

237
24'



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN

**“ EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO
DE LA BANCA PRIVADA ”**

TESIS PROFESIONAL

PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA GUADALUPE PEREZ ACUÑA



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



ACATLAN, EDO. DE MEXICO ABRIL DE 1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

"EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO DE LA
BANCA PRIVADA"

I N D I C E

PÁGINA

CAPITULO I "ANTECEDENTE HISTORICO DE LA BANCA"

1.1	LA BANCA PRIVADA ATRAVÉS DE LA HISTORIA.....	1
1.1.1	EDAD ANTIGUA.....	1
1.1.1.1	CIVILIZACIÓN MESOPOTÁMICA.....	1
1.1.1.2	CIVILIZACIÓN INDIA.....	4
1.1.1.3	CIVILIZACIÓN CHINA.....	4
1.1.1.4	CIVILIZACIÓN GRIEGA.....	5
1.1.1.5	CIVILIZACIÓN ROMANA.....	7
1.1.1.6	PÁNICO BANCARIO.....	11
1.1.2	LA EDAD MEDIA.....	12
1.1.2.1	LOS BANQUEROS EN LAS FERIAS - - EUROPEAS DE COMERCIO.....	15
1.1.2.2	SIENA Y EL ARTE DEL CAMBIO.....	16
1.1.2.3	LOS MONTES.....	18
1.1.2.4	LOS MONTES DE PIEDAD.....	20
1.1.3	TIEMPOS MODERNOS.....	21
1.1.3.1	LOS MEDICCI DE FLORENCIA.....	21
1.1.3.2	LOS FUGGER DE AUGSBURGO.....	21
1.1.3.3	SIGLO XVIII A XIX.....	22
1.1.3.4	LOS BANCOS DE EMISIÓN.....	24

1.1.3.5	LOS BANQUEROS ORFEBRES - - INGLESES.....	25
1.1.3.6	LA FUNDACIÓN DEL BANCO DE -- INGLATERRA.....	26
1.1.4	EPOCA ACTUAL.....	27
1.2	LA BANCA PRIVADA EN MÉXICO.....	31
1.2.1	EPOCA COLONIAL.....	31
1.2.2	EPOCA INDEPENDIENTE.....	34
1.2.2.1	LA BANCA PRIVADA.....	35
1.2.2.2	DE 1868 A 1889.....	37
1.2.2.3	DE 1890 A 1897.....	39
1.2.3	MÉXICO CONTEMPORÁNEO.....	42
1.2.3.1	DE 1910 A 1925.....	42
1.2.3.2	DE 1926 A 1981.....	47
CAPITULO II "ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ACTO EXPROPIATORIO"		
2.1	CONCEPTO.....	51
A)	TEORÍA DEL DOMINIO EMINENTE.....	55
B)	TEORÍA DE LOS FINES DEL ESTADO.....	56
2.2	ELEMENTOS.....	61
2.2.1	UTILIDAD PÚBLICA.....	61
2.2.2	INDEMNIZACIÓN.....	64
2.3	FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL.....	67

PÁGINA

A)	CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.....	67
B)	CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.....	67
C)	CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS - MEXICANOS.....	68
D)	LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES.....	69
E)	LAS BASES ORGÁNICAS.....	70
F)	CONSTITUCIÓN DE 1857.....	71
G)	LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....	71
2.4	UTILIDAD PÚBLICA.....	73
CAPITULO III "LA EXPROPIACION EN ARGENTINA, FRANCIA Y MEXICO"		
3.1	ARGENTINA.....	79
3.1.1	UTILIDAD PÚBLICA.....	80
3.1.2	CALIFICACIÓN POR LEY.....	82
3.1.3	INDEMNIZACIÓN.....	83
3.1.4	ATRIBUCIÓN EXPROPIATORIA.....	85
3.1	FRANCIA.....	87
3.2.1	LA UTILIDAD PÚBLICA.....	90
3.2.2	LA INDEMNIZACIÓN.....	93
3.3	MÉXICO.....	96
3.3.1	LOS ELEMENTOS PROCESALES.....	97
3.3.2	EXPEDICIÓN DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN... ..	98
3.3.3	DECLARATORIA DE EXPROPIACIÓN.....	99

CAPITULO IV "EL DECRETO DE EXPROPIACION DE LA BANCA DEL 19
DE SEPTIEMBRE DE 1982"

PÁGINA

INTRODUCCIÓN.....	103
4.1 EL PROCESO EXPROPIATORIO.....	109
4.2 LA EXPEDICIÓN Y PROMULGACIÓN DEL DECRETO QUE ESTABLECE LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA.....	117

CAPITULO V "MEDIOS DE IMPUGNACION CONTEMPLADOS EN LA LEY
DE EXPROPIACION"

5.1 EL DERECHO DE REVERSIÓN.....	131
5.2 EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL DE VALUACIÓN DE LOS BIENES EXPROPIADOS.....	136
5.3 EL RECURSO DE AMPARO.....	140
CONCLUSIONES.....	145
BIBLIOGRAFIA.....	153

CAPITULO

I

"ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BANCA"

C A P I T U L O I

"ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BANCA"

1.1 LA BANCA PRIVADA A TRAVES DE LA HISTORIA

La humanidad en su búsqueda de satisfactores para sus necesidades, empezó el intercambio de sus cosas con las que producían otros pueblos; naciendo así las actividades de la industria y el comercio.

El Doctor en Derecho Miguel Acosta Romero en su obra intitulada "La Banca Múltiple", así como otros autores, -- coinciden en que el comercio de la banca tuvo su origen en las civilizaciones antiguas de Mesopotamia, de la India, de la China, la Griega y La Romana.

A continuación se relata el antecedente histórico de la banca con relación a las "cuatro etapas en que está dividida la historia de la humanidad para su estudio: edad antigua, edad media, tiempos modernos y época contemporánea". (1)

1.1.1 EDAD ANTIGUA

1.1.1.1 CIVILIZACION MESOPOTAMICA: En la antigüedad se establecieron una serie de pueblos en la Meseta Mesopotámica y sus alrededores, los cuales habrán de desarrollar el comer

(1) Amalia López Reyes. Historia Universal, p. 18. Edit. Gráficas 2a. Edición, México, D.F.

cio; pueblos que integraron la Mesopotamia Antigua y que actualmente es el país conocido como Irak.

La Mesopotamia Antigua estaba dividida en tres regiones: al Norte la de Siria, al centro la Alta Caldea y al Sur la Baja Caldea o Sumeria; correspondiendo a estas regiones, su historia quedó igualmente dividida en tres períodos.

La civilización de la Mesopotamia se inició por el Sur, es decir por la Baja Caldea, cuyos habitantes los sumerios, fue gente culta dedicada a la agricultura y al comercio; en tanto que en la Alta Caldea sus habitantes los Acadios, se dedicaron a la política y a la guerra, y como ciudades importantes fueron la de Acad y la de Babilonia que llegara a ser la capital de las dos Caldeas en el siglo XXV A. de C., cuando un rey de Acad conquistó la Baja Caldea. Mientras los sirios se dedicaron al pastoreo y por siglos estuvieron bajo dominio de Babilonia, hasta que en el siglo IX A. de C., se independizaron para ser más tarde un imperio.

Aproximadamente en el milenio III A. de C., en el Templo Rojo de la Ciudad de Uruk, una de las cuatro principales de la Baja Caldea o Sumeria, se efectuaba el comercio bancario; realizándose contratos de crédito, operaciones bancarias de cambio y emisión de títulos abstractos de obligaciones, - utilizando las garantías reales en múltiples formas.

De acuerdo con Durant, en su obra "Historia de la Civiliz

zación Caldea, tenían un bien desarrollado sistema financiero; usaban lingotes de oro y plata como signo de valor y medio de cambio, los cuales eran pesados en cada transacción; efectuando préstamos en mercancías o lingotes a muy altas tasas de interés que eran fijadas por el Estado, tasas que fluctuaban en el 20% en préstamos metálicos y el 33% en los referentes a especies.

También afirma Durant que no había bancos en Babilonia; pero que existían familias poderosas que se pasaban de generación en generación el arte y el negocio de la banca, realizando además de las operaciones bancarias antes mencionadas, la relativa a bienes de financiamiento de empresas industriales.

De los pueblos que se asentaron alrededor de la Meseta Mesopotámica, se distinguieron los Hititas y los Lidios que formaron parte de los pueblos del Asia anterior.

Hititas. Este pueblo se estableció en la Cuenca del Río Hayles que desemboca en el Mar Negro, y se dedicó al Comercio Bancario; prestando a la gruesa, anticipando créditos a largo plazo, así como participación en negocios inmobiliarios.

Lidios. Estos tuvieron un gran imperio en el Asia Menor, el que coincidió con los últimos tiempos del próximo oriente antes de caer en manos de los Persas. "Al pueblo -

lidio la cultura universal debe la invención de la "moneda" que fabricaron con el metal "electro", invento que revolucionara la economía del mundo antiguo". (2)

1112 CIVILIZACION INDIA: En la antigua india contemporánea a la Mesopotamia y en la época de Buda, surgió un sistema de crédito en el que los comerciantes facilitaban el intercambio comercial, dándose entre sí documentos parecidos a los "pagarés".

1113 CIVILIZACION CHINA: En esta civilización se desarrolló un sistema de crédito y acuñación de moneda. Los mercados se prestaban entre ellos a tasas de interés muy elevadas, utilizando monedas metálicas, pues en tiempos más remotos como monedas usaban conchas marinas o seda, siendo en su inicio hechas de oro y posteriormente de aleaciones de cobre y estaño.

Alrededor del año 807 A. de C., el Emperador Hsien-Tsung ordenó que toda la moneda de cobre fuera depositada en el gobierno y emitió para sustituirla los certificados de adeudo que llamaron "moneda voladora", cuya práctica fue suspendida, para utilizarse nuevamente en el año de 935 de nuestra era y en el año 970 se emitió papel moneda, "que fue los orígenes del papel moneda, que desde entonces en forma alterada, ha constituido una aceleración y un peligro para la economía mundial". (3)

(2) Ibidem p. 88.

(3) Miguel Acosta Romero.- "La Banca Múltiple". Edit. Porrúa, México, D.F., 1982. p. 21.

1114 CIVILIZACION GRIEGA: En la antigua Grecia había problemas comerciales, porque cada ciudad tenía su propio sistema de pesas y su propia acuñación de moneda que fabricaban del material "electrum", aleación de oro y plata, la cual procuraban tuviera la menor cantidad de oro, aún cuando acuñaban dracmas de plata que se conocían con el nombre de "buhós" (Atenas) los que eran aceptados en todo el mundo mediterráneo.

El cambio de moneda en las transacciones comerciales se realizaba en sus orígenes en los Templos, como el de Apolo en Delfos y que servían como Bancos, empleando en ésta una mesa conocida como Trapeza, por lo que el hombre que la usaba se le llamaba Trapezista y significaba "hombre de la mesa" y que ahora le llamamos "banquero".

Los banqueros o trapezistas facilitaron la circulación de la moneda en forma mas libre y rápida; consiguiendo así la estimulación y expansión del comercio ateniense.

Entre los progresos que se atribuyen a los griegos en la técnica bancaria están, el aceptar depósitos de mercancías y monedas como signos de valor y como medio de cambio, para ser prestados a quien los necesitaba , esto acondicionado a pagar altos intereses. Por estos altos intereses - los bancos griegos, confrontaron serios problemas al denunciar los clientes a los préstamos con intereses como un crimen.

En Grecia existían ciertos organismos considerados por la doctrina, como semi-oficiales que realizaban el comercio de la plata, siendo estos en los templos como lo fue el Templo de Samos y el Templo de Artemisa en Efeso, que acumulaban capitales considerables que usaban en préstamos a largo plazo a las ciudades y a los ciudadanos; ejerciendo en tales transacciones el estado o ciudad cierta vigilancia en los templos donde se realizaban.

En virtud de las altas tasas de interés implantadas por los banqueros privados que en su mayor parte eran extranjeros, los estados griegos y las iglesias "fundaron bancos públicos" para sustraer la presión de las fuertes tasas de interés. Los bancos públicos griegos estaban manejados por funcionarios y tenían: la guarda de los fondos públicos, el monopolio del cambio manual de moneda, de los cobros públicos y del pago de los gastos de estado; algunos de los bancos públicos fueron los de Atenas y Delfos.

También es de mencionar que los griegos desarrollaron el préstamo a la gruesa marítima, prestando, además a su clientela servicios tales como la guarda en cajas fuertes de joyas, servicio de caja y servicios de pago en otras plazas. Afirmandose también que fueron los banqueros griegos quienes inventaron el cheque.

Todas estas operaciones bancarias, en principio ya com

plicadas, solo fueron posibles gracias a que los griegos - perfeccionaban los métodos contables ideados por los babilonios.

LLS CIVILIZACION ROMANA: En esta civilización el desarrollo primitivo de la banca se realizó por la orden ecuestre, formada por ciudadanos con recursos económicos que se enrolaban al ejército, con caballos propios o comprados; los - que llegaron a constituir una "elite" que además de integrar parte del ejército, realizaban una serie de negocios como construcción de obras públicas, aprovisionamiento de los ejércitos y de las flotas y, en cierta forma actividades de crédito. A estas formas de actuar, se les llamaba la administración de las públicas o publicanos; adoptaron también una organización que se le llamó sociedades públicas y que según el punto de vista de algunos historiadores creen ver el antecedente de las sociedades.

Hacia el siglo II A. de C., en la época republicana, que se llamó el segundo período de uno de los tres en que se dividió la historia romana y que correspondió del siglo VI A. de C., al siglo I A. de C., la banca romana financió instalaciones portuarias, construcciones de carreteras, puentes, así como el transporte para provisiones en - Roma, sobre todo de cereales y aceite provenientes de Asia y Africa.

El lugar donde se realizaban estas transacciones comerciales se les denominaba "basílicas" y en sí eran grandes y verdaderos centros de actividad financiera.

En la misma época republicana a cinco años después de la primera Guerra Púnica y aproximadamente a cinco siglos de fundada Roma, que aconteció en el año 753 A. de C., la civilización romana aprende de la Magna Grecia el empleo de la moneda y la empieza a acuñar.

La civilización romana alteraba constantemente el peso y valor de su moneda, muy contrario a la tradición griega, lo que trajo como consecuencia que los comerciantes -- prefirieran las monedas griegas y egipcias.

Los romanos hicieron devaluaciones graduales de su moneda, permitiendo la inflación como un modo natural de multiplicar su moneda. Las etapas de devaluación pueden seguirse desde la época de la república en la que construyen las Termas o baños públicos como los de Herón y los de Caracalla hasta el año 241 A. de C., sin embargo durante dos siglos una unidad monetaria sirvió y fue aceptada en todo el imperio como medio de inversión y para las transacciones comerciales que florecieron como nunca en su historia.

Así como de Grecia llegó a los romanos el uso de la moneda, así también lo fue el sistema bancario que estuvo manejado por griegos y sirios en Italia y aún en las Galias.

Entre los extranjeros que llevaron el comercio bancario a Roma, se distinguieron los "argentarios" que se instalaron en el Forum, una de las obras de Tarquinio el Antiguo, ordenara construir a los ingenieros de Tarquinea en la época de la Monarquía. Entre las principales actividades de los argentarii se pueden resumir en las de retirar la moneda falsa que con frecuencia aparecía, esto conforme a la misión que les daba el estado; realizaban cambios manuales, depósitos a la vista y disponibles mediante documentos a la orden de los propios argentarii o de terceros; servicios de caja, préstamos a interés con garantía o sin ella, intervención en subastas y transferencias de dinero entre diferentes partes del imperio para evitar el transporte material del mismo. Todas estas operaciones bancarias en Roma estaban vigiladas por el perfecto de la ciudad, lo que era para algunos historiadores constituye el antecedente de la vigilancia de la banca por parte del estado.

El estado a través de la Ley de las Doce Tablas, que redactaron los diez legisladores que se llamaron decenviros a raíz de la lucha entre patricios y Plebeyos, limitaba seriamente la tasa de interés, el préstamo realizado por el procedimiento primitivo del mutuo, no podía reeditar intereses. Porque el mutuo-mutuuum-mutuidatio es un contrato por virtud del cual una persona -mutuo dans- entrega a otra -- -mutuo accipiens- mutuario- una determinada cantidad de co

sas fungibles, con la obligación por otra parte de ésta de restituir otro tanto del mismo género y calidad -tantundem.

Por tal limitación inventaron una estipulación que originalmente era adyacente al mutuo y que se reconoció con el nombre de Phoenus, mediante el que se obligaba al deudor la restitución del capital e intereses al mismo tiempo.

Los banqueros en Roma estaban diseminados por todo el Imperio y realizaban múltiples operaciones, desde el cambio de moneda, depósito con intereses y compra-venta de productos. También negociaban con bienes raíces, colocaban dinero y cobraban deudas; realizaban grandes avances en los métodos contables, entre ellos el del libro diario, no llegando al conocimiento de la cuenta corriente.

Entre los banqueros diseminados en Roma se puede decir que se distinguieron los grupos que integraron las Mensae Romanas y los que formaron los negociadores. Los primeros constituyeron una especie de bancos públicos, que estaban establecidos en todas las provincias del Imperio, aún en las Galias y las que encabezaba un director que se llamaba "Adjutor Tabularii" quien estaba asistido por un Dispensator y la regulación de estos bancos públicos se realizaba en Roma en una caja central; entre sus principales funciones estaba la de recaudar los impuestos de las provincias para recaudarlos en el Tesoro Imperial y con el tiempo no únicamente realizaron la recaudación de fondos sino tam--

bién préstamos al público. En tanto que los segundos eran una especie de banqueros privados, semi-usureros y semi- - traficantes que actuaban en los confines del Imperio y siguiendo a las legiones en sus cambios de guarnición.

1116 PANICO BANCARIO: Como antecedente del Pánico Bancario, el acontecido en el año 33 D. de J., por la compleja interdependencia que en la Roma Imperial tenía el comercio y -- los bancos.

En la era de Augusto, primer Emperador de Roma, en que alcanzó prosperidad material y cultural Roma, se acuñó y se gastó moneda en forma impresionante, bajo la teoría de que para estimular los negocios era conveniente, incrementar - la circulación, así como el de operar con bajas tasas de - interés y elevación de los precios; se logró el objetivo, pero el objeto no fue permanente y la reacción se presentó cuando en cierta forma se suspendió la acuñación de moneda. Por tal motivo Tiberio, sucesor de Augusto, sustentó la -- teoría opuesta, de que la economía más económica es la mejor y precedió a limitar severamente los gastos del gobierno, restringiendo en forma impresionante la nueva emisión de moneda.

Tales políticas ocasionaron un flujo de moneda hacia el este, para pagar la importación de productos de lujo - que usaban en Roma, además los precios cayeron, las tasas de interés subieron, los acreedores acosaron a los deudo-

res y el préstamo de moneda y crédito casi cesó. Por otra parte el Senado impuso altos impuestos a las fortunas invertidas en la tierra y con este motivo los senadores retiraron de los bancos cantidades importantes; estas medidas -- ocasionaron el Pánico, surgiendo rumores de que la casa -- bancaria de Mascimo y Vito, quebraría, y cuando sus depositantes ocurrieron hacer retiros el banco cerró sus puertas; sucediendo lo mismo con todos los bancos de Roma.

El Emperador Tiberio hizo que retornara la confianza al suspender la Ley de inversión de Tierras, distribuir -- cien millones de sestercios a los bancos para ser prestados sin interés por tres años, con garantía de tierra, obligar a los prestamistas privados a bajar las tasas de interés, aunado a estas medidas económicas la moneda salió de sus escondites.

1.12 LA EDAD MEDIA

La caída del Imperio Romano de Occidente en el año 476 de nuestra era, al ser derrocado el último emperador romano de Occidente Rómulo Augústulo por el visigodo Odoacro de -- las tribus germanas que invadieron el imperio, motivó una serie de consecuencias geopolíticas y un vacío de poder -- que habría de durar aproximadamente de once a doce siglos; en éstos la estructura del imperio habría de irse modificando poco a poco y desde luego la actividad bancaria adoptó --

otras modalidades. Dentro de este contexto, también debe tomarse en cuenta que los árabes entraron en escena marítima en el Mediterráneo y por el Oriente Medio, por estos hechos, la mayor parte de la actividad comercial se realizó dentro de las villas agrupadas alrededor de una iglesia, en los monasterios o dentro de las ciudades que estaban amuralladas para su defensa. Por otra parte, la iglesia tomó una posición muy combativa, fundándose en especial en la teoría de la usura, desarrollada con el mayor vigor y combatiendo todo lo que era lucro y tráfico de moneda, pues cobrar el uno (1%) por ciento de interés resultaba deshonesto y pecado de usura; esta fue la causa de que el cristianismo occidental no se dedicara a la actividad bancaria, recayendo esta en los judíos, quienes realizaban el ejercicio del crédito y del préstamo sobre prenda, lo cual practicaron durante cinco siglos en Europa Occidental.

Múltiples fueron las causas por las cuales el comercio empezó a florecer en Italia y entre las que se citan: el reconocimiento del emperador bizantino, a la dignidad imperial romana establecida por Carlomagno; su antiquísima civilización sofocada solo temporalmente; las comunicaciones comerciales mantenidas siempre y aseguradas gracias a los tratados internacionales de Bizancio con los estados musulmanes, especialmente de Africa Septentrional; las cruzadas, que mediante el financiamiento de los Templarios, promovieron notablemente el tráfico directo con el Oriente y condu

jeron a un sorprendente resurgimiento de la navegación y - el cambio de las mercancías, con el continuo transporte de personas y de bienes; el comercio monetario, tuvo un aumento en la circulación de capitales y del dinero; las factorías y colonias que circundaban en todo el mediterraneo y que surgieron en la Edad Media Baja; así como las ciudades marítimas, cuya política aventurera perseguía fundamentalmente cuestiones políticas.

Entre las ciudades marítimas que se mencionan en el párrafo anterior se citan: la de Venecia como una de las más activas comercialmente y que la historia la llamó "Reina de los Mares", pues los venecianos se convirtieron en - los maestros del comercio y la exportación; así mismo, Pisa y Genoveva, y otras ciudades italianas, obtuvieron privilegios comerciales de algunos emires, sultanes y califas del Africa del Norte. Esto fue a fines del siglo XI cuando - los italianos hacen desaparecer la hegemonía Zarracena en el Mediterraneo.

En relación a los Templarios es conveniente mencionar que constituían una orden religiosa y militar creada en -- Jerusalem, en 1128, para proteger a los peregrinos cris--tianos que acudían a esa ciudad a visitar la tumba de Cristo.

En su guerra contra los árabes, los templarios obtu-
vieron muchos rescates y así adquirieron riquezas, exten-

dieron sus influencias y se establecieron por casi toda Europa, desde la parte eslava y Hungría, hasta Francia, Inglaterra y Alemania. Por lo que en su época de mayor esplendor establecieron 9000 sucursales, estando las sedes principales en Londres y París.

Los Templarios en sus establecimientos fortificados recibían depósitos de joyas y capitales, ofreciendo cajas fuertes para su guarda; los clientes eran reyes, señores feudales y burgueses que utilizaban sus servicios, para resguardar sus capitales. También comenzaron a utilizar los fondos que recibían, en préstamos a terceros; fueron además cambistas y aún especulaban con el cambio, por lo que hay opiniones de que la contabilidad por partida doble fue utilizada y perfeccionada por ellos.

En esta época se formaron también las corporaciones comerciales, entre las cuales estaban los banqueros (cambiatos, campsores), a los que también se llamó banqueros depositarios, pues ejercitaban operaciones de depósito y cambio de moneda, además de algunas otras transacciones. Todas estas operaciones se desarrollaron con base en los modelos bancarios antiguos.

1121 LOS BANQUEROS EN LAS FERIAS EUROPEAS DE COMERCIO: La edad media vió el florecimiento de grandes ferias de comercio, que se desarrollaron, principalmente en ciudades situadas estratégicamente en las rutas terrestres, marítimas

o fluviales. En el curso de la segunda parte del siglo XII se desarrollaron las conocidas de Champagne en Francia que ocupó un lugar preponderante con relación a las celebradas en las ciudades de Reims Lagny, Troyers, Provens, Chalons-Sur-Marne y Bar-Sur-Aube y otras ciudades de Europa.

En las ferias había intercambio de mercancías y una gran actividad financiera, en la que generalmente dedicaban ocho días a la recepción, uno más a las ventas y, posteriormente, realizaban toda una serie de pagos, de cambios y se concluían operaciones realizadas en ferias anteriores.

Los comerciantes utilizaban a los banqueros que operaban a escala internacional y de feria en feria, éstos crearon moneda internacional de cuenta, porque en las ferias se operaban todas las monedas en curso de la época; los banqueros de las ferias recibían documentos, mandatos, depósitos irregulares y se dice que en este tipo de ferias nació la letra de cambio que no era endosable.

En el desarrollo del comercio bancario se tiene en cuenta la gran importancia que tuvo el depósito irregular que empezó a ser utilizado, así como anotado en los libros del banco y entregando desde luego comprobantes del depósito, los cuales tenían fuerza ejecutiva (fe dideposito); en opinión de Goldsmidt eran los primitivos títulos de banco.

1122 SIENA Y EL ARTE DEL CAMBIO: Después de la desaparición

de los templaris, el transporte y el cambio de dinero es co-
lectado por la Cámara Apostólica, en los diversos países de
Europa y enviado a Roma, fue realizado por banqueros priva-
dos de Siena y Florencia, como el banco de los Piccolomini
en Siena, que utilizó la Santa sede, los que se conocían -
en esa época como mercatores cambiae.

En su origen la mayor parte de los grandes banqueros
florentinos fueron, al mismo tiempo, comerciantes en las -
lanas, sedas u otros géneros y practicaban operaciones ban
carias y al mismo tiempo hacían política, lo cual aprovecha
ron para desplazar otros bancos.

Las características de estos banqueros era que no so-
lamente operaban como negocio de familia, sino que consti-
tuían compañías de banca, en donde el núcleo principal lo
era la familia y el resto socios; pero también promovían -
que sus agentes, empleados y otros comisionistas participa
ran en el capital y los beneficios, siempre conservando el
nombre del fundador en la razón social de la compañía, así
se conoció la Banca de los Alberti, de los Mozi, que opera
ron en los siglos XI y XIII con gran éxito, no solo en Ita
lia, sino en otras partes del Mediterraneo.

Los banqueros italianos establecieron el contrato de
comenda, entre el banco y el depositante en el que se fija
ban las modalidades y las tasas para la justa remuneración
al prestamista como contraprestación. También entregaban

a sus clientes recibos por los depósitos, que en su origen fueron copia de los libros de contabilidad del banquero, en los que aparecía el depositante como acreedor de una suma depositada. Posteriormente dichos recibos se transformaron en promesas del banco a pagar a la vista, o a su término, - la suma depositada en sus establecimientos. Estos recibos con la promesa de pago, constituyeron un verdadero título de crédito nominativo y transferible a terceros.

En ciertos lugares, el ejercicio de la profesión de --banquero fue sometida a una autorización oficial (antecedentes del Régimen de vigilancia por parte del Estado) exigiéndose cauciones y otro tipo de controles a las personas que se dedicaban a la profesión de banquero.

1123 LOS MONTES: "Hubo una serie de asociaciones de capitales, que se conocían como uniones de propietarios de salinas, asociaciones mineras, sociedades marinas o de armadores, que se encontraban tanto en los países germánicos como en los países latinos, y que son antecedentes de la sociedad por acciones y una componenda modificada, con algún antecedente de los societates publicanorum de Roma".⁽⁴⁾ En este tipo de sociedad, se encontraba la que administraba los impuestos o tributos de algunos estados o ciudades italianas. Este tipo de asociaciones de acreedores de empréstitos públicos del Estado eran llamados con el nombre de Mons (Monte), que sig-

(4) Ibidem p. 229

nificaba masa. En Génova se le conoció como Maonae (palabra derivada del árabe ma'-inah, que significaba asistencia extraordinaria y también sociedad comercial). Los montes eran asociaciones de personas que daban préstamos públicos al Estado, que para facilitar su manejo eran divididos en cierto número de partes iguales; en Génova siempre superiores a 100 iiras, las cuales eran tratadas como cosas, muebles y se transmitían por herencia. Existía de esta manera comunidad de intereses de acreedores del Estado; los que eran llamados sociedades Coperarum y, posteriormente Montes, que no tuvieron una organización autónoma.

El desarrollo del capitalismo no solo se manifestó por la organización de grandes compañías bancarias, sino por el establecimiento de cierto tipo de operaciones que tuvieron éxito en su época, como las rentas vitalicias y los préstamos a los municipios, a las ciudades y a los reyes.

Algunas ciudades operaban el procedimiento de vender rentas vitalicias para una o dos generaciones. Las rentas constituían el interés de los capitales prestados en garantía de los empréstitos, los ingresos, las tasas y los derechos municipales. Los Mons, cobraban esos ingresos, y repartían las ganancias entre sus miembros; la historia señala que fue Genova y después Florencia las primeras ciudades organizadoras de los Mons; a quienes la prohibición del préstamo a interés no afectaba porque consideraban que

eran empréstitos públicos justificados que procuraban recursos necesarios para el bien común.

El más famoso de los montes fue el de Casa de San Jorge, fundada en Génova en 1408 y que la consolidó el gobierno de Génova al tomarle el estado genovés una serie de empréstitos para sustituir los títulos de renta vitalicia en obligaciones amortizables al 8%, cuyo servicio confió a una compañía autónoma y fue esta la Casa de San Jorge. Por este procedimiento alivió las cargas del Tesoro Público y poniendo fin a la garantía que pesaba sobre diversos sectores de los ingresos públicos.

1124 LOS MONTES DE PIEDAD: Las grandes compañías de banca, tanto privadas como públicas, centraban sus operaciones en el comercio y en los empréstitos públicos, por lo que muchos particulares que tenían necesidad de crédito, no podían utilizar sus servicios y caían generalmente en la usura clandestina con los prestamistas judíos y lombardos.

Los judíos y los lombardos establecían condiciones -- usurarias, por lo que bajo las ideas de San Francisco de Asís, en Italia, la orden franciscana se dedicó a combatir a los usureros en su propio terreno y, siguiendo la organización de los montes, fundaron los llamados Montes de Piedad o instituciones de préstamo prendario para la gran parte de la población. El primero de ellos se fundó en 1428 en la Ciudad de Acervia.

113 TIEMPOS MODERNOS

Como se apuntó al referirse sobre Siena y el arte del cambio, la mayor parte de los banqueros en su origen fueron privados, al mismo tiempo que desarrollaban la actividad bancaria conjuntamente con el comercio, intervenían activamente en la política y así formaron verdaderas estirpes familiares banqueras; entre las que destacan los Medicci de Florencia y los Fugger de Augsburg.

En el siglo XV en Francia, Jaques Coeur destacó como banquero, fue el primero en tener visión de considerar a la industria dentro de la vida del comercio y en utilizar el financiamiento a empresas industriales, como las de estampado, manufacturas de tela, explotaciones de cobre y plomo y fabricas de papel; Coeur fue banquero del Rey de Francia e inició sus trabajos en la Ciudad de Burgos.

1131 LOS MEDICCI DE FLORENCIA: También en la primera mitad del siglo XV, Juan de Medicci y su hijo Cósimo, fundaron la casa que llevó su nombre en la Ciudad de Florencia. Con el tiempo se convirtió en uno de los principales establecimientos financieros de Europa; pues gracias a las buenas relaciones con el Papado, manejaron durante una época todos los movimientos de fondos entre los países de Europa y Asia.

1132 LOS FUGGER DE AUGSBURGO: Esta casa fue fundada por Hans Fugger, tejedor de oficio, que con sus hijos llegó a

Ausburgo en 1368, y que renunciaron a su oficio para dedicarse al comercio de algodón, seda y especias que compraban en Venecia y después vendían a la parte central y Norte de Alemania y Dinamarca. Los Fugger hacia 1473 no se conformaron con ser exclusivamente mercaderes, comenzando a realizar operaciones de cambio y crédito. Además fueron los grandes banqueros del Sacro Imperio y de España. Para algunos fue la institución más poderosa del siglo XVI, durando su actividad cerca de dos siglos y cubriendo sus operaciones toda Europa y América Española, constituyéndose en los grandes financieros de su tiempo, y moviendo volúmenes de capitales, riquezas mobiliarias e inmobiliarias hasta entonces desconocidas; teniendo además gran número de depositantes y cuentas.

1133 SIGLO XVIII A XIX: Durante el período del siglo XVIII a XIX la evolución de la banca fue acelerada, numerosas instituciones en Europa se dedicaron al cambio, a la intermediación en el crédito, a la operación masiva de depósito y préstamo y, comienza la emisión de papel moneda; así mismo se inició la aparición de operaciones bancarias, como la llamada banca comercial, la banca financiera, y también, la hipotecaria.

En la Ciudad de Amsterdam y bajo la garantía del gobierno de dicha ciudad se fundó en 1609 el Banco de Amsterdam (Amsterdamsche wisselbank), que operaba exclusivamente mediante el depósito de especias metálicas (lingotes de oro

y monedas) situación que llenaba una necesidad, puesto que - después de la guerra de Treinta años y la Paz de Westfolia, en 1648, en Europa hubo un verdadero problema en el comercio de moneda.

El problema del comercio de la moneda lo originó el que en las distintas ciudades, así como los reyes soberanos tenían su propio sistema monetario y acuñaban moneda, además de la producción de plata proveniente de las colonias, hacía inestable el mercado cambiario, el precio del oro y la plata. Esto se manifestó en especial en Holanda, Alemania e Italia.

El banco de Amsterdam para solución de la inestabilidad monetaria sólo recibía depósitos de moneda y lingotes, estableciendo una moneda de cuenta para sus depósitos, mediante recibos. De esta forma el banco de Amsterdam se -- convirtió en el principal intermediario europeo de metales preciosos. Este banco desapareció en el año 1819 y fue -- reemplazado por la banca Neerlandesa.

Copiando el modelo del Banco de Amsterdam, se fundaron también el Banco de Hamburgo y el Banco de Nürnberg; el primero adquirió gran reputación en la parte Norte de Alemania y el segundo lo reguló la municipalidad de dicha ciudad, - mediante una serie de ordenanzas.

Entre los años 1584-1587 se fundó en Venecia un Banco

de Depósito y Transferencia, llamado Banco Della Plaza del Rialto. Este banco se fundó sobre el control y garantía - del Senado veneciano. Los venecianos procuraron "la - - - circulación de los recibos de depósito (contandi di banco), al endosar estos recibos nominativos sobre un modelo uniforme y con pago de intereses". (5) hay quien afirma que Venecia vulgarizó una nueva forma de moneda que fue el papel moneda.

1134 LOS BANCOS DE EMISION: La práctica de Europa de emitir títulos de crédito nominativo que fueron sustitutos de - la moneda y que con el tiempo se habían de conocer y transformar en papel moneda, fue iniciada por el banco de Estocolmo y vulgarizado por Venecia.

Con el uso del papel moneda liberó al banco de la conservación en caja de la totalidad de especies depositadas - por sus clientes, permitiendo la posibilidad de utilizar -- los promedios de los depósitos que no siempre eran retirados en la misma fecha; la banca de Estocolmo emitió billetes al portador que ya no pagaban intereses y circulaban - como moneda en Suecia, siendo recibos en pago de mercancías y a este tipo de bancos se conoció en la época como bancos de circulación.

En su origen, el Banco de Estocolmo fue privado, pero tuvo ciertas dificultades y se transformó en banco público,

(5) Ibidem p. 83

como Banco Real, iniciándose en cierta forma el crédito hipotecario o territorial, que después se multiplicaran en los siglos XVIII y XIX en Alemania y en Francia.

En virtud de que no existía ningún límite legal entre el volumen de emisión y el monto de sus reservas, lo llevó a graves problemas y a su práctica bancarrota.

1135 LOS BANQUEROS ORFEBRES/INGLESES: La banca, en el sentido de la expresión no existía en Inglaterra antes de 1640. Como banca empleaban los comerciantes la Casa de Moneda de la Torre de Londres, bajo custodia de la Corona y, en donde guardaban sus lingotes de oro y plata, así como monedas también. Hábito que perdieron cuando en ese año Carlos I, viéndose en estrecheces económicas y fundamentalmente a su decisión de disolver el parlamento, antes de que este hubiera decretado abastecimientos, prácticamente embargó el dinero y los lingotes de oro de los comerciantes; en esta transacción los comerciantes no perdieron nada, pero les hizo disminuir su confianza en las arcas reales, empezando a guardar su dinero en sus casas o en sus establecimientos.

Como no faltó la deshonestidad de los empleados y otras calamidades similares, hacían que los fondos de los comerciantes no estuvieran seguros y estos optaron la práctica de enviar su dinero, para su salvaguarda a los orfebres, quienes estaban equipados con cajas fuertes especiales en

las que guardaban sus propios valores, estando de acuerdo - en recibir dinero y lingotes de oro de los mercaderes, en - depósito, para devolverse los a su solicitud.

Los orfebres se transformaron en los banqueros de Inglaterra y se inició la época de los cheques bancarios al ordenar los mercaderes a los orfebres que pagaran a su -- acreedor el monto de la operación realizada por ambos.

1136 LA FUNDACION DEL BANCO DE INGLATERRA: En 1694, una Ley del Parlamento denominada The Tonnage Act (se llamó - así porque al mismo tiempo creó derechos fiscales sobre - la navegación marítima), autorizó la fundación de un banco de emisión, bajo la denominación de The Governor and Company of the Bank of England.

El banco de Inglaterra ha sido unánimemente considerado como el primer banco de emisión moderno y que además de emitir billetes, fue banco de descuento. Dado el gran vo lúmen de billetes que emitió en 1669, el banco vióse en - la imposibilidad de pagarlos y una nueva Ley del Parlamento, de 1697 prácticamente le concedió el monopolio de emisión.

En Francia, el desarrollo de los bancos en el siglo - SVIII fue grande y, entre otros, se fundó en 1786 el Banco General que también emitió billetes; este banco se convirtió en Banco Real por un decreto del 4 de Diciembre de - - 1718.

1.1.4 EPOCA ACTUAL

Los historiadores no están de acuerdo en cuando termina la época moderna y para algunos debe abarcar hasta la caída de Napoleón en 1915.

En los inicios de la Epoca Actual se fundan numerosas instituciones bancarias entre los que se encuentran el 1848, en Colonia el Schaa Fhaysenscher Bankverein, en 1851, en -- Berlín, el Biskonogesellsechaft y hacia 1874 en Alemania fue ron fundados e iniciados los grandes bancos hipotecarios ba jo el nombre de Hypothekenbanken y copiados en Francia ha- cia 1874. También en Francia e Inglaterra se fundan, en - la primer nación el Banco de Francia y los llamados bancos - de negocios; en tanto que en la segunda los Merchant Banks.

La evolución de los bancos y las actividades bancarias en el mundo, a partir del siglo XIX, ha sido muy importante. En Estados Unidos el sistema bancario se ha desarrollado tan to que constituye, uno de los pilares de la economía de ese país y en el se encuentra el Banco mas grande del mundo, el Bank of America.

La banca actual, casi en un porcentaje abrumador, se -- maneja como sociedad, es decir, como persona jurídica colec tiva, por que la intermediación profesional masiva en el -- crédito se ha ido orientando cada día más a que se maneje - en forma institucional, pues conforme avanza el desarrollo

de las sociedades bancarias más técnica, mas preparación, mejores instalaciones, equipo modernizado y recursos humanos capacitados.

En nuestros días, en la mayor parte de los países del mundo, la operación bancaria tiene ciertas características típicas que son:

- "1. Está vigilada por el Estado
2. La emisión de moneda y billetes, la regulación del crédito y de la política monetaria y financiera, se hace a cargo o está encomendada a una institución central que en la mayor parte, sino es en casi todos los estados, es del gobierno.
3. Los gobiernos vigilan el sistema financiero a través de organismos especializados que pueden ser los propios bancos centrales, como el Sistema de la Reserva Federal en los Estados Unidos; o Secretarías de Hacienda como en México, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y, en otros países, la Superintendencia de Bancos.
4. Para dedicarse al ejercicio de la banca y el crédito se requiere cumplir con requisitos que establecen gobiernos, que van desde una concesión, como en México, hasta simples autorizaciones.

5. La operación bancaria se hace por sociedades mercantiles a las que el Estado además de vigilar su pervisa, los requieren que tengan cierto capital mínimo, que sus funcionarios cumplan también con determinados requisitos y que, además, tengan -- solvencia y liquidéz.
6. La especialización y diversificación de las opera ciones bancarias, es un fenómeno que se puede - - apreciar fundamentalmente durante los siglos XVII a XIX en Europa y, en la actualidad en casi to- dos los países del orbe.
7. Han surgido diversos tipos de bancos, que en la práctica y doctrina se conoce como:
 - a) Banca Comercial, que se identifica con los bancos de depósito que realizan operaciones a - corto y mediano plazo, y actúan en el mercado - del dinero.
 - b) Banca Financiera o de Inversión, que según los autores practican operaciones en el mercado de capitales a largo plazo y otorga créditos pa- ra inversión de proyectos muy importantes, tam-- bién a largo plazo.
 - c) Las instituciones hipotecarias que ya vimos surgiendo en Alemania y Francia, así también se

habla de crédito agrícola y su problemática.

- d) Las instituciones fiduciarias surgieron en Inglaterra y en Estados Unidos, pero que ya tiene carta de ciudadanía en otras áreas geográficas." (6)

Cabe la aclaración, que hace el Dr. Miguel Acosta Romero sobre la distinción que hacen algunos autores entre el mercado del dinero y el mercado de capitales, que a su modo de ver, es arbitraria y caprichosa, pues el dinero es capital y el capital está representado por dinero, pues el hecho de que una persona opera a corto plazo, no cambia la naturaleza del dinero, como tampoco lo hace el que opere a largo plazo.

En Europa, la cuestión se planteó entre dos grandes sistemas, que son el Sistema Inglés de Banca Especializada y el Sistema Alemán o de Banca Universal o Banca Continental; estos tienen seguidores y como toda actividad humana tienen ventajas y desventajas.

(6) Ibidem p.

12 LA BANCA PRIVADA EN MEXICO

1.21 EPOCA COLONIAL

Escasos datos son los que se tienen en relación a la actividad crediticia y económica que se llevaba a efecto en los territorios que actualmente conocemos como la República Mexicana, antes de que hicieran su arribo a dichas tierras los españoles.

Sólo podremos citar algunos datos históricos escritos por los llamados historiadores de indias, entre los que destacan: Bernal Díaz del Castillo, Fray Bernardino de Sahagún, Francisco Javier Clavijero, entre otros.

No obstante lo anterior y una vez que los españoles habían conquistado tierras del Valle de México, en el cual se asentaban las culturas precolombinas, principalmente el pueblo Azteca y otros pueblos que junto con el azteca formaban la triple alianza, como fueron los reynos de Texcoco y Tlacopan, siendo el primero de los citados el que imponía su ley y sus costumbres por ser el más poderoso de esa época, es así como conocemos por conducto de sus narraciones contenidas en su "Historia Antigua de México de Clavijero",⁽⁷⁾ que en dichos pueblos ya existía una serie de actividades comerciales, que se realizaban no sólo por vía de trueque sino que también a través de la compra y de la venta, que contaban con cinco especies de moneda, la cual les servía

(7) Lobato López, Ernesto.- "El Crédito en México".-Edit. Fondo de Cultura Económica.- México, 1945, p. 24.

de precio para comprar lo que querían y necesitaban, dichas monedas son a saber:

- a) Cacao, muy diferente al que se usaba en las bebidas diarias.
- b) Telas de algodón que se llamaban Jatolguachtli.
- c) Polvo de oro contenido en plumas de pato, en las cuales se mostraría la cantidad y pureza del mismo que sirviera para sus operaciones.
- d) Piezas de cobre de escaso valor y en forma de -- "T" siendo ésta la que más se asemejara a la moneda acuñada.
- e) Pequeñas piezas de estaño.

Los aztecas también conocían el préstamo con y sin intereses, así como la venta a plazos, teniendo como penas en su legislación por deudas no pagadas la cárcel y la esclavitud.

Ya en pleno dominio de los territorios mexicanos, por los españoles, se comienzan a fundir monedas en metales preciosos, hasta que en 1537 la acuñación fue regulada y supervisada, siendo las más conocidas que nacieran en la Colonia las siguientes:

- 1) El peso de oro

- 2) El peso de oro de minas
- 3) El peso de oro ensillado
- 4) El peso de oro en común
- 5) El peso de Tepusque

Es así como se inician las actividades comerciales, a través de los comerciantes de esa época, dando comienzo a las primeras actividades bancarias, ya que estos adquirirían dinero en custodia o depósito empleándolo en la compra de plata o de mercancías, o a su vez lo invertían en el laboreo de minas, convirtiéndose fácilmente el depósito en irregular, pasando al dominio útil de la moneda o dinero al depositarlo, obligándose estos a su vez a pagar intereses o réditos, esto prueba claramente como se desarrollaba la función bancaria en esa época entre los comerciantes.

Hasta que aparecen los primeros bancos en la Nueva España, siendo una de las instituciones de este tipo la que funda el primer Conde de Regla Don Pedro Romero de Terreros, denominándose Monte de Piedad y el cual fue solicitado a Carlos III para su aprobación en México por su ilustre fundador, con el objeto de ayudar a las clases más desprotegidas, siendo autorizado en el año de 1771, inaugurándose el 25 de febrero de 1775, autorizado para préstamos con garantía prendaria, custodia de depósitos judiciales, la venta pública en almoneda de las prendas no desempeña-

das ni refrendadas. Otro de los Bancos Públicos en la Nueva España lo fue el de San Carlos, creado por cédula real de Carlos III en el año de 1782, autorizado como banco de emisión y para operaciones mercantiles.

122 EPOCA INDEPENDIENTE

En el lapso de 1821 a 1854, en el que rigieron tres constituciones; la de 1824, la de 1836 y la de 1843, así como el Código de Comercio de 1854, no hubo actividad bancaria ni tampoco bancos, porque en dichas constituciones y el Código de Comercio no hubo bases legislativas para el establecimiento de bancos y para la regulación de la materia crediticia, pues la situación económica del país no permitía que se institucionalizara esa actividad.

Sin embargo, cabe señalar que en este período el gobierno mexicano organizó los primeros bancos que hubo en nuestro país y, fueron el Banco de Avíos y el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre. El primero creado por decreto del ejecutivo de fecha 16 de octubre de 1830, este fue un banco de fomento textil y de otras industrias, en tanto que el segundo fue creado por la Ley de enero de 1837, cuyo objetivo fue el de sacar de la circulación la moneda falsificada y acuñar una nueva más difícil de falsificar.

La duración de estos bancos fue corta porque se desvir

tuó en sus objetivos al ser empleados como tesorería por el gobierno, siendo por tal motivo liquidados por los Decretos del 23 de septiembre de 1842 y por el 16 de septiembre de 1841 respectivamente.

Se puede decir que estos dos bancos son el antecedente de lo que ahora se conocen como Instituciones Nacionales de Crédito, ya que fueron creados por el gobierno mexicano.

En el período en que analizamos esta parte, se ve que las constituciones que rigieron, no determinaban propiamente si la materia bancaria correspondía al Congreso Federal, además que las Constituciones Centralistas tampoco previeron dentro de las facultades del Congreso la materia bancaria.

Por otra parte el Código de Comercio decretado por Antonio López de Santa Anna el 16 de mayo de 1854, en cuyo libro segundo, Sección II, Título Primero, se daban las bases para la actuación de los comerciantes, con el único requisito de obtener una patente del Tribunal Mercantil respectivo y matricularse en la Secretaría del propio Tribunal.

1221 BANCA PRIVADA: El 29 de julio de 1857 y siendo Presidente de la República el General Ignacio Commonfort, se expidió un decreto autorizando a los señores Ligar de Libessart y socios, para establecer un banco de emisión que se denominaría Banco de México y tendría el privilegio de emitir bi-

lletes por diez años, este banco nunca llegó a operar, puesto que ni siquiera llegó a la etapa de organización.

El Congreso Constituyente que el 5 de febrero de 1857 - sancionó y juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la que se estableció la forma de Estado Federal de la República y, en su Artículo 72, dio origen a que diversos estados de la República consideraran que estaba reservada precisamente a las entidades federativas y en consecuencia autorizaron el establecimiento de diversos bancos en dichas entidades; las cuales se dedicaron a emitir billetes, con la grave consecuencia que tal actividad ha acarreado siempre a la economía de los países, en donde les permitió a los bancos privados esa emisión.

Así, bajo autorizaciones locales, se establecieron; en Chihuahua el Banco de Santa Eulalia el 25 de marzo de 1857, y el Banco Minero de Chihuahua el 31 de julio de 1872.

En el año de 1864 empezó a operar en México una sucursal de un banco inglés, el Banco de Londres y Sudamérica, - del cual no se sabía si para operar hubo o no alguna concesión en la capital de la República Mexicana, ya que en esa época, el 22 de junio, estaba invadida por las fuerzas francesas y, de hecho, no se aplicó la Constitución de 1857, -- puesto que Inglaterra reconocía a Maximiliano como Emperador de México.

Hay opiniones en el sentido de que este banco rivalidó sus actividades, una vez restaurada la República, a través de una Ley que se promulgó el 20 de agosto de 1867.

1222 DE 1868 A 1889: El 23 de agosto de 1881, el gobierno del Presidente Manuel González celebró un contrato con el Señor Eduardo Noeltzin, en representación del Banco Franco-Egipcio, para establecer un banco de depósitos, descuentos y emisión, que se denominaría Banco Nacional Mexicano. El 18 de febrero de 1882, se concedió al Sr. Eduardo L'Enfer la posibilidad de establecer un banco llamado Mercantil -- Agrícola e Hipotecario, al que se fusionó en 1884, con el Banco Nacional Mexicano.

El 15 de junio de 1883, se celebró un convenio con el Sr. Francisco Suárez Ibáñez, para establecer el banco de - emisión denominado Banco de Empleados.

El Gobierno Federal se dio cuenta de los graves proble-
mas que podría causar la proliferación de los bancos auto-
rizados por las entidades federativas y procedió a la re--
forma del Artículo 72, Fracción X de la Constitución de --
1857, promulgada el 14 de diciembre de 1883, para quedar -
como sigue:

"Artículo 72.- El Congreso tiene facultad: Fracción
X. Para expedir Códigos obligatorios en toda la República
de Minería y Comercio, comprendiendo en este último las --

instituciones bancarias." (8) Con esto la facultad de legislar en materia de comercio y bancos se reservó a la federación.

Nuestro sistema bancario a principios de 1884 se componía: "De un banco extranjero con sucursal en la Ciudad de México: El Banco de Londres-Mexico y Sudamérica; de una Casa de Empeño autorizada para emitir billetes; el Monte de Piedad; de una institución nacional concesionada por la Federación: El Banco Nacional Mexicano; de un banco concesionado por el Estado: El Banco de Chihuahua; de un proyecto de banco concesionado por la Federación: El Banco de Empleados; de un banco hipotecario facultado para hacer negocios de emisión." (9)

La política bancaria del gobierno mexicano alcanza bases más firmes, cuando aparece el decreto promulgado del 20 de abril de 1884, creando un Código de Comercio que en sus artículos decía:

- 1) "Para el establecimiento de bancos de cualquier especie, se requiere la autorización del Gobierno Federal. Ninguna sociedad de banco o particulares podrán tener en el país sucursales o agencias que emitiesen billetes.

(8) Miguel Acosta Romero.- op. cit. p. 55

(9) *Ibidem* p. 55

- 2) Ningún particular ni sociedad que no estuviese autorizado en los términos del presente Código o de una Ley Federal, podrá emitir vales, pagarés u obligaciones de cualquier clase que significaran promesas de, en efectivo al portador y a la vista." (10)

"Prescribía también que los bancos establecidos sin la previa autorización del Congreso de la Nación no podrían continuar sus operaciones, sin sujetarse a los requisitos del Código y si no lo hicieran dentro de seis meses, se pondrían en liquidación para el efecto de cubrir sus billetes." (11)

1223 DE 1890 A 1897: El Código de Comercio de 1884 fue abrogado por el de 1889 cuyo Artículo 640 ordenó que mientras expedía una Ley de Instituciones de Crédito, los bancos de emisión, que proliferaron en el año de 1884, deberían registrarse por contrato hechos en el Ejecutivo Federal y el Congreso debería aprobarlos.

Conforme al Código de 1889 funcionaban los siguientes bancos de emisión:

Banco Comercial de Chihuahua, antes Banco de Santa Eulalia, mediante contrato del 15 de mayo de 1889.

(10) Manero Antonio.- La Revolución Bancaria en México.-Edit. Talleres México, 1957, Pág. 12.

(11) *Ibidem* p. 12

Banco Yucateco, mediante contrato del 7 de septiembre - de 1889.

Banco Mercantil de Yucatán, mediante contrato del 18 de septiembre de 1889.

Banco de Durango, mediante contrato del 16 de octubre de 1890.

Banco de Nuevo León, mediante contrato del 2 de septiembre de 1891.

Banco de Zacatecas, mediante contrato del 15 de mayo - de 1891.

Cabe mencionar que el antecedente del Código de 1889, - fue firmado el 17 de diciembre de 1885 por los bancos de emisión: Banco Nacional de México, Banco de Londres y México y el Banco Minero de Chihuahua y mediante dicho Código el gobierno atendió a la opinión pública y a los partidarios de una nueva legislación bancaria.

Como a pesar de la medida de 1881, los bancos de emisión continuaron proliferando, el gobierno mexicano se vió en la necesidad de promulgar el 19 de marzo de 1897 la primera Ley General de Instituciones, que estableció cuatro tipos de instituciones:

1. Bancos de Emisión

2. Bancos Hipotecarios
3. Bancos Refaccionarios
4. Bancos Generales de Depósito

El Estado Mexicano comenzó a vigilar con mayor empeño a las instituciones y se lograba a través de las siguientes tres maneras:

"A. Por la necesidad que tenían los bancos de ser en gendrados por un acto del Estado, ya que para su nacimiento debía contar con una previa concesión.

B. Porque en su manejo no disfrutaban de libertad, sino están obligados a observar determinados preceptos de - economía bancaria declarados obligatorios por prescrip ción legal.

C. Porque están sujetos a la vigilancia de la Secreta ría de Hacienda a través de un individuo delegado de - esa secretaría y con el título "Interventores del Go- bierno." (12)

"La emisión de billetes, según la Ley no podría exceder del triple del capital pagado, ni tampoco podría, unida al valor de los depósitos reembolsables a la vista o tres días vista, exceder del doble de las existencias metálicas en ca ja. El exceso de circulación, sobre lo prescrito, causaría la caducidad de la concesión del banco y le pondría en li-

(12) Miguel Acosta Romero.- op. cit. p. 57.

quidación, previo plazo de quince días para ajustar su circulación en los términos legales." (13)

123 MEXICO CONTEMPORANEO

1231 DE 1910 A 1925: La iniciación de la reforma bancaria - se inicia a partir del 24 de septiembre de 1913. Don Venustiano Carranza definía la política bancaria que la revolución debería llevar a cabo y que esto se convirtiera en institucional en años venideros, el Presidente Carranza trataba de cambiar el sistema bancario que imperaba en esa época, rechazando el monopolio que las empresas privadas ejercían su poder en México absorbiendo por años y años las riquezas de nuestra patria. Pensaba que debía abolirse al derecho de emisión de billetes o papel moneda por bancos particulares, ya que la emisión de billetes es privilegio exclusivo de la Nación y que el triunfo de la revolución se estableciera un banco único de emisión, es decir, un banco controlado por el estado y decía también que de ser preciso deberían desaparecer las instituciones privadas bancarias, que no fueran controladas por el gobierno.

Siguiendo la política en materia bancaria que ejercía el Sr. Carranza, el 4 de enero de 1914 en la Ciudad de Hermosillo, Son., se expide un decreto cuya esencia legal es la norma que posteriormente se ejercita a la reforma bancaria en su aspecto jurídico, el cual decía en su artículo único. "El fondo regulador de circulación fiduciaria de los bancos de -

(13) Manero Antonio.- op. cit. p. 21

emisión, debe de existir una caja en la proporción fijada - por el artículo 16 de la Ley General de Instituciones de -- Crédito de 1897 en dinero en efectivo, barras de oro y plata, quedando terminantemente prohibido emitir como existencia en numerario los billetes de otro banco o cualquiera -- otros títulos de crédito." (14)

Cuando el gobierno constitucionalista domina totalmente el territorio nacional, obliga a los bancos a colocarse dentro del marco de la Ley de 1897, en que se fundaban las concesiones y en aplicar las sanciones que la propia Ley - determina, esto constituye el primer paso que se da a la re forma bancaria en 1915, en agosto de este mismo año, Don Ve nustiano Carranza gira instrucciones a Don Rafael Nieto, - quien era Subsecretario de Hacienda encargado del despacho, con el propósito de formular un plan que tenga por objeto - inspeccionar y a la vez regularizar la situación bancaria - de la época, con el objeto de fundar un banco de emisión -- único, y que éste fuera controlado por el Estado.

Una vez aprobado el proyecto anterior por el Sr. Carranza, la Secretaría de Hacienda formula el decreto respectivo siendo expedido el 29 de septiembre de 1915 en Veracruz.

Con el fin de llevar a efecto los mandatos del decreto anterior, el propio Carranza autoriza a la Secretaría -

(14) Ibidem p. 108.

de Hacienda a crear un órgano regulador que llevaría el nombre de COMISION REGULADORA E INSPECTORA DE INSTITUCIONES DE CREDITO, con las facultades que la vigente Ley bancaria - otorgaba al gobierno, para designar a los inspectores que - fuesen necesarios para el cumplimiento de las leyes.

Los primeros problemas que se le presentaron a la Comisión Reguladora, fueron los de resolver legalmente la forma de computar la existencia en metal, con el objeto de regular la emisión de billetes y la de eliminar la circulación del papel moneda emitido por los bandos villistas y zapatistas, que lógicamente el gobierno constitucionalista no podía reconocer, apegándose a las normas preestablecidas y computando las monedas nacionales por su contenido en oro, conforme a la Ley Monetaria en vigor y las monedas extranjeras con su paridad legal con la moneda nacional que fue el primer punto que se resolvió.

En relación al segundo problema que se presenta, se acuerda el nombramiento de inspectores especiales que se encargarían de incautar la existencia de billetes tanto de los zapatistas como de los villistas que había en los bancos para luego ser incinerados por la Secretaría de Hacienda.

La declaración de caducidad de los bancos fue la consecuencia de los resultados obtenidos por la Comisión Regu

ladora para la integración del estado de reservas, depósitos y la emisión de los bancos, siendo el Banco Mexicano - Peninsular de Yucatán el primero, cuya concesión fue declarada caduca ésto en función del decreto del 29 de septiembre de 1915.

Subsecuentemente se fueron declarando en caducidad - los siguientes bancos; de Hidalgo, de Guerrero; de Querétaro; de San Luis Potosí; de Coahuila; de Jalisco; Occidental de México; de Aguascalientes; de Guanajuato, así como los Bancos de Morelos y Durango. Los bancos cuyas concesiones continuaron vigentes en los años de 1915 se dividían en dos grupos:

1° "Los primeros eran los que se regían por la Ley General de 1897, dentro de los que destacaban los de Zacatecas, Estado de México; Occidental de México, - Tabasco y Veracruz.

2° Los que se regían por concesiones especiales con el gobierno anterior a la mencionada Ley o sea la de 1897 y estos bancos son: Banco Nacional de México, de Londres y México y el de Nuevo León." (15)

Las Leyes mas importantes promulgadas a partir de la - desincautación de los bancos en 1921, antes de la fundación del Banco de México, fueron:

(15) *Ibidem.*- op. cit. p. 120.

- Ley Moratoria para los deudores de los bancos hipotecarios. 1924
- Ley sobre Bancos Refaccionarios. 1924
- Ley de Suspensión de pagos o establecimientos bancarios. 1924.
- Decreto creando la Comisión Nacional Bancaria del 29 de diciembre de 1924.
- Ley de reorganización de la Comisión Nacional Bancaria. 1924.
- Ley General de Instituciones de Crédito y establecimientos bancarios. 1925.
- Ley del Banco de México⁽¹⁶⁾ (la más importante y capital) 1925.

Las memorias de la Secretaría de Hacienda y diversas monografías publicadas por el Ing. Pani muestran la labor desarrollada por los gobiernos del General Alvaro Obregón y el General Plutarco Elías Calles, para reorganizar la Hacienda Pública, nivelan el presupuesto, acumulan las reservas monetarias indispensables y crean las condiciones favorables para lograr en 1925 convertir en realidad la reforma bancaria.

(16) Ibidem.- op. cit. p. 136.

1232 DE 1926 A 1981: Los trabajos encaminados para la creación del Banco de México fueron llevados a cabo por el Secretario de Hacienda Sr. Alberto J. Pani y se iniciaron al hacerse cargo de la Secretaría de Hacienda. Su primer paso fue el estudiar el estado en que se encontraba la hacienda pública, con el objeto de fundamentar un programa de reformas. Dicho estudio sería rendido al Presidente de la República, General Plutarco Elías Calles, en el cual se hablaba de los ingresos federales autorizados por la Cámara de - - Diputados, hasta que el 28 de agosto de 1925, luego de ser vencidas las dificultades tanto políticas como financieras, se decreta la Ley del Banco de México, una vez que el Secretario de Hacienda designa una comisión con el objeto de formular la Ley Constitutiva del Banco Unico de Emisión y las Leyes y Estatutos correspondientes. Esta comisión fue integrada por los señores Manuel Gómez Morín, Fernando de la Fuente y Don Elías de Lima y es así como después de tantas controversias y serias dificultades por las que atravesó - el país antes y después de la Revolución, para ser creado - el tan discutidísimo Banco de Emisión Unico controlado por el Estado. Nace el Banco de México que será en definitiva el triunfo más grande de los revolucionarios, logrando con ello ver cristalizados los más caros anhelos de la nación en materia bancaria.

Decretada la Ley del Banco de México en la fecha antes mencionada y redactados los estatutos por la Comisión inte-

grada para tal efecto, la escritura constitutiva del Banco de México, es otorgada el 1° de septiembre de 1925, ante el Notario Público Don Manuel Borja Soriano, asistiendo como testigos del Sr. Presidente de la República, el Lic. Manuel Padilla, Presidente de la Suprema Corte de la Nación y el Lic. Ezequiel Padilla, Presidente del Congreso de la Unión.

Así el 1° de septiembre de 1925, el Banco de México - fue inaugurado por el Presidente, "General Plutarco Elías Calles, siendo Secretario de Hacienda y Crédito Público el Ing. Alberto J. Pani. Como dato histórico podemos decir que el primer Consejo fue constituido por las siguientes personas: Presidente, Lic. Manuel Gómez Morin; Vicepresidente, Sr. Elías S. de Lima, y como Consejeros Don Alberto Mascareñas, Don Carlos B. Zetina, Ing. R. Calderón, Don Alberto Prieto entre otros, así como los suplentes Don Aldo P. Medina, Don Vicente Etchegaray y otros, siendo comisario Don Joaquín López Negrete, Don Ernesto Otto y Secretario Don Fernando de la Fuente, habiéndose designado como Gerente de la institución a Don Alberto Mascareñas". (17)

Así, a partir de 1926, el sistema Bancario Mexicano se ha desarrollado bajo 3 leyes.

1a. Ley del 28 de junio de 1932, publicada en el Diario Oficial de la Federación y que en su Artículo 1°, esta

(17) Ibidem. p. 175.

bleció las siguientes clases institucionales de crédito:

1. Las Instituciones Nacionales de Crédito que realizarían las siguientes operaciones:

- A. Recibir del público depósitos a la vista o a plazo, o con previo aviso, de menos de 31 días.
- B. Recibir depósitos en cuenta de ahorro.
- C. Expedir bonos de caja.
- D. Emitir bonos hipotecarios.
- E. Actuar como fiduciarias.

2a. Ley por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1932, se agregaron -- las instituciones de capitalización y, por reforma del 31 de agosto de 1934 se modificó la Fracción II del Artículo 1° para quedar como sigue:

- A. Recibir depósitos a la vista o a plazos;
- B. Recibir depósitos en cuentas de ahorro;
- C. Expedir bonos de cajas;
- D. Emitir bonos hipotecarios;
- E. Actuar como fiduciarios; y
- F. Celebrar contratos de capitalización

3a. Ley, que fue la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, con sus múltiples reformas, hasta 1978. Por esta Ley se incorporó al sistema mexicano el concepto de banca múltiple, siendo éste el período de consolidación y crecimiento del sistema bancario de nuestro país y que lo ha convertido en uno de los más sólidos de la latinoamérica.

C A P I T U L O

II

"ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ACTO EXPROPIATORIO"

C A P I T U L O I I

"ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ACTO EXPROPIATORIO"

2.1 CONCEPTO

Sin duda alguna, el acto expropiatorio tiene su origen explícito en la legislación que se produjo con la Revolución Francesa. Precisamente la Francesa es una Revolución violenta que respondió al estado de ilegalidad, opresión y hambre a que sometió el Monarca Luis XVI al pueblo francés, para proponer en cambio la legalidad, el orden constitucional, la representatividad popular y los derechos y obligaciones del hombre. Tales ideas provenían de las expuestas por filósofos de la Ilustración como Voltaire, Montesquieu y Rousseau, que propugnaron por la democracia representativa y la división del estado en tres poderes. Las líneas maestras que guiaron la revolución fue la primacía absoluta de la ley y la búsqueda de la certeza del derecho.

La importancia de la Revolución Francesa estriba en el conjunto de leyes que dio lugar para dar lugar al nacimiento del Estado Capitalista, a la estabilidad de sus instituciones y a la garantía de los derechos del hombre. Como una de las primeras acciones revolucionarias que se dio sobre los escombros del régimen despótico de Luis XVI, fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 que, entre otras cosas, destacaba la libertad, la igualdad,

la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

El derecho a la propiedad es fundamental en la Declaración, pues con él se da paso a la apropiación y la acumulación legal de bienes, lo que constituyó la base del sistema capitalista en el que hasta hoy vive Francia. La propiedad privada es inalienable excepto cuando el Poder Soberano del Estado determina quitar esa propiedad o expropiar a un particular ese bien. En el número 17 de la misma Declaración se destaca lo que sería el origen de la figura jurídica llamada Expropiación:

"Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella a no ser cuando la necesidad pública legalmente probada, lo exige de un modo evidente y bajo la condición de una causa justa y previa indemnización".⁽¹⁸⁾

Todos los postulados de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano fueron incorporados a la primera Constitución surgida de la Revolución en 1791, incluyendo el postulado referido de manera que quedara bien establecido para su virtual procedencia. Así, se estableció que hubiera una necesidad pública legalmente considerada, una justa indemnización y un previo pago de la misma. Tales ele-

(18) José M. Zumaquero, Coaut. Hervada Javier.- "Textos Internacionales de Derechos Humanos". Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, España. 1a. Edic., 1978, p. 38.

mentos fueron incorporados en el Código Napoleónico, que tanto significó en las posteriores legislaciones de múltiples países. En el Artículo 41 se contiene el ordenamiento respectivo: "Nadie puede ser obligado a ceder su propiedad sino es por causa de utilidad pública y mediante una justa y previa indemnización".

Posteriormente, el enunciado de Expropiación se adopta en la Ley del 7 de Julio de 1833, con algunas variaciones como el hecho de que se introduce un jurado de Expropiación, creado expreso para vigilar en su sentido estricto el apego al criterio de utilidad pública y que, en caso de darse la expropiación, se otorgará la justa indemnización del particular afectado.

Lo fundamental de todo esto es que con la Revolución Francesa surgió el Estado capitalista liberal, laico y sobrano, que tomó las riendas del gobierno por sobre una masa de población asentada en un territorio determinado. Con ello surgió el parlamentarismo, adoptó su forma moderna la división del Estado en tres poderes y nació la riqueza legislativa del constitucionalismo francés.

El Estado se levantó por encima de cualquier poder menor en la sociedad, siendo depositario de la soberanía otorgada por esa sociedad, es decir, el pueblo. El Estado, nos dice el Jurista Rafael Rojina Villegas, en su obra Teoría -

General del Estado, es: "Una persona jurídica con poder soberano, constituido por una colectividad humana determinada territorialmente, cuyo fin (de dicha persona) es la creación y aplicación del Derecho al cual se encuentra sometida. La atribución soberana del Estado le permite disponer de los -- bienes a partir de que se constituye como poder autónomo que monopoliza la fuerza pública y dispone de la coacción según los ordenamientos jurídicos. El Estado es el poder organizado de la nación que rectorea las actividades fundamentales y actúa como árbitro de las relaciones interpersonales, ejercitando la aplicación del derecho y mirando siempre el interés nacional.

Quizá un concepto mejor acabado es el siguiente: "Estado es la organización jurídica permanente en que se constituye una nación, con arreglo a la norma primaria fundamental - que ha expedido al efecto, con el fin sustancial de regular la convivencia y asegurar su progreso, para cuyo propósito - se asigna a esa organización la potestad o poder supremo de crear, modificar y aplicar el derecho, así como de establecer y mantener relaciones con otros estados". (19)

Bajo el supuesto fundamental de regular la convivencia y asegurar su progreso, el Estado hace uso legítimo de su -

(19) Roberto Ríos Elizondo. "El acto de Gobierno, el Poder y el Derecho Administrativo".- Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1a. Edición, 1975, p. 16.

poder soberano para ordenar el territorio y ejercer acciones que armonicen la organización y asentamiento de los ciudadanos, teniendo siempre en cuenta el interés nacional. En ese tenor, el Estado puede afectar y hacer uso de la propiedad territorial y bienes inmuebles que pertenezcan a cualquier particular, debiendo justificar en todo momento que esa afectación obedece a un interés de utilidad pública, y garantizar una justa indemnización a ese acto de expropiación.

"De esta conciliación de los intereses jurídicos y materiales entre el individuo y el Estado, ha nacido la institución que se conoce bajo el nombre de EXPROPIACION reconocida plenamente por el Derecho moderno de la totalidad de las naciones, sin perjuicio de las diversas teorías que la fundamentan y discrepan sobre dichos fundamentos". (20)

Las teorías en que se funda la expropiación pueden clasificarse de la siguiente manera:

a) **TEORIA DEL DOMINIO EMINENTE:** Es la más difundida y reconocida por su consistencia jurídica. El Estado mantiene un derecho de dominio eminente por sobre cualquier propiedad o bien inmueble. El poder soberano de quitar la propiedad privada, cuando el interés público lo exige es, entonces, reconocido como derecho de superioridad.

(20) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XI, Bibliográfica Omeba, 1977, Buenos Aires, Argentina, p. 642.

b) TEORIA DE LOS FINES DEL ESTADO: La justificación de -- los derechos del Estado a la expropiación se halla sencillamente en los fines mismos del Estado, uno de los cuales es el de procurar a la sociedad el mayor bienestar. "Esta orientación se ampara perfectamente en la evolución ininterrumpida de los fines del Estado moderno. Es evidente que el Estado tiene un fin de carácter permanente, esencialmente jurídico y fines históricos, de orden físico, intelectual, moral y económico".⁽²¹⁾

Según el maestro Andrés Serra Rojas: "Los fines del Estado son las metas o propósitos generales que la evolución - política ha venido reconociendo y que se incorporan al orden jurídico general. Estos fines se señalan en forma expresa en la legislación o ellos resultan del engranaje político-administrativo.

No cabe duda que por virtud de tales fines, el Estado tiene imperiosa necesidad de intervenir en la propiedad particular para satisfacer el interés público o estrictamente nacional. Tal acto expropiatorio recae en el ámbito del Derecho Público, pues no corresponde más que al Estado ejercer esa afectación - coactiva y unilateral. Dice el Jurista Manuel del Río González que: "Una de las cargas que nos impone nuestro Orden Jurídico Normativo es la Expropiación por Causa de Utilidad Pública, que constituye un Acto Jurídico del Derecho Administrado.

(21) Op. Cit., p. 643.

tivo, como rama que es del Derecho Público, y en donde advertimos con toda claridad la determinación de sacrificar el interés privado, para satisfacer necesidades colectivas". La autoridad administrativa declara la expropiación dictando orden de ejecutoriedad.

Para reafirmar la tesis de que el acto de expropiación recae en el ámbito del Derecho Público, el Profesor Miguel - Acosta Romero nos dice que la "Expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, -- siempre que cubra una indemnización por causa de esa transferencia al particular".

Luego entonces, conocido y aceptado en términos generales, el origen y la naturaleza jurídica del acto de expropiación en el derecho moderno, pasemos a examinar su definición conforme al Maestro Sabino Alvarez Gendín, el cual nos dice: "Expropiación procede de las dos palabras latinas, el prefijo expropiación de *ex*, por y el sustantivo *propietas*, *proprietatis*. La proposición *ex* (*I*) (*de*, *en*, *con*, *por*, *si*, *sobre*, *tras*) como prefijo tiene la siguiente equivalencia: *a*, *fuera*, *salir*, *afuera*, *sacar hacia afuera*. El sustantivo *propietas* es fácilmente traducible; *propiedad*. Ambas palabras juntas

significarían salir de la propiedad. El sentido latino de -propietas era dado a la propiedad privada. Luego, expropiar equivale a salir de la propiedad privada, convirtiéndose en propiedad pública".

Ya ubicados en los términos de las definiciones modernas, encontramos lo que el Profesor Andrés Serra Rojas dice de la expropiación: "La expropiación por causa de utilidad pública es una acción de la administración pública, por lo que ella procede, en contra de un particular, la adquisición forzada y mediante indemnización justa y previa, de los bienes necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades del Estado, siempre que existan razones de utilidad pública".

En la Constitución de la República de Weimar de 1917, - "Se entiende por expropiación pública todo perjuicio causado al patrimonio privado, por ley o un acto administrativo, que en beneficio de la generalidad imponga gravámenes especiales a determinadas personas o a un conjunto de individuos relativamente determinados, siendo indiferente que con esto se origine un traspaso de objetos y que se refiere o no a un fin de utilidad pública". (22)

En la Enciclopedia Jurídica Omeba se señala que la expropiación forzosa "Puede definirse como el apoderamiento de la

(22) Fleiner Fritz.- "Instituciones del Derecho Administrativo".- Traducción de la 8a. Edición Alemana por Sabino Alvarez Gendín. Ediciones Labor, S.A., Barcelona, España, 1933. p. 241.

propiedad ajena que el Estado u otra corporación o entidad pública lleva a cabo por motivos de utilidad general y abonando justa y previa indemnización. Desde el punto de vista del propietario, la pérdida o privación inexcusable de todos o parte de sus bienes, por requerirlo el bien público, y a cambio de una compensación en dinero".⁽²³⁾

El Profesor Universitario Emilio Chavfett Chemor M., sostiene por su parte que "La expropiación es un procedimiento administrativo en virtud del cual el Estado adquiere la propiedad de bienes particulares por razones de utilidad pública y mediante indemnización, según lo dispone el párrafo segundo del Artículo 27 Constitucional".

El parecer del Licenciado Gabino Fraga al respecto es el siguiente: "Un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante compensación que a la particular se le otorga por la privación de esa propiedad".

Quizá una definición mejor elaborada es la que nos ofrece el Jurista Manuel del Río: "En nuestro Derecho Mexicano podemos definir la Expropiación por causa de utilidad pública como un acto jurídico por el cual el Estado en ejercicio de su soberanía le impone a un particular concretamente in-

(23) Cabanellas G.- "Diccionario de Derecho Usual", Tomo II. Edic. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1952, p. 153.

dividualizado, la privación de su propiedad o posesión, para satisfacer un objetivo de utilidad pública, cubriéndole la indemnización correspondiente".

Con las definiciones estudiadas anteriormente, podemos observar que los autores de éstas engloban en general la misma esencia jurídica de la figura de expropiación. Enmarcan elementos que caracterizan de manera jurídico universal a este importante vehículo jurídico por medio del cual el Estado impone una vez más su soberanía.

Conforme a los conceptos expuestos por los juriconsultos ya antes mencionados, mi concepto sobre la figura jurídica de expropiación es el siguiente: "Expropiación es el acto jurídico ejercido de manera unilateral por el Estado, que investido de soberanía, tiene la potestad para extinguir o dar por terminado el derecho de propiedad sobre un inmueble y propietario definidos, el cual será encausado para cumplir las necesidades siempre y únicamente de utilidad pública que requiera el Estado a un nivel general o específico; dicha extinción será resarcida mediante una indemnización previa y justa que repare el menoscabo patrimonial del propietario".

2.2 ELEMENTOS

De la definición del acto de expropiación que hemos revisado en varios autores, podemos sustraer dos elementos esenciales: La CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA para justificar una -- EXPROPIACION FORZOSA y la consiguiente INDEMNIZACION JUSTA y previa a ese acto de imposición administrativa estatal. Veamos primero la causa de utilidad pública.

221 UTILIDAD PUBLICA

"El acto autoritario expropiatorio consiste en la supresión de los derechos del uso, disfrute y disposición de un -- bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere. Toda expropiación, para que sea constitucional, requiere que tenga como causa final la utilidad pública". (24)

Sin embargo, es evidente que la noción de utilidad pública tiene diversas acepciones, y justamente porque las situaciones en que se aplican varían de país a país. Sabino Alvarez Gendín explica que la Utilidad Pública "Significa tanto como mejoramiento, sensible para todos, sin que su obtención suponga sacrificios para nadie, es decir, todo aquello que, anteponiéndose a los intereses egoístas de familia o a los de clase, signifique un perfeccionamiento real y efectivo en la vida de comunidad; ahora bien, la apreciación de ese general-per

(24) Ignacio Burgoa Orihuela.- "Las garantías individuales".- Edit. - Porrúa, S.A., México, D.F., 1a. Edición, 1954. p. 464.

feccionamiento real y efectivo varía considerablemente dependiendo de múltiples circunstancias extrínsecas".

El Jurista Gabino Fraga define a la Utilidad Pública de la siguiente manera: "En todos los casos en que el Estado tiene obligaciones que cumplir, por razón de satisfacción de una necesidad de la colectividad, existirá la utilidad pública; de acuerdo con este criterio, siempre que la afectación de un bien particular sea necesario para la satisfacción de necesidades colectivas, cuando dichas necesidades se encuentran encomendadas al Estado, se estará en presencia de dicho principio".

Sin embargo, la confusión que ha reinado en torno al -- principio de utilidad pública, ha sido la diversidad de criterios para calificarla. Por ejemplo, Ignacio Burgoa sostiene que cualquier decreto de expropiación podría ser inconstitucional cuando, como sucede muchas veces, el bien materia de la expropiación es inadecuado o no idóneo para satisfacer la necesidad pública en cuestión. El asunto se ve un tanto agravado si leemos el ordenamiento en nuestra Carta Magna, - Artículo 27 Constitucional, Fracción VI, segundo párrafo: - "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada".

Es decir, las lagunas definitorias que hay en el princi

pio de Utilidad Pública, permiten que jueces y jurisconsultos la interpreten a discreción en sus jurisdicciones cometiendo diversidad de errores y abusos en contra de la propiedad privada. Es evidente que faltan en rigor suficientes criterios para definir los casos de utilidad pública y darle mayor consistencia conceptual al principio. Ejemplo de ello es el concepto que nos ofrece la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

UTILIDAD PUBLICA.- Debe entenderse por tal lo que satisface una necesidad, siendo esencial que la cosa expropiada - pase a ser del goce y de la propiedad de la comunidad y no de simples individuos. La garantía constitucional, relativa a que la expropiación no puede hacerse sino por causa de utilidad pública, lógicamente debe entenderse que se refiere a la existencia de esa utilidad, conforme a la acepción natural y genuina de las palabras y conforme a la naturaleza y esencia de las cosas". (25)

No obstante lo ambiguo de tal definición, es notorio el afán por dotar al sentido teórico general del principio, de solidez enunciativa y apego a los casos concretos en que efectivamente procede la expropiación por la causa de utilidad - pública.

(25) Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, primera parte, 1981. Semanario Judicial de la Federación, p. 918.

222 INDEMNIZACION

En contrapartida con todo acto de expropiación por causa de utilidad pública, la legislación da cábida a la indemnización, o como acto de rigor que sirve para resarcir el valor de la cosa expropiada a su legítimo dueño, quien ve recuperada la pérdida o menoscabo que se sufre en el patrimonio.

El pago por concepto de indemnización que el Estado debe cubrir en favor del particular expropiado, es en dinero, pues no hay otra forma para resarcir el daño más que cubriéndole una cantidad determinada, justa y al momento del acto, o por lo menos en un lapso corto de tiempo.

Nadie duda que el particular tiene plenos derechos sobre su propiedad, pero tales chocarían con el dominio eminente que el Estado soberano mantiene sobre tierras y aguas del territorio nacional que gobierna, si no existiera la institución de la expropiación por causa de utilidad pública mediante previa indemnización. El Estado mantiene la facultad del dominio eminente y es ilimitada porque el particular no goza de prerrogativas oponibles como para evitar la expropiación dado el carácter de forzosa que la acompaña. El Estado impone la expropiación, la realiza a fuerza, pero dota de derechos al expropiado para recibir una indemnización de justo precio y valor que lo habilite para no quedar desamparado o mermado en su patrimonio, muchas veces de toda su vida.

La institución de la expropiación no es una venta forzosa como algunos autores la han considerado, ni mucho menos como un negocio particular: al estar coaccionada la voluntad del particular y ser impuesto el acto de traslado al Estado del bien en cuestión, la expropiación es un acto de fuerza que el Estado se arroga como facultad para condicionar la propiedad privada al interés público cuando así se requiera y las autoridades administrativas lo declaran con argumentos y justificaciones precedentes.

Al imponer el Estado de manera unilateral el acto expropiatorio, el mismo fija el precio para pagar la indemnización, de acuerdo al valor catastral o el valor tipo comercial del bien expropiado, según lo marca la ley y lo especifica para casos particulares.

En este tenor la ley de expropiación, en su Artículo 10, señala lo siguiente: "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor haya sido manifestado por los propietarios o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posteridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial".

El justiprecio es una categoría que se ha incorporado al análisis de la indemnización, para obtener que el pago justo que conlleva la indemnización debe contemplar lo mismo la restitución del valor igual al que se le ha privado al propietario como la anulación del perjuicio que se le ha derivado con la expropiación de sus propiedades.

Más que un precio es una compensación que se encamina a reparar los daños ocasionados posibles y actuales, restituyendo al propietario el mismo valor del que se le priva con sus bienes, siempre y cuando el monto de la indemnización se calcule de forma tal que su precio no se devalúe con el tiempo y la cantidad en cuestión, al momento del pago, resulte injusta.

2.3 FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL

a) La Constitución de Cádiz de 1812 es donde se incluye el primer antecedente histórico de la institución de expropiación en las leyes mexicanas.

Siendo el territorio de la Nueva España regido por el Reyno Español, cuando estaba por darse la independencia de nuestro país, debía aceptar la constitución española de -- 1812 redactada por juristas españoles en la Ciudad de Cádiz. Tal documento se titulaba formalmente como Constitución Política de la Monarquía Española, siendo impresa en la Ciudad de México en ese mismo año por orden del Virrey.

Dice el Artículo 172: "... no puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación ni turbarle en la posesión ni aprovechamiento de ella, y que si en algún caso fuera necesario un objeto de conocida utilidad común sin que al mismo tiempo fuera indemnizado el propietario y se le de el buen cambio a bien vista de hombres buenos". (26)

b) La siguiente carta magna y que de hecho se considera la primera Constitución de nuestro país, es la Constitución de Apatzingán de 1814, promulgada por Don José María Morelos y Pavón en plena guerra de independencia y titula-

(26) Felipe Tena Ramírez.- "Leyes Fundamentales de México, 1808-1979".- 10a. Edición revisada, aumentada y puesta al día. Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1981, p. 82.

da "Sentimientos de la Nación". También conocida como Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana y dividida en principios constitucionales y en forma de gobierno.

Lo primero que declara el decreto es: "La Soberanía Nacional, el poder del Estado nación para disponer de los bienes y así se hace expreso en el Artículo 35 donde se regula el acto de expropiación, aunque sin llamarlo necesariamente con ese nombre": "Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación".⁽²⁷⁾ Lo ambiguo es esta última parte donde al hablarse de "justa compensación" da lugar a muchas interpretaciones, como puede ser el hecho de que el pago lo podría hacer cada autoridad a su libre arbitrio determinando en dinero o especie, sin valor al que tiene el bien expropiado.

Los sentimientos de la Nación fue un documento más bien propositivo para alentar el proceso de independencia y de -- fundamentación de una nueva nación, por lo que no se puede -- considerar un documento rector de la vida del país, pues además su redactor y su equipo de trabajo eran perseguidos por el Imperio Español.

c) Es hasta 1824 en que es firmada la Carta Magna de México independiente, con el nombre de Constitución Federal de

(27) Ibidem, p. 35

los Estados Unidos Mexicanos, manteniéndose vigente hasta - 1835. La expropiación era regulada en el título cuarto, -- donde se contenían las Atribuciones del Presidente y Restricciones de sus facultades: Artículo 112, Fracción III: "El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no la podrá hacer sin previa - aprobación del senado, y en recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno".(28)

Aquí hay dos elementos de mayor fuerza tendientes a -- proteger la propiedad particular: primeramente porque establece límites al Presidente y enseguida porque indica que - todo decreto de expropiación debe pasar por tal aprobación del senado y del Consejo de Gobierno.

d) A continuación tenemos las Siete Leyes Constitucionales, siendo promulgada la primera de estas leyes en 1835, en la - que se contenía la regulación de la expropiación y se dictaba un procedimiento para fijar la indemnización: Artículo - 2: "Son derechos del mexicano" Fracción III "No poder ser privada de sus propiedades, ni del libre uso y aprovechamien

(28) Ibidem, p. 184.

to de ella en todo o en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el residente y sus cuatro ministros en la Capital, por el Gobierno y Junta Departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizando a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por el y según las leyes el --tercero en discordia, en caso de haberla.

La calificación hecha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo".⁽²⁹⁾

e) Las Bases Orgánicas fueron redactadas en 1843 y presentadas al Ejecutivo provisional de la República, como un proyecto de Constitución para su aprobación. Conocidas oficialmente como Bases de Organización Política de la República Mexicana, contemplaban el acto expropiatorio de la siguiente manera, en el Título II de los habitantes de la República, - Artículo 9, fracción XIII: "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser turbado ni privado en el libre uso y aprovechamiento de lo que corresponde según las Leyes, ya consista en co-

(29) *Ibidem*, p. 205-6

sas, acciones o derechos o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la Ley. Cuando un objeto de pública utilidad exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la Ley". (30)

f) En la Constitución de 1857 se incluye la regulación del acto expropiatorio en el Artículo 27, que a la letra dice: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada -- sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización". Está claro que en el número del Artículo y la brevedad de su texto coincide con el actual ordenamiento constitucional de nuestra Constitución. La de 1857 fue una Constitución liberal que estableció los derechos, las libertades ciudadanas y las garantías individuales, con mucha antelación a otras constituciones más rígidas y poco efectivas.

g) La Constitución de 1917 y actual es producto directo del movimiento armado revolucionario que inició en 1910, pero también retoma varias de las declaraciones y ordenamientos constitucionales avanzados de 1857, con lo cual es considerada nuestra constitución como una de las más progresistas, justas y avanzadas para su tiempo. Precisamente, fue Don Venustiano Carranza quien ejecutó en 1916 un proyecto de Refor

(30) Ibidem, p. 408.

ma global a la Constitución de 1857 para ser presentado al Congreso Constituyente, instituido a fines de ese mismo año mediante elecciones para Diputados.

Carranza estableció que "la única reforma que con este motivo se propone, es que la declaración de utilidad pública sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando solo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa a expropiar".

Por principio, después de largas y tortuosas deliberaciones, el Artículo 27 Constitucional en su segundo párrafo quedó así: "La propiedad no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización". El -- cambio de la palabra "previa" por la de "mediante" permitió al gobierno federal establecer los tiempos y plazos, según sus recursos presupuestales, para liquidar las indemnizaciones correspondientes.

Actualmente el texto del segundo párrafo del 27 Constitucional es el siguiente: "Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

2.4 UTILIDAD PUBLICA

El concepto de Utilidad Pública tiene una aplicación general, es decir, es un principio con una gran cantidad de casos variables a aplicar, sujeto a condiciones económicas, políticas y sociales, consideradas por el legislador a la hora de determinar la Utilidad Pública.

El concepto de Utilidad Pública no se circunscribe solamente a los arreglos y mejoras que requiere bienestar global de un pueblo, su interés como país y su conveniencia para continuar a impulsar su desarrollo. "Luego, de acuerdo a la moderna doctrina, el concepto de Utilidad Pública, es tan amplio que impulsa no solamente a la actividad destinada a la satisfacción material y espiritual de la comunidad social, sino también a los actos de gobierno que tienden a eliminar lo que se considere pernicioso para aquella". (31)

Un bien sujeto de Utilidad Pública no siempre es apropiado por su destino inmediato, también es tomado por el Estado para retirarlo de determinada actividad. En otras palabras, se trataría de aquello que el Estado toma para su control o sencillamente para quitar a la Sociedad algo que resulta dañino a su propia constitución. La noción de utilidad pública inmediata se ampliaría a la de interés mediato de la colectividad, al interés social.

(31) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXVI, Bibliografica Omeba. Buenos Aires, Argentina, 1977. p. 598.

Señala la Enciclopedia Jurídica Omeba que el concepto de "Utilidad Pública", por influjo de las exigencias del programa social, se fue paulatinamente ampliando hasta debener en el concepto del "Interés de la Colectividad" y cita la Constitución Alemana de 1919 o el Código Civil Italiano que en vez de utilidad pública lo llama "interés público", para así hacer el concepto mas flexible y comprensivo al entender de los jueces que deben llevar los diversos casos de expropiación que las necesidades demandan.

Rafael Bielsa señala: "Que se pueden expropiar bienes que el propietario no afecta a un destino económico o actividad patrimonial, sino que los acumula para especular con daño de la sociedad, contrariando leyes de libertad de comercio e industria, como las de la oferta y la demanda, mediante monopolios antisociales". Tal noción nos va acercando un tanto a la situación de expropiación de la banca privada en 1982, pues uno de los argumentos mas sólidos que se dio fue que la banca en manos privadas ya no cumplía los servicios múltiples para los que estaba destinada sino que sólo estaba sirviendo a hechos perniciosos para la Sociedad y la economía en su conjunto, tales como la especulación con los dolares y la fuga de capitales al exterior del país.

Luego entonces, con la amplitud y flexibilidad que el concepto de Utilidad Pública ha tenido, al calificarse -

también de Utilidad Social, Interés Público, Interés Nacional, etc., el objeto de su declaración puede estar constituido por bienes.

La definición de Utilidad Pública que nos ofrece Sabino Alvarez Gendín para fundamentar el poder expropiatorio del Estado con base en las necesidades públicas, ampliando la noción de expropiación en el 27 Constitucional, es la siguiente: "La Utilidad Pública viene siendo el argumento de Aquiles de la expropiación, apreciando la existencia de aquella cuando la Administración considera necesario construir una obra pública o explotar un "SERVICIO PUBLICO", o bien, cuando la iniciativa parte de los particulares y aunque no se lleve a cabo la construcción o la explotación -- por cuenta de estos, recibiendo de la Administración la -- facultad de expropiar, por ser esta prerrogativa del Poder Público. En el interés social no se percibe inmediatamente esta Utilidad Pública, difusamente, si cuando obtiene ventajas la Sociedad por la expropiación de cosas, sin estar afectadas a una Obra Pública, la denominación de la -- causa es de interés o utilidad social". La noción de interés social incluye lo mismo la satisfacción de una necesidad comunitaria, como el evitar un daño a esa comunidad, así como su bienestar global o en la solución de los PROBLEMAS SOCIO-ECONOMICOS y culturales que los afectan. Tal es el caso de la expropiación bancaria por causa de inte-

rés social, público y nacional.

La Suprema Corte de Justicia aportó el criterio de que la utilidad pública es de un solo principio que abarca tres causas específicas. La utilidad pública para satisfacer una necesidad de obra pública; la utilidad social para satisfacer los requerimientos diversos de una colectividad o clase social; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de aportar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional. Es a esta última a la que nos referiremos en los siguientes capítulos para abordar la expropiación bancaria por causa de utilidad nacional, o también conocida como nacionalización de la banca y con la cual estableceremos diferencias y similitudes, de cualquier naturaleza jurídica, estén o no en comercio, sean cosas o no. Estamos hablando de bienes inmuebles, limitaciones al derecho de propiedad, bienes muebles y empresas mercantiles y negociaciones comerciales.

No obstante, se ha expuesto que la expropiación se refiere únicamente a bienes inmuebles, pues se dice que el Artículo 27 Constitucional regula sólo la propiedad territorial. El maestro Miguel Acosta Romero sostiene que esto es incorrecto, ya que ese artículo regula cualquier tipo de propiedad, desde el dominio directo de la nación y la propiedad originaria, hasta la propiedad privada, siendo sin

excepciones objeto de expropiación. Andrés Serra Rojas - apoya esta tesis al sostener que los bienes inmuebles son susceptibles de expropiación por estar dentro de la propiedad privada a expropiar, como lo señala el Artículo 27 Constitucional donde indica "objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

Evidentemente, tales concepciones van de acuerdo con la interpretación y aplicación que se le dio a la expropiación de la banca privada. La Soberanía Nacional es el principio fundamental que dio pie a fincar la acción expropiadora de la banca en el Artículo 27 Constitucional: el poder estatal no se limitó a especular si este Artículo - tiene efectos exclusivos de expropiación sobre bienes inmuebles, es decir, tierras y aguas, sino que fue mas allá y determinó expropiar los bienes de todo tipo que tenía la banca privada a fin de pasar al Estado la responsabilidad de ofrecer los servicios de banca, financiamiento y regulación del crédito.

C A P I T U L O

I I I

LA EXPROPIACION EN ARGENTINA, FRANCIA

Y MEXICO

CAPITULO III

LA EXPROPIACION EN ARGENTINA, FRANCIA Y MEXICO

3.1 ARGENTINA

A manera de antecedentes, se señala en el Derecho Argentino que "En nuestro Derecho Patrio encontramos el concepto de expropiación por causa de utilidad pública en las Constituciones de 1819 y 1826 exigiéndose en ambas los requisitos de: a) Necesidad de uso público, y b) Pago de una justa indemnización". (32)

La Constitución de 1819 disponía que "cuando el interés del Estado exija que la propiedad de algún pueblo o individuo particular sea destinada a los usos públicos, el propietario recibirá por ella una justa compensación". La de 1826 repite el texto con una pequeña modificación: - - "cuando el interés del Estado exija que la propiedad de algún individuo particular sea destinada a usos públicos bajo las normalidades de la Ley, el propietario recibirá por ella una justa compensación". El anteproyecto de Constitución de Alberdi prescribía que "la expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por Ley y previamente indemnizada", y esa cláusula fue literalmente - - adoptada por los autores de la Constitución Nacional de - 1855.

(32) Dr. Juan Carlos Corbo.- "El Concepto de Utilidad Pública en la Expropiación".- En Boletín Judicial No. 119, Año XII, Marzo de 1972, Chaco, Argentina. p. 33.

Respecto al concepto y naturaleza jurídica de la expropiación, S.V. Linares señala que es el acto por el cual el Estado priva a una persona de la propiedad de un bien determinado, con fines de utilidad pública o interés general calificados por Ley, y mediante una justa y previa indemnización. Según Alvarez Gendín, en este caso la administración pública ejercita un Jus eminens, por lo que a la propiedad privada se refiere, de forma tal que supedita el objeto sometido al dominio de un particular a la necesidad y al interés públicos. No se trata, pues, de ejercer un derecho latente, en virtud de un dominium eminens sino de un verdadero y real cambio del sujeto de la propiedad por una razón objetiva, sin la cual no se produciría esa mutación de propiedad.

Sin embargo, en opinión de Rafael Bielsa, "el derecho de expropiar no deriva, en el Estado jurídico actual, al menos en nuestro sistema, del principio del dominio eminente ("Jus eminens") como en otra época, especialmente la de los derechos de cuño feudal), sino de la necesidad de realizar funciones del Estado".

La doctrina moderna ha admitido que el poder de expropiar es un atributo de la Soberanía, y que, en consecuencia, el Estado está facultado para apropiarse de toda propiedad existente dentro de su territorio, siempre que sea con fines de utilidad pública y, mediante justa indemnización.

No obstante que algunos autores argentinos han considerado a la expropiación como una institución de naturaleza jurídica mixta, es decir, de derecho público y privado, en esencia es una institución de derecho público, en cuanto al fundamento de su ejercicio por parte del Estado, que obra como poder público, lo cual determina la naturaleza del acto mismo.

Indica S.V. Linares que la Ley Suprema Argentina, en su Artículo 38, consagra tres reglas fundamentales con respecto a la expropiación.

- a) Debe obedecer a una causa de utilidad pública o interés general;
- b) Debe ser calificada por Ley; y
- c) Debe ser previamente indemnizada.

3.1.1 UTILIDAD PUBLICA

Señala el mismo Linares que "La Reforma Constitucional de 1949 agregó al Concepto de utilidad pública el de interés general...." No se trata de dos circunstancias conceptuales que deban concurrir simultáneamente para que proceda la expropiación, sino de dos causas, independientes entre sí, -- susceptibles de existir separadamente y de justificar cada una por sí sola el acto expropiatorio".

Al igual que en la legislación francesa, el autor seña

la que en la Argentina ni los profesores de derecho ni las Cortes de Justicia han acertado a encerrar en una fórmula concreta qué es lo que debe entenderse por utilidad pública, dejándose la facultad de expropiar, por ser esencialmente política, exclusivamente al poder legislativo, con base en una definición abierta que en lo general sostiene como finalidad del bien expropiado el progreso y el bienestar de la comunidad.

En ese tenor, el constitucionalista Joaquín V. González define a la utilidad pública en el sentido de tomar la propiedad del particular para ser empleada en provecho, comodidad o progreso de la comunidad.

Héctor Lafaille considera que: "No es indispensable que haya una necesidad colectiva, según lo exigieron las primeras constituciones democráticas modernas. Predomina un concepto mucho más amplio que permite el desenvolvimiento de cada país sin cortapisas excesivas. Por eso se ha enseñado con exactitud que, al decir utilidad pública, las normas constitucionales entendieron autorizar esta medida en provecho, comodidad o progreso de la comunidad. De este modo, consideraciones de mejoramiento urbano, de bienestar general o de mera estética, podrían justificar teóricamente la expropiación. En el plano de la práctica, ello es todavía más simple, por cuanto incumbe al poder legislativo calificar si tal requisito se presenta, según

las peculiaridades de cada supuesto. Es la única forma de hacer efectivos los derechos del Estado en representación de la sociedad, pues no sería posible definir específicamente la utilidad pública, que debe ser elástica y circunscuntancial, ya que se refiere a los múltiples aspectos de la convivencia".

En términos similares anota Bielsa que la utilidad -- pública es un concepto relativo que varía de acuerdo a las circunstancias económicas, políticas y sociales de la sociedad. Por su lado, Linares sostiene acertadamente que - "la expresión interés general, que la Reforma Constitucional de 1949 ha agregado al lado de la utilidad pública, como las causas justificativas de la expropiación, es todavía mas amplia y comprensiva que esta última, y amplía los supuestos en que puede constitucionalmente corresponder la adopción de los poderes públicos de tan importante medida. Gramaticalmente, interés general, significa no solamente - provecho, utilidad o valor para la comunidad, sino también la conveniencia, necesidad o ventaja de carácter colectivo en el orden moral o material. Trátese, por consiguiente, de un concepto amplio y genérico en grado sumo, cuyas - - fronteras resulta muy difícil determinar".

312 CALIFICACION POR LEY

La calificación de la utilidad pública y del interés

general corresponde privativamente al Congreso, sin que pueda revisarla el Poder Judicial, salvo que no hayan sido satisfechos los requisitos Constitucionales o se lesione un derecho amparado por la Constitución. Por ejemplo, en los autos de Gobierno de la Nación V. Ingenio y Refinería San Martín del Tabacal, S.R., fallados el 3 de Diciembre de 1947, la Corte Suprema decidió que "el juicio de utilidad pública es, en principio, privativo del legislador; sólo una extrema arbitrariedad en dicha calificación podría justificar la revisión judicial de ella".

La Enciclopedia Jurídica es explícita al señalar: En consecuencia, la discrecionalidad de la declaración administrativa, no puede ser limitada ni analizada por los jueces, fuera de los supuestos en que la declaración, al exceder los fines de utilidad pública, queda viciada de inconstitucionalidad.

313 INDEMNIZACION

Señala Gabino Alvarez Gendín que la indemnización es algo más que mera consecuencia de la expropiación, es parte esencial de la misma, es uno de sus elementos jurídicos. Ninguna expropiación puede tener lugar sin el pago de una indemnización justa, esto es, sin el reembolso del valor del objeto expropiado, fijado no por el poder legislativo, sino mediante un procedimiento especial administrativo y --

bajo el control de la autoridad judicial.

Lo anterior no quiere decir que el Estado y el particular cuya propiedad se expropia convengan un precio, pero -- siempre de acuerdo a las normas resarcitorias pues no se trata de una compraventa entre particulares. Tal como lo indica el Artículo 17 de la Constitución Nacional, la indemnización debe ser previa al acto de traspaso del bien expropiado.

Bartolomé A. Fiorini agrega que: "La indemnización no es un precio, pues comprende algo reparatorio. El precio es el valor de una cosa y la expropiación es el despojo legal de una cosa; por eso la indemnización expropiatoria deberá contener el valor de la cosa y además resarcir de los daños producidos por la privación de la cosa expropiada. No es entonces el precio; es algo más: es el cuántum económico de la cosa mas los daños que el acto expropiatorio puede producir. La Ley las califica como las consecuencias directas producidas por la expropiación. La indemnización expropiatoria es la reparación integral que restablece el equilibrio de los valores que desaparecen del patrimonio particular y el despojo impuesto por la expropiación. La reparación no se limita al precio de la cosa, sino a la reparación del despojo".

De acuerdo a lo anterior, el Estado se halla facultado para abonar al expropiado el valor que, previa tasación e -

informe de peritos se conceptúe justo precio, y para contestar en juicio las pretensiones del propietario del inmueble y entregarle en definitiva la indemnización correspondiente.

No obstante, existen marcadas deficiencias en la Ley de expropiación que afectan a los expropiados, particularmente en el previo pago, el equilibrio económico compensatorio y el pago real en efectivo ante la depreciación inflacionaria.

Adicionalmente a estas desventajas para el expropiado, el Artículo. 2512 del Código Civil establece: "Cuando la urgencia de la expropiación tenga un carácter de necesidad, de tal manera imperiosa que sea imposible ninguna forma de procedimiento, la autoridad pública puede disponer inmediatamente de la propiedad privada, bajo su responsabilidad.

3.1.4 ATRIBUCION EXPROPIATORIA

La atribución expropiatoria corresponde al gobierno federal o a los gobiernos provinciales, según se trate de utilidad pública o interés general de índole nacional o provincial y de acuerdo con la ubicación del bien expropiado. Las reglas sobre expropiación competen a cada provincia -- dictar las suyas, para normar esa institución según sus -- circunstancias y costumbres. Sin más limitaciones que las de la Constitución, las provincias, como entidades autónomas y teniendo derecho de legislación territorial, pueden

darse la institución de expropiación que más les convenga.

"Conforme al ordenamiento de la Ley (Ley Especial 189 que regula la expropiación forzosa argentina), la transferencia de la propiedad está supeditada, como previo requisito, a la indemnización. Si esta es aceptada por el expropiado, la transferencia se realiza por cesión amistosa; sí, por el contrario, el expropiado la rechaza, el juzgado de sección, o la Corte Suprema, según la jurisdicción territorial en que la propiedad se halla, decidirá la diferencia. A este trámite se le denomina "juicio de expropiación", cuyo único objeto es declarar el monto de la indemnización". Una vez dictada sentencia, se declarará transferida la propiedad, según lo expresa el Artículo 80. de la Ley referida". (33)

(33) Enciclopedia Jurídica Omeba. Bibliografía Omeba, Buenos Aires, Argentina, Tomo XI, 1977, p. 656.

3.2 FRANCIA

LA EXPROPIACION

En una primera definición de acercamiento, la legislación francesa señala que: "La expropiación por causa de utilidad pública es una medida excesiva de derecho común, por lo cual una persona moral de derecho público y en vista de la realización de una obra de interés general, obliga a una o varias personas físicas o morales a cederle la propiedad de los bienes inmuebles que le pertenecen mediante el pago de una indemnización".

La expropiación es considerada un mal necesario a toda sociedad que se requiere moderna y que espera adaptar sus estructuras a las exigencias del progreso técnico. Sin embargo, el proceso de la expropiación comprende necesariamente una fase de información administrativa contradictoria bajo control judicial y una fase de toma de posesión de los bienes expropiados después de la entrega o de la consignación de una justa y previa indemnización.

Los poderes de la autoridad judicial guardían de la libertad individual están fuertemente limitados en materia de expropiación, lo que implica que debe existir una mejor legislación que en justicia indemnice adecuadamente al expropiado, quien de pronto se ve separado de su vieja propie-

dad, propiedad que se tiñe de antaño y se le guarda especial cariño.

En Francia, el derecho a la propiedad es un derecho de su revolución. En efecto, la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano del 26 de agosto de 1789, cita entre los cuatro derechos naturales imprescriptibles del hombre el de la propiedad. El Artículo 17 de la misma declaración introducía no obstante, una derogación al principio anunciado y disponía que la propiedad siendo un derecho inviolable y sagrado del que nadie podría ser privado, sino fuera por una causa de necesidad pública legalmente constatada que evidentemente exigía, y bajo la condición de una justa y previa indemnización.

Tal disposición se reencuentra matizada ligeramente en los Estados de expresión francesa. Es el caso del Artículo 545 del Código Civil Francés, en el cual se dispone que nadie puede ser obligado a ceder su propiedad si no es de utilidad pública y mediante una justa y previa indemnización. En ese tenor se prescribe para el caso de la expropiación en el Artículo 14 de la Constitución Belga del 7 de febrero de 1831; igualmente en el Artículo 16 de la Constitución de Luxemburgo del 17 de octubre de 1863; en el decreto del 24 de julio de 1956 en la República del Congo; en el Artículo 545 del Código Civil aplicable a Camerún Oriental; en la Ley de Gabón No. 6 del 10 de mayo de 1961 que anula el de-

creto del 8 de agosto de 1917, etc.

El resultado por lo tanto de todos estos textos es que el Derecho de propiedad puede ser violado por la doble condición, de que la violación sea por causa de utilidad pública; y que a la víctima de esta violación se le indemnice de manera correcta.

Como en la doctrina mexicana y argentina, correctamente se señala que ningún texto define el concepto de utilidad pública para que su apreciación sea enteramente dejada a la discreción del poder público.

De este modo la utilidad pública puede responder a varias motivaciones:

- Cumplimiento de un acto inherente a la misión del poder público; apropiación de una construcción necesaria a la instalación de un departamento ministerial o de servicios públicos de una colectividad local.
- Cumplimiento a un acto de Ley: Apropiación de una construcción para ser usada como escuela, obligación impuesta por la Ley a cargo de los comunes del estado.
- Cumplimiento de un acto con el fin de una distribución de territorio (creación y conservación de las vías de comunicación de los establecimientos de enseñanza de las granjas de experimentación).

Se puede tratar de definir, entonces, con todas las imperfecciones que comporta la definición expropiación por causa de utilidad pública, como medida excesiva del derecho común por lo cual el Estado o una persona designada por el derecho público, y en vista de la realización de una obra de interés general, obliga a una o varias personas físicas o morales a ceder la propiedad de sus bienes inmuebles que le -- pertenecen mediante el pago de una indemnización.

El rasgo característico que parece revestir todas las legislaciones de los países de expresión francesa es la considerable extensión del concepto de utilidad pública que ha arrastrado consigo la extensión de la expropiación como institución.

321 LA UTILIDAD PUBLICA

En toda época, es con la finalidad de utilidad pública que el Estado proceda a la expropiación. La característica de las legislaciones agrarias del siglo, es su gran inflexibilidad; la expropiación golpea a los inmuebles construídos, al terreno, toca a todos los dominios, inclusive a aquellos reservados a la iniciativa privada. A propósito, el Señor Consejero, Sr. Yves Jouhaud en su trabajo sobre la expropiación francesa, cita: "Es una materia en donde la jurisprudencia administrativa frecuentemente ha precedido a la ley, pero donde textos han abundado y nadie se sorprende hoy de

la utilización de la expropiación por razones de urbanismo, de estética, de conjuntos turísticos o de parques de diversiones, desarrollo de campos deportivos, visto dentro de una hipótesis particularmente favorable, construcciones hoteleras y de casinos.

En el concepto amplio de utilidad pública se agregan a ésta los intereses colectivos probados dentro de una finalidad social. Por ejemplo, la construcción de habitaciones de renta moderada en Francia, soportando la expropiación de casas particulares, en lugar de construir otras viviendas a particulares. Esta extensión de la finalidad y de dominio de la expropiación, se vuelve posible gracias a una legislación abundante en esta materia. De este modo, el Artículo 4 del decreto del 21 de febrero de 1949 sobre el urbanismo en el Congo Belga dispone, que la expropiación por causa de utilidad pública es de naturaleza comprensible a las demás diversas necesidades de la colectividad social, notablemente dentro del dominio de la economía, de la seguridad, de la defensa militar, de los servicios públicos, de las bellezas naturales, etc.

Por otra parte, el Artículo 14, Fracción 2 de la Constitución de la República Democrática del Congo prevee que la propiedad de las empresas privadas presentan un interés nacional esencial que puede ser transferido, en virtud de una ley, a la República, a una colectividad, a una persona moral

pública, mediante una indemnización equitativa a sus propietarios.

En Francia ciertas leyes de los años 1962, 1963 y 1967, han ampliado considerablemente las posibilidades de expropiación. Esto habría de comportar serios peligros de arbitrariedad si el legislador no hubiera previsto las garantías de los derechos expropiados.

Las garantías a los expropiados se pueden dividir en - dos: una es el procedimiento de la información administrativa, y otra el control judicial.

La primera garantía consiste en los siguiente: El primer acto para realizar la expropiación parece ser la declaración por el acto administrativo (Decreto Presidencial o - la Resolución Real, Ministerial o Prefectoral) de utilidad pública, dándose argumentos para definir el perímetro o la zona que va a expropiarse. En esta fase administrativa, los propietarios presentan sus objeciones y observaciones. La información se basa en un expediente técnico y necesariamente la debe exponer una autoridad administrativa (país africano de expresión francesa, o de un magistrado en caso de - países europeos). Tal información tiene por objeto dar a conocer los lugares expropiados, los derechos de todo tipo que justifican la cauda de utilidad pública y la identificación de los titulares.

La segunda garantía consiste en el control judicial de los derechos expropiados. El juez es quien controla las operaciones en el curso de la información administrativa, y puede, en caso de probarse formalmente que existió intención abusiva de la administración, o bien, si ha habido una malversación de poder, pronunciar la anulación de la expropiación.

Es verdad que este control se ejerce posteriormente, y el resultado de la instancia es a veces una simple indemnización por el perjuicio sufrido. La competencia del juez se entiende igualmente a la resolución de los incidentes que sobrevinieron en el curso de la información administrativa.

322 LA INDEMNIZACION

Si las garantías acordadas dentro de la fase administrativa son insuficientes por el hecho de que los expropiados no son informados a tiempo, raramente la comparecencia individual se da rápido, y además de ello no es raro que el juicio de anulación sea suspendido porque la intervención de los afectados se da después de la toma de posesión por la autoridad de los inmuebles expropiados, las verdaderas garantías parecen derivarse de la indemnización efectuada bajo el control judicial.

Por principio, la autoridad beneficiaria de la expropiación

ción no debería jamás entrar en posesión de los inmuebles expropiados antes de la indemnización convenida, aunque en los países de expresión francesa (Gabón, Costa de Marfil, Francia) se ha dejado cierta libertad a las administraciones para ocupar el inmueble antes de la indemnización, tratándose de casos especiales de urgente atención social - - (construcción de hospital, dispensario, escuela, asilo, -- etc).

Normalmente, la ventaja de la administración reside en el hecho de que a partir de que la utilidad pública ha sido declarada por un acto administrativo, esta puede iniciar los trabajos sobre los inmuebles expropiados.

Esta transferencia jurídica presentará un serio inconveniente para el expropiado si la indemnización debería ser fijada en esa fecha y no en aquella en que el acto determina la indemnización. En el acto que opera la transferencia de propiedad a la administración permite al Estado no registrar los inmuebles en el Registro Agrario. El problema importante que preocupa al expropiado es el de la indemnización.

Esta indemnización es la contraparte de la privación de los derechos sobre los bienes muebles tocados por la expropiación. Existen varias maneras para fijar la cantidad de la indemnización después de un valor reglamentario.

Es universalmente admitido que la indemnización se calcula de acuerdo al valor venal del bien a expropiar. En todos los casos consiste en una suma de dinero.

El principio de la indemnización al valor venal se expresa esencialmente por el recurso de los elementos de comparación, es decir, por los elementos de juicio que exponen el expropiado y el expropiador sobre los cambios ocurridos en bienes análogos y cuyos precios justificarían las pretensiones respectivas. La cuestión es negociar sobre bases reales de transferencia de una propiedad y el pago respectivo.

El problema importante es el de saber en qué momento se debe fijar el valor. La interpretación que se da al valor venal en caso de transacciones y el reembolso del precio de adquisición del inmueble, se puede dar aumentando los gastos de conservación, de notario y de un coeficiente igual al de la tasa de inflación en la localidad.

La cuestión es negociar sobre bases firmes y reales de transferencia de una propiedad y el valor del pago respectivo. A falta de un acuerdo, la autoridad judicial es quien fija la indemnización siguiendo ciertas reglas preescritas por la ley y al monto a pagar al expropiado. No obstante, aunque el juez interviene a título principal para fijar la indemnización, sus poderes son muy limitados por la ley.

3.3 MEXICO

No cabe ya la menor duda que toda administración pública tiene necesidades y requerimientos de ciertos bienes inmuebles y muebles en manos de particulares, para atender con eficacia los asuntos que se derivan de sus funciones superiores. Bienes que el Estado se ve precisado a expropiar para satisfacer la demanda de bienestar de la colectividad, es decir, impulsado por una causa de utilidad pública.

Según el maestro Andrés Serra Rojas: "Detallando los elementos de la expropiación decimos:

- a) Que es un medio material de la acción administrativa;
- b) por el cual las personas públicas;
- c) adquieren un bien;
- d) unilateralmente y sin consentimiento del propietario
- e) fundados de una causa de utilidad pública;
- f) mediante ciertos requisitos;
- g) siendo el más importante la indemnización.

Los caracteres generales de la expropiación se dividen en dos elementos, según la doctrina. Los elementos de fondo:

- a) Se trata para el Estado de un modo administrativo de adquisición de la propiedad.
- b) Los bienes materia de expropiación pueden ser inmuebles

o muebles, debiéndose especificar claramente en todo acto de expropiación.

c) Es un acto unilateral que no requiere del consentimiento del propietario, la declaración de expropiación no se realiza con la concurrencia del propietario.

d) La expropiación debe realizar fines o causas de utilidad pública. Ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien.

e) La expropiación se efectúa mediante indemnización".

331 LOS ELEMENTOS PROCESALES

La expropiación implica un procedimiento administrativo que se señala en pormenor en la ley, el cual debe cumplirse para que se pueda operar legalmente el transferimiento de una propiedad. Durante este procedimiento preparatorio es cuando debe de terminarse con precisión la existencia de una causa de utilidad pública.

Sólo hay un principio general en el sistema de expropiación de la Constitución. El Artículo 27 de la Constitución párrafo II establece:

"Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Y el principio procesal en materia de expropiación es -

el siguiente, Artículo 27, Párrafo XV:

"Las leyes de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él, de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas".

332 EXPEDICION DE LA LEY DE EXPROPIACION

La expedición de la ley de expropiación corresponde a la Federación y a los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, por consiguiente, es materia de la competencia, tanto del Congreso de la Unión, como de las legislaturas de los Estados, a ellos corresponde determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

Dice el maestro Serra Rojas que: "Para determinar la competencia federal se sigue un criterio análogo al de los demás casos en que es necesaria la definición de una y otra competencia. El Artículo 124 de la Constitución expresa: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se extienden reservados a los Estados". La Constitución enumera las facultades de los órganos federales en los Artículos 73 y siguientes; 89 y siguientes; 94 y siguientes; además de otros preceptos de la propia Constitución que determinan materias federales. De acuerdo con la Fracción XV del Artículo 27 al poder legislativo le corresponde la declaración de utilidad pública".

333 DECLARATORIA DE EXPROPIACION

El párrafo XV del Artículo 27 Constitucional indica que de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El Artículo 3o. de la Ley de expropiación expresa que: "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Dependencia Administrativa o Gobierno de los territorios correspondientes tramitará el expediente de expropiación, desocupación o de limitación de dominio y en su caso hará la declaratoria respectiva". Esta declaración se formará sin intervención del afectado, al cual se notifica por medio del "Diario Oficial" y se notificará personalmente.

La Constitución no alude a las autoridades que deban hacer la ejecución, pero el Artículo 7o. de la ley de expropiación ordena: "Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el Artículo 5o, o en el caso de que éste haya sido devuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan".

El Artículo 8o. menciona:

"En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del Artículo 1o. de esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaración, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio".

Agrega Serra Rojas que "apoyado en el sistema de la Constitución de 1857, y en el párrafo X del Artículo 27 -- Constitucional se ha expresado que la ejecución de la expropiación debe corresponder a la autoridad judicial. Sin embargo, el texto de la propia constitución, Artículo 27,

párrafo XV, es claro al señalar, que es lo único en materia de expropiación que debe quedar a resolución judicial. Por otra parte, el párrafo X citado alude a acciones de carácter patrimonial, en tanto que el procedimiento de expropiación es el ejercicio de la soberanía".

Respecto a la intervención judicial propiamente dicha, el Artículo 327, párrafo XV, expresa lo siguiente: "El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

Según el propio Serra Rojas, los bienes susceptibles de expropiación son los siguientes:

- Bienes inmuebles
- Limitación a los derechos de propiedad
- Bienes muebles y expropiación de derechos
- Empresas mercantiles y negociaciones industriales
- Los demás bienes muebles o inmuebles que fije la ley

Los bienes muebles también forman parte de la propiedad privada y son susceptibles de expropiación por causa de utilidad pública en México. Los términos "propiedad pri

vada", "cosa expropiada", "propiedad particular", objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas, no dejan lugar a duda sobre la posibilidad de expropiar los bienes muebles, como lo veremos más adelante con la expropiación bancaria.

Los recursos administrativos en materia de expropiación son: El recurso de renovación.

El Artículo 5o. de la ley ordena: "Los propietarios afectados podrán interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación en contra la declaratoria correspondiente". En tanto el Artículo 6o. señala: "El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento administrativo o Gobierno del territorio, que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

Para el recurso de reversión, el Artículo 9o. de la ley dispone: "Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueran destinadas al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio."

C A P I T U L O

I V

EL DECRETO DE EXPROPIACION DE LA BANCA DEL 19

DE SEPTIEMBRE DE 1982.

C A P I T U L O I V

EL DECRETO DE EXPROPIACION DE LA BANCA DEL 19

DE SEPTIEMBRE DE 1982.

Exactamente tres meses antes de finalizar el sexenio del Lic. José López Portillo, fue decretada la expropiación de la banca privada, desatándose una controversia nacional de índole política, económica y legal entre prácticamente todos los sectores sociales. Este sexenio que duró de diciembre de 1976 a diciembre de 1982 fue de rápido desarrollo económico. De manera particular fue notable el crecimiento del país en los años que van de 1978 a 1981 en un 8 por ciento anual del producto interno bruto, es decir, uno de los más altos del mundo. México se apoyaba entonces en las exportaciones petroleras, pero también existía un caudal de importaciones y un endeudamiento externo sin proporciones que amenazaba con descapitalizar al país, como finalmente sucedió. A la par de ello, en los años anteriores a la nacionalización, se daba una gran fuga de capitales junto con un cierre de los préstamos del exterior. Fue entonces cuando surgió la crisis y el gobierno de México, ante las versiones constantes de que era la banca privada la que alentaba la especulación y la fuga de capitales, decidió nacionalizarla. Pero vayamos por partes para entender las causas de esta histórica decisión gubernamental.

Quizá nada ejemplifica más los orígenes de la crisis sufrida por México que aquella visión expansionista que en 1977 llamaba a los mexicanos a prepararse para administrar la abundancia. Decía Don Jorge Díaz Serrano, entonces Director de Petróleos Mexicanos, en su comparecencia ante el Congreso: "Esta riqueza (petrolera) constituye no sólo el instrumento para resolver los problemas económicos que tenemos en la actualidad, es decir, el gran eje económico que ha faltado desde el principio de nuestra historia y cuya ausencia ha inhibido la total consolidación de la nación. Esta riqueza hace posible ver hacia el futuro de la creación de un nuevo país, en donde el derecho al trabajo sea una realidad y cuyas remuneraciones permitan en general un mejor estilo y calidad de vida".⁽³⁴⁾

El descubrimiento de vastos recursos de hidrocarburos a mediados de los años setenta, cuando el mundo sufría su primera crisis energética de importancia, dio lugar así al mito de que en México era tan rico en petróleo que podía comprar una salida definitiva del subdesarrollo. En efecto, las exportaciones de petróleo crudo aumentaron considerablemente y muy pronto el gobierno del país incrementó su gasto público en obras públicas y nuevas empresas para estas tales. Además de los ingresos extraordinarios por la ven-

(34) Terry Barker y Vladimiro Brailouski.- "Recuento de la Quiebra".- México, D.F., Revista Nexos, No. 54, Noviembre de 1982, p. 17.

ta del crudo, el gobierno contrató préstamos externos para invertir más en la economía, pensando que con los recursos de aquél podrían ser pagados con cierta facilidad.

De 1978 a 1980 el crecimiento económico fue espectacular y las expectativas de sobra optimistas, con suficiente empleo y estabilidad de precios, tanto así, que el gobierno realizaba gastos enormes hasta llegar al dispendio, las - - obras suntuarias y los subsidios por doquier. Sin embargo, no faltaban los visionistas que declaraban que México vivía en una economía de ficción y que no debíamos caer en los espejismos, pues en realidad vivíamos de los préstamos del exterior y de la venta de hidrocarburos, que no teníamos una economía fuerte y que con sólo bajar el precio del crudo se vendría encima una grave crisis.

Esta idea se vino acentuando cada vez más, y con mayor razón cuando se comprobó que México pagaba enormes capitales por concepto de importaciones, incluyendo las de tipo suntuario y los viajes al exterior de millones de mexicanos. Nuestra economía empezaba a estar en desventaja pues a diferencia de las importaciones de todo tipo que hacíamos, nosotros sólo exportábamos petróleo en su mayor parte, de ahí - que se dijera que nuestra economía se había petrolizado.

En efecto, para 1981, cuando bajan los precios del petróleo, México ya no tuvo dólares suficientes para pagar las enormes importaciones ni los intereses de nuestra deuda ex-

terna incrementada en los últimos años. El peso redujo su valor y quedó de 24 a 70 por dólar a principios de 1982. Empezó a cundir la desconfianza y la desesperación y los dólares fueron objeto de especulación cotidiana, dándose lugar a que miles de mexicanos escondieran sus capitales en dólares para posteriormente trasladarlos a Estados Unidos, particularmente a través de la banca privada, que recibió innumerables ataques y quedó en la mira de los gobernantes para ser nacionalizada en Septiembre de 1982.

A decir del autor norteamericano William R. Cline: - "las repercusiones domésticas e internacionales de la crisis financiera en agosto de 1982, no habían terminado. La deuda externa de aproximadamente 20 mil millones de dolares era en ese momento una de las más grandes entre los países en desarrollo. Los empréstitos a México ascendían al 44% del capital de los nueve bancos norteamericanos más grandes de 1982. La incapacidad mexicana para pagar tales empréstitos durante un año eliminaría más de un tercio de las ganancias netas anuales de esos bancos". (35)

La crisis de México se había manifestado en México en 1982 por una virtual suspensión de pagos al exterior. "Problemas de caja", "falta de liquidéz", se dijo en ese momento, lo cierto es que a México ya le resultaba muy difícil -

(35) William R. Cline.- "Economía Mixta: problemática actual en México".- Tomado de los apuntes de "Economía Mixta" de la U.A.M.- Azcapotzalco, México, D.F., Noviembre de 1984, p. 27.

cumplir a tiempo con una deuda creciente que, combinada con altas tasas de interés internacional, elevó los puros intereses de 5.4 mil millones de dolares en 1980 a 8.2 mil millones en 1981.

Agosto de 1982 fue un mes de pánico pues la moneda fue devaluada y los precios de los productos fueron incrementados subiendo la tasa inflacionaria anual al 60%, lo que provocó que la población convirtiera sus pesos a dolares y se desatara una especulación sin precedente, ya que en tan solo seis meses el peso se devaluó de 24 a 120 pesos por cada dolar. Particularmente, fueron los bancos los señalados por los economistas gubernamentales como los causantes de que el país no contara con recursos en dólares para pagar su deuda externa y financiar sus importaciones, pues desde hacía más de un año venían alentando la especulación y aconsejando a sus inversionistas que sacaran sus capitales en dolares del país porque se avecinaba una gran devaluación, lo que sucedió en efecto.

Hasta su nacionalización, la banca privada había adquirido un poder económico impresionante. Un artículo publicado por el periódico Excelsior señalaba que "uno de los rasgos característicos del desarrollo de México ha sido el alto grado de concentración y centralización de las actividades económicas: al lado de grandes y poderosos consorcios sobreviven un sinnúmero de pequeñas y medianas empresas. Esta --

tendencia no sólo es propia de la industria, sino que también fue acompañada por la monopolización del sistema -- bancario mexicano". Y a continuación, para demostrarlo, da cifras: "Para 1980 la monopolización bancaria era -- realmente espectacular: Bancomer y Banco Nacional de México controlaban el 38% de las oficinas bancarias en todo el país, 94.1% de los recursos bancarios totales, recibieron 49.1% de la captación y 61% de las utilidades to tales".

Durante 1981 y especialmente 1982, la banca privada se convirtió en un cancer para la economía. Sus ganancias reales se multiplicaron por cinco, mientras que las utilidades de las empresas caían en picada, hasta convertirse - en pérdidas. La banca privada se convirtió también en el principal canal de la fuga de divisas, medidas relativas tanto a la creación como al funcionamiento de las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares nacionales de crédito.

4.1 EL PROCESO EXPROPIATORIO

La Constitución de 1917 establece las bases de la expropiación en el Artículo 27, de las que interesa ver las contenidas en el párrafo segundo y en los párrafos segundo y tercero de la fracción VI, por ser las bases constitucionales en que se fundamenta la expropiación bancaria de 1982.

El Artículo 27 Constitucional determina claramente las autoridades competentes para intervenir en la expropiación: a la autoridad administrativa corresponde la declaratoria de la expropiación y a la autoridad judicial únicamente resolver acerca del aumento o disminución del valor del bien expropiado. La expropiación se declara y se ejecuta en virtud de la ley; lo único que es sujeto de litigio es posterior al acto expropiatorio y se trata del aumento o demérito del valor del bien, cuyo cálculo intervienen peritos y el juez si el valor esta fuera de lo declarado en las oficinas rentísticas.

Lo medular de la figura expropiación es que esta es determinada por la causa de utilidad pública, empero, la constitución no enumera las causas de utilidad pública. Lo que hace es facultar a "las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas competencias, determinarlas, para que la autoridad administrativa haga la declaración de expropiación en turno y se lleve a cabo el proceso. Luego entonces, por ello fue promulgada la Ley de Expropiación,

el 23 de noviembre de 1936, misma que fue reformada en su Artículo 1o. fracción III por Decreto del 29 de diciembre de 1949.

a) La Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936.

La ley establece por principio en su Artículo 1o. -- las causas de utilidad pública, justificatorias de la expropiación. En el 3o. establece expresamente que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría o Departamento Administrativo correspondiente, tramitar el expediente de expropiación con base en las causas de utilidad pública y hacer la declaratoria respectiva, siendo esa misma autoridad administrativa lo que procede a ejecutar - la expropiación, esto último según el Artículo 7.

En los Artículos que van del 10 al 17, la ley señala - que la autoridad judicial tiene injerencia en la controversia sobre el valor o demérito de la propiedad expropiada -- por las mejoras o deterioros ocurridos después de la determinación del valor fiscal del bien en cuestión, para lo que la ley establece un procedimiento especial en el que la última palabra la tiene el juez, sin que proceda recurso alguno contra su resolución.

Mas adelante, la ley señala que la autoridad expropiante fijará "los plazos en que la indemnización deberá pagarse" y establece expresamente que el Estado cubrirá el impor

te de la indemnización cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio. En su Artículo 20 además le pone un tope de 10 años y le pide establezca la forma de pago.

La ley establece en el Artículo 2o. una expropiación temporal, la cual puede ser total o parcial, y una expropiación que puede consistir en la simple limitación de derechos de dominio del particular. Para estas modalidades de la expropiación, establece la ley en sus Artículos 18 y 19 que el monto de la indemnización queda a determinación del juez de acuerdo al procedimiento especial fijado para dirimir al aumento o disminución del valor del bien tras la expropiación y conforme las mismas reglas de pago de la indemnización ya definidas.

La Ley de Expropiación también señala en sus Artículos 4o. y 5o. que el Recurso Administrativo procede únicamente contra una fase de procedimiento expropiatorio que es la declaratoria correspondiente, consistente en un acuerdo del Ejecutivo Federal, del cual se entera el particular por publicación en el Diario Oficial de la Federación y por notificación personal, si se conoce el domicilio: en caso de ignorarse, una segunda publicación produce los efectos de notificación personal.

Mientras que en los Artículos 5o. y 6o. se menciona que el plazo para interponer el recurso es de 15 días háb

les y se persigue lograr la revocación de la declaratoria, debiéndose interponer ante la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo expropiatorio. Es definitiva la ley al declarar que la autoridad administrativa puede proceder de inmediato a la ejecución de la expropiación sin esperar el transcurso de los 15 días hábiles para la interposición del recurso, pues no hay nada que esperar ante casos de -- guerra, trastornos, epidemias, calamidades públicas, en que los bienes expropiados son tomados sin demora.

En todos los casos específicos señalados en el Artículo 10. la causa de utilidad pública se identifica correctamente con el interés colectivo, interés social e interés público. Reconozcase simplemente que toda necesidad pública, toda utilidad pública es sinónimo de interés superior por sobre todo interés particular.

La ley de expropiación establece claramente las causas de utilidad pública y ella determina los bienes a expropiar, incluyendo inmuebles, muebles, el propio derecho de uso, usufructo, habitación y otros que se derivan del derecho de propiedad.

Luego entonces, en el caso de la expropiación de la banca privada, se procedió a ocupar los bienes inmuebles como los muebles, junto con toda la documentación en archivo consignando valores, certificados y transacciones financieras y de propiedad de empresas de todo tipo. La doctrina señala

que el dinero no puede ser expropiado, pues se dice que no es congruente expropiar dinero para pagar con dinero.

"Sin embargo, el movimiento financiero no se basa precisamente en la equivalencia uniforme de dinero, debido a la especulación resultando de ellas consecuencias absolutamente desfavorables para los intereses nacionales, como actualmente sucede en México, lo que ha obligado inclusive al poder público a establecer un control con diferentes tipos de cambio. Por esto puede ser posible también la expropiación del bien denominado dinero siempre que sea moneda extranjera y sea utilizada para especulación, más aún si se considera que evitar la especulación es una necesidad social que se enmarca, dentro de la causa de utilidad pública relacionada con la distribución equitativa de la riqueza". (36)

La nacionalización de la banca se realizó en esencia para cortar de tajo la especulación de los banqueros privados con los dolares y su transferencia masiva al exterior. El fin de la concesión había llevado con el decreto y casi sin anunciarse debieron dejar todos los bienes en manos del Estado. Se ha mencionado que por haber sido concesión el origen del servicio bancario, no procedía la expropiación sino solo una declaratoria de terminación del acuerdo contractual sin tocar los inmensos bienes de los banqueros pero lo

(36) Carlos Villarreal Sandoval.- "La Nacionalización de la Banca Privada en México". En Revista de la Facultad de Derecho No. 16, de fecha Mayo-Julio de 1983, Año IV, Toluca, Estado de México, p. 110.

cierto es que el gobierno no sólo requería de continuar - prestando el servicio, también necesitaba la infraestructura, la red de sucursales y sobretodo los capitales en - dolares, tan apreciados para pagar la deuda externa y las importaciones y evitar la fuga de capitales. Por lo tanto, debió también expropiar esos bienes, además de dar por entendido con el decreto expropiatorio que la concesión - estaba terminada.

Señala el Profesor Villarreal que "la banca privada - en México tiene sus antecedentes en los denominados "contratos concesión del siglo pasado". El primero de estos contratos se celebró en 1857 para establecer lo que se de nominaría Banco de México. El concepto de concesión fue modificándose hasta llegar actualmente a sostenerse en la doctrina que la concesión ya no tiene ningún elemento -- contractual, sino que es un acto administrativo discrecional por parte de la autoridad administrativa. No obstante, el servicio público de la banca y crédito vino con cesionándose por parte del Ejecutivo Federal, a través de contratos administrativos en personas morales constituidas en sociedades anónimas, con el objeto de que colaboraran en la atención del servicio que el Gobierno no podía proporcionar integralmente". (37)

(37) Ibidem. p. 112.

Aún cuando se mantuviera el antiguo concepto contractual en el acto jurídico llamado Concesión, el mismo contrato de concesión en cuanto supone la prestación de un servicio público por delegación de la autoridad, tiene una especificidad propia que hace admisible la intervención -- del Estado por motivos que trascienden el simple ejercicio de las facultades inherentes al poder de policía.

Con la concesión, el Estado "...delega parte de su autoridad pero no la enajena, su posición corresponde a su preeminencia y en cualquier momento, sin que se extinga el término de la concesión y aún sin que se halle pactado por cláusula alguna, puede ejercitar su derecho de interven- ción, puede exigir la mejora del servicio, su ampliación o su modificación y si las necesidades públicas lo imponen, puede suprimir la concesión, retomando el servicio, es de cir, volviendo a su lugar de origen... La concesión pue- de terminar, por vencimiento del plazo que fue acordado, por revocación, por rescate, por expropiación, por rescisión, por renuncia, por quiebra o caducidad del contrato". (38)

En el caso de la banca es la extinción del contrato - por expropiación, es decir, por expropiación de los medios de que sirve el concesionario para la prestación del ser- vicio. Aún cuando no se mencione la palabra concesión, el

(38) José García Sánchez.- "La Banca Nacionalizada y la Nueva Perspectiva de México", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 7 (Número Especial), México, Septiembre de 1982, p. 115.

acto de la expropiación de los medios para prestar el servicio concesionado la vuelve expresamente irreal, sin fundamento y la hace desaparecer.

4.2 LA EXPEDICION Y PROMULGACION DEL DECRETO QUE ESTABLECE LA NACIONALIZACION DE LA BANCA

México ha vivido momentos álgidos en su historia por causa de espectaculares expropiaciones. Quizá la que más se recuerda es la de la industria petrolera, cuyo decreto del 18 de marzo de 1938 fue dictado por el entonces Presidente de México, Lázaro Cárdenas, con base en la Ley de Expropiación. A manos mexicanas pasó el manejo del descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución del petróleo, propiedad de empresas - extranjeras.

De igual forma la expropiación de la banca privada - conmocionó al país, más para bien que para mal, pues esta ba visto que la crítica situación que de pronto sobrevino se debió a una grave insolvencia del gobierno para pagar sus compromisos en dolares, mientras que paradójicamente se corría el rumor insistente de que la banca privada especulaba con grandes volúmenes de dinero en dolares y estaba propiciando su salida del país hacia bancos del exterior.

La situación demandaba una acción radical y esa fue la de la expropiación bancaria, cuyo decreto presidencial establecía los motivos en los considerandos.

- "Fue señalada la banca privada como generadora de fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general, y concentrar los recursos económicos en las capas más favorecidas de la sociedad.
- Distorsionar el funcionamiento de la economía con motivo de la aplicación de una política de crédito que lesiona los intereses de la comunidad.
- Contribuir a la agudización de la crisis económica del país y por la falta del control directo de todo el sistema crediticio por parte del gobierno.
- Eliminar los fenómenos monopólicos, manejando bajo los criterios de interés general y de diversificación social - del crédito, la captación de recursos a fin de lograr crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población productiva, con base en la estrategia de asignación y orientación de los recursos productivos del país a favor de las grandes mayorías.
- Preservar la paz pública, alterada por los trastornos interiores causados por la inadecuada política financiera privada.
- Coadyuvar a la salida de la crisis económica, fortalecer el desarrollo económico y proseguir con el logro de las metas nacionales establecidas en los planes de desarrollo".⁽³⁹⁾

(39) Decreto que establece la Nacionalización de la Banca. Diario Oficial del 1° y 2 de septiembre de 1982.

El decreto de expropiación de la banca privada fundamentó su ordenamiento en los Artículos 27 y 89 Fracción I Constitucionales, cuyos mandamientos establecen respectivamente, la causa de utilidad pública y la indemnización como elementos esenciales del acto expropiatorio y las facultades y obligaciones del presidente para promulgar y ejecutar las leyes para su exacta observancia en la esfera administrativa.

Aunque basta una sola causa de utilidad pública para justificar la expropiación, el decreto ofrece como fundamentos cuatro causas de utilidad pública previstas en la Ley:

- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

- 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 necesario y, los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas.

- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventajas exclusivas 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.

Por si fuera poco, el decreto consigna los Artículos 28, 31, 32, 33, 34, 37 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, referentes a asuntos de las Secretarías de Estado sobre aspectos de nacionalidad, crédito público, actos y adquisiciones de la Administración Pública, concesión, protección de los trabajadores y la industria nacional y políticas generales de comercio. En adición, el Decreto invoca el primer artículo de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, los cuales sustentan la competencia exclusiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la adopción de todas las medidas relativas tanto a la creación como al funcionamiento de las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares nacionales de crédito.

Básicamente fueron expropiados los siguientes bienes:

- Inmuebles, consistentes en instalaciones, edificios, cajas-bóvedas y oficinas, tanto centrales como de agencias o sucursales.
- Acciones y cupones de los socios de la banca privada.
- Muebles consistentes en todo tipo de equipo y mobiliario.

- Derechos, consistentes en inversiones, acciones, participaciones y valores.

Todos los bienes en propiedad de la banca privada, la fijación de los cuales correspondió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según lo determinó el Decreto.

Quedaron excluidos de la expropiación todos los bienes no propiedad de la banca pero si bajo su custodia, como dinero, valores y cajas de seguridad de los usuarios, como fondos y fideicomisos en administración. Se excluyó de la expropiación a las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, la banca mixta y el Banco Obrero; así como las instituciones extranjeras como el City Bank, N.A., las sucursales de bancos importantes y oficinas de representación.

En el Artículo Cuarto, excluyó los créditos a cargo de las instituciones objeto de la expropiación, al señalar que el Ejecutivo Federal garantizará el pago de todos y cada uno de los créditos que tengan a su cargo las instituciones en cuestión.

El Ejecutivo Federal encomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso al Banco de México, con la intervención que corresponda a la SAHOP y a Comercio, la facultad para sustituir a los órganos de administración y directivos, así como a las representaciones para reali-

zar lo conducente a fin de garantizar los derechos de los funcionarios intermedios y empleados bancarios de las instituciones expropiadas.

El Decreto no dejó resquicio legal alguno como para - permitir las objeciones, que de todas maneras se desataron con enojo y hasta con violencia verbal. La expropiación - no solo había comprendido a las instituciones como personas morales, sino también a los banqueros como personas físicas al habérseles expropiado sus acciones y cupones en - calidad de "Socios de las Instituciones". La indemnización correspondiente sería pagada en un plazo no mayor de 10 años, previa la entrega de acciones y cupones por parte de los socios afectados.

Inmediatamente al anuncio de la expropiación, aparecieron los enconos con el gobierno y las objeciones jurídicas, amén de desplegados periodísticos con protestas políticas - de los afectados y sus abogados.

En primer lugar, se dijo con insistencia que el decreto expropiatorio es violatorio del Artículo 14 de la Constitución y consecuentemente de la garantía de la previa audiencia: "En materia de expropiación no rige la garantía de -- previa audiencia consagrada en el Artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no esta comprendido en tre los que señala el Artículo 27 de la propia Carta Magna

y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos por ser evidente - que el primero de ellos establece una regla general para de rechos subjetivos, en tanto que el segundo ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del Artículo Primero de la propia ley fundamental". (40)

También se argumentó que el decreto de expropiación -- viola la garantía constitucional contenida en el Artículo - 16 en el sentido de que nadie puede ser molestado en su per sona, familia, domicilio, papeles o posiciones, sino en vir tud de mandamiento escrito de la autoridad competente que - funde y motive la causa legal del procedimiento. Empero, se respeta dicha garantía pues en la Fracción VI del 27 - Constitucional se determina que es la autoridad administra tiva a quien corresponde hacer la declaración de expropiación, siendo en este caso la máxima autoridad el Presidente de la República el encargado de expedir el mencionado decre to.

El Artículo 5o. consagra la libertad de profesión, industria y comercio, pero lícitos: los banqueros ya no podían invocar a esta libertad pues por medio de la expropiación, -

(40) Semanario Judicial de la Federación, Apéndice 1917-1975, p. 12

la administración pública hizo prohibitiva la actividad de servicio de la banca y crédito a los particulares para hacerse cargo ella misma de la atención. El mismo artículo es mas contundente al establecer que por resolución gubernativa puede restringirse esta libertad cuando el ejercicio de la actividad menoscaba los derechos de la sociedad.

El maestro Burgoa Orihuela, al objetar la fundamentación y consistencia del acto expropiatorio, señaló en su momento que "Para que la utilidad pública fundamente y legitime el acto expropiatorio se requiere que no solamente se invoque por la autoridad expropiadora, sino que esta debe acreditar la causa respectiva en cada caso concreto de que se trate...."⁽⁴¹⁾ Las causas para justificar la expropiación se estaban sufriendo por todos, con una brutal inflación, una especulación enorme con los dolares y la fuga de capitales. El descontrol financiero era de sobra evidente y estaba llevando al colapso de la economía, mientras la banca acaparaba volúmenes enormes de capitales y empresas.

La reforma al Artículo 28 Constitucional estableció que el servicio de la banca forma parte de los rubros estratégicos del estado, y con ello se respondió a aquella objeción que señalaba que la banca no podía ser expropiada en virtud de que el Artículo 28 permitía los monopolios de toda

(41) Ignacio Burgoa Orihuela en Carlos Villareal Sandoval.- "La Nacionalización de la Banca privada en México". Revista de la Facultad de Derecho. Año IV. No. 16, Toluca, Estado de México. Mayo-Julio de 1983, p. 118.

naturaleza en rubros estratégicos y la banca, en efecto, - era estratégica. Dicta la reforma que "Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de sus instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protegen los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

Mucho se ha debatido acerca de que si la expropiación bancaria fue una Nacionalización o una pura estatización. Pero veamos primero que se entiende por Nacionalización, luego su diferenciación con la expropiación y finalmente - su confusión con el término de estatización.

"El concepto de Nacionalización es entendido como la incorporación a la nación de todos o de una parte de los bienes y de los medios de producción, sustrayéndolos de la actividad o quizá más propiamente de la propiedad de los particulares y se agrega diciendo, que un servicio público o una industria ha sido nacionalizado por el Estado, cuando se elimina de ellos a los empresarios particulares para convertirse el Estado en empresarios de los mismos".⁽⁴²⁾

(42) Enciclopedia Jurídica Omeba.- Bibliografía Omeba, Buenos Aires, Argentina. Tomo XX, 1977, p. 589.

Por su parte, Acosta Romero afirma que en México la nacionalización, entre otros significados, es el de "Que se reserve exclusivamente al Estado, ya que sea la explotación de determinados bienes o el desarrollo de actividades que se consideren de interés público".

Se podría sostener que el concepto de Nacionalización se ha elaborado para México en razón del Artículo 27 Constitucional, que establece que es propiedad exclusiva de la Nación todos los bienes y recursos que se citan en los Párrafos IV y V del mismo. Además, porque el 27 Constitucional contiene el mandato fundamental que señala que la expropiación es procedente por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

En ese tenor, la expropiación resulta ser la institución jurídica que media o es vía para el fin superior de una nacionalización, como lo fue la nacionalización de la industria petrolera, de la industria eléctrica o más recientemente de la bancaria.

Evidentemente que no toda expropiación conduce a una nacionalización. El puro acto expropiatorio persigue fines localizados y regionales, como abrir calles, construir un hospital o establecer oficinas públicas, tiene un carácter particular y bien concreto, mientras que se le adicionamos al acto expropiatorio el carácter de nacionalización, encon

tramos que los fines son generales y procedentes para todo un país, es decir, de beneficio público a nivel nacional. En este caso, quizá hasta podría agregarse a los elementos de la expropiación la frase "y de interés nacional" para quedar: "Expropiación por causa de utilidad pública y de interés nacional, y mediante indemnización".

Luego entonces, la Nacionalización es una institución jurídica superior que no suplanta o es diferente al acto administrativo de la expropiación, sino que la supone y -- así se complementan: la expropiación es el recurso legal y constitucional para llevar adelante una Nacionalización. De ahí que cuando se habla de expropiación bancaria o nacionalización bancaria se entienda lo mismo. Aunque lo correcto es nombrar a ese proceso por el fin último.

El nombre correcto es Nacionalización bancaria, aunque hay quienes la nombran como Estatización Bancaria, pero lo hacen más bien para atacar que para ser objetivos, particularmente porque estuvieron en contra de ese acto nacionalista y calificaron al Estado como voráz confiscador de bienes y autoritario impositor sobre la sociedad. Se afirmaba que el Estado interventor era impulsado por el régimen del Lic. López Portillo para establecer un control casi total sobre la economía, a través de multitud de paraestatales y empresas de todo tipo en el comercio, la industria, los servicios y la agricultura, que mas bien paralizaron a la economía en

vez de activarla. La culpa la tenía según ella, el gigantismo estatal, y por eso llamaron estatización a la nacionalización bancaria. Para ellos la banca iba a servir al Estado, no a la sociedad. En resumen, lo correcto es hablar de una Nacionalización bancaria.

Podríamos concluir con que el fundamento constitucional y la Ley de Expropiación a que da lugar, están íntimamente relacionadas con la corriente doctrinaria que establece que la expropiación se liga a la tendencia intervencionista del Estado contemporáneo, como un medio jurídico eficaz para los altos objetivos que persiguen las nacionalizaciones.

La expropiación de la banca no es simplemente el traslado de dominio al Estado o "estatización, es realmente -- una nacionalización encaminada a servir a toda la sociedad, mediante un acto administrativo sustancialmente constitucional. No hay, en suma, ningún vicio o falla de índole anti-constitucional.

Todos los bancos nacionalizados son oficiales y, por ello órganos de la Administración General, sin duda, paraestatal, para desarrollar una tarea específica de promoción económica financiera, bajo la inspiración y orientación a los fines del bienestar en general.

La banca pertenece al dominio del Derecho Público, que

sustenta que el Estado debe encargarse de un número creciente de funciones y actividades consideradas tradicionalmente exclusivas de acuerdos individuales y que su acción, como interventor, debe convertirse en elemento importante de expansión o regulación económicas, de paz social, trabajo, producción, servicios financieros convivencia social y estabilidad política. En otras palabras, la propiedad de la banca en manos del Estado.

Como función social, es decir, que la propiedad deja - de ser un derecho del individuo para convertirse en una función social.

"Los elementos que caracterizan a la banca nacionalizada son los siguientes":

- Personalidad jurídica de Derecho Público
- Finalidad de carácter público
- Creación legal directa del Estado
- Facultad del Estado para dictar sus reglamentos
- Contraloría administrativa y jurisdiccional del Estado
- Patrimonio independiente del fisco
- Autoridades de la banca, nombradas por el Poder Ejecutivo
- Funcionarios y empleados considerados agentes del Estado
- Garantía del Estado de sus operaciones de la índole que sean

- Prestaciones sociales del Estado, seguridad y servicios sociales". (43)

(43) José García Sánchez, la Banca Nacionalizada y la nueva perspectiva de México, en "Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal", Fecha- Julio-Septiembre, 1982.- No. (Número Especial) México, D.F., p. 128.

C A P I T U L O

V

MEDIOS DE IMPUGNACION CONTEMPLADOS EN LA LEY

DE EXPROPIACION

C A P I T U L O V

MEDIOS DE IMPUGNACION CONTEMPLADOS EN LA LEY DE EXPROPIACION

5.1 EL DERECHO DE REVERSION

Aunque el recurso de reversión no tuvo oportunidad de ser utilizado por la parte expropiada en la Nacionalización bancaria, pues la situación de crisis obligó al gobierno a ocupar inmediatamente las instalaciones, merece ser citado aquí como un derecho contemplado en la ley de Expropiación que permite al afectado reclamar su propiedad al cabo del tiempo estipulado en la propia ley y siempre y cuando no se haya hecho uso debido del bien o se encuentre ocioso.

El Artículo 9 establece que cuando los bienes que dieron origen a la declaratoria de expropiación no fueron destinados al fin con que se expropiaron, el afectado estará en libertad de interponer el recurso de reversión después del término de cinco años. Justamente, el particular que sufrió un perjuicio en su patrimonio puede reclamar un bien, siempre y cuando el Estado considere que ese bien dejó de ser de utilidad pública o no fue utilizado para el objetivo argumentado en la declaratoria de expropiación. Cuando así fuere el caso, la entidad administrativa que ejerció el derecho de expropiación también está obligada a aceptar ese derecho de reversión.

Al respecto, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la nación es el siguiente: "El Artículo Noveno de la Ley de Expropiación establece que si los bienes que die ron origen a una declaratoria de expropiación no fueron -- destinados al fin que le dio causa a la declaratoria, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trata. Ahora bien, la reversión puede reclamarla el quejoso con el sólo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha -- destinado al fin por el cual fue expropiado".⁽⁴⁴⁾

Sobre este criterio deben quedar claras dos cosas: una es que al reclamar la reversión del bien, el expropiado deberá estar preparado para devolver lo que recibió en calidad de indemnización. La otra es que la reversión del -- bien es sólo un derecho más no una obligación necesaria de cumplir por el expropiado. Puede o no ejercitar ese derecho pues solo mira la defensa de su interés personal, por lo que no puede imponerse la reversión del bien expropia do si no tiene interés en su adquisición o no está en con diciones económicas para el pago del precio.

Con mayor precisión señala el maestro Acosta Romero - que si el particular obtiene la devolución del bien expropiado, de inmediato adquiere la obligación de reintegrar a

(44) Suprema Corte de Justicia, Tercera Parte, Segunda Sala, p. 21.

la Administración Pública las cantidades que haya recibido por concepto de indemnización.

En rigor es justo, y aunque no lo estipula expresamente la ley, que si el bien va a volver al patrimonio de una persona, esta debe devolver al Estado lo que en justicia - recibió como indemnización al sufrir la expropiación. El maestro Acosta Romero apela a un Principio General del Derecho para sustentar que el expropiado tiene el deber de - regresar lo que recibió al momento de retornar a su poder la cosa en otro tiempo expropiado.

En el caso de la expropiación bancaria, el derecho de reversión no pudo ser utilizado por los banqueros afectados, ya que en ningún momento pudieron comprobar que los bienes en cuestión eran utilizados para otros fines que no fueran los de banca y crédito o que permanecieran ociosos. Lo que recuperaron los banqueros fue el control sobre el 34 por -- ciento de las acciones de los bancos, pero esto fue producto de una iniciativa presidencial presentada al Congreso de la Unión, para dar mayor dinámica e interés a la banca con los jugosos capitales que poseían los banqueros expropiados. Nunca fue producto de un recurso de impugnación legal al ac to de expropiación, fue mas bien una decisión de política económica, dadas las amplias atribuciones del Presidente de la República.

Para dar efecto al derecho de reversión deben cumplir-

se en principio dos condiciones: Una es que el bien expropiado se encuentre en su estado original, y la otra que la restitución del dinero recibido como indemnización se efectue sin abono de intereses. Aunque ésto, estrictamente hablando, poco se da pues muchas veces la cosa expropiada -- contiene modificaciones intermedias y/o el valor de la indemnización recibida, por efecto de la inflación, es mucho menor al actual.

En tales casos se tienen que resolver por medio de -- juicio pericial, ya que se debe resolver si el bien aumentó o disminuyó de valor por consecuencia de las acciones en obras o la ociosidad de la administración en cuestión, durante los cinco años de rigor que se deben esperar para interponer el recurso de reversión. El resultado deberá indicar si la restitución tendrá que ser con intereses o en una cantidad menor, es decir, que considere el valor del bien reclamado y los efectos inflacionarios a que de lugar.

Con el derecho de Reversión, los bienes expropiados para dominio público pueden regresar al ámbito privado, ya - sean bienes muebles, inmuebles, derechos, acciones, patentes y cualquier otro bien que habiendo sido expropiado haya perdido su caracter de utilidad pública o se encuentre utilizado en otros fines menos para el que se ejecutó esa medida administrativa.

Esta garantía administrativa dota al sujeto pasivo o expropiado del carácter de sujeto activo, en vista de que la reversión solo puede ser invocada a iniciativa de la parte afectada que manifiesta interés en que se le restituya el bien a su patrimonio.

5.2 EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL DE VALUACION DE LOS BIENES EXPROPIADOS

El Artículo 10. de la Ley de Expropiación señala tácitamente lo que dispone la Constitución en el párrafo segundo de la fracción VI del Artículo 27: "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptando por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base....".

Sin embargo, lo anterior entraña problemas en la valuación de los bienes, pues por lo común resulta ser bajo el valor catastral de los bienes registrados en las oficinas - recaudadoras. Así, un particular está de acuerdo con el valor catastral de sus bienes porque sus impuestos hacendarios no son altos; empero, ese mismo particular ante el pago de indemnización por la expropiación de alguno de sus bienes, estará inconforme porque se valuará de acuerdo a su valor catastral y no comercial, presentándose controversias porque el sujeto pasivo siempre tratará de defender su patrimonio buscando lograr un monto de indemnización integral, es decir, que le restituya el daño o perjuicio causado: la reparación de un daño debe comprender tanto el valor del bien expropiado como el monto del perjuicio que se deriva

con motivo de la expropiación, como sucede con empresas co
merciales o de servicios que estando en actividad, no solo
ven expropiados sus bienes sino además interrumpidos el in
greso de recursos.

Otro hecho que da pie a controversia e inconformidad
es que la ley concede un plazo hasta de 10 años para cubrir
la totalidad de la indemnización, habida cuenta de la situa
ción inflacionaria que puede provocar que en el tiempo que
transcurra para la liquidación de la indemnización, la can
tidad no corresponde mínimamente con el valor del bien ex-
propiado, en este caso, el tiempo transcurrido hace mayor
el perjuicio ocasionado.

Sin embargo, a pesar de que lo anteriormente expuesto
debiera dar pie a que las controversias se canalizaran ha-
cia un procedimiento judicial de valuación de los bienes -
expropiados, la ley solo deja a juicio pericial y resolu-
ción judicial, el exceso de valor o el demérito que haya -
tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros
ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del
valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a jui
cio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se obser-
vará cuando se trata de objetos cuyo valor no esté fijado
en las oficinas rentísticas.

En este caso, es de importancia la intervención judi-

cial para evitar que el avaluo resulte excesivo o limitado, beneficiando a un particular a costa del Erario público o - perjudicándolo con un avaluo injusto y no apropiado a la -- realidad. El juicio pericial deberá suponer un sistema - - equitativo, apegando la resolución a la restitución del da ño y del perjuicio causado inherente a la expropiación del bien.

De no ser suficiente, el Artículo 11 de la Ley de Expropiación señala que "cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes los términos o el término de tres días pa ra que designen sus peritos, con apercibimiento de designación el juez en rebeldía, si aquellos no lo hacen. También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia y si no lo nombraren, se rá designado por el juez". Lo importante de ello estriba en que dé a ambas partes la oportunidad de ofrecer sus -- pruebas y argumentos en juicio. Ambas partes en igualdad de condiciones que garantiza una justa indemnización, sin menoscabo de las erogaciones públicas ni perjuicio de que el patrimonio dañado quede escasamente resarcido.

Contra la resolución del juez no hay recursos, como - lo señalan los Artículos 12 y 17 de la ley: "Contra el au to del juez que haga la designación de peritos, no procede rá ningún recurso"; "Contra la resolución judicial que fi-

je el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso y se procederá el otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o, en su rebeldía, por el -- juez".

En el caso de la expropiación bancaria no existió juicio pericial y resolución judicial para valuar los bienes - expropiados, sino que de manera unilateral el Gobierno de - la República fijó un monto de indemnización a pagarse en varias fases y de acuerdo a reglas que para tal efecto publicó el 4 de julio de 1982. El pago debería realizarse en - bonos del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, auxiliada por un Comité Técnico de Valuación, integrado por esta Secretaría, el Banco de - México y las Comisiones Nacional Bancaria y de Seguros y - Nacional de Valores.

5.3 EL RECURSO DEL AMPARO

En un sentido elemental, el Juicio de Amparo se define como la acción y efecto de dispensar justicia por parte de los órganos de la jurisdicción. Rafael de Piña señala que en México es el juicio destinado a impugnar actos de autoridad violatorios de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a nacionales y extranjeros, y a mantener el respecto a la legalidad, mediante la garantía de la exacta aplicación del derecho.

Más adelante agrega que "El Juicio de Amparo tiene por objeto, según el Artículo 1o. de la Ley Orgánica de los - - Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal (Ley de Amparo), resolver toda controversia que se sucite".

- I Por leyes o actos de la autoridad que atentan contra las garantías individuales
- II Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados
- III Por leyes o acto de las autoridades de los estados que invadan la esfera de la autoridad federal.

Sin duda alguna, el recurso de Amparo procede en los - - casos de Expropiación por causa de utilidad pública, pero -

solo puede interponerse cuando se hayan agotado los recursos primeros como el de revocación y el de reversión. Agotados tales recursos se interpone el Amparo en un término de quince días, a partir del día siguiente al que se haya notificado al afectado la resolución sobre la interposición de los recursos ordinarios señalados. Para este caso así se establece en el Artículo 21 de la Ley de Amparo.

En el caso dado de inconformidad con el procedimiento establecido por la Ley de Expropiación en un decreto expropiatorio, se puede interponer el Amparo indirecto. Para ello se habrá ya recurrido anteriormente al recurso de revocación y que no haya resultado satisfactorio a sus pretensiones. Así se establece en el Artículo 114, Fracciones I y II, en su párrafo segundo de la Ley de Amparo. Por ejemplo, procede el Amparo indirecto cuando no haya sido notificado el decreto al afectado en las formas que establece la ley, o por no haberse pagado la indemnización en el monto y tiempo acordado, también por falta de alguna formalidad que puede ser una falsa apreciación de la causa de utilidad pública o cualesquiera que el afectado pueda probar para tener éxito con el Amparo Indirecto.

En el caso del recurso de reversión, se tendrá que promover el amparo indirecto siempre que la autoridad administrativa no devuelva al afectado su bien, no obstante así lo haya perdido éste por medio de ese derecho y cuan-

do ya transcurrió el plazo para hacerlo.

Para el caso de la expropiación y Nacionalización de la banca privada, el decreto expropiatorio fue impugnado -- por los afectados bajo la creencia de que dicho decreto no era completamente legal, pues se argumentaba que no era su suficiente el simple hecho de notificar al afectado la decisión administrativa de expropiar (en este caso el Presidente de la República) para que el procedimiento fuera correcto y siguiera su curso normal, aún cuando la notificación se haya hecho pública y a nivel nacional y además se haya publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Los afectados sostenían que con la simple notificación pública se violaba la garantía de previa audiencia consagrada en el Artículo 14 Constitucional y que podría fundamentarse el amparo en este caso; tal como lo hicieron en un extenso documento dirigido al C. Juez de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal en turno, demandando el Amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por los actos procedentes en favor de las sociedades anónimas.

En dicho documento fue reclamado del C. Presidente de la República y del H. Congreso de la Unión, la expedición y promulgación de la ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936; así como la expedición y promulgación del - -

"Decreto que establece la nacionalización de la Banca Privada"; y también fue reclamado de todos y cada uno de los diecisiete C.C. Secretarios de Estado, del C. Jefe del D. D.F., y del C. Director del Banco de México, el refrendo que emitieron del primero de los dos Decretos Presidenciales.

Los quejosos exponen los preceptos constitucionales que contienen las garantías individuales presuntamente violados: "El 13, en cuanto a la garantía de igualdad; el -- Artículo 14, en cuanto a las garantías de audiencia y de legalidad de juicio previo; el Artículo 16, en cuanto que reserva a la autoridad judicial la imposición de penas; -- el Artículo 22, en cuanto prohíbe la pena de confiscación de bienes; y el Artículo 27, en cuanto garantiza la propiedad privada". (45)

El recurso de Amparo no prosperó, pues el sustento de queja no era suficiente ante una "tesis jurisprudencial" tan clara como la que señaló la Corte y que fue citada en su momento: En materia de Expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el Artículo 14 Constitucional Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el Artículo 27 de la Carta Fundamental.

(45) Recurso de Amparo promovido por los banqueros afectados. Actuando como Abogado Patrono el Sr. Lic. Ramon Sánchez Medal.

Queda claro que el procedimiento administrativo que tiene como fin la Utilidad Pública y el interés nacional, solo puede ser ejecutado por el Presidente o la autoridad administrativa correspondiente, siendo sólo notificado el afectado para los actos procedentes a. que haya lugar según lo establece la ley.

CONCLUSIONES

PRIMERA

En el presente trabajo hemos dicho que el territorio del Estado Mexicano abarca el espacio terrestre, esto es, la extensión limitada de la superficie del territorio nacional. Muy claro señala la Constitución General de la República que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional - corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

SEGUNDA

Aquí se hace referencia a la declaración del dominio eminente del Estado sobre el territorio, que se entiende como su potestad soberana para recuperar la propiedad o imponer a ésta las modalidades que exija el interés de la nación y el pueblo. El dominio eminente es un derecho -- originario de la Nación y que en todo momento tiene para expropiar, como una facultad soberana en su territorio y con respecto a los que en ella habitan.

TERCERA

En su potestad soberana de recobrar la propiedad privada para su dominio y control, en aras de la utilidad --

pública, el bien general y el interés nacional, el Estado apela al acto administrativo de la expropiación. Dijimos que la expropiación por causa de utilidad pública, el bien general y el interés nacional, el Estado apela al acto administrativo de la expropiación. Dijimos que la expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y exista una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que cubra una indemnización al particular por causa de esa transferencia.

CUARTA

Sin embargo, hoy en día, el Estado no invoca sólo a su derecho de dominio eminente, sino también a su naturaleza moderna como Estado interventor y rector de vida nacional, para expropiar bienes y disponer de ellos en bien de la comunidad, la sociedad y el desarrollo en general del país. Este fue el caso de la expropiación de la banca privada, que, en efecto, había llegado a una situación nociva para el país de monopolización y especulación de los recursos financieros y el crédito, amén de grave responsabilidad en la expatriación de capitales.

QUINTA

de concesión por parte del Estado. Su curso de desarrollo a partir de 1925 había sido de gran valor e importancia, conjuntamente con el destacado crecimiento que el país experimentó desde los años 40's a 70's en que se conoce a la época como el "milagro mexicano". El gobierno mexicano estableció una especie de acuerdo discrecional, con el cual durante varios sexenios las políticas económicas del gobierno impulsaron el desarrollo de la banca, hasta principios de la década de los 80's en que se desató la crisis de la deuda externa, se devaluó la moneda, se expandió la inflación y se fugaron los capitales en dolares, con gran parte de responsabilidad de la banca privada.

SEXTA

Tales fueron los principales argumentos que expuso el ex-presidente López Portillo para nacionalizar la banca, mediante decreto de expropiación del 10. de septiembre de 1982, dándose por terminada la concesión y expropiándose los bienes muebles, inmuebles y acciones de capital, inversiones y valores a participaciones en empresas, propiedades de los banqueros afectados. El decreto fue muy claro y concreto al establecer la justa indemnización en un plazo no mayor de 10 años.

SEPTIMA

No obstante la polémica que se desató respecto a la

presunta inconstitucionalidad del decreto expropiatorio, las bases constitucionales, y la propia ley Federal de Expropiación fueron correctamente expuestas para fundamentarlo y -- desmentir cualquier versión de vicio anticonstitucional. El decreto expropiatorio, por lo demás respondió en su momento a aquella corriente doctrinaria que vincula la expropiación a la tendencia intervencionista del Estado contemporáneo, - como un acto jurídico para los objetivos de la nacionalización.

OCTAVA

Por fuerza de los principios constitucionales, la expropiación de la banca privada fue un acto de soberanía, -- una auténtica nacionalización porque respondió al interés del país y no a un capricho del Estado, como muchos lo hicieron ver alegando que sólo se trataba de una "Estabilización". El Estado utilizó el acto jurídico de la expropiación para lograr la nacionalización de estos servicios públicos, a fin de alcanzar un control de los capitales en dólares, que en el caso de los banqueros eran acaparados y especulados por una minoría a costa de los graves desequilibrios del país en su estabilidad económica y desarrollo.

NOVENA

A pesar de todos los argumentos económicos expuestos y la fundamentación constitucional del decreto, los ban--

queros interpusieron el recurso de Amparo sin mayor éxito.

DECIMA

Quizá no hay nada más importante de estas conclusiones que las reformas constitucionales que hicieron irreversible la nacionalización de la banca, hechas a unos días de finalizar su sexenio el ex-presidente López Portillo.

Primeramente, el Artículo 28 fue adicionado con un quinto párrafo que dictaba la nacionalización de la banca al declarar que el servicio de la banca y crédito sería prestado exclusivamente por el Estado. Habíanse ya nacionalizado el petróleo, la energía eléctrica y la energía nuclear y quedaban inscritos sus respectivos procesos en sendas reformas constitucionales. Junto con la reforma del Artículo 28, la fracción X del Artículo 73 fue reformada para cambiar el enunciado "instituciones de crédito" por la de "servicios de banca y crédito" que, al parecer resulta más concreta y clara.

La fracción XVIII del mismo Artículo 73 debió ser reformada pues esta disposición facultaba al Congreso de la Unión para fijar el valor relativo a la moneda extranjera, quedando solo en el Ejecutivo la facultad de fijar el valor de dicha moneda de acuerdo a las reglas citadas.

Finalmente, el Artículo 123, Apartado B, fracción --

XVIII fue adicionado para colocar bajo su normativa a los trabajadores bancarios.

DECIMO PRIMERA

El Artículo 28, cuarto párrafo, establece que las actividades y funciones públicas que ofrece no son monopolios sino áreas estratégicas a cargo exclusivo del Estado, según las propias iniciativas del ex-presidente López Portillo, quien dada su inspiración populista propónia que en tales áreas estratégicas el Estado proporcionara los servicios junto con las llamadas entidades del sector social que en términos comunes eran las cooperativas, los sindicatos y las empresas agremiadas. Empero, se exceptuó de esa consideración al servicio de banca y crédito, con lo que se define de manera irreversible y concreta el dominio exclusivo del Estado sobre esa área: "Se exceptua también de los previstos en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que -- también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

Esta disposición constitucional, sin embargo, que parecía definir que el Estado controlaría y además prestaría el servicio de la banca y crédito con absoluta exclusividad, guarda una aparente contradicción con lo que se hizo posteriormente durante el gobierno del ex-presidente De La Madrid, al darse a los particulares la posibilidad de adquirir la serie B de los Certificados de Aportación Patrimonial hasta por un 34 por ciento del capital bancario nacionalizado. Así quedó establecido en el Artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, lo que provocó en su momento fuertes debates en la Cámara y la apreciación de que la Ley contenía vicios de inconstitucionalidad, pues se argumentaba que con ello ya no era el Estado el único dueño y prestador de servicio. Los banqueros expropiados adquirieron gran parte de tales certificados y volvieron a tener presencia y opinión sobre el manejo de la banca, aún cuando ya no tendrían poder de decisión y ejecución. El Estado, en efecto, para cuestiones de orientaciones y toma de decisiones de política económica sigue siendo el único que cuenta con atribuciones.

Así fue evidente al reestructurarse un año después todo el sistema bancario, al pasar de 60 a 29 instituciones, incluyendo 12 nuevas sociedades nacionales de crédito pro-

ducto de la fusión de 20 de las desaparecidas.

DECIMO SEGUNDA

El destino de la banca quedó perfectamente definido por el ex-presidente De La Madrid al dar lectura a su discurso de toma de posesión "la nacionalización de la banca es -- irreversible. Reestructuraremos las instituciones de crédito de tal manera que se asegure el control efectivo de la nacionalización a través del Estado. Proporcionaremos nuevas e imaginativas fórmulas para evitar la burocratización, de tal manera que los ahorradores, los acreditados y la sociedad toda, tengan una participación adecuada en el manejo, e inclusive en el Patrimonio, de las instituciones. Nacionalizar no es estatizar. La banca nacionalizada debe ser - del pueblo y no de una nueva minoría de dirigentes".

DECIMO TERCERA

La banca nacionalizada siguió un derrotero de problemas en su reorganización y nueva conceptualización, pero - salió adelante. En ello tuvo mucho que ver el ex-presidente De La Madrid, quien siempre fue enérgico al señalar que la banca sería manejada con escrúpulo y honradez: "los bancos no serán objeto de botín político".

B I B L I O G R A F I A

OBRAS DE CONSULTA:

1. Amalia López Reyes. "Historia Universal". Edit. Gráficos, S.A., México D.F., 2a. Edic., 1970.
2. Andrés Serra Rojas. "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, México, D.F., 1959.
3. Antonio Manero. "La Revolución Bancaria en México". Edit. Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F., 1957.
4. Aurora Arnaiz Amigo. "Soberanía y Potestad (de la Soberanía del pueblo; de la potestad del Estado)". Edit. - Porrúa, S.A. México, D.F., 2a. Edic., 1981.
5. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XI. Bibliográfica - Omeba, 1977. Buenos Aires, Argentina.
6. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XX. Bibliográfica - Omeba, 1977. Buenos Aires, Argentina.
7. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXVI. Bibliográfica Omeba, 1977. Buenos Aires, Argentina.
8. Ernesto Lobato López. "El Crédito en México". Edit. - Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1945.
9. Felipe Tena Ramírez. "Leyes Fundamentales de México, - 1808-1979". 10a. Edición, revisada, aumentada y puesta al día. Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1981.
10. Fleiner Fritz. "Instituciones de Derecho Administrativo", Traducción de la 8a. Edic. Alemana por Sabino Alvarez Gendín. Ediciones Labor, S.A. Barcelona, España, 1933.

11. Gabino Fraga. "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, S.A. México, D.F., 1980.
12. Guillermo Cabanellas. "Diccionario de Derecho Usual". Tomo II. Edic. Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1953.
13. Hector Lafaille.- "Derecho Civil". Edit. Ediar. Buenos Aires, Argentina, 1947-1950.
14. Ignacio Burgoa Orihuela. "Las Garantías Individuales". Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1a Edic., 1954.
15. José M. Zumaquero, coaut. Hervada Javier. "Textos Internacionales de Derechos Humanos". Ediciones Universidad de Navarra, S.A. Pamplona, España. 1a. Edic, - 1978.
16. Miguel Acosta Romero. "La Banca Múltiple". Edit. Porrúa, S.A. México, D.F., 1982.
17. Rafael Bielsa. "Derecho Constitucional". Edit. Roque de Palma. 2a. Edic. aumentada. Buenos Aires, Argentina, 1954.
18. Rafael Rojina Villegas. "Teoría General del Estado". Edit. Porrúa. 2a. Edición. México, D.F., 1968.
19. Roberto Ríos Elizondo. "El acto de gobierno, el poder y el derecho administrativo". Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1a. Edic., 1975.

LEGISLACION RELATIVA

20. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Andrade, S.A. México, D.F.

21. Decreto que establece la Nacionalización de la Banca en Diario Oficial del 1° y 2 de septiembre de 1982.
22. Ley de Expropiación. Edit. Andrade, S.A. México, - - D.F.
23. Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1975. 1a. parte. México
24. Suprema Corte de Justicia, Tercera Parte, Segunda Sala.

OTRAS PUBLICACIONES:

25. Carlos Villarroel Sandoval. "La Nacionalización de la -- Banca Privada en México". Revista de la Facultad de Derecho. Año IV No. 16, Toluca, Edo. de México, de Mayo-Julio, 1983.
26. José García Sánchez. "La Banca Nacionalizada y la Nueva Perspectiva de México". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 7 (Número Especial) México, D.F., Julio-Septiembre de 1982.
27. Dr. Juan Carlos Corbo. "El Concepto de Utilidad Pública en la Expropiación". Boletín Judicial No. 119, Año XII. Marzo de 1972, Chaco, Argentina.
28. Rafael Bielsa. "El Método Jurídico en la Expropiación, - Concepto y Terminología. La Ley Periódico Jurídico. Año XLII. Enero-Febrero, 1961.
29. Recurso de Amparo, Promovido por los banqueros afectados. Representados por el C. Lic. Ramón Sánchez Medal.
30. Terry Barker y Vladimiro Brailovski. "Recuento de la -- quiebra". Revista Nexos No. 54, Noviembre de 1982. México, D.F.

31. William R. Cline. "Economía Mixta". Tomado de los -
apuntes para el curso "Economía Mixta, Problemática -
Actual en México", U.A.M., Azcapotzalco. Noviembre,
1974.

32. Aká A. Owoundi Ludovic. Reuve Juridique Et Politique
Independance Et Cooperation # 4. Oct-Dic, 1970, Pa-
ris, Francia.