pregunta contesta, "que a juicio del Poder Ejecutivo la forma actual en que se practican los seguros por las compañías privadas es contraria al interés público".<sup>19</sup>

En cuanto al tercer punto, admite que el proyecto de ley "es contrario a la libertad de contratar, pero que tal limitación de libertad está justificada por una necesidad superior de orden moral, que compensa a la sociedad con un bien mayor al beneficio que le quita".<sup>20</sup> Además, en operaciones como las de seguros, la libertad de contratación es un mito, porque de hecho existe ya un monopolio formado por las compañías privadas especializadas en seguros de incendio.

En lo siguiente, la Comisión destaca en sus Consideraciones Generales<sup>21</sup> el fundamento moral del proyecto, se extiende sobre la temática de los monopolios<sup>22</sup> y el monopolio de los Seguros<sup>23</sup> y por último presenta un proyecto sustitutivo que propone algunas modificaciones muy ligeras al proyecto del Poder Ejecutivo:<sup>24</sup>

1. Artículo 1 concreta los seguros sujetos al monopolio en los de vida, incendios y accidentes del trabajo.
2. Artículo 4 prolonga hasta cuatro meses (antes 1 mes) el plazo acordado para la inscripción de los contratos.
3. Artículo 9 aumenta el capital del Banco de dos a tres millones de pesos.
4. Artículo 21 prevé cinco y no siete miembros para el Directorio del Banco.
5. Artículo 19 establece el arbitraje para la liquidación de siniestros de incendio.

#### D. *Discusión General del Proyecto en la Cámara*

La discusión general comenzó el 17 de agosto de 1911 y terminó el día 7 de octubre de 1911. Intervinieron como principales oradores siete diputados y el Ministro de Hacienda, Ing<sup>o</sup> José Serrato.

Comienza el debate el diputado Zorrilla. Se opone al proyecto "por su plan económico y por su tendencia netamente socialista"<sup>25</sup> y propone un monopolio en seguros de accidentes del trabajo, con carácter obligatorio. Este proyecto lo retira más adelante.<sup>26</sup>

19. *Ib.*, p. 43.

20. *Ib.*, p. 44.

21. *Ib.*, pp. 47 y 48.

22. *Ib.*, pp. 48-51.

23. *Ib.*, pp. 51-56.

24. *Ib.*, pp. 56-63.

25. *El Banco de Seguros, ob. cit.*, p. 84.

26. *Ib.*, p. 92.

El diputado Amézaga, uno de los principales oradores, aún dispuesto a dar su voto favorable al proyecto en la discusión general, por considerar que se introduce un principio justo, que "tiende a la realización de uno de los fines más importantes de la sociedad",<sup>27</sup> sostiene la tesis de la responsabilidad del Estado y de que como consecuencia proceda la indemnización.<sup>28</sup>

Dice sobre la evolución de la idea de la responsabilidad del Estado:

El soberano, que es el Parlamento, hace la ley. Esa ley es la expresión de la soberanía popular y es la expresión del derecho, y por consiguiente no puede hacer daño a nadie ni puede haber lugar a una acción de responsabilidad.

Pero como se comprende, estos principios han podido tener su aplicación mientras el Estado ha limitado sus funciones a las funciones primordiales de administrar justicia y de guardar el orden; pero cuando el Estado ha empezado a extender los horizontes de su actividad; cuando el Estado ha abandonado su función única de juez y de gendarme para convertirse en un industrial y para entrar a explotar las industrias en beneficio propio, en este momento nacen principios nuevos que tienen, precisamente, que ser distintos.

No es posible que el Estado se ampare en su carácter de soberano para consumir una explotación; y menos es posible que toda la colectividad, que toda la sociedad, aproveche, en beneficio propio de una industria próspera explotada en ese momento por muchos particulares, sin indemnizar a estos particulares, que son los menos, los perjuicios que les causa con este acto.<sup>29</sup>

En su segunda intervención, el 23 y 26 de septiembre de 1911, reitera sus argumentos en pro de la indemnización por principios de equidad y justicia y discute dos problemas:

Un problema de ciencia legislativa y un problema de interpretación jurídica. El primero consistió en determinar si el Cuerpo Legislativo, por una disposición expresa en la ley, debe acordar o debe negar a las compañías de seguros el derecho de obtener una indemnización en razón de los perjuicios que sufren con el monopolio; y el segundo problema, que fue el que primitivamente se planteó, consiste en determinar si el silencio de la ley debe ser interpretado como una negativa del legislador para acordar indemnización, o en otras palabras, si no diciendo nada la ley, como no dice el proyecto en discusión, los tribunales tienen la facultad de apreciar, según su criterio, las circunstancias y acordar a las compañías o no una indemnización, según consideren esta indemnización justa o injusta.<sup>30</sup>

---

27. *Ib.*, p. 96.

28. *Ib.*, pp. 95-122.

29. *Ib.*, p. 104.

30. *Ib.*, p. 313.

En cuanto al primer problema, Amézaga no ve ningún impedimento de que el legislador lo dispone expresamente, y en cuanto al segundo, llega a la conclusión de que los tribunales sí pueden decidir sobre la procedencia de indemnización. Para fundamentar sus argumentos cita extensamente al doctor Rodolfo Sayagués Laso, catedrático de Derecho Administrativo, que sostiene la tesis de la responsabilidad del Estado.<sup>31</sup>

Los diputados Vidal y Paullier, miembros de la Comisión de Hacienda, expresan su oposición al proyecto, alegando que el Estado no sabe administrar bien, que el negocio de seguros de incendios encierra muchos peligros y que las indemnizaciones por pagar, causarían grandes gastos.<sup>32</sup>

El diputado Cosío, miembro informante de la Comisión, declara en el debate del 7 de septiembre, "que no corresponde indemnización, y... que no corresponde tampoco que se apele a los Tribunales después de sancionada la ley de monopolios de seguros para gestionar la indemnización".<sup>33</sup>

El Ministro de Hacienda, Ing<sup>o</sup> José Serrato, interviene dos veces en el debate. La primera intervención se extiende sobre tres sesiones de la Cámara. Primero rechaza la acusación de que el proyecto de ley se enmarca dentro de la escuela del socialismo y explica:

Porque si por socialismo se entiende el mejoramiento de las clases obreras y trabajadoras, tendiendo a elevar su cultura, sus medios de existencia, y su dignidad humana, si se entiende también el procurar a la sociedad una distribución más racional de la riqueza, si por socialismo se entiende defender y buscar de mejorar ese gran valor económico que se llama hombre —y sin el cual no hay progresos ni adelantos—, en este caso este proyecto es netamente socialista; pero si por socialismo o por aspiración socialista inmediata se entiende la desaparición de la propiedad individual, si por socialismo se entiende la apropiación de todos los medios de producción, yo digo, entonces, que este proyecto no ha sido inspirado en las ideas de esa escuela.<sup>34</sup>

Destaca en lo siguiente que la libertad y el derecho de libertad tienen que estar sujetos a una función social,<sup>35</sup> y rechazando los argumentos del diputado Amézaga en cuanto a la procedencia de indemnización, declara que los artículos 130, 144 y 146 de la Constitución no son aplicables, porque en el caso del monopolio de seguros no se trata de expropiación: "...el caso de los seguros no regula, no tiene relación ninguna con ese asunto, puesto que no se trata de

---

31. *El Banco...*, *ob. cit.*, pp. 315 y ss.; pp. 337 y ss.

32. *Ib.*, pp. 123 y ss.; pp. 129.

33. *Ib.*, p. 147.

34. *Ib.*, p. 151.

35. *Ib.*, pp. 156 y ss.

expropiar nada, el Estado no saca nada; sacaría, expropiaría y tendría la obligación de indemnizar, en el caso de que las compañías le hicieran el traspaso de sus carteras".<sup>36</sup>

El Ministro fundamenta entonces el proyecto en los siguientes términos:

El 146 (artículo de la Constitución, autor) determina que: "Todo habitante del Estado puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria o comercio que le acomode, como no se oponga al bien público o al de los ciudadanos". Resulta entonces que esa libertad de industria, esa libertad de trabajo, tiene una condición: la Constitución ha establecido una limitación a la libertad de industria, a la libertad de trabajo.

¿Cuál es esa condición? La condición es que el régimen del trabajo no se oponga al bien público o al de los ciudadanos.

¿Quién es el árbitro para establecer si determinado ejercicio de una industria se opone o no al bien público o al de los ciudadanos? Nadie podrá negar que el juez único que ha de apreciar cuando esa condición aparece, es la Asamblea Legislativa; es el soberano, el que determina si una industria en la forma que se ejerce, es contraria o no al interés público.

Pues bien, *este proyecto de ley se funda precisamente en considerar que el ejercicio de la industria de seguros es contrario al interés público, es contrario al bien de los ciudadanos* (subrayados por el autor), porque faltan en ese régimen garantías efectivas, porque el ahorro nacional, al alejarse del país para ser financiado fuera del territorio, conspira, en cierto modo, contra el bien general. Es precisamente fundado en este criterio, que el proyecto ha sido concebido; y siendo juez soberano la Asamblea para determinar cuándo esa condición limitativa se produce, quiere decir que llegado ese momento, la libertad de trabajo queda restringida o prohibida. Lo que domina es el interés público, es el bien de los ciudadanos.<sup>37</sup>

Al finalizar la sesión del 7 de septiembre, el Ministro hace referencia a la procedencia o no de indemnización, y dice:

Entiendo que cuando la ley en este caso del monopolio de seguros, no establece que hay lugar a indemnización, estamos en el caso de aplicar rigurosamente la doctrina de la irresponsabilidad del Estado.

Para que haya responsabilidad, para que los Tribunales de nuestro país puedan entender en los juicios que pudieran iniciarse, debiera la ley establecerlo de una manera expresa. No haciéndolo así, no tienen competencia para actuar.<sup>38</sup>

En la sesión del 9 de septiembre, el Ministro explica las razones especiales particulares que fundamentan el monopolio: que son de carácter moral y econó-

36. *Ib.*, pp. 169 y s.

37. *El Banco...*, *ob. cit.*, p. 170.

38. *Ib.*, p. 176.

mico, que es la función social que tiene que cumplir el Estado.<sup>39</sup> Y en la sesión del 12 del mismo mes argumenta que de hecho la libertad de contratación y de trabajo no existen en el régimen actual de los seguros y la mejor forma de resolver este asunto fuera la creación del monopolio de seguros.<sup>40</sup>

Las cuatro sesiones siguientes tocan a un ferviente opositor al proyecto, al diputado Massera. A él interesa sobre todo lo pragmático y pregunta:

¿Conviene o no conviene al país el monopolio de los seguros por el Estado, fueren cuales fueren las doctrinas en que pueda apoyarse este sistema, fuere cual fuere el resultado de la evolución social a este proyecto?... Yo no pregunto sino: ¿es bueno? ¿es malo? ¿qué resultados va a producir para nuestro país? <sup>41</sup>

Según él, el proyecto plantea una clara violación del artículo 144 de la Constitución, que dice: "El derecho de propiedad es sagrado e inviolable: a nadie podrá privarse de ella sino conforme a la ley. En el caso de necesitar la Nación la propiedad particular de algún individuo para destinarla a usos públicos, recibirá éste del Tesoro Nacional una justa compensación".<sup>42</sup> Sostiene que en el proyecto hay un interés fiscal personal del Estado: "El hecho de sustituirse el Estado a los particulares para apropiarse en beneficio suyo de lo que pertenecía a ellos, es precisamente lo que obliga a la indemnización".<sup>43</sup> Las compañías han tenido, según él, muchos gastos para instalarse. Cita a este efecto a los profesores italianos Rocco y Vivante para demostrar que el monopolio conllevará perjuicios tanto a las compañías de seguros, al Estado y a los propios asegurados.<sup>44</sup>

Massera pregunta en la sesión del 19 de setiembre, por qué no se inserta un artículo en los términos siguientes: "Las compañías de seguros no tienen derecho a indemnización alguna por causa del monopolio".<sup>45</sup> El gobierno teme que equivaldría a una denegación de justicia. Como hay perjuicios, hay que dejar abiertas las puertas de la justicia.

En su segunda intervención, el día 5 de octubre, el Ministro contesta y refuta al diputado Massera, sobre todo referente a las facultades del Cuerpo Legislativo, a lo cual el 7 del mismo mes contesta el diputado Masera entre otras cosas:

Es cierto que podrá sostenerse constitucionalmente que no hay el recurso de inconstitucionalidad contra una ley; podrá discutirse, fundado en los

39. *Ib.*, pp. 176 y ss.

40. *Ib.*, pp. 203 y ss.

41. *El Banco...*, *ob. cit.*, p. 229.

42. *Ib.*, p. 235.

43. *Ib.*, p. 249.

44. *Ib.*, pp. 259-280.

45. *Ib.*, p. 286.

principios que se quiera, que no hay una valla material para impedirle al Cuerpo Legislativo que haga lo que se le antoje; pero lo que yo censuro y lo que critico con todas mis energías, es que se establezca esa doctrina como una doctrina de deber, que el Cuerpo Legislativo deba hacer eso, solamente porque puede hacerlo.<sup>46</sup>

El diputado Frugoni, socialista, basándose sobre la doctrina marxista socialista, apoya el proyecto como un paso adelante hacia la realización de una sociedad más justa y mejor, y niega cualquier forma de indemnización.<sup>47</sup>

El diputado Ramasso, miembro del directorio de una compañía de seguros, se declara a favor del proyecto, porque el Estado puede realizar así mejor su objetivo de servir al Bien Común.<sup>48</sup>

El último orador en la discusión general es el diputado Díaz, que destaca que las reformas tendientes a mejorar la cultura deberían tener preferencia, pero no obstante saluda la iniciativa de esta ley, que sirve al mejoramiento económico de las clases populares.<sup>49</sup>

#### E. *Discusión particular*

El 19 de octubre de 1911 comenzó la discusión particular del proyecto. El diputado Díaz toma nuevamente la palabra para refutar a los diputados Massera y Amézaga.<sup>50</sup>

El proyecto en la versión sustitutiva se sanciona el día 24 de octubre de 1911, con sólo pocas modificaciones. Estas son:

1. Artículo 8. El Banco de Seguros puede realizar todos los seguros previstos en la ley antes de que el Estado los monopolice por decreto.
2. En el artículo 21 se fijan los sueldos del directorio, y se restablece el número del directorio original: 1 presidente y 6 vocales.
3. Una disposición transitoria (Art. 29), que dice:

“Desde la promulgación de esta ley queda prohibido el establecimiento, así como el funcionamiento de nuevas compañías, sociedades o agencias de seguros que operen en los riesgos que se declaran monopolio del Estado. Las que hicieren otras clases de seguros sólo serán autorizadas por el Poder Ejecutivo, previo reconocimiento que harán ellas mismas del carácter precario de su funcionamiento”.<sup>51</sup>

---

46. *Ib.*, p. 402.

47. *El Banco...*, *ob. cit.*, pp. 405-440.

48. *Ib.*, pp. 440-449.

49. *Ib.*, pp. 449-463.

50. *Ib.*, pp. 485-534.

51. *Ib.*, p. 593.

#### F. *El Proyecto en el Senado*

El 27 de noviembre de 1911 presenta la Comisión de Hacienda del Senado su favorable informe.<sup>52</sup> El 11 de diciembre entra el Senado en discusión general y particular del proyecto. Los sueldos del directorio quedan rebajados, pero el 18 del mismo mes en la segunda discusión quedan restablecidos los acordados por la Cámara. Las demás modificaciones son de forma.<sup>53</sup>

#### G. *Sanción del Proyecto de Ley y creación del Banco*

El 26 de diciembre de 1911 aprueba la Cámara las modificaciones hechas por el Senado y el 27 de diciembre de 1911 se pone el Cúmplase a la ley.<sup>54</sup>

El 11 de enero de 1912 se constituye el Directorio del Banco de Seguros, que toma posesión el 15 de enero.<sup>55</sup> Presidente es nombrado un joven banquero, Luis J. Supervielle. Los vocales son todos hombres experimentados en el mundo del comercio y de las finanzas.<sup>56</sup>

El 31 de enero se dicta el Reglamento General del Banco.<sup>57</sup>

El 1º de marzo inicia el Banco sus operaciones. La inauguración oficial se celebra el 17 de mayo.<sup>58</sup>

#### H. *Las Operaciones del Banco*

En el año 1912 el Banco de Seguros se inicia en seguros de incendio, accidentes del trabajo, granizos, automóviles, vida humana y de animales.

En el año 1913 adquiere las carteras de varias compañías privadas de seguros de accidentes del trabajo, cristales, espejos y vidrios, y se convierte de hecho en el único asegurador.

El 4 de abril de 1914 el Directorio del Banco solicita al Ministerio de Hacienda, de decretar monopolio del Estado el seguro contra accidentes del trabajo, hecho que se efectúa el 8 de abril de 1914.<sup>59</sup>

Los primeros cuatro años de actividades muestran una creciente participación del Banco en el negocio de los seguros:

---

52. *Ib.*, pp. 541-550.

53. *Ib.*, pp. 551-584.

54. *El Banco...*, *ob. cit.*, pp. 585 y ss.

55. *Ib.*, p. 605.

56. *Ib.*, pp. 605-614.

57. *Ib.*, p. 597.

58. *Ib.*, p. 614.

59. *Ib.*, pp. 623-625.

De la producción total de seguros corresponde al Banco en los años 1912: 17,64 por ciento; 1913: 34,84 por ciento; 1914: 37,76 por ciento, y 1915: 41,77 por ciento.<sup>60</sup>

### I. *La intervención extranjera*

En realidad, se produjo una presión diplomática por parte del gobierno británico, que fue objeto de discusión en la Cámara.<sup>61</sup> Según el diputado Amézaga, se trataba de una nota confidencial a la Cancillería uruguaya, manifestando que se dispone a apoyar las reclamaciones de daños y perjuicios que presenten las compañías de seguros de su nacionalidad.<sup>62</sup>

El Ministro de Hacienda declaró al respecto de que según su entendido "esa nota, o más bien esta carta, por su forma, se dirige al señor Ministro de Relaciones Exteriores, su amigo personal. . . en su dirección y en su texto, por diferentes veces, se repite que espera que el amigo y Ministro aprecie las consideraciones y observaciones que hace por medio de su gobierno, en vista del proyecto sobre seguros en discusión. Y respecto a la cuestión de fondo, hace presente que, en el caso de sancionarse el proyecto de monopolio en la forma presentada, eso dará lugar, probablemente, a reclamaciones de carácter legal y diplomático".<sup>63</sup>

Fischer Williams escribe en el *British Yearbook*, 1928:

Las objeciones británicas se basaron sobre los supuestos generales de que la medida involucraba la expropiación sin indemnización de las compañías británicas de seguros; que las compañías británicas de seguros habían gastado mucho dinero en la creación y difusión de seguros, objetos de la ley; que solamente continuando sus negocios pudieran recuperar los gastos hechos en el pasado; que bajo el proyecto todos los valores de las compañías del tipo *good will* se destruyeran; y que la medida propuesta por el gobierno uruguayo por ende tuviese un carácter confiscatorio.<sup>64</sup>

Según el Ministro de Hacienda, el Ministro de Relaciones Exteriores debe "haber contestado ya esa nota: no se acepta, como es natural, la doctrina de que, sancionado el proyecto de monopolio, pueda ello dar lugar a reclamación de especie alguna; pero esa nota tiene también el mismo carácter de amistad que la del señor Ministro de Inglaterra. . .".<sup>65</sup>

60. *Ib.*, p. 673.

61. Véase intervenciones de Amézaga, pp. 107 y ss.; Zorrilla, p. 142; Ministro de Hacienda, p. 144; Paullier, pp. 131 y s.; Massera, pp. 286 y 312; Ramaso, p. 443; Díaz, pp. 457 y s., en *El Banco de Seguros*, *ob. cit.*

62. Amézaga, p. 107.

63. P. 144.

64. Fischer Williams, John: "International Law and the Property of Aliens", en *The British Yearbook of International Law*, 1928, London, p. 4.

65. Ministro, p. 144, en *El Banco de Seguros*, *ob. cit.*

Los hechos —aprobación y promulgación de la ley— muestran que ni es correcto lo que dice Friedman referente a la ley de monopolio de seguros:

Bajo la presión del gobierno británico, el gobierno de Uruguay fue obligado a intervenir en favor de las compañías británicas y de retener su consentimiento a una ley que ya fue sancionada por las dos cámaras del Parlamento uruguayo. Por eso el monopolio no fue establecido.<sup>66</sup>

ni lo que dice Vitta en la *Rivista di Diritto Internazionale*, 1953:

Il Ministro di Gran Bretagna intervenue a favore delle compagnie d'assicurazione inglesi, formulando riserve per el caso che il progetto fosse divenuto legge e dichiarando che la pretesa ad indemnità delle compagnie spossessate sarebbe stata sostenuta diplomaticamente. In conseguenza di tali demarches l'Uruguay si astenne dal far diventare legge il suddetto progetto.<sup>67</sup>

Cierto es que había estas protestas y que los monopolios fueron decretados sólo gradualmente y en algunos renglones. Por ejemplo, como más arriba anotado, el monopolio de seguros contra accidentes de trabajo fue decretado el 4 de abril de 1914, cuando el Banco de Seguros ya se había constituido como único asegurador por medio de adquisición de las carteras de las compañías privadas.

Las causas por el retardo probablemente han sido dos: la mencionada intervención británica combinada con la resistencia dentro del Uruguay y el suficiente y creciente negocio que estaba haciendo el Banco de Seguros desde su inicio, sin necesidad de monopolio.

Pero la ley en sí fue aprobada y promulgada. El profesor Enrique Sayagués Laso dice al respecto:

La ley nada estableció sobre las indemnizaciones y la cuestión no llegó a la vía judicial porque, al permitirse a las compañías particulares existentes continuar trabajando, aunque en forma precaria, se evitó que se produjeran perjuicios. Posteriormente, el monopolio se implantó gradualmente en algunos renglones, adquiriendo el Banco las carteras de las compañías que todavía actuaban.<sup>68</sup>

Pero esto estaba previsto, tanto en el proyecto del Poder Ejecutivo como en la ley sancionada. Al efecto se transcribe el artículo 2, que es idéntico en los dos casos:

---

66. Friedman, S.: *Expropriation in International Law*, cit.

67. Vitta, Edoardo: "Espropriazione e Nazionalizzazione nel Diritto Internazionale", en *Rivista di Diritto Internazionale*, Roma, 1953, p. 126.

68. Sayagués Laso, E.: *ob. cit.*, pp. 598 y s.

El Poder Ejecutivo fijará por decreto para cada clase de seguros la fecha en que empezará a hacerse efectivo el monopolio. Mientras tanto las compañías, sociedades y agencias que hacen actualmente operaciones de seguros, que son objeto de este monopolio, podrán continuar funcionando con carácter provisorio.<sup>69</sup>

## 2. *La creación del Instituto Nacional de Seguros por la Ley del 4 de abril de 1912, en Italia*

Mucha más notoriedad tenía el proyecto de un monopolio en Italia, por tratarse de un país europeo bastante importante.

Enrique Sayagués Laso escribe en el *Tratado de Derecho Administrativo*:

En Italia, la cuestión de la responsabilidad del estado por acto legislativo tuvo cierta notoriedad en 1903, a consecuencia de la ley que autorizó la municipalización de una serie de actividades, y más tarde, en 1912, con la implantación del monopolio de seguros.<sup>70</sup>

En efecto, se trataba sólo del monopolio de los seguros de vida en manos del Instituto Nazionale di Assicurazioni. El proyecto fue introducido en junio de 1911, bajo el gobierno de Giolitti, por el Ministro de Agricultura, Industria y Comercio, Nitti. El artículo 2º del proyecto niega expresamente cualquier forma de indemnización a las compañías privadas.<sup>71</sup>

Muchas de ellas eran extranjeras; según Friedman, más de dos quintas partes.<sup>72</sup> No es de sorprender, pues, que suscitó la más ferviente oposición interna y externa.

Según el diputado uruguayo Massera, encontró manifestaciones en contra de todas las cámaras de comercio del país.<sup>73</sup> Las compañías enlistaron el apoyo de los juristas más famosos de aquella época. Clunet dio una opinión en favor de la indemnización. Expresaron su acuerdo los juristas M. Anzilotti, M. M. T. C. M. Asser, von Bar, T. E. Holland, Gabba, Lammasch, Lyon-Caen, Touguin y Albéric Rollin. Los gobiernos de Austria-Hungría, Gran Bretaña, Francia, Alemania y Estados Unidos protestaron.<sup>74</sup> Pero el gobierno italiano quedó firme, rechazando las protestas y afirmando su derecho de soberanía en organizar su sistema interno

---

69. *El Banco...*, *ob. cit.*, pp. 10 y 589.

70. Sayagués Laso, E.: *ob. cit.*, p. 597.

71. *Gazetta Uffiziale*, 22 de abril, 1922, en *Supplemento Legislative*, 1912, pp. 179 y ss.

72. Friedman: *ob. cit.*, p. 53.

73. Massera: en *El Banco...*, *ob. cit.*, p. 230.

74. Compare Fischer, Williams: *ob. cit.*, p. 3; Sayagués Laso, E.: *ob. cit.*, p. 597; Friedman: *ob. cit.*, p. 53.

de propiedad. Lo único que se consiguió fue, de que se concedió diez años a las compañías privadas para liquidar sus negocios.<sup>75</sup>

El caso de Italia reveló, escribe Fischer Williams,

un conflicto agudo de opinión entre muchos juristas eminentes y el gobierno de una gran potencia en asuntos de derecho internacional. Basado sobre teorías positivistas de derecho, el desacuerdo de una gran potencia podría seguramente poner en duda la autoridad de una doctrina por establecerse (derecho a indemnización, nota del autor); inaplicable a la potencia que la rechaza, la doctrina necesitaría el apoyo expreso de otras potencias para que sea derecho para ellas. Y en caso de que no seamos discípulos de la posición positivista extremista y estaríamos dispuestos de admitir que doctrinas justificadas por "la razón de la cosa" forman parte del derecho internacional, sin necesidad de acuerdo expreso, el hecho de que un país altamente civilizado tiene sus propios puntos de vista referente a "la razón de la cosa", debe restar confianza con la cual una doctrina es reclamada como autoevidente.<sup>76</sup>

Como en el caso de Uruguay, el Instituto Nacional de Seguros se convirtió en un fuerte competidor de las compañías privadas, y así de hecho el monopolio no se estableció.<sup>77</sup> El monopolio fue derogado por la ley con fecha 29 de abril de 1923.<sup>78</sup>

### III. LAS PRIMERAS NACIONALIZACIONES

Aunque había estos actos legislativos (véase capítulo anterior), inspirados en la idea de la nacionalización anterior al 1917, es exactamente en este año 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".<sup>79</sup>

#### 1. México

La Constitución del 5 de febrero de 1917 dispone en el párrafo primero del artículo 27:

... la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha

75. *Gazzeta, cit.*, 29, *ob. cit.*; vea Fischer, Williams: *ob. cit.*, p. 3; Vitta: *ob. cit.*, p. 126, y Friedman: *ob. cit.*, p. 53.

76. Fischer, Williams: *ob. cit.*, pp. 3 y s.

77. *Compare ib.*, p. 3.

78. Nota de pie N° 3, en Sayagués Laso, E.: *ob. cit.*, p. 597.

79. Katarov: *ob. cit.*, p. 47.

tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.<sup>80</sup>

A continuación dice en el tercer párrafo:

...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.<sup>81</sup>

Los sectores en que se aplicaron tales principios fueron, sobre todo, la agricultura y el petróleo.

El caso de México se trata detalladamente en otro trabajo.

## 2. *La Unión Soviética*

La Revolución de Octubre de 1917 en Rusia y su victoria determinaron el camino que tomaron las nacionalizaciones en la Unión Soviética.<sup>82</sup>

1. Nacionalización de la tierra, decreto del 8-11-1917; concluye con el decreto del 19-2-1918.
2. Nacionalización parcial de la industria, decreto del 27-11-1917.
3. Nacionalización de los bancos, decreto del 17-12-1917.
4. Nacionalización de la flota comercial, decreto del 26-1-18.
5. Nacionalización de las grandes empresas, decreto del 28-6-1918.
6. Nacionalización de seguros, decreto del 28-11-1918.
7. Nacionalización integral, decreto del 28-11-1918.
8. Monopolio del Estado del Comercio Exterior, decreto del 18-4-1918.

Un intervalo presenta la llamada Nueva Política Económica (NEP) entre los años 1922 y 1929, hasta que el nuevo sistema socialista se consagra en la Constitución de 1936, el artículo 4º de la cual establece:

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.<sup>83</sup>

80. *Ib.*, pp. 58 y s.

81. *Ib.*, pp. 58 y s.

82. Véase Katzarov: *ob. cit.*, pp. 61 y ss.

83. Katzarov, *ob. cit.*, p. 63, nota de pie N° 77.

La Constitución distingue cuatro tipos de propiedad:

1. Propiedad de Estado (Arts. 5º y 6º).
2. Propiedad cooperativa (Art. 7º).
3. Propiedad privada (Art. 9º).
4. Propiedad personal (Art. 10).

También el caso de la Unión Soviética se trata en un trabajo aparte.

#### IV. EXPERIENCIAS PROVISORIAS

Aquí se presentan los casos de dos países, en los cuales las nacionalizaciones no perduraron en el tiempo o quedaron en mero pronunciamiento.

1. *Alemania: La Constitución de Weimar, del 11 de agosto de 1919*<sup>84</sup>

Ya en el preámbulo se postula, entre otras cosas, fomentar el progreso social. Ahora bien, la Constitución de Weimar no habla de nacionalización, sino introduce el término socialización (*Vergesellschaftung*).

El artículo 7º, ordinal 13, dice:

El imperio (Reich) tiene poder legislativo sobre la socialización de recursos naturales y de empresas económicas, y también sobre la producción, elaboración, distribución y regulación de precios de los bienes económicos para la economía colectiva (*Gemeinwirtschaft*).

El artículo 89 establece la nacionalización de los ferrocarriles:

Es función del Reich de adquirir los ferrocarriles en servicio del transporte general y de administrarlos en una entidad de transporte. Los derechos de los Länder, de adquirir ferrocarriles privados, hay que traspasarlos al Reich a su petición.

La misma cosa dice el artículo 97 respecto a las vías fluviales y de canales.

La misma Constitución establece como fecha tope de estas adquisiciones el 1º de abril de 1921 (Art. 171).

El capítulo cinco de la Constitución dedica todos sus quince artículos a la vida económica. Los más importantes son:

Artículo 153 respecto a la propiedad, donde dice entre otras cosas:

La propiedad se garantiza por medio de esta Constitución. Su contenido y sus limitaciones resultan de las leyes. . . La propiedad obliga. Su uso debe servir asimismo al bien común.

84. *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11-8-1919*, Reclam, Stuttgart, 1964 (La Constitución del Reich Alemán).

Artículo 156 dice respecto a la socialización:

El Reich puede traspasar en propiedad colectiva por medio de una ley, sin menoscabo de indemnización, ...las empresas económicas privadas aptas para la socialización...

En lo siguiente concede al Estado una amplia intervención en el quehacer económico:

Artículo 165 prevé una participación de los obreros y empleados a nivel de gestión de empresas y a nivel institucional-oficial por medio de la creación de Consejos de Empresas de Distritos y del Reich que por su parte integrarán juntos con otros grupos económicos los Consejos Económicos Distritales y del Reich, con competencia de ser consultados en cuanto a proyectos de leyes socio-económicos, de introducirlos ante el gobierno y facultades de controles y de administración.

Aunque fue aprobada más tarde (23-2-19) la llamada Ley de Socialización, la realidad política impidió la realización de los postulados constitucionales, aparte de los sectores de la electrificación, de la industria de la potasa, de transporte de gas y de agua y de los ferrocarriles.<sup>85</sup>

Más tarde, después de asumir el poder Hitler, el nuevo régimen dictatorial ciertamente estaba influenciado por la idea de nacionalización en cuanto a su actitud hacia la propiedad privada, pero la utilizaba para sus fines sectarios; y posteriormente bajo las necesidades que dictaba la guerra.

Justamente el auge y la caída de la dictadura hitleriana son las causas por la cual la nacionalización prevista en la Constitución de Weimar queda una experiencia provisoria.

Después de la guerra más bien se inició una tendencia a la privatización, como en los ejemplos de las fábricas de Volkswagen y VEBA.<sup>86</sup>

No obstante, la nueva Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, del 23 de mayo de 1949, mantiene la institución jurídica de la socialización:

Artículo 15. Con fines de socialización y mediante una ley que establezca el modo y el monto de la indemnización, la tierra y el suelo, las riquezas naturales y los medios de producción podrán ser convertidos en propiedad colectiva o en otras formas de economía colectiva...<sup>87</sup>

---

85. Véase, también, Katzarov: *ob. cit.*, pp. 64 y ss.

86. VEBA: Vereinigte Elektrizitäts, und Bergwerks AG: Fábricas Unidas de Electricidad y Minas, C.A.

87. Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, Essen, 1974.

Mientras tanto, en la otra parte de Alemania, en la República Democrática Alemana, se ha implantado el sistema socialista al estilo de la Unión Soviética.

## 2. España: Constitución política del 9 de diciembre de 1931<sup>88</sup>

La Constitución de 1931 adoptó igualmente un punto de vista jurídicamente nuevo en cuanto a los medios para realizar la socialización en la vida económica. En la Constitución se destacan los siguientes artículos:

Artículo 15. Corresponde al Estado español la legislación sobre las siguientes materias:

- 2<sup>a</sup> Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
- 5<sup>a</sup> Régimen minero y bases mínimas sobre montes, agricultura, y ganadería, en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional.
- 6<sup>a</sup> Ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse.
- 8<sup>a</sup> Régimen de seguros generales y sociales.
- 11<sup>a</sup> Derecho de expropiación, salvo siempre la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares.
- 12<sup>a</sup> Socialización de riquezas naturales y empresas económicas, delimitándose por la legislación la propiedad y las facultades del Estado y de las regiones.

Artículo 26, 6<sup>a</sup> ... Los bienes de las Ordenes religiosas podrán ser nacionalizados.

Artículo 33. Toda persona es libre de elegir profesión. Se reconoce la libertad de industria y comercio, salvo las limitaciones que, por motivos económicos y sociales de interés general, impongan las leyes.

Artículo 44. Toda riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes.

— La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de *expropiación forzosa* por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes.

— Con los mismos requisitos *la propiedad podrá ser socializada*.

— Los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común pueden ser *nacionalizados* en los casos en que la necesidad social así lo exija.

---

88. Alcubilla, Marcelo Martínez: *Boletín Jurídico-Administrativo*, Apéndice de 1931, Madrid, 1931, pp. 863 y ss.

— El Estado podrá *intervenir* por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional.

— En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes. (Subrayados por el autor).

En el caso de España, los acontecimientos que desembocaron en la Guerra Civil (1936-39), convirtieron las disposiciones en algo transitorio.

Los únicos casos encontrados de aplicación de las normas arriba anotadas, han sido:

El Reglamento de la Comisaría de Parques Nacionales, decretado el 13 de abril de 1934,<sup>89</sup> y la Ley de Fabricación de Combustibles y Derivados en España, del 22 de octubre de 1935.<sup>90</sup>

## V. CONCLUSIÓN

Hemos visto a lo largo de estos capítulos la evolución de la idea de la nacionalización y su simultánea realización, que en unos casos quedó en reformas dentro del sistema social, económico y político vigente, en otros, las nacionalizaciones resultaron provisorias por un cambio político reaccionario, y en terceros se llevaron a cabo mediante un proceso violento de revolución profunda.

Queda en todo caso como hecho, que desde entonces la nacionalización, como figura jurídica, ha encontrado un lugar importante en la legislación de numerosos países, contribuyendo así al cambio de la doctrina tradicional sobre la propiedad.

## BIBLIOGRAFIA

DIE VERFASSUNG DES DEUTSCHEN REICHS vom 11-8-1919 (La Constitución del Imperio Alemán), Reclam, Stuttgart, 1964.

EL BANCO DE SEGUROS: Imprenta y Casa Editorial "Renacimiento". Librería "Mercurio", de Luis y Manuel Pérez, Montevideo, 1916.

GAZZETA UFFICIALE: 22 de abril, 1922, en *Supplemento Legislativo*, 1912.

LEY FUNDAMENTAL DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA: Essen, 1974.

ALCUBILLA, MARCELO MARTÍNEZ: *Boletín Jurídico-Administrativo*. Apéndices de 1931, 1934 y 1935, Madrid.

---

89. Alcubilla: *ob. cit.*, apéndice de 1934, pp. 265 y ss.

90. *Ib.*, Apéndice de 1935, pp. 818 y ss.

- BOULANGER, FRANÇOIS: "Les Nationalisations", en *Droit International Privé Comparé*, París, 1975.
- FERGUSON, J. HALCRO: *Las Repúblicas del Río de la Plata*. Biblioteca de Time-Life, México, 1971.
- FISCHER WILLIAMS, JOHN: "International Law and the Property of Aliens", en *The British Yearbook of International Law*, London, 1928.
- FRIEDMAN, S.: *Expropriation in International Law*, London, 1953.
- KATZAROV, KONSTANTIN: *Teoría de la Nacionalización, el Estado y la Propiedad*, Instituto de Derecho Comparado, UNAM, México, 1963.
- LAMBERT, JACQUES: *América Latina, estructuras sociales e instituciones políticas*, Ed. Ariel, Barcelona y Caracas, 1970.
- NOVOA-MONREAL, EDUARDO: *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la Ley Internacional*, FCE, México, 1974.
- ROUSSEAU, CHARLES: *Derecho Internacional Público*, 3ª edición. Editorial Ariel, Barcelona, 1966.
- SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE: *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, Montevideo, 1953.
- VITTA, EDOARDO: "Espropriazione e Nazionalizzazione nel Diritto Internazionale", en *Rivista di Diritto Internazionale*, Roma, 1953.