

223



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DACION EN PAGO Y DE LA ADJUDICACION JUDICIAL DE INMUEBLES A FAVOR DE LOS BANCOS, SI TALES BIENES NO SON NECESARIOS PARA SU OBJETO DIRECTO"

T E S I S QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA FRANCISCO ALBERTO ORTIZ MADRIGAL



286927

ASESOR: LICENCIADO GERARDO GONZALEZ GODINEZ
NOVIEMBRE 1980





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

*Doy gracias a Dios por la realización
de este trabajo*

*A mi Padre
"in memoriam"*

*A mi esposa Maria de Lourdes
y a mi hija Maria Ilse*

*A mi Madre
y mis hermanas*

*Al licenciado Gerardo Goyenechea Godínez
mi mayor reconocimiento por su desinteresada
asesoría y orientación.*

ÍNDICE

PAGINA

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I 1

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES INMUEBLES, CONFORME AL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

I.1	El derecho del Estado sobre el territorio nacional.	1
I.2	Fundamentos de la propiedad en la Nueva España.	3
I.2.1	Bulas de Alejandro VI.	4
I.2.2	Otros justos y legítimos títulos.	5
I.2.3	Los legítimos títulos referidos por juristas contemporáneos.	8
I.3	Modalidades de la propiedad privada.	9
I.4	El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	11
I.4.1	Antecedentes historico-sociales.	11
I.4.2	El artículo 27, su redacción, discusión y aprobación.	19
I.5	Fracción V, del artículo 27 constitucional.	52
I.5.1	Antecedentes legislativos.	52
I.5.2	Su redacción, discusión y aprobación.	72

CAPITULO II 92

LA INTERPRETACIÓN Y LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

II.1	La interpretación constitucional.	92
II.2	Métodos de interpretación constitucional.	95
II.3	Instrumentos de interpretación constitucional.	99
II.4	Reglas de interpretación en el derecho positivo mexicano.	100
II.5	Interpretación de la fracción V del artículo 27 constitucional.	106
II.6	La supremacía constitucional.	116

CAPITULO III	119
LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO: SU OBJETO DIRECTO, OPERACIONES, SERVICIOS Y PROHIBICIONES, RESPECTO DE LOS INMUEBLES ADJUDICADOS O RECIBIDOS EN PAGO.	
III.1 Concepto de banco y de instituciones de crédito	119
III.2 El objeto directo de las instituciones de crédito	122
III.3 Las operaciones y servicios bancarios	124
III.4 Prohibiciones a los bancos para comerciar y sus excepciones	128
CAPITULO IV	131
LAS OBLIGACIONES Y SU INCUMPLIMIENTO.	
IV.1 Las obligaciones	131
IV.1.1 Los sujetos de la obligación	131
IV.1.2 El objeto de la obligación	132
IV.1.3 De las obligaciones de pago	133
IV.1.4 De la forma de pago	133
IV.1.5 Efectos del incumplimiento de los créditos	134
IV.2 De la vía en que los bancos podrán ejercitar sus acciones	137
IV.2.1 Los procedimientos mercantiles	138
IV.3 La adjudicación judicial y la dación en pago, como forma de pago de los créditos	139

CAPITULO V	144
RÉGIMEN DE PROPIEDAD DE INMUEBLES DE LOS BANCOS.	
V.1 Régimen de adquisición de inmuebles.	144
V.2 Inmuebles destinados para oficinas y dependencias.	144
V.3 Los bienes raíces propiedad de fideicomisos.	147
V.4 La adquisición de inmuebles mediante dación en pago o por adjudicación judicial.	148
V.5 La inconstitucionalidad de la fracción XIII del artículo 106, de la Ley de Instituciones de Crédito.	148
V.6 Reglamentación de la Comisión Nacional Bancaria.	151
V.7 Jurisprudencia relativa a los bienes raíces adjudicados a los bancos.	158
CAPITULO VI	201
EFFECTOS DE LA ADQUISICIÓN DE INMUEBLES QUE NO SON DESTINADOS AL OBJETO DIRECTO DE LOS BANCOS.	
VI.1 La inconstitucionalidad de la adjudicación judicial y la dación en pago, de inmuebles a favor de los bancos, si no son destinados a su objeto directo.	201
VI.2 De los medios de defensa.	202
VI.2.1 Recurso de Apelación en juicio.	202
VI.2.2 Procedencia del Juicio de Amparo.	205
VI.2.3 Nulidad de la adjudicación judicial y la dación en pago.	206
CONCLUSIONES.	211
BIBLIOGRAFÍA.	

INTRODUCCIÓN.

Es del dominio público que las instituciones de crédito o bancos, son propietarios de un gran número de bienes raíces de diversos tipos, en toda la República Mexicana, de entre los cuales se pueden distinguir dos clases: los que utilizan para sus oficinas y dependencias; los que adquieren mediante adjudicación en juicio o dación en pago por adeudos de sus acreditados para comercializarlos posteriormente. Respecto de estos últimos es necesario señalar, que a partir de la grave crisis económica que se generó en el país a partir de diciembre de 1994, el registro de este tipo de bienes se incrementó en la contabilidad de los bancos de manera considerable, lo que trajo como consecuencia un serio problema de liquidez en esas instituciones y un grave desequilibrio en el mercado inmobiliario nacional, en virtud a la excesiva oferta y poca demanda de estos bienes, agravando con esto la ya de por sí deteriorada economía nacional, a grado tal que el Gobierno Federal tuvo que intervenir, en lo que se llamó el "rescate bancario", que entre otras acciones, adquirió cartera inmobiliaria mediante el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), actualmente Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

Sin embargo los más perjudicados con esta situación fueron las miles de familias mexicanas, que ante la imposibilidad de pagar las crecientes tasas de interés que les generaban los créditos otorgados por la banca, perdieron su patrimonio inmobiliario, que en el mayor de los casos se trató de vivienda familiar.

Pero esta posición de los bancos de adquirir inmuebles con ánimo de especulación comercial, no es nueva, en las postrimerías del siglo XIX y principios del XX, los bancos estaban erigiéndose en sucesores de la Iglesia Católica como únicos prestamistas de los terratenientes, y se habían convertido en grandes latifundistas ya que al no poder cubrir sus préstamos los hacendados les entregaban sus bienes, a tal punto que en pocos años más, hubiera llegado a su poder la mayor parte de las haciendas de la República desvinculando así su misión y la finalidad de su instituto.

Por esa razón los constituyentes de 1917, a través del artículo 27 de la Constitución Política, trataron de acabar con las grandes desigualdades económicas y sociales de esa época, mediante la idea de dar a la propiedad una función de beneficio social.

Mediante este artículo se estableció el principio jurídico de que la propiedad de las tierras y de las aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponden originalmente a la nación, por lo anterior el Estado puede imponer a la propiedad privada las modalidades que ordene el interés público, con esto se abandono el criterio que sostenía que la propiedad era un derecho absoluto establecido exclusivamente en beneficio del propietario, para concluir que, si por una parte la propiedad privada debe reportar al dueño cierto provecho, por encima de este se halla el interés de la sociedad. Para frenar los abusos y la especulación de inmuebles que venían realizando los bancos, los legisladores constituyentes en la fracción quinta del artículo 27, prohibieron expresamente a las instituciones de crédito tener en administración o en propiedad, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

Es innegable que la prohibición en comento tiene como finalidad, evitar futuros monopolios y latifundios por parte de los bancos. Sin embargo como lo precisamos en la parte inicial de esta introducción, los bancos han hecho caso omiso de este precepto legal, contando además con el consentimiento por demás ilegal de autoridades administrativas y judiciales, que en todo caso han evadido el verdadero sentido de la fracción quinta del artículo 27 de la Constitución, convirtiéndose así en jueces de consigna, dejando como letra muerta la referida norma constitucional.

Por lo que es objetivo de este trabajo demostrar que la propiedad de los bienes raíces que han adquirido los bancos a través de la adjudicación judicial y la dación en pago por adeudos de su acreditados para su comercialización y no para destinarlos a su objeto directo, que conforme a la Ley de Instituciones de Crédito vigente, es la prestación del servicio de banca y crédito; es violatoria de la garantía social de limitación rigurosa de los monopolios bancarios, contenida en la fracción quinta del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO I

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES INMUEBLES, CONFORME AL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

I.1 El derecho del Estado sobre el territorio nacional.

Para entender las disposiciones legales que integran el régimen jurídico de los bienes inmuebles, conviene considerar algunos aspectos que pertenecen por su naturaleza a la Teoría del Estado, pero que guardan estrecha relación con la materia que estamos por tratar, estos son, los elementos del Estado: pueblo, gobierno y territorio. En fórmula sucinta, el concepto de Estado se integra por la existencia de un poder público ejercido sobre la población comprendida dentro de un espacio territorial determinado.

Para efectos de este estudio solamente nos abocaremos a estudiar el elemento "territorio", que Kelsen ha definido "como el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado".

Esto significa que el Estado al hacer uso de su imperio sobre la población dentro del territorio, excluye en la órbita internacional a todo poder extraño e incluye en la zona del derecho interno a todos aquellos que viven dentro del territorio.

La doctrina ha buscado dos soluciones para determinar qué poder ejerce el Estado sobre su territorio. La primera de ellas ha sido sostenida por Jellinek, quien distingue entre "dominium" como poder real sobre una cosa, e "imperium", como poder de mando del Estado sobre sus súbditos. Para Jellinek el Estado sólo puede tener un "imperium" sobre la población e indirectamente un poder sobre el territorio, pero siempre a través de los gobernados; no existe pues un "dominium" sobre el territorio.

En el campo opuesto está la tesis de Laband, aceptada también por la doctrina Italiana de Derecho Constitucional, quien estima que el Estado ejerce un verdadero derecho real sobre su territorio. Este derecho es de carácter público, y presenta

características muy semejantes al derecho real de propiedad, que regula el Derecho Privado.¹

La verdadera solución, dice Felipe Tena Ramírez,² debe encontrarse en las disposiciones legales de cada Estado, quien adoptará la tesis que más convenga a las necesidades de su país y conforme a sus antecedentes históricos.

En nuestro Derecho, el artículo 27 de la Constitución Política, nos da la base para determinar la situación de los bienes que pertenecen al poder público. El primer párrafo de este artículo establece: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". La interpretación de este precepto ha sido objeto de un importante debate doctrinal y existen no menos de cinco distintas tendencias interpretativas, a continuación se citan algunas:

A).- Una de ellas es conocida como la "teoría patrimonialista del Estado", considera que la Nación Mexicana, al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la Corona Española, derechos que, se dice, le fueron conferidos por la Bula Inter Caetera de Alejandro VI, en 1493.

B).- Otra teoría considera que la propiedad originaria de la que habla el primer párrafo del 27, significa la "pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal", como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta.

C).- Una tercera teoría, asimila el "dominio eminente a la propiedad originaria" y consecuentemente considera que en este primer párrafo se reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.

D).- Alguna otra teoría entiende que el primer párrafo del artículo 27 resulta de la combinación de la "teoría de la propiedad-función social y la teoría de los fines del Estado", que considera al Estado como representante del conglomerado humano que forma una nacionalidad y que tiene la autoridad suficiente para imponer a la propiedad, las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social.

¹ Arce y Cervantes, José. De los Bienes. Editorial Porrúa. México 1994, pag.110.

² Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1981, pag.180.

E).- Un importante sector de la doctrina reconoce en la propiedad originaria postulada en el primer párrafo del artículo 27, un "derecho nuevo y singular"; no sólo un dominio eminente, como en el siglo pasado, sino uno más concreto y real que, como dice Felipe Tena Ramírez, puede desplazar a la propiedad privada convirtiendo en domaniales los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario originario que es la Nación.³

F).- Para Pastor Rouaix, quien fue el iniciador y coordinador de los trabajos preliminares que culminaron con la estructuración del artículo 27 de la Constitución de 1917, la interpretación de este precepto debe hacerse considerando los antecedentes históricos de la propiedad que tenía el Estado sobre el territorio en la época de la Colonia, así como que el Estado tiene la facultad de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés social, sobre el particular señala. "Durante la Dominación Española, todas las tierras pertenecían a la Corona de España, y al momento de la Independencia estos derechos pasaron a la nueva Nación independiente"⁴... "el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación".⁵

I.2 Fundamentos de la propiedad en la Nueva España.

Es conveniente señalar que la doctrina de Derecho Internacional Público reconoce ampliamente a "la conquista", como uno de los medios de adquirir territorio por parte de un Estado. Está fuera de duda que hubo efectivamente un acto de conquista por parte de España sobre estas tierras, pero cabe aquí hacer la siguiente pregunta.

³ Madrazo, Jorge. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. UNAM. México 1985, pags. 72-75.

⁴ Arce y Cervantes, José. Op. cit., pag.110.

⁵ Madrazo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Ideólogos, el Núcleo Fundador y Otros Constituyentes. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1990, pag. 381.

¿Como adquirió el Rey de España los territorios de América que después se transmitieron a la Nación Mexicana?.

La Corona Española fundó su derecho de propiedad sobre la Nueva España, tal como se lee en la Ley del 14 de septiembre de 1519, expedida por Carlos V, en "la donación de la Santa Sede Apostólica, y otros justos y legítimos títulos". Veamos por separado estos fundamentos.

1.2.1 Bulas de Alejandro VI.

La donación de la Santa Sede Apostólica tuvo como origen la disputa entre dos países católicos, España y Portugal, con motivo de los descubrimientos del Nuevo Mundo. Este hecho dio a la Santa Sede Católica, Apostólica y Romana la calidad de autoridad arbitral y con ese carácter emitió tres Bulas: la "Inter Caetera" o "Eximine Devotionis Sinceritas" del 3 de mayo de 1493, la segunda denominada "Inter Caetera" del 4 de mayo de 1493 y la "Hodie Siquidem" de la misma fecha.

Estas Bulas no sólo concedieron derechos, sino impusieron algunas obligaciones a los monarcas españoles, tales como la de colonizar y evangelizar a las gentes que ahí se hallaban. El cumplimiento de estos deberes los llevó a cabo la Corona a través de verdaderas concesiones a los particulares que se formalizaban en los contratos que celebraba con los conquistadores y que recibían el nombre de "capitulaciones". Así pues, a través de estas "capitulaciones" el dominio del Rey pasó a los particulares.

Aunque se ha puesto en duda, con posterioridad, el valor de las Bulas Alejandrinas, arguyendo que el Papa las decretó apoyándose en el poder concedido por las Decretales de San Isidoro y que éstas resultaron falsas, el valor jurídico de dichas Bulas parece ser considerable, aunque no determinante, por las siguientes razones:

A).- Por la época de religiosidad que se vivía.

B).- Por el reconocimiento público que de ellas se hicieron, haciendo notar que el reconocimiento en derecho es fuente del mismo.

C).- También debemos considerar que durante esta época formaban parte del poder político tanto el Reinado Español, como la Iglesia, convivencia consagrada en las leyes y que perduró en la Nueva España y aún en el México Independiente, hasta que

se terminó con ello mediante las reformas que en 1859 se le hicieron a la Constitución Mexicana de 1857, después del movimiento de Reforma.

D).- Por todo esto, cuando los conquistadores leían las Cartas de Sometimiento antes de iniciar la conquista de los pueblos aborígenes del Nuevo Continente, los conminaban no sólo al sometimiento político a los Reyes Españoles, sino también al religioso.

E).- Porque jurídicamente se reconoce valor a la resolución dictada por un tercero en calidad de árbitro, caso que se dio en las Bulas Alejandrinas, sistema que aún se utiliza en la actualidad, encontrando ejemplo de ello en el Tribunal de Justicia de La Haya durante el corriente siglo.

Todo lo anterior nos explica por qué en la Ley de 1519 se menciona en primer término la donación de la Santa Sede y no se pormenorizan los otros justos y legítimos títulos.

F).- Tratado de Tordesillas. En vista de que las Bulas Alejandrinas presentaron incongruencias, porque dieron como base para trazar las cien leguas hacia el Occidente de las Islas Azores y Cabo Verde que no se encontraban dentro de la posición cercana que suponían las Bulas, el 7 de junio de 1594 los Reyes de España y don Juan II de Portugal pactaron el Tratado de Tordesillas, acordando que la línea se trazara desde la masa occidental de las islas, El Cabo Verde, para beneficio de los portugueses. Este Tratado, que se fundó en las Bulas, al ratificarse por los Reinados citados les dio validez legal en ambos Reinos y, al menos entre ellos, un argumento recíproco en donde cimentar sus pretendidos derechos de propiedad sobre las tierras del Nuevo Continente.

1.2.2 Otros justos y legítimos títulos.

La citada Ley de 1519 expedida por Carlos V señaló como fundamento de la propiedad de España sobre tierras americanas, no sólo las Bulas, sino también "otros justos y legítimos títulos", lo cual nos indica por una parte que los propios Reyes Españoles no se fundaban exclusivamente en las Bulas, y por otra nos impone la tarea de investigar qué se entendió entonces, y qué entendemos ahora, por "otros justos y legítimos títulos".

Carlos V se asesoró de un jurista cuyo tratado de "Derecho Natural y de Gentes" parece identificarse mucho en terminología a lo expresado por la Ley de 1519; esa persona fue Francisco de Vitoria catedrático de la Universidad de Salamanca en Teología y quien, además, en 1526 fue nombrado Diputado a la Junta de Gobierno, hecho que también lo acerca a los legisladores de aquella época y lo convierte en uno de ellos. De Vitoria se dice que "el Emperador Carlos V no vaciló en oírle sobre puntos interesantes, a nuestra dominación en América, a la sazón muy debatidos", por su parte el propio Vitoria en su Tratado que citamos, distinguió entre los títulos "que no son idóneos, ni legítimos, de los siete u ocho legítimos y justos". Así deducimos por Vitoria, que en aquel entonces se consideró que los "justos y legítimos títulos" eran los siguientes:

A).- Si los indios o bárbaros perseveraban en su malicia y trabajaban la perdición de los españoles, no recibiendo como huéspedes, no comerciando con ellos, etc., entonces deberían ser tratados "como pérfidos enemigos y cargar sobre ellos todo el peso de la guerra y despojarlos y reducirlos a cautiverio y destituir a los antiguos señores y establecer otros nuevos; pero moderadamente, sin embargo, y según la calidad del asunto y de las injurias", "porque la única y sola causa justa de hacer la guerra es la injuria recibida", la cual debe ser "proporcional a la gravedad del delito", en cuyo caso, "es lícito recobrar todas las cosas perdidas y sus intereses... es lícito resarcirse con los bienes del enemigo de los gastos de guerra y de todos los daños causados injustamente". Estas disposiciones deberían de referirse a los bienes inmuebles, ya que respecto de "los bienes muebles por derecho de gentes, siempre se hacen propios del que se apodera de ellos, aunque excedan la compensación de los daños".

B).- Teniendo los cristianos derecho de predicar, podrían hacerlo; respecto de este punto el Papa sí tenía facultades para encargar a los españoles tal derecho y si los bárbaros se oponían "por la fuerza pueden los españoles declarar la guerra y obligar a los bárbaros a que desistan de semejante injuria"; pero si los bárbaros permiten a los españoles predicar libremente la fe católica, no les es lícito a éstos declararles la guerra a aquéllos, ni tampoco ocupar sus tierras.

C).- Los españoles podían prohibir a los bárbaros toda costumbre, rito nefasto o leyes inhumanas, pues podían defender a los inocentes de una muerte injusta. Esto nos explica el interés que tuvieron los conquistadores en citar, propalar y exagerar en algunos casos, los sacrificios humanos atribuidos a los aborígenes mexicanos.

D).- Si los bárbaros comprendiendo la humanidad y sabia administración de los españoles libremente quisieran aceptar por Príncipe al Rey de España, esta "verdadera y voluntaria elección" podría ser título legítimo y ley natural.

E).- Otro título fue "por razón de amistad y alianza", pues como "los mismos bárbaros guerrear a veces entre sí legítimamente y la parte que padeció injuria tiene derecho a declarar la guerra, puede llamar en su auxilio a los españoles y repartir con ellos los frutos de la victoria como se cuenta que hicieron los tlaxcaltecas contra los mexicanos".

F).- Otro título podría, no ciertamente afirmarse, pero sí mencionarse y tenerse por legítimo, es éste: "esos bárbaros, aunque no sean del todo amentes (dementes), distan mucho sin embargo poco de los amentes y, por tanto, parece que no son aptos para formar o administrar una república legítima, aun dentro de los términos humanos y civiles."

Vitoria no acepta como títulos legítimos: que el Emperador Español fuera señor de todo el Orbe, ni que el Papa lo fuera en el orden civil o temporal; ni que el Papa tuviera jurisdicción sobre los infieles, ni el Monarca tuviera derecho sobre el dominio de propiedad de los aborígenes; tampoco en su concepto, el derecho del descubrimiento justificaba la propiedad de España sobre el Nuevo Continente, porque los indígenas eran los verdaderos dueños privada y públicamente; y tampoco aceptó que el rechazo de la fe cristiana fuera causa para que se les hiciera la guerra y se les despojara de sus bienes.

En síntesis, parece que los justos, y legítimos títulos a que se refirió la Ley de 1519, vigentes en el siglo XVI, no son en realidad aplicables en estricto derecho a los pueblos aborígenes mexicanos y la pretendida justificación del derecho de propiedad de España sobre la Nueva España se reduce al hecho del pueblo más fuerte que conquistó al más débil, o a otro hecho denominado posesión (ocupatio), ambos muy discutibles.

1.2.3 Los legítimos títulos referidos por juristas contemporáneos.

Para algunos juristas contemporáneos los "legítimos y justos títulos" citados en el tema anterior, no son los auténticos, ellos consideran que los "legítimos y justos títulos" que justifican el derecho de propiedad de España sobre el continente americano, son los siguientes:

A).- En la Ley VI, título I, Libro III, tomo segundo de la Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias, mandada imprimir por Carlos II en Madrid, año MDCCXXXI, textualmente se ordenó proscribir la palabra conquista, debiendo usarse en cambio la de pacificación y población.

Sin embargo, el derecho de conquista era un principio de Derecho Público y de Derecho de Gentes en aquellos años; y por ser un derecho vigente, tanto en los pueblos vencedores, como en los vencidos, parece ser el argumento más fuerte que explica la propiedad durante la época que nos ocupa.

Por lo que respecta a los pueblos católicos, también la conquista de tierras de infieles era legítima, "desde San Agustín se consideraba el cautiverio del enemigo como práctica piadosa, porque según el Derecho de Guerra, el vencedor podía matar al vencido y le perdonaba la vida a cambio de esclavizarlo. En cambio como excepción favorable, el cautiverio no se aplicaba cuando el enemigo era cristiano". Esto explica el sistema de servidumbre del medievo; el derecho que el vencedor ejercía sobre la vida y los bienes del vencido; y la polémica entablada sobre los indígenas americanos para determinar si eran o no seres racionales o irracionales que podían esclavizarse.

Sin embargo, ya vimos que el derecho de guerra sólo se justificaba por la existencia de una verdadera y grave injuria cometida por un pueblo contra otro y cuyas consecuencias fueran proporcionales al delito de injuria, y no estamos ciertos de que la injuria en entredicho sea proporcional a las consecuencias que provocó y por las cuales muchos pueblos perdieron su libertad, propiedades y nación.

B).- Derecho de primeros ocupantes. Este derecho sólo podría hacerse valer sobre aquellas tierras despobladas de la Nueva España, mas no así sobre las pobladas. Pero en estricto rigor, los españoles en América no se limitaban a adueñarse de tierras deshabitadas, para lo cual les hubiera bastado, jurídicamente, el título de

primera ocupación del Derecho Romano, hallaban ante sí un continente poblado; la relación no era de hombres a cosas, sino de hombres a hombres, por lo cual este título no parece ser válido, ni aplicable al caso.

C).- Derecho de posesión y de prescripción positiva. Ya sabemos que quien ejerce sobre una cosa un poder de hecho, como propietario, de manera pacífica, continua y pública, es un poseedor y que al cabo de determinado tiempo la cosa prescribe positivamente en su favor. Moreno Cora acepta este título de propiedad sobre la Nueva España diciendo que "según las ideas modernas, recibieron la sanción del tiempo y se vieron robustecidos por una posesión no interrumpida en el transcurso de tres siglos".

D).- Podría pensarse también en la figura jurídica de la colonización como fundamento de la propiedad, ya que la Legislación Indiana y la conquista misma se hizo con las finalidades de pacificación y población, argumentos a que incluso se refirieron las Bulas Alejandrinas; aún actualmente la colonización que cumple con algunos requisitos de residencia, deslinde, cultivo, etc., se convierte en propiedad para el colono; pero en último análisis esta figura jurídica se funda en la posesión.⁶

1.3 Modalidades de la propiedad privada.

El artículo 27 de la Constitución Política, en su tercer párrafo establece: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público"...

Este enunciado resulta tan importante que es necesario comentarlo, pero debemos buscar su significado, porque dijo Mendieta y Nuñez⁷ que "la verdad es que ni el derecho nuestro, ni en el extranjero, hay antecedentes sobre el concepto de modalidad y a esto se deben las vaguedades, las desorientaciones".

Modalidad proviene de "modus", modo, moderación; modos son las distintas maneras generales de expresar la significación de un verbo, desde el punto de vista gramatical; asimismo, en cuanto a su significación, se entiende por modo la "forma variable y determinada que puede recibir o no un ser"; lo anterior nos inicia en la

⁶ Chavez Padrón Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. México 1983. pags. 151-157.

⁷ Citado por Chavez Padron, Martha. Op. cit. pag. 284.

comprensión jurídica de una modalidad; o sea, en este caso significa el modo de ser del Derecho de Propiedad que puede modificarse en ampliaciones o restricciones, con cargas positivas o negativas, en forma nacional o regional, general o para un grupo determinado, bien transitoria o permanente, según lo vaya dictando el interés público.

Por lo anterior podemos observar que la modalidad no merma la esencia del Derecho de Propiedad, no su fondo, sino sólo su forma o su ejercicio.

Las modalidades a que se refiere la fracción tercera del artículo 27 constitucional, constituyen el factor substancial que determina el modo de ser de la propiedad privada en México, ya que con la implementación de este principio jurídico se abandonó el criterio que sostenía que la propiedad era un derecho absoluto, establecido exclusivamente en beneficio del propietario, para concluir que, si bien es cierto que el ejercicio del Derecho de Propiedad debe reportar al dueño cierto provecho, por encima de éste se halla el interés social, al que fundamentalmente se debe atender cuando se trate de reglamentar la extensión y límites de dicho derecho. Por lo que en atención al interés público o social el Estado está facultado para:

A).- Imponer al Derecho de Propiedad, a través de la ley, las prohibiciones que dicte el interés público, (por ejemplo, la prohibición absoluta de vender inmuebles a extranjeros, dentro de determinadas zonas).

B).- Expropiar bienes, propiedad de particulares, por causa de utilidad pública (para realizar obras públicas o de beneficio social) y mediante el pago de la correspondiente indemnización.

C).- Prohibir parcialmente o limitar, el ejercicio del Derecho de Propiedad a determinadas personas físicas (extranjeras) o morales (corporaciones, asociaciones y sociedades), como lo determinan las fracciones I, II, III, IV y V, del artículo 27 constitucional.⁸

En opinión de un sector de la doctrina, modalidades y limitaciones son términos sinónimos, en tanto que otro sector les da significado distinto. Al respecto Andrés

⁸ Rabasa O. Emilio. Mexicano: ésta es tu Constitución. H. Cámara de Diputados. México 1994, pags. 123-125.

Serra Rojas⁹ señala, que las modalidades modifican o alteran el régimen de la propiedad, creando una figura jurídica de la misma, como la copropiedad, el condominio, el patrimonio familiar y el ejido mismo. Las limitaciones, en cambio, no alteran el régimen de la propiedad; son prohibiciones impuestas por el legislador respecto a determinada facultad del propietario.

Con excepción de la expropiación, cuyos antecedentes mexicanos se remontan al derecho de reversión que existió en la Colonia, las modalidades y limitaciones que se pueden imponer a la propiedad privada constituyen una institución novedosa y original de la Constitución de 1917.

I.4 El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

I.4.1 Antecedentes Historico-Sociales

El artículo 27 es una de las normas verdaderamente torales de la Constitución de 1917. Junto con el artículo 123, conforman las bases fundamentales sobre las que descansa nuestro constitucionalismo social, y constituyen los preceptos esenciales que apuntalan la originalidad de nuestra Carta Magna.

El artículo 27, de alguna manera, refleja lo que fue nuestra realidad nacional desde la instauración de la Colonia y hasta la culminación del movimiento político-social de 1910 y anuncia el programa revolucionario de la Nación para terminar con el régimen de explotación. Ciertamente el artículo 27 aparecerá obscuro e incongruente si no se le analiza como resultado de sus causas históricas. Los principios de la Reforma Agraria que contiene; el rescate de la propiedad de tierras y aguas y por sobre todas las cosas, el surgimiento de una nueva idea sobre la propiedad, son consecuencia de la incansable lucha del pueblo mexicano por alcanzar y consolidar su libertad, su independencia, su soberanía, así como su destino propio. A efecto de conocer más detalladamente las razones históricas que llevaron a los constituyentes a aprobar este artículo, se presenta a continuación una síntesis de los comentarios del constituyente

⁹ Cif. Valadez, Diego. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. UNAM/PGJDF/DDF. México 1992, pag. 126.

Pastor Rouaix, quién fue el iniciador y coordinador de los trabajos preliminares que culminaron con la estructuración del precepto constitucional citado:

"Las causas determinantes que motivaron la redacción e implantación de los preceptos radicales que contienen los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en Queretaro el 5 de febrero de 1917, tienen sus orígenes en el nacimiento mismo de nuestra nacionalidad como fruto de la Conquista Hispánica porque, al brotar a la vida, llevaba los gérmenes de una completa desunión entre sus componentes y de una miseria crónica en su organismo. En efecto, la dominación que iba realizando el grupo de aventureros audaces y valientes, que esgrimia como arma decisiva la superioridad de su cultura, sobre el conglomerado heterogéneo de tribus y de pueblos escalonados en las etapas de la civilización, iba produciendo la supremacía absoluta del conquistador sobre el indígena vencido, dominación que se consolidó después con el reparto de las tierras entre los vencedores y la encomienda que les entregaba a los pobladores aborígenes en servidumbre. La organización política que se implantaba tenía las características del Feudalismo Medieval y la sociedad humana que se formaba, quedaba constituida por dos castas únicas: los amos que administraban el gobierno, la religión y la riqueza y los parias que sólo tenían como patrimonio el trabajo y la obediencia".

"Consecuencia ineludible de esta organización vigorizada en trescientos años de Virreinato, fueron las discordias intestinas y constantes que agotaron a la República Mexicana en más de un siglo de vida independiente, impidiendo la formación de una nacionalidad vigorosa que gozara de paz verdadera y alcanzara un sólido progreso como lo alcanzaron otros países que no tuvieron el pecado original de la Conquista. La labor del Congreso Constituyente de 1917 fue la de destruir el morbo que infectaba el organismo nacional, con los cauterios que constan en su magna obra, para que quedara establecida en el futuro la fraternidad entre los mexicanos y para que fueran realizables los principios de igualdad ante la ley establecidos por los legisladores de 1857 a 1860".

"Todas nuestras grandes revoluciones del pasado tuvieron como móvil esa tremenda desigualdad social. La Guerra de Independencia en su primera época, fue una estupenda manifestación del descontento en que vivía el pueblo bajo, formado por

indígenas y mestizos, más del 90 por ciento de la población total, y las hecatombes que asolaron a la Nueva España en esos tiempos, fueron la explosión de un odio comprimido en tres siglos de injusticias. Por una aberración que se explica precisamente por la pugna de las castas, la Independencia fue consumada por los españoles y por los criollos, hacendados latifundistas, para dejar intacto el régimen de desigualdades y privilegios que favorecía sus intereses”.

“La Revolución de Ayutla fue el primer movimiento popular que tuvo como bandera un programa de reformas políticas y sociales y que estableció como fundamento de nueva legislación, los derechos del hombre y la igualdad de los ciudadanos ante la ley, al mismo tiempo que sentaba la supremacía del estado sobre la Iglesia Católica y destruía las prerrogativas y la influencia decisiva de que gozaba el clero, secuestrándole sus bienes y prohibiéndole que volviera a recuperarlos”.

“Vino después un gobierno de origen popular, amparado por la bandera del liberalismo, que pronto se transformó en una dictadura eminentemente plutocrática y conservadora. El General don Porfirio Díaz, caudillo prestigiado de la reforma y de la guerra contra la intervención y el imperio, asaltó el poder en 1876 ostentando como lema de su pronunciamiento, el principio de la “no reelección” de los gobernantes. Dotado de clara inteligencia, honrado y energético, fue una esperanza para la prosperidad del país”.

“En su primer período de 1876 a 1880 demostró su capacidad administrativa y su actuación serena y correcta hizo que fuera llamado, casi por aclamación, para ocupar la Silla Presidencial en 1884 la que no dejó ya, hasta que fue obligado a ello en 1911, por el arrollador empuje de las masas levantadas en su contra”.

“Obsesionado el General Díaz por la idea de atraer capitales, les concedía una protección incondicional, y los consideraba como el único factor que daba la prosperidad al país; el factor trabajo carecía de significación e importancia para aquel gobierno, lo que era natural en un país formado por abrumadora mayoría de proletarios que hacían oferta de sus brazos, pareciéndole inútil tratar de impulsarlo con aumento en los salarios o protegerlo con garantías especiales; por el contrario, más bien se consideraba conveniente para la economía capitalista, restringirlo para evitar competencias funestas y un posible despertar de rencores ocultos”.

"Puede asegurarse que hasta el año 1910, el noventa por ciento de la población de la República era gente pobre que vivía de un salario y de esa masa enorme, la mayor parte eran sirvientes de las fincas de campo, ya como peones de planta o como accidentales".

"La jornada de trabajo para el peonaje estaba regida por la luz del sol, y se retribuía con la suma estrictamente indispensable para que el trabajador conservara su fuerza física y pudiera alimentar a su familia, pero que nunca recibía en dinero efectivo, sino en maíz y otros artículos necesarios para la vida, los cuales eran expendidos en la tienda de raya. Cuando el peón tenía que hacer erogaciones que forzosamente debía pagar con dinero, como los gastos de bautizos, matrimonios y entierros recibía de la hacienda en calidad de préstamo la cantidad indispensable, anotándose a su cuenta para que fuera pagada en abonos; pero dado lo exiguo de la raya, nunca se le hacían los descuentos respectivos, y su deuda subsistía a manera de una cadena perpetua que ligaba al jornalero en la finca, la que no podía abandonar jamás, pues al pretenderlo era perseguido y extraditado de cualquier lugar que se refugiara y ni la muerte lo libraba de aquella deuda, porque pasaba como herencia a sus hijos y familiares".

"Inútil es decir que no había una sola región en la República en la que el peón, obrero o minero, tuviera, no sólo las garantías que reclama el trabajo, pero ni siquiera las que corresponden al ciudadano. La huelga era un acto criminal y hasta la simple protesta era considerada como subversiva, ejemplos de los procedimientos que normaban la conducta de los gobernantes en estos casos fueron las hecatombes habidas en las fábricas de Río Blanco, Veracruz, y en las minas de Cananea, Sonora, en donde las huelgas fueron contenidas con ferocidad".

"En toda la Nación el régimen de propiedad agraria era el de la "hacienda", que es el tipo de explotación agrícola que se implanta en las colonias, en donde la casta superior de los conquistadores domina a la masa sumisa que forma la población indígena obligándola a la servidumbre a cambio de salarios míseros. La hacienda fue establecida en la Nueva España, desde que desapareció la "encomienda" sobre las tierras que los reyes cedían y titulaban a los aventureros españoles que venían a sentar sus reales en los nuevos países descubiertos. En la zona central del

Virreinato, en donde la población aborigen era numerosísima y que por el adelanto de su civilización, vivía en pueblos estables y tenía cultivos agrícolas, hubo la necesidad de respetar las tierras cercanas al poblado, reconociéndosele el derecho de propiedad en común y titulándose las como ejidos, según la vieja legislación española”.

“La hacienda se formó en los huecos que dejaban los terrenos comunales, que fueron cedidos y mercedados a los recién llegados por lo que, en lo general, en estas regiones centrales no fue excesiva la superficie de las propiedades y el acaparamiento de la tierra por los capitalistas, se hizo por la adquisición de fincas distintas, como aconteció con el Clero y las Ordenes Religiosas y con algunos prominentes personajes, entre los que puede citarse como caso típico el “Mayorazgo” de los Suárez de Peredo, Condes del Valle de Orizaba, que poseían en los actuales estados de Veracruz, Puebla e Hidalgo, setenta y seis haciendas distintas”.

“La Revolución de Ayutla y la Guerra de Reforma, a pesar de su origen popular y de su propósito de destruir los fueros, trajo consolidación y refuerzo al latifundio por una imprevisión de sus directores. El programa del Partido Liberal que proclamaba como base fundamental, acabar con el poderío del Clero en los órdenes político y económico, lanzó la Ley de Nacionalización y Desamortización de sus bienes, en junio de 1856, decretándose la incapacidad de las corporaciones para poseerlos. El carácter general de la Ley hizo que quedara comprendida en ella, no solo las religiosas sino también las civiles, por lo que muchas de las tierras comunales tuvieron que ser repartidas entre los vecinos como propiedad particular, que indefensa fue absorbida rápidamente por el hacendado inmediato”.

“La Administración Porfirista avivó la ruina del labriego independiente y del pequeño agricultor propietario. Inspirado ese gobierno en la creencia firme de que sólo el capital podía salvar al país, inició una política agraria tan terriblemente desastrosa para la economía nacional, que sin apasionamientos ni prejuicios, sorprende que un estadista de la capacidad intelectual del Gral. Díaz, hubiera podido sostenerla y confirmarla después de haber visto sus resultados. Tuvo origen en la Ley de Baldíos de 1883, expedida por el gobierno de don Manuel González, ley que aparentemente y tal vez en su concepción tuvo el propósito de impulsar la colonización de los terrenos

nacionales, para lo cual autorizaba la creación de compañías llamadas "deslindadoras", que tomaron a su cargo la medida y planificación de todas las tierras del país, para delimitar los huecos sin dueño que hubiera entre los predios y conocer los grandes lotes de terrenos nacionales no titulados ni poseídos por alguien. Las compañías tenían como honorarios la tercera parte de las tierras que demarcaran y el resto siguiendo los ordenamientos de la ley del Presidente Juárez de 1863, debería enajenarse en lotes no mayores de 2,500 hectáreas para establecer en ellos colonos extranjeros o mexicanos. Las compañías tenían también la facultad de deslindar las fincas de propiedad particular para reducir los linderos y superficies que marcaban sus títulos, con el fin de que la Nación dispusiera del resto, dando derecho preferente al poseedor para que lo adquiriera como excedencia o demasia".

"Esta ley, irreprochable en la teoría y benéfica en la apariencia, dio en la práctica los resultados más funestos. Los terratenientes en gran escala, poderosos y ricos arreglaban con toda facilidad su nueva titulación, mientras que los pequeños propietarios, los pueblos y las congregaciones, con títulos primordiales siempre vagos y deficientes, tenían enormes dificultades para atender una larga tramitación en las oficinas de la capital de la República, por lo que, con tristeza primero y hondo rencor después, veían como se les arrebatava parte o toda la extensión del patrimonio rústico de sus familias".

"El gobierno en aquellos tiempos tuvo una prisa enorme para desprenderse de los terrenos baldíos y nacionales que resultaban igual a la que tuvo, justificadamente, don Benito Juárez, para enajenar los bienes del Clero. Para conseguirlo se les fijaron precios irrisorios, se admitió para el pago los valores más despreciados, se obsequiaron extensiones inmensas a favoritos y se vendieron sin limitación en la superficie y sin exigir su acotamiento y colonización".

"Como todo esto era contrario a las leyes vigentes, fue expedida una nueva Ley sobre Enajenación de Terrenos Baldíos en marzo de 1894, en la que, con carácter retroactivo se confirmaban las violaciones que se habían consumado, declarando que cesaba la obligación de acotar, poblar y cultivar; que cesaba la prohibición a las compañías de enajenar las tierras que recibieron, en lotes mayores de 2,500

hectáreas y ordenaba que cualquier habitante de la República podía denunciar baldíos en extensión ilimitada”.

“Para juzgar hasta que punto fue monstruosa y antipatriótica esta política de la Dictadura Porfiriana, basta recordar que en la Baja California, cuya superficie es de 14,400,000 hectáreas, se concedió a cinco compañías extranjeras derechos de propiedad por 10,500,000 hectáreas, extensión mayor que la de todo el estado de Oaxaca. A la compañía Huller se le titularon 5,394,000 hectáreas; a Flores Hale una faja de veinte kilómetros de anchura sobre la costa del Pacífico, desde el paralelo 23° 30" hasta el 29°, con superficie de 1,496,000 hectáreas. La California Land Company, recibió en el reparto 2,488,000 hectáreas. En estas inmensidades quedaban incluidos los puertos como la magnífica Bahía Magdalena, San Quintín y todas las radas y fondeaderos de las costas. Igualmente quedaron incluidos todos los pueblos del territorio entre los que se contaban los viejos poblados fundados por los Jesuitas, que constituían risueños oasis en el páramo general; todas las tierras susceptibles de ser regadas por las aguas del Río Colorado y en fin, las tres cuartas partes de la Baja California fueron entregadas como feudos con tierras y vasallos a cinco empresas extranjeras, que las retuvieron sin mejoras, sin cultivos y sin población, en espera de un alza del precio para pasar sus derechos a otros extranjeros. Y lo más sorprendente de esas monstruosas concesiones fue que el gobierno las cedió recibiendo en pago tres centavos por hectárea”.

“Esta prodigalidad inconsciente o perversa que tuvo el Gobierno Porfirista en todas partes en donde había terrenos disponibles como en Chihuahua donde Patricio e Ignacio del Campo deslindaron terrenos con un área de 5,400,000 hectáreas recibiendo en compensación por la tercera parte que les correspondía, 1,800,000; Jesús E. Valenzuela deslindó 6,950,000 hectáreas recibiendo en propiedad 2,300,000, aproximadamente. Según el Boletín Estadístico de la Secretaría de Fomento, la obra de las nefastas compañías deslindadoras en el lapso de 1881 a 1889 fue la seudomedida de 38,249,373 hectáreas, de las que 12,693,600 vendió el gobierno para formar nuevos latifundios, quedando solamente en su poder alrededor de once millones de hectáreas, que por haber sido los desechos, fueron las tierras más pobres y más inútiles”.

"La fiebre de prodigalidad se continuó hasta las postrimerías de la dictadura, cuando, tal vez, se advirtió la magnitud del error cometido, suspendiéndose la venta de baldíos, cuando ya el mal estaba consumado".

"La política latifundista del gobierno Virreinal fue explicable y necesaria, porque era la consecuencia natural de la conquista de regiones inmensas, casi desiertas, sin elementos de vida por su extrema lejanía a los centros de población, recorridos por tribus nómadas belicosas, en donde sólo un hombre de temple, amante de aventuras y con mediana riqueza, podía ambicionar la posesión de tierras. La política agraria del Porfirismo es inexplicable, no tuvo motivo, ni tiene disculpa, porque mientras el Gobierno Español seguía los terrenos a sus nacionales, o a individuos emprendedores radicados en el país, que formaban familias mexicanas a quienes pasaban por herencia las propiedades, el Gobierno de la República independiente, que se jactaba de su origen popular y de su liberalismo, las concedía a extranjeros ingleses y americanos, principalmente, pasando por alto el peligro a que se exponía a la Nación, al entregarles las costas y las fronteras, sin tener el menor provecho, pues no eran cultivadas las tierras, ni mejoradas, ni pobladas. También las adquirían capitalistas mexicanos apoltronados en sus oficinas de la ciudad de México, que las tenían como una reserva de su capital para realizarlas pasándolas al primer extranjero que se presentara".

"La política de conciliación que siguió el Gral. Díaz para tapar la honda sima que separó al Clero Católico del Gobierno Republicano, aun cuando tuvo la finalidad de crear una positiva unidad nacional, trajo graves violaciones a leyes fundamentales por autorizaciones tácitas o disimulos solapados de las autoridades administrativas y judiciales. El Clero volvió a tener propiedades y a manejar capitales, ocultándose, sin embargo, en la mayor parte de los casos, tras el parapeto de una sociedad anónima que era la que aparecía como legalmente dueña y administradora. Muchos otros terratenientes, para eludir responsabilidades personales y principalmente, cuando la Revolución comenzó a poner taxativas al derecho de propiedad sobre terrenos y fincas rústicas, que había sido incondicional hasta entonces, tomaron el ejemplo del Clero y opusieron a las leyes el baluarte de la sociedad anónima".

“Finalmente los bancos que en las postrimerías del siglo XIX y principalmente del XX estaban erigiéndose en sucesores de la Iglesia Católica como únicos prestamistas de los terratenientes, estuvieron a punto de haber monopolizado la propiedad de la tierra , ya que en pocos años más, hubiera llegado a su poder la mayor parte de las haciendas de la República por vencimiento de hipotecas o deudas personales de los dueños, desvinculando así su misión y la finalidad de su instituto”.

“En términos generales he expuesto las condiciones en que se desarrollaba el trabajo humano y las condiciones en que actuaba el capitalismo inhumano en los tiempos anteriores de la revolución de 1913. El distanciamiento cada día mas hondo entre los dos elementos de la producción, tenía que ocasionar la conmoción tremenda que causa el derrumbe de un gigantesco, edificio, desplomado por falta de cimientos y por la falta de cohesión entre los materiales componentes y ese derrumbe catastrófico fue la revolución popular iniciada en 1910 y concluida al promulgarse la Constitución Política de 1917. La labor del Congreso Constituyente de Querétaro fue construir los cimientos, formar los planos e iniciar las obras para que se elevara en el porvenir el edificio de la Patria, sólido y firme, sobre las ruinas del pasado”.¹⁰

1.4.2 El artículo 27, su redacción, discusión y aprobación.

La elaboración del artículo 27 de la Constitución, paso por un proceso de varias etapas. La primera consistió en la formulación del primer proyecto del artículo, que fue obra de José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, miembros de la Sección Social de la Secretaría de Instrucción Pública, a cargo de Félix F. Palavicini.

El 1º de diciembre de 1916, Venustiano Carranza presentó el proyecto referido en el párrafo anterior a la consideración del Congreso Constituyente, que se reunía en Querétaro.

En el discurso que pronunció Venustiano Carranza al inaugurar el Congreso Constituyente, al referirse al artículo 27 dijo:¹¹

¹⁰ Rouaix Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México 1959, pags. 27-45.

¹¹ Rouaix Pastor. Op. Cit. pags 145-146.

"El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización cuando así lo exija la utilidad pública: Esta facultad es a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan".

"La única reforma que con motivo de este artículo se propone es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata".

"El artículo en cuestión, además de dejar en vigor la prohibición de las Leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces, establece también la incapacidad en las sociedades anónimas, civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces, exceptuando de esa incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada, únicamente por lo que hace a los bienes raíces estrictamente indispensables y que se destinen de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, facultándolas para que puedan tener sobre los mismos bienes raíces capitales impuestos con intereses, los que no serán mayores, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años. La necesidad de esta reforma se impone por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas; y como por otra parte, estas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, porque, de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros".

"En otra parte se os consulta la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil de conseguir respecto de las sociedades, las

que, por otra parte, constituyen, como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República.

"Finalmente, el artículo en cuestión establece la prohibición expresa de que las instituciones de beneficencia privada puedan estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos, pues de lo contrario, se abriría nuevamente la puerta al abuso."

El artículo 27 del referido proyecto disponía:

"Artículo 27. La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

"Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

"Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan, o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patrimonio, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata".

"También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos o interés, el que no será mayor, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años".

"Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida".

"Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución".

"Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquier otra clase de substancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoconductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso".

"Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes".

Las modificaciones que proponía el señor Carranza eran importantes para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las leyes respecto al derecho de propiedad; pero no atacaban el problema fundamental, que era la distribución de la propiedad territorial que debía estar basada en los derechos que la Nación tenía sobre ella y en la conveniencia pública, ya que con excepción de los requisitos impuestos a los extranjeros para adquirir bienes raíces, comparado con el artículo 27 de la Constitución de 1857, sólo hacía innovaciones de interés secundario.

El Proyecto del señor Carranza desconoló a los constituyentes, comentó el diputado y secretario de Fomento, Pastor Rouaix-, "porque el problema agrario era el que requería la solución más urgente, puesto que no sólo estaba vinculado a la prosperidad de las clases trabajadoras, sino a la constitución orgánica de la nacionalidad misma en su base fundamental, que es la tierra".¹²

La segunda etapa en la creación de este artículo lo desempeñó el diputado por Tehuacán, Pastor Rouaix, quien en virtud a que las dos Comisiones de Constitución que debían revisar el proyecto de Venustiano Carranza, para presentar su dictamen a la asamblea constituyente, estaban sumamente ocupadas y no se daban abasto, se

¹² Rouaix Pastor. Op. Cit. pag. 146.

ofreció a integrar una "comisión voluntaria" o "núcleo fundador" que elaboraría una iniciativa o proyecto del artículo 27, que fuera "capaz de llenar un vacío desolador". Misma que contó además con la colaboración del abogado consultor de la Secretaría de Fomento y representante de la Secretaría de Hacienda en la Comisión Nacional Agraria, Andrés Molina Enríquez. Este redactó un anteproyecto del artículo 27, que la "comisión voluntaria" rechazó porque era "algo semejante a una tesis jurídica con ideas totalmente distintas de las que debían figurar en el artículo y también porque usaba una terminología inapropiada para su objeto"¹³; lo que no impidió que Molina Enríquez siguiera colaborando y además redactara la exposición de motivos del proyecto del artículo 27 que elaboró la "comisión voluntaria".

La "comisión voluntaria" o "núcleo fundador" estaba integrada por el ingeniero Pastor Rouaix y otros diputados: el ingeniero de 35 años Julián Adame; Porfirio del Castillo y David Pastrána Jaimés, coronel y abogado de 32 y 33 años respectivamente; cuatro diputados por Durango, el abogado de 30 años Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez de 33, Silvestre Dorador que había sido empleado y tenía 46 años de edad, y el militar Jesús de la Torre; el coronel tamaulipeco Pedro A. Chapa; el ex seminarista y coronel michoacano de 31 años José Álvarez y Álvarez; el ex diputado de la XXVI Legislatura y general potosino de 30 años, Samuel de los Santos; el ingeniero Federico E. Ibarra; el abogado tabasqueño de 27 años, Rafael Martínez de Escobar; el abogado Enrique A. Enríquez; el minero de 29 años Dionisio Zavala, y el cubano naturalizado mexicano y militar de 38 años, Rubén Martí. Además de la colaboración ya mencionada de Andrés Molina Enríquez.

Este grupo se reunió diariamente del 10 al 24 de enero de 1917, en la capilla del ex obispado de Querétaro o Escuela de Bellas Artes, en juntas informales y privadas, sin choques ni alardes de oratoria, a las que también concurrieron asiduamente y expusieron sus puntos de vista los diputados Heriberto J. Jara, Cándido Aguilar, el ingeniero Victorio Góngora, el impresor Jorge von Versen, el minero Nicolás Cano y otros. De manera que más de cuarenta diputados y otros que no lo eran, colaboraron para la elaboración de la iniciativa del artículo 27, la cual fue entregada para su

¹³ Rouaix Pastor Op. Cit. pag.148.

estudio a la Primera Comisión de Constitución del Congreso, precedida de una exposición de motivos que fue obra exclusiva de Molina Enríquez. Esta iniciativa fue aprobada, con solo ligeras modificaciones y adiciones, pasándose a la consideración del Congreso Constituyente el 25 de enero de 1917 para su discusión.

A continuación se transcribe la exposición de motivos elaborada por Andrés Molina Enríquez, así como el proyecto del artículo 27 presentado por la "comisión voluntaria".

"Iniciativa"

"Sobre el artículo 27 del proyecto de Constitución referente a la propiedad en la República presentada por varios CC. diputados en la sesión celebrada el día 25 de enero de 1917".

"C. Presidente del Congreso Constituyente":

"El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En ese artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que puedan tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional. Porque en el estado actual de las cosas no era posible conceder garantía alguna a la propiedad, sin tener que determinar con toda precisión los diversos elementos que la componen, dado que dichos elementos corresponden a los elementos componentes de la población nacional y en la Revolución que felizmente concluye, cada uno de estos últimos ha levantado para justificación de sus actos, la bandera de la propiedad en demanda de protección para sus respectivos derechos, habiendo por lo tanto variadas banderas de propiedad que representan intereses distintos".

"La propiedad tal cual ha llegado hasta nosotros, se formó durante la época colonial, y es extremadamente compleja. El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad sobre todos esos bienes, el carácter de precaria: todo podía ser de dichos súbditos en tanto que la voluntad del rey no dispusiera lo contrario. La necesidad de coordinar los intereses de los varios elementos constitutivos de las colonias, hizo que los reyes españoles dieran al principio supremo de su autoridad sobre todos los bienes raíces de las

expresadas colonias, la forma del derecho de propiedad privada. El rey era en efecto el dueño, a título privado, de las tierras y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición, concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio, que tomaban todas las formas de derechos territoriales entonces en uso. Los derechos de dominio concedidos a los españoles eran individuales o colectivos ; pero en grandes extensiones y en forma de propiedad privada perfecta; los derechos de dominio concedidos a los indios eran alguna vez individuales y semejantes a los de los españoles, pero generalmente eran dados a comunidades y revestían la forma de una propiedad privada restringida, que se parecía mucho al dominio útil de los contratos censuales de la Edad Media. Aparte de los derechos expresamente concedidos a los españoles y a los indígenas, los reyes, por el espíritu de una piadosa jurisprudencia, respetaban las diversas formas de posesión de hecho que mantenían muchos indios, incapaces todavía, por falta del desarrollo evolutivo, de solicitar y obtener concesiones expresas de derechos determinados”.

“Por virtud de la independencia, se produjo en el país una reacción contra todo lo tradicional y por virtud de ella, se adoptó una legislación civil incompleta, porque no se refería más que a la propiedad plena y perfecta, tal cual se encuentra en algunos pueblos de Europa. Esa legislación favorecía a las clases altas, descendientes de los españoles coloniales, pero dejaba sin amparo y sin protección a los indígenas”.

“Aunque desconocidas por las leyes desde la independencia, la propiedad reconocida y la posesión respetada de los indígenas, seguían, si no de derecho, si de hecho, regidas por las leyes coloniales; pero los despojos sufridos eran tantos, que no pudiendo ser remediados por los medios de la justicia, daban lugar a depredaciones compensativas y a represiones sangrientas. Ese mal se agravó de la Reforma en adelante porque los fraccionamientos obligados de los terrenos comunales de los indígenas, si favorecieron la formación de la escasa propiedad pequeña que tenemos, privó a los indígenas de nuevas tierras, puesto que a expensas de las que tenían, se formó la referida pequeña propiedad. Además en los últimos años la política económica resueltamente seguida por la dictadura, favoreció tanto a los grandes propietarios, que éstos comenzaron a invadir por todas partes los terrenos de los

indígenas y lo que fue peor, protegió por medio de las leyes de baldíos, los despojos de la pequeña propiedad. Al anunciarse la Revolución los grandes propietarios habían llegado ya a ser omnipotentes: algunos años más de dictadura habrían producido la total extinción de las propiedades pequeñas y de las propiedades comunes. Tal había sido el efecto natural de haber adoptado, sin discernimiento, la legislación europea. Por fortuna, el instinto de las clases bajas del país, determinó la Revolución cuyo fin señalará la nueva Constitución que se elabora”.

“Precisamente, el conocimiento exacto de los hechos sucedidos nos ha servido para comprender la necesidad indeclinable de reparar los errores cometidos. Es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad, como hasta ahora ha sucedido, y es más necesario aún, que la ley constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, no eluda como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad, por miedo a las consecuencias. Es preciso abordar todos los problemas sociales de la nación, con la misma entereza y con la misma resolución con que han sido resueltos los problemas militares interiores y los problemas políticos internacionales. Si pues, la nación ha vivido durante cien años con los trastornos producidos por el error de haber adoptado una legislación extraña e incompleta en materia de propiedad, preciso será reparar ese error, para que aquellos trastornos tengan fin. ¡Que mejor tarea para el H. Congreso Constituyente, que reparar un error nacional de cien años!. Pues bien, eso es lo que nos proponemos con la proposición concreta que sigue a la presente exposición y que pretendemos sea sometida a la consideración del mismo H. Congreso”.

“Creemos haber conseguido lo que nos hemos propuesto. La proposición concreta a que acabamos de referirnos, anuda nuestra legislación futura con la colonial en el punto en que esta última fue interrumpida para implantar otra, no precisamente mala, sino incompleta. Al decir que la proposición que hacemos anuda nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer una regresión, sino por el contrario. Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre

las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado, y permite a la Nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social como las minas, el petróleo, etc., no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas. La primera parte del texto que proponemos para el artículo 27, da clara idea de los que exponemos y las fracciones X y XI, expresan con toda precisión la naturaleza de los derechos reservados. La principal importancia del derecho pleno de propiedad que la proposición que hacemos atribuye a la nación, no está, sin embargo, en las ventajas ya anotadas, con ser tan grandes, sino en que permitirá al Gobierno, de una vez por todas resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario y que consiste en fraccionar los latifundios, sin perjuicio de los latifundistas. En efecto, la nación, reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá en todo tiempo, disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes. El texto de la fracción IX de nuestra proposición, no necesita comentarios”.

“Volviendo a la legislación civil, como ya dijimos, no conoce más que la propiedad privada perfecta; en los códigos civiles de la República, apenas una que otra disposición para las corporaciones de plena propiedad privada permitidas por las leyes constitucionales; en ninguna hay una sola disposición que pueda regir ni la existencia, ni el funcionamiento, ni el desarrollo de todo ese mundo de comunidades que se agita en el fondo de nuestra constitución social: las leyes ignoran que hay condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, etc., y es verdaderamente vergonzoso que, cuando se trata de algún asunto referente a las comunidades mencionadas, se tienen que buscar las leyes aplicables en las compilaciones de la época colonial, que no hay cinco abogados en toda la República que conozcan bien”.

“En lo sucesivo, las cosas cambiarán. El proyecto que nosotros formulamos reconoce las tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existen en el país; la de la propiedad privada plena que puede tener sus dos ramas, o sea la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad; y la de las posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo y su condición. A establecer la primera clase van dirigidas las disposiciones de las fracciones I, II, III, V, VI y VII de la proposición que presentamos; a restablecer la segunda, van dirigidas las disposiciones de las fracciones IV y VIII; a incorporar la tercera con las otras dos, van encaminadas las disposiciones de la fracción XIII”.

“El texto de las disposiciones de que se trata, no deja lugar a duda respecto de los benéficos efectos y de las dilatadas disposiciones. Respecto de las últimas citadas, o sea de las disposiciones referentes a la fracción XIII, mucho habría que decir, y sólo decimos que titulará todas las posesiones no tituladas hasta ahora, incorporándolas a los dos grupos de propiedad que las leyes deberán reconocer en adelante; el de las propiedades privadas perfectas, y el de las propiedades privadas restringidas, en tanto que éstas por supuesto, no se incorporan a las otras por la repartición, para que entonces no quede más que un solo grupo que deberá ser el de las primeras”.

“Al establecerse en las disposiciones de referencia la prescripción absoluta por treinta años, fijamos indirectamente el principio de que bastará un certificado expedido por la oficina respectiva del Registro Público y que abarque ese tiempo para tener la seguridad de la fijeza y firmeza de los derechos de propiedad, sin necesidad de más títulos con lo cual se barrerá de un sople todo ese fárrago de más títulos primordiales, que arranca de la época colonial y que ni siquiera pueden ser ya leídos, ni entendidos, ni aprovechados”.

“El texto que proponemos, cada una de las fracciones, y en éstas cada párrafo, cada frase y hasta cada palabra, tienen una importancia digna de atención; nada en dichas fracciones sobra, y todo cuanto en ellas se consigne servirá para producir en la práctica los más benéficos resultados. Pero no queremos hacer demasiado larga la presente exposición. Esperamos que el H. Congreso Constituyente sabrá comprender y apreciar todo el valor de nuestro trabajo”.

"Por nuestra parte, estamos más que satisfechos de haber contribuido a que el H Congreso Constituyente, de una vez por todas, pueda resolver las cuestiones de propiedad que durante cien años han cubierto de ruinas, han empapado de lagrimas y han manchado de sangre el fecundo suelo del territorio nacional y preparar para la nación una era de abundancia, de prosperidad y ventura, que ni en nuestro más vivos deseos nos hemos atrevido a soñar".

"Réstanos sólo hacer constar que en esta labor hemos sido eficazmente ayudados por el señor Lic. Andrés Molina Enríquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria y por el señor general licenciado José I. Lugo, Jefe de la Dirección del Trabajo en la Secretaría de Fomento".

"Nuestro proyecto es el siguiente:

"Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio directo de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

"La propiedad privada no podrá ser expropiada por la autoridad sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

"La capacidad para adquirir el dominio directo de las tierras y aguas de la nación, la explotación de ellas y las condiciones a que deberá sujetarse la propiedad privada se regirán por las siguientes prescripciones":

"I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten a la Secretaría de Relaciones que renuncian a su calidad de extranjeros y a la protección de sus Gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos respecto de ellos a las leyes y autoridades de la nación. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas".

"II.- La iglesia, cualquiera que sea su credo, no podrá en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deban continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas cúriles, seminarios, asilos o colegios religiosos de asociaciones religiosas o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasará desde luego de pleno derecho al dominio de la nación para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erijan para el culto público, serán propiedad de la nación, si fueren construidos por particulares quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada".

"III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esa índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas. ni de ministros de los cultos o de sus asimilados. aunque éstos o aquéllos no estuvieren. en el ejercicio".

"IV.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán en común el dominio y la posesión de tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, ya sea que los hayan conservado después de las leyes de desamortización, ya que se les hayan restituido conforme a la ley de 6 de enero de 1915, ya que se les den en lo de adelante por virtud de las disposiciones de este artículo. Los bienes mencionados se disfrutarán en común; entre tanto se reparten conforme a la ley que se expida para el efecto, no teniendo derecho a ellos más que

los miembros de la comunidad, quienes no podrán obligar ni enajenar sus derechos respectivos a extrañas personas, siendo nulos los pactos y contratos que se hagan en contra de la presente prescripción. Las leyes que se dicten para la repartición, contendrán las disposiciones necesarias para evitar que los parcioneros pierdan las fracciones que les corresponden y que con ellas se reconstruya la comunidad o se formen latifundios inconvenientes”.

“V.- Las sociedades civiles o comerciales de títulos al portador no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijará en cada caso”.

“VI.- Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

“VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V, VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los estados, el Distrito Federal y los territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos”.

“VIII.- Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existen todavía en estado comunal, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las diligencias,

disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido despojadas las corporaciones referidas, serán restituidos a éstas con arreglo del Decreto de 6 de enero de 1915 y demás leyes relativas a las que se expidan sobre el particular, exceptuando únicamente las tierras y aguas que hayan sido tituladas ya, en los repartimientos hechos por virtud de la citada ley de 25 de julio de 1856 o poseídas en nombre propio o título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cien hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de esta fracción se decreten, serán de carácter administrativo y de inmediata ejecución”.

“IX.- La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la dotación de terrenos a los pueblos, rancherías y congregaciones existentes y para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, así como para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir este objeto, se considerará de utilidad pública y por lo tanto, se confirman las dotaciones de terreno que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915”.

“X.- La Nación se reserva el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos o masas o yacimientos cualquiera que sea su forma, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes del terreno; minerales y substancias que en todo tiempo tendrán el carácter de inalienables e imprescriptibles, y sólo podrán ser explotados por los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesión administrativa federal y con las condiciones que fijen las leyes correspondientes. Los minerales y substancias que necesitan concesión para ser explotados, son los siguientes: los

minerales de los que extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, como los de platino, oro, plata, cobre, hierro, cobalto, níquel, manganeso, plomo, mercurio, estaño, cromo, antimonio, cinc, vanadio, bismuto, magnesio, azufre, arsénico telurio, estroncio, bario y los metales raros, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de rocas como el asbesto, el amianto, el talco, cuando afecten la forma de vetas, mantos o bolsas y su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes ya sea en su estado natural o mediante procedimientos químicos, el carbón de piedra, y cualquier otro combustible sólido que se presente en vetas, mantos o masas de cualquier forma. El petróleo o cualquier otro carburo de hidrogeno sólido, líquido o gaseoso, ya sea que brote a la superficie o se encuentre en el suelo y las aguas extraídas de las minas”.

“XI.- Son de la propiedad de la nación y estarán a cargo del Gobierno Federal: las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que previene el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; la de los ríos principales o arroyos afluentes de corrientes permanentes desde el punto donde ésta comience; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las de los ríos, arroyos o barrancos cuando sirven de limite al territorio nacional o al de los Estados y las aguas de la minas. Igualmente serán de propiedad de la nación los cauces lechos y riberas de los lagos y corrientes en la extensión que fije la ley. Para el aprovechamiento de estas aguas, por particulares, en irrigación, fuerza motriz o cualquier otro uso, podrá el Ejecutivo Federal hacer concesiones y confirmar los derechos anteriores de acuerdo con lo que prevenga la misma ley. Cualquier otro arroyo, barranco o corriente de aguas no incluido en la enumeración anterior, se considerará como formando parte integrante de la propiedad privada en que se encuentre y el aprovechamiento de las aguas, cuando pase su curso de una finca rústica a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados, respetando siempre los derechos adquiridos”.

"XII.- La necesidad o utilidad de la ocupación de una propiedad, de acuerdo con las bases anteriores, deberá ser declarada por la autoridad administrativa 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, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial o a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

"XIII.- Desde el día en que se promulgue la presente Constitución quedará prescrito el dominio directo de la Nación sobre las tierras y aguas poseídas por particulares o corporaciones permitidas por la ley, en favor de los mismos particulares o corporaciones cuando la posesión haya sido por más de treinta años, pacífica, continuada y pública, siempre que la superficie poseída no alcance el límite que se fije para cada Estado, el cual no podrá exceder de diez mil hectáreas, y que, las tierras y aguas no estén comprendidas en las reservas de este artículo. Este mismo derecho tendrán en lo sucesivo los poseedores de tierras y aguas que no sean de uso común para prescribir contra el Estado o contra los particulares".

"XIV.- El ejercicio de las acciones que correspondan a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoria".

"Querétaro de Arteaga, 24 de enero de 1917".

"Pastor Rouaix, Julian Adame, Lic. D. Pastrana J., Pedro A. Chapa, José Alvarez, José N. Macias, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. de los Ríos, Alberto

Terrones B., S. de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, E. A. Enríquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar, Rubén Martí”.¹⁴

La tercera etapa de la elaboración del artículo 27 se desarrollo entre el 29 y el 31 de enero y tuvo tres fases:

La primera consiste en el dictamen que rindió la Primera Comisión de Constitución presidida por el diputado Francisco J. Mujica, sobre la iniciativa de Rouaix y su grupo, al cual se dio lectura en la sesión ordinaria número sesenta y seis, celebrada el 29 de enero de 1917. El documento de referencia dice:

“El estudio del artículo 27 del proyecto de Constitución abarca varios puntos capitales: si debe considerarse la propiedad como derecho natural; cuál es la extensión de este derecho; a quiénes debe reconocerse capacidad para adquirir bienes raíces y qué bases generales pueden plantearse siquiera como preliminares para la resolución del problema agrario, ya que el tiempo angustioso de que dispone el Congreso no es bastante para encontrar una solución completa del problema tan trascendental. Conforme a este plan emprendió su estudio la Comisión, teniendo a la vista las numerosas iniciativas que ha recibido, lo mismo que el trabajo que presentó a la Cámara el diputado Rouaix, quien ayudó eficazmente a la comisión, tomando parte en sus deliberaciones”.

“Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad; que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados, y que, cuando se rompe invariablemente esa relación se hace imposible la vida, fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable. El afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social, al cual nos referimos después, que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo”.

“Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir,

¹⁴Rouaix Pastor. Op Cit. pags.164-174.

basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no podía cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la Nación; que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la Nación a los particulares, cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo ni a las aguas, como vías generales de comunicación. En la práctica se tropieza con grandes dificultades al tratarse de especificar los elementos que se quedan eliminados de la propiedad privada: La comisión encuentra aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor diputado Rouaix”.

“Como consecuencia de lo expuesto, la comisión, después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho”.

“La capacidad para adquirir bienes raíces se funda en principios de derecho público y de derecho civil. Los primeros autorizan a la nación para prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros si no se sujetan a las condiciones que el mismo artículo prescribe. En cuanto a las corporaciones, es también una teoría generalmente admitida que no pueden adquirir un verdadero, derecho de propiedad, supuesto que su existencia se funda en una ficción legal. Con estos fundamentos, la Comisión ha determinado la capacidad de adquirir bienes raíces, de las instituciones de beneficencia, las sociedades comerciales y las corporaciones que forman centros poblados”.

“Hace más de un siglo se ha venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada, y aún espera solución el problema agrario. En la imposibilidad que tiene la comisión, por falta de tiempo, de consultar alguna solución en detalle, se ha limitado a proponer, cuando menos, ciertas bases generales, pues sería faltar a una de las promesas más solemnes de la revolución pasar este punto en silencio”.

“Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen,

como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación”.

“Por otra parte, los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que, hoy en día, tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados; y de esta situación proviene el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo. Corregir este estado de cosas es en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deben emprenderse, consisten en reducir el poder de los latifundistas y levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros”.

“El primer paso en esta vía se dio al expedir el Decreto de 6 de enero de 1915, que proponemos sea elevado a la categoría de ley constitucional, con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan. Una vez dado este primer paso, el siguiente debe consistir en exterminar a los latifundios, respetando los derechos de los dueños, por medio de la expropiación. No será preciso para esto cargar a la Nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirientes, reduciendo la intervención del Estado a la de simple garantía. Sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos; lo único que puede y debe hacerse, es facilitar las condiciones para que puedan llegar a ser propietarios todos los que tengan voluntad y aptitud de hacerlo. La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tiene que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país; así es que esta cuestión debe dejarse a las autoridades locales, una vez fijadas las bases generales que pueden adoptarse indistintamente en toda la extensión de la República, las cuales deben ser, en nuestro concepto, las siguientes: fijación de la superficie máxima que debe de tener en cada localidad un solo individuo o corporación; fraccionamiento de la superficie excedente, sea por el mismo

propietario o por el Gobierno, haciendo uso de su facultad de expropiación, adquisición de las fracciones en plazos no menores de veinte años y haciendo el pago los adquirentes por medio de anualidades que amorticen capital e interés, sin que éste pueda exceder del tipo de cinco por ciento anual. Si bajo estas condiciones se lleva a cabo el fraccionamiento, tomando todas las precauciones que exija la prudencia para que produzca el resultado apetecido, la situación de las clases trabajadoras de los campos mejorará indudablemente; los jornaleros que se conviertan en propietarios disfrutará de independencia y de la comodidad necesaria para elevar su condición intelectual y moral; la reducción del número de jornaleros obtenida por medio del fraccionamiento, hará que su trabajo sea más solicitado y mejor retribuido. El resultado final será elevar la producción agrícola en cantidad superior a las necesidades del consumo”.

“Como consecuencia de lo expuesto, proponemos a la consideración de ustedes el siguiente proyecto.”

“Artículo 27. - La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

“La propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías o comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas,

tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerara de utilidad pública”.

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en las industrias, los yacimientos de piedras preciosas, de sal gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos”.

“Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; la de las aguas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes; las de los ríos principales o arroyos afluentes, desde el punto en que brote la primera agua permanente, hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos arroyos o barrancos, cuando sirvan de limite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas, y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores, en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atravesase; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados”.

“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidos conforme a

las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes”.

“La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones”:

“I.- Solo los mexicanos por nacimiento o naturalización, y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana. El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, cuando manifiesten ante la Secretaría de Relaciones por conducto de sus representantes diplomáticos que renuncian a la calidad de tales y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiera, quedando enteramente sujeto, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la Nación”.

“II.- La iglesia cualquiera que sea su credo, no podrá en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuviere actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deban seguir destinados a su objeto. Los obispados, casa cúrales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquiera otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasará desde luego de pleno derecho, al dominio directo de la Nación para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación si fueren construidos por particulares quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada”.

“III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada que tengan por objeto el auxilio a los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más

bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en el ejercicio”.

“IV.- Las sociedades comerciales de títulos al portador, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyen para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el ejecutivo de la Unión de los Estados fijará en cada caso”.

“V.- Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo”.

“VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal; tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido conforme a la ley de 6 de enero de 1915. La ley determinará la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras”.

“VII.- Fuera de las corporaciones a que refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por si bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos”.

"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 aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de este valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho 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".

"Se declararán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley Constitucional. En caso de que con arreglo a dicho Decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas se les dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso dejen de asignárseles las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizado su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución

por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos así como los de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento”.

“El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación administrativa, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoria”.

“Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán las leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las bases siguientes:

“a) En cada Estado o Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida”.

“b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes”.

“c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación”.

“d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y créditos, en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo de interés no excederá de cinco por ciento anual”.

“e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expresada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria”.

“f) Los mexicanos que hayan militado en el Ejército Constitucionalista, los hijos y las viudas de éstos y las demás personas que hayan prestado servicios a la causa de la Revolución o a la instrucción pública, tendrán preferencia para la adquisición de fracciones y derecho a los descuentos que las leyes señalarán”.

"g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinado los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno".

"Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público".

"Sala de Comisiones.- Querétaro de Arteaga, 29 de enero de 1917.- Francisco J. Mújica, Alberto Román, L.G. Monzón, Enrique Recio, Enrique Colunga.¹⁵

La segunda fase de esta etapa consistió en la discusión del artículo 27, que se llevó a cabo en sesión permanente del Congreso Constituyente, al respecto el diputado Pastor Rouaix relata:

"Al igual que la iniciativa, el dictamen de la comisión sobre el artículo 27, fue presentado al Congreso el mismo día en que estaba fechado, lunes 29 de enero, sin que hubiera sido posible imprimirlo para su distribución y conocimiento; motivo por el que la presidencia juzgó inconveniente que se pusiera desde luego a discusión; pero el ambiente que envolvía a la Asamblea era de vehemente ansiedad por tratar estos asuntos, que se les consideraba, con razón la obra más trascendental que iba a realizar el Constituyente, ya que formaría el cimiento sobre el que debía reconstruirse la organización social y económica del país, recién demolida por la Revolución triunfante. Por otra parte, la falta de impresión oportuna del dictamen encerraba menor importancia de lo que aparentemente tenía, por el número considerable de diputados que habían contribuido a la formación del proyecto primitivo, con sus opiniones o con su asistencia a las juntas privadas de la Comisión redactora y habiendo ellos propagado las ideas que contenía, el conjunto y la esencia del proyecto eran conocidos de la gran mayoría de los diputados, interesados en esos momentos en su inmediata discusión.... Como una demostración del vehemente deseo que reinaba en la Asamblea, fue la iniciativa presentada por los diputados

¹⁵ Rouaix Pastor. Op. Cit. pags 176-184.

Alberto Terrones Benitez y General Heriberto Jara, en la que pedía “que se constituyera el Congreso en sesión permanente hasta el final de las labores, a fin de tratar todo cuanto problema quede pendiente, comenzando por la cuestión agraria”, iniciativa que fue aprobada por gran mayoría haciéndose la declaración de que el Congreso quedaba en sesión permanente hasta que se concluyeran todos los asuntos pendientes”.

“Memorable y digna del mayor encomio fue esta resolución del congreso, que desde esos momentos quedó entregado a un trabajo constante y sostenido por espacio de doce horas, pues se suspendió la primera parte de la sesión permanente a las tres y media de la mañana el miércoles 30 para reanudarla en la tarde de ese mismo día; continuarla a las 11 de la mañana siguiente y levantar la sesión permanente, a las tres cuarenta y cinco del jueves 31 de enero; dando principio minutos después la sesión de clausura del Congreso Constituyente.... La votación final de este artículo, que iba a ser famoso, tuvo lugar a las tres y media de la mañana del día 30 de enero de 1917, siendo aprobado por la unanimidad de 150 votos. A esa hora se suspendió la primera parte de la gloriosa sesión permanente, con la que el Congreso Constituyente de Querétaro cerró con broche de oro su grandiosa labor, dejando una obra legislativa imperecedera y sólida para que sobre ella se levantara una patria nueva, vigorosa y prospera en la que la humanidad del futuro viviera ya con igualdad de derechos entre todos sus componentes”.

“Motivo de ataques enconados y de comentarios despectivos de la casta favorecida por el antiguo régimen, y la cual forma el partido conservador de un pasado de injusticia, ha sido la precipitación con que se aprobó un conjunto de preceptos tan radicales y de tanta trascendencia para la Nación, sin que hubiera habido un debate concienzudo en el que se hubieran expuesto los fundamentos, propósitos y razones que tuvieron los iniciadores y dictaminadores y las observaciones, objeciones y repulsas de los inconformes; pero la génesis del artículo y el procedimiento con que fue elaborado que ha sido expuesto en este trabajo, explica la escasez de oradores del pro y del contra y la falta de una verdadera discusión en la sesión del Congreso. Al igual que el artículo 123, la formación del 27 fue hecha por todos los diputados que tenían interés y estaban documentados en el problema agrario y en los derechos de

la propiedad y todos ellos fueron los que se congregaban en la ex capilla del obispado, en juntas privadas para estudiar y formular las bases del artículo; y varios de ellos, con el que esto escribe, concurrieron a las discusiones, también privadas, de la Comisión Dictaminadora, por lo que una gran mayoría de representantes populares conocía a fondo el proyecto antes de ser presentado, por haber contribuido con sus luces para formarlo, siendo cada uno de ellos un propagandista y un apóstol de la buena nueva entre el resto de los compañeros. Por otra parte, el ambiente que respiraba la Asamblea Constituyente estaba impregnado por anhelos de renovación política, económica y social y bastaba la simple lectura de un proyecto que contuviera estos propósitos, para que fuera aprobado con entusiasmo por todos los diputados”.¹⁶ La última fase de esta etapa fue la votación final de todas las fracciones del artículo 27 constitucional, que se verificó el 30 de enero de 1917, a las tres y media de la mañana por la unanimidad de los 150 votos de los diputados que asistieron a la sesión.

A continuación se transcribe el texto definitivo del artículo 27, aprobado por el Congreso Constituyente.

“Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la

¹⁶ Rouaix Pastor. Op. Cit. pags.176-215.

agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública”.

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales, y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos”.

“Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las

aguas cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes".

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones":

"I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotaciones de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de su Gobierno por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas".

"II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos, los que tuvieren actualmente por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas cúrales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración,

propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieran para el culto público, serán propiedad de la Nación”.

“III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieran en ejercicio”.

“IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijará en cada caso”.

“V. Los Bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo”.

“VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezca o que se les hayan restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de

enero de 1915, entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras”.

“VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III; IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos”.

“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, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho 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”.

“Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas que hayan sido privadas de las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como Ley Constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho

decreto, no procediere, por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignárseles las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento”.

“El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate, y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte la sentencia ejecutoriada”.

“Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes”:

“a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida”.

“b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales; y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes”.

“c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación”.

"d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual".

"e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria".

"f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno".

"Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público".

I.5 Fracción V, del artículo 27 constitucional.

I.5.1 Antecedentes legislativos.

La fracción V del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de Instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo".

De la lectura del referido precepto, que es conocido como la "garantía social de limitación rigurosa de los monopolios bancarios", es perfectamente apreciable la voluntad del legislador de restringir la capacidad de los bancos para tener en propiedad o administrar bienes raíces, limitándolos a que únicamente adquieran esos bienes cuando sean estrictamente indispensables para su objeto directo.

Para llegar a una conclusión sobre el alcance que debe darse a este precepto constitucional, es conveniente buscar si existe algún elemento en el proceso de

creación de la norma, que permita conocer cuáles fueron las causas y los fines que llevaron al Constituyente a establecer la limitación en comento, lo que implica acudir a sus antecedentes legislativos.

Sentado lo anterior, debe señalarse que las limitaciones legales al acaparamiento de la propiedad de bienes raíces, en el contexto del orden jurídico nacional, encuentran su principal antecedente en la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, promulgada por Ignacio Comonfort, el 25 de junio de 1856, que se integró por los siguientes artículos:

"Artículo 1º. Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito a seis por ciento anual".

"Artículo 2º. La misma adjudicación se hará a los que hoy tienen a censo enfiteútico fincas rústicas o urbanas de corporación, capitalizando al seis por ciento el canon que pagan, para determinar el valor de aquéllas".

"Artículo 3º. Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida".

"Artículo 4º. Las fincas urbanas arrendadas directamente por las corporaciones a varios inquilinos se adjudicarán, capitalizando la suma de arrendamientos, a aquel de los actuales inquilinos que paguen mayor renta, y en caso de igualdad, al más antiguo. Respecto a las rústicas que se hallen en el mismo caso, se adjudicará a cada arrendatario la parte que tenga arrendada".

"Artículo 5º. Tanto las urbanas, como las rústicas que no estén arrendadas a la fecha de la publicación de esta ley, se adjudicarán al mejor postor en almoneda que se celebrará ante la primera autoridad política del partido".

"Artículo 6º. Habiendo fallos ya ejecutoriados en la misma fecha para la desocupación de algunas fincas, se considerarán como no arrendadas, aunque todavía las ocupen de hecho los arrendatarios; pero estos conservarán los derechos que les da la presente ley si estuviera pendiente el juicio sobre desocupación. También serán

considerados como inquilinos o arrendatarios, para los efectos de esta ley, todos aquellos que tengan contratado ya formalmente el arrendamiento de alguna finca rústica o urbana, aun cuando no estén todavía de hecho en posesión de ella”.

“Artículo 7º. En todas las adjudicaciones de que trata esta ley, quedará el precio de ellas impuesto al seis por ciento anual, y a censo redimible sobre las mismas fincas, pudiendo, cuando quieran los nuevos dueños redimir el todo o una parte que no sea menor de mil pesos, respecto de fincas cuyo valor exceda de dos mil, y de 250 en las que bajen de dicho precio”.

“Artículo 8º. Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aun cuando se arriende alguna parte no separada de ellos, como. los conventos, palacios episcopales o municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia. Como parte de cada uno de dichos edificios, podrá comprenderse en esta excepción una casa que esté unida a ellos, y la habiten por razón de oficio los que sirven al objeto de la institución, como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas. De las propiedades pertenecientes a los Ayuntamientos exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan”.

“Artículo 9º. Las adjudicaciones y remates deberán hacerse dentro del término de tres meses, contados desde la publicación de esta ley en cada cabecera de partido”.

“Artículo 10. Transcurridos los tres meses sin que haya formalizado la adjudicación el inquilino arrendatario, perderá su derecho a ella, subrogándose en su lugar con igual derecho el subarrendatario, o cualquier otra persona que en su defecto presente la denuncia ante la primera autoridad política del partido, con tal que haga que se formalice a su favor la adjudicación, dentro de los quince días siguientes a la fecha de la denuncia. En caso contrario, o faltando ésta, la expresada autoridad hará que se adjudique la finca en almoneda al mejor postor”.

“Artículo 11. No promoviendo alguna corporación ante la misma autoridad dentro del término de los tres meses el remate de las fincas no arrendadas, si hubiere denunciante de ellas, se le aplicará la octava parte del precio, que para el efecto

deberá exhibir de contado aquel en quien finque el remate; quedando a reconocer el resto a favor de la corporación".

"Artículo 12. Cuando la adjudicación se haga a favor del arrendatario, no podrá éste descontar del precio ninguna cantidad por guantes, traspaso o mejoras; y cuando se haga en favor del que se subroga en su lugar, pagará de contado al arrendatario tan sólo el importe de los guantes, traspaso o mejoras que la corporación le hubiere reconocido precisamente por escrito antes de la publicación de esta ley, quedando en ambos casos a favor de aquella todo el precio, capitalizada la renta actual al seis por ciento. En el caso remate al mejor postor, se descontará del precio que ha de quedar impuesto sobre la finca lo que deba pagarse al arrendatario por estarle reconocido en la forma expresada."

"Artículo 13. Por las deudas de arrendamiento anteriores a la adjudicación, podrá la corporación ejercitar sus acciones conforme a derecho común".

"Artículo 14. Además, el inquilino o arrendatario deudor de rentas, no podrá hacer que se formalice a su favor la adjudicación, sin que liquidada antes la deuda con presencia del último recibo, o la pague de contado, o consienta en que se anote escritura o adjudicación, para que sobre el precio quede hipotecada la finca por el importe de la deuda, entre tanto no sea satisfecha. Esta hipoteca será sin causa de réditos, salvo que prescindiendo la corporación de sus acciones para exigir desde luego el pago, como podrá exigirlo, aun pidiendo conforme a derecho el remate de la finca adjudicada, convenga en que por el importe de la deuda se formalice imposición sobre la misma finca".

"Artículo 15. Cuando un denunciante se subroga en lugar del arrendatario, deberá éste, si lo pide la corporación, presentar el último recibo, a fin de que habiendo deuda de rentas, se anote la escritura para todos los efectos del artículo anterior. Entonces podrá el nuevo dueño usar también de las acciones de la corporación para exigir el pago de esa deuda. Mas en el caso de remate al mejor postor, no quedará por ese título obligada la finca".

"Artículo 16. Siempre que no se pacten otros plazos, los réditos que se causen en virtud del remate o adjudicación, se pagarán por meses vencidos en las fincas urbanas, y por semestres vencidos en las rústicas".

"Artículo 17. En todo caso de remate en almoneda se dará fiador de los réditos, y también cuando la adjudicación se haga en favor del arrendatario o de quien se subrogue en su lugar, si aquél tiene dado fiador por su arrendamiento, pero no en caso contrario".

"Artículo 18. Las corporaciones no sólo podrán conforme a derecho cobrar los réditos adeudados, sino que llegado a deber los nuevos dueños seis meses en las fincas urbanas y dos semestres en las rústicas, si dieren lugar a que se les haga citación judicial para el cobro y no tuviesen fiador de réditos, quedarán obligados a darlo desde entonces, aun cuando verifiquen el pago en cualquier tiempo después de la citación".

"Artículo 19. Tanto en los casos de remate como en los de adjudicación a los arrendatarios, o a los que se subroguen en su lugar, y en las enajenaciones que unos u otros hagan, deberán los nuevos dueños respetar y cumplir los contratos de arrendamiento de tiempo determinado, celebrados antes de la publicación de esta ley; y no tendrán derecho para que cesen o se modifiquen los de tiempo indeterminado, sino después de tres años, contados desde la misma fecha. Cuando la adjudicación se haga a los arrendatarios, no podrán modificar dentro del mismo término los actuales subarriendos que hubieren celebrado. Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio del derecho para pedir la desocupación por otras causas, conforme a las leyes vigentes".

"Artículo 20. En general todos los actuales arrendamientos de fincas rústicas y urbanas de la República celebrados por tiempo indefinido, podrán renovarse a voluntad de los propietarios después de tres años, contados desde la publicación de esta ley; desde ahora para lo sucesivo se entenderá siempre que tienen el mismo término de tres años todos los arrendamientos de tiempo indefinido, para que a ese plazo puedan libremente renovarlos los propietarios".

"Artículo 21. Los que por remate o adjudicación adquieran fincas rústicas o urbanas en virtud de esta ley, podrán en todo tiempo enajenarlas libremente y disponer de ellas como de una propiedad legalmente adquirida, quedando tan sólo a las corporaciones a que pertenecían, los derechos que conforme a las leyes corresponden a los censualistas por el capital y réditos".

"Artículo 22. Todos los que en virtud de esta ley adquieran la propiedad de fincas rústicas, podrán dividir los terrenos de ellas, para el efecto de enajenarlos a diversas personas, sin que las corporaciones censualistas puedan oponerse a la división, sino sólo usar de sus derechos, para que se distribuya el reconocimiento del capital sobre las fracciones en proporción de su valor, de modo que quede asegurada la misma suma que antes reconocía toda la finca".

"Artículo 23. Los capitales que como precio de las rústicas o urbanas queden impuestos sobre ellas a favor de las corporaciones, tendrán el lugar y prelación que conforme a derecho les corresponda, entre los gravámenes anteriores de la finca y los que se le impongan en lo sucesivo".

"Artículo 24. Sin embargo de la hipoteca a que quedan afectadas las fincas rematadas o adjudicadas por esta ley, nunca podrán volver en propiedad a las corporaciones, quienes al ejercer sus acciones sobre aquéllas, sólo podrán pedir el remate en almoneda al mejor postor, sin perjuicio de sus derechos personales contra el deudor".

"Artículo 25. Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que expresa el artículo 8º, respecto de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".

"Artículo 26. En consecuencia, todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones, u otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares, o invertirlas como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz".

"Artículo 27. Todas las enajenaciones que por adjudicación o remate se verifiquen en virtud de esta ley, deberán constar por escritura pública, sin que contra éstas y con el objeto de invalidarlas en fraude de la ley puedan admitirse en ningún tiempo cualesquiera contra-documentos, ya se les dé la forma de instrumentos privados o públicos; y a los que pretendieren hacer valer tales contra-documentos, así como a todos los que los hayan suscrito, se les perseguirá criminalmente como falsarios".

"Artículo 28. Al fin de cada semana, desde la publicación de esta ley, los escribanos del distrito enviarán directamente al Ministerio de Hacienda una noticia de todas las escrituras de adjudicación o remate otorgadas ante ellos, expresando la corporación que enajena, el precio y el nombre del comprador. Los escribanos de los Estados y territorios enviarán la misma noticia al jefe superior de Hacienda respectivo, para que éste la dirija al Ministerio. A los escribanos que no cumplan con esta obligación, por sólo el aviso de la falta que dé el Ministerio o el jefe superior de Hacienda a la primera autoridad política del partido, les impondrá ésta gubernativamente, por primera vez, una multa que no baje de cien pesos, ni exceda de doscientos, o en defecto de pago, un mes de prisión; por segunda vez, doble multa o prisión, y por tercera, un año de suspensión de oficio".

"Artículo 29. Las escrituras de adjudicación o remate se otorgarán a los compradores por los representantes de las corporaciones que enajenen; mas si éstos se rehusaren, después de hacerles una notificación judicial para que concurren al otorgamiento, se verificará éste en nombre de la corporación, por la primera autoridad política o el Juez de primera instancia del partido, con vista de la cantidad de renta designada en los contratos de arrendamiento, o en los últimos recibos que presenten los arrendatarios".

"Artículo 30. Todos los juicios que ocurran sobre puntos relativos a la ejecución de esta ley, en cuanto envuelvan la necesidad de alguna declaración previa para que desde luego pueda procederse a adjudicar o rematar las fincas, se substanciarán verbalmente ante los Jueces de primera instancia, cuyos fallos se ejecutarán, sin admitirse sobre ellos más recursos que el de responsabilidad".

"Artículo 31. Siempre que, previa una notificación judicial, rehuse alguna corporación otorgar llanamente, sin reservas ni protestas relativas a los efectos de esta ley, recibos de los pagos de réditos o redenciones de capitales que hagan los nuevos dueños, quedarán libres éstos de toda responsabilidad futura en cuanto a esos pagos, verificándolos en las oficinas respectivas del gobierno general, las que los recibirán en depósito por cuenta de la corporación".

"Artículo 32. Todas las traslaciones de dominio de fincas rústicas y urbanas que se ejecuten en virtud de esta ley, causarán la alcabala de cinco por ciento, que se

pagará en las oficinas correspondientes del Gobierno General, quedando derogada la ley de 13 de febrero de este año en lo relativo a este impuesto en las enajenaciones de fincas de manos muertas. Esta alcabala se pagará en la forma siguiente: una mitad en numerario y la otra en bonos consolidados de la deuda interior, por las adjudicaciones que se verifiquen dentro del primer mes; dos terceras partes en numerario y una tercera en bonos por las que se hagan en el segundo; y sólo una cuarta parte en bonos y tres cuartas en numerario por las que se practiquen dentro del tercero. Después de cumplidos los tres meses toda alcabala se pagará en numerario”.

“Artículo 33. Tanto en los casos de adjudicación como en los de remate, pagará esta alcabala el comprador, quien hará igualmente los gastos del remate o adjudicación”.

“Artículo 34. Del producto de estas alcabalas se separará un millón de pesos, que unido a los otros fondos que designará una ley que se dictará con ese objeto, se aplicará a la capitalización de los retiros, montepíos y pensiones civiles y militares, así como a la amortización de alcances de los empleados civiles y militares en actual servicio”.

“Artículo 35. Los réditos de los capitales que reconozcan las fincas rústicas o urbanas que se adjudiquen o rematen conforme a esta ley, continuarán aplicándose a los mismos objetos a que se destinan las rentas de dichas fincas”.

De la lectura de estos preceptos debemos destacar que el artículo 25, establece que ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que fuere su carácter, denominación u objeto, tendría capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución conforme lo señala el artículo 8º del mismo ordenamiento. Asimismo, en el artículo 26, se precisó que todos los ingresos en numerario que tuvieran las corporaciones, si bien podrían imponerse sobre propiedades particulares, ello no les facultaría para adquirir o administrar algún bien raíz.

Por lo anterior se concluye que a través de la Ley de Desamortización de Bienes en Manos Muertas se estableció una restricción para toda corporación, ya fuera civil o eclesiástica, de adquirir bienes raíces ajenos a su servicio u objeto, pues ni siquiera

tratándose de la recuperación de capitales impuestos por una corporación civil a un determinado inmueble, sería posible que ante la falta de pago del deudor, una vez seguido el juicio respectivo, se adjudicara el bien en favor de la corporación acreedora.

Por otra parte aunque no es materia de estudio de este capítulo, es necesario destacar la relevancia que tiene para este trabajo, el contenido del artículo 8 de la Ley de Desamortización de Bienes en Manos Muertas, en el que se describen claramente los inmuebles que deben ser utilizados para el servicio de las corporaciones, para una mayor comprensión se reproduce nuevamente dicho artículo:

"Artículo 8º. Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aun cuando se arriende alguna parte no separada de ellos, como. los conventos, palacios episcopales o municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia. Como parte de cada uno de dichos edificios, podrá comprenderse en esta excepción una casa que esté unida a ellos, y la habiten por razón de oficio los que sirven al objeto de la institución, como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas. De las propiedades pertenecientes a los Ayuntamientos exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan".

Volviendo al tema que nos ocupa, es necesario señalar que las modalidades a la propiedad continuaron su evolución, así, en la Constitución del 5 de febrero de 1857, en el segundo párrafo del artículo 27, se plasmaron restricciones a la propiedad sobre bienes inmuebles, en los siguientes términos:

"Artículo 27...

"Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata o directamente al servicio u objeto de la institución".

Como se advierte, a través de este artículo se elevaron a la categoría constitucional, los postulados esenciales de la Ley de Desamortización de Bienes en Manos Muertas, con lo cual quedó definitivamente establecido la incapacidad legal de todas

las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales sobre ellos, salvo excepciones que en el propio artículo se expresan. Esto es los Constituyentes de 1857, estimaron conveniente continuar limitando la capacidad de las corporaciones civiles para adquirir bienes raíces, permitiendo que únicamente tuvieran en propiedad los necesarios inmediata o directamente para el objeto de la institución.

Para una mayor comprensión de los fines y alcances de esta norma constitucional, deben tenerse presentes las ideas que plasmó en su voto particular el Diputado Constituyente Ponciano Arriaga, las que si bien no fueron adoptadas en los términos por él planteados, sin duda reflejan algunas de las inquietudes que influyeron al Constituyente de aquella época a establecer las restricciones en comento. Del referido voto conviene destacar lo siguiente:

"A juicio de los hombres más eminentes, que han observado y comparado con meditación y prolijidad, las condiciones políticas y económicas de nuestra existencia social; y a juicio del pueblo, que unas veces por entre el seno mismo de las tinieblas, se encamina a la luz de las reformas, y otras, ya ilustrado, acepta y consagra las doctrinas más saludables; uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece nuestro país, y que debiera merecer una atención exclusiva de sus legisladores cuando se trata de su Código Fundamental, consiste en la monstruosa división de la propiedad territorial".

"Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo".

"Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso, por mas que cien Constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad".

"Poseedores de tierras hay en la República Mexicana, que en fincas de campo o haciendas rústicas, ocupan (si se puede llamar ocupación lo que es inmaterial y puramente imaginario) una superficie de tierra mayor que la que tienen nuestros

Estados soberanos, y aún más dilatada que la que alcanzan alguna o algunas naciones de Europa”.

“En esta gran extensión territorial, mucha parte de la cual está ociosa, desierta y abandonada, reclamando los brazos y el trabajo del hombre, se ven diseminados cuatro o cinco millones de mexicanos, que sin más industria que la agrícola, careciendo de materia prima y de todos los elementos para ejercerla, no teniendo a dónde ni cómo emigrar con esperanza de otra honesta fortuna, o se hacen perezosos y holgazanes, cuando no se lanzan al camino del robo y de la perdición, o necesariamente viven bajo el yugo del monopolista, que o los condena a la miseria, o les impone condiciones exorbitantes”.

“¿Cómo se puede racionalmente concebir ni esperar, que tales infelices salgan alguna vez por las vías legales de la esfera de colonos abyectos y se conviertan por las mágicas palabras de una ley escrita, en ciudadanos libres, que conozcan y defiendan la dignidad e importancia de sus derechos?”

“Se proclaman ideas y se olvidan las cosas. Nos divagamos en la discusión de derechos y ponemos aparte los hechos positivos. La Constitución debiera ser la ley de la tierra, pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra”.

“No siendo la sociedad más que el hombre colectivo o la humanidad, dice un sabio economista, que tendré ocasión de citar frecuentemente, la existencia social, lo mismo que la individual, se compone de dos especies de vida, a saber: la que se refiere a la existencia material y la que se refiere a la existencia intelectual; aquella que tiene por objeto la existencia. De esta doble consideración sobre la vida de la sociedad, nacen también dos series de condiciones o de leyes que constituyen respectivamente dos órdenes de existencia social: el orden material y el orden intelectual”.

“¿Por qué olvidar nosotros enteramente el primero para pensar únicamente en el segundo?”

“De la más acertada combinación de ambos debe resultar la armonía que se busca como el principio de la verdad en todas las cosas. Si exclusivamente nos ocupamos de la discusión de principios políticos, adelantaremos mucho ciertamente, porque demostraremos que son injustos y contrarios a la naturaleza del hombre todos los

obstáculos que como un derecho, se han puesto a la igualdad y a la libertad; pero no habremos andado sino la mitad del camino, y la obra no será perfecta mientras tanto no quede también expedita la actividad humana en todo lo que interesa a la vida material de los pueblos”.

“Y es precisamente lo que se ha verificado al pie de la letra con nosotros los mexicanos, después que salimos de la servidumbre española. El estado económico de la sociedad antes de la independencia, era el cimiento de la servidumbre, correspondía a sus antecedentes, era la expresión de sus monopolios, y en la agricultura, en el comercio y en los empleos, solamente figuraban los privilegiados. Llegó la época nueva, invocando otras teorías, sembrando otras doctrinas; pero no hallaron preparada la tierra, el estado social era el mismo que antes, y no pudieron arraigarse y florecer”.

“Lo hemos visto y lo seguiremos viendo, si no se piensa en transformar de alguna manera las condiciones del bienestar físico de nuestros conciudadanos”.

“El esfuerzo de la educación, es decir, la proclamación de los derechos para los hombres de la era contemporánea, ha bastado para hacerlos ilustrados y aun sabios si se quiere; pero no ha servido para darles capitales ni materias. Se han hecho abogados y médicos sin clientela, agricultores sin hacienda, ingenieros y geógrafos sin canales ni caminos, artesanos muy hábiles, pero sin recursos. La sociedad en su parte material se ha quedado la misma; la tierra en pocas manos, los capitales acumulados, la circulación estancada”.

“Muchas veces cuando oigo hablar de la colonización extranjera, y sin que yo me oponga ni la repugne, y con todo mi vivo deseo de favorecerla, me pregunto si sería posible la colonización mexicana, si sería difícil que distribuyendo nuestras tierras feraces y hoy incultas entre los hombres laboriosos de nuestro país, y dándoles semillas y herramientas, y declarándolos exentos de toda contribución por cierto número de años, y dejándolos trabajar la tierra y vivir libres, sin policía, ni esbirros, ni cofradías, ni obvenciones parroquiales, ni el derecho de alcabala, y el derecho de estola, y el derecho de Juez, y el derecho de escribano, y el derecho de papel sellado, y el derecho de capacitación, y el derecho de carcelaje, y el derecho de peaje, y otros muchos derechos más que no recuerdo; si sería difícil, me pregunto,

que viéramos dentro de poco tiempo brotar de esos desiertos inmensos, de esos montes oscuros, poblaciones nuevas, ricas y felices. Se cree o se afecta creer que los mexicanos todos son inmorales y perezosos, enemigos del trabajo, incapaces de todo bien, y se olvida ¿cómo y con qué gente se ha poblado la Australia, cómo y con qué gente se pobló California, cómo y con qué gente se está poblando Texas? ¿Se piensa que nuestra gente es la peor de todo el mundo? ¿Se piensa que nuestros mexicanos, hoy tan dóciles y tan sufridos, estando en la ociosidad y en la miseria, no mejorarían en su educación y en su parte moral, teniendo una propiedad, un bienestar, que son elementos tan moralizadores como la misma educación teórica? ¿Y no llegaríamos por este camino a poner en actividad la enorme riqueza territorial del país, hoy muerta, inútil, verdaderamente improductiva? ¿No realizaríamos por este medio, un sistema de municipalidades que equiparase en lo posible la fuerza y poder en nuestros Estados, que hoy son tan desiguales y que teniendo tan divergentes y aun contradictorios intereses, ejercen una influencia discordante, poniéndose en choque unos con otros y fomentando, sin saberlo, la discordia, cuando podrían ser verdaderamente confederados y amigos? ¿Y no podrían nuestros gobiernos, todos los días urgidos por la falta de un sistema de hacienda, tener en la medición y deslinde de las tierras, en el reparto de los baldíos, en el movimiento de esta riqueza, ahora estéril, un grande elemento de vida y un recurso para fomentar la agricultura y las artes, para fundar bancos que prestasen capitales al trabajo, que favoreciesen la competencia, que quitasen su poder al monopolio, que aumentasen la circulación del numerario, que protegiesen las empresas de caminos y canales; y en suma, que hiciesen despertar todos esos gérmenes de vida, todos esos grandes elementos con que nos ha dotado la naturaleza; pero que nosotros hemos abandonado y descuidado?”.

“Lo único que digo es, que el grave asunto de la situación económica de nuestra sociedad debe merecer la atención y el estudio de los legisladores del país. Que mis proposiciones se aprueben o no; que merezcan la honra de la discusión, o las burlas y los dicerios de la crítica y la calumnia; mi objeto capital es, dejar satisfecha y tranquila mi conciencia”.

“Las proposiciones dicen lo siguiente:

"1a. El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación en poder de una o pocas personas, de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo, ni producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático".

"2a. Los poseedores de finas rústicas que tengan una extensión mayor de quince leguas cuadradas de terreno, para ser reconocidos ante las leyes del país como perfectos propietarios, deberán deslindar y cultivar sus territorios acotándolos y cercándolos por aquellos rumbos que estén en contacto con propiedades ajenas o con caminos públicos. Sin estos requisitos no tendrán derecho a quejarse de daños causados por los vecinos o transeúntes, o por caballerías o ganados que se apacienten en la comarca, ni a cobrar cosa alguna por los pastos, montes, aguas o cualesquiera otros frutos naturales del campo".

"3a. Si después del término de un año permanecieren sin cercado, incultos u ociosos algunos de los terrenos de que habla el artículo precedente, causarán en favor del erario federal una contribución del veinticinco al millar, sobre su valor verificado por peritos que nombre el gobierno. En caso de no pagarse con puntualidad esta contribución, se irá capitalizando sobre el mismo terreno hasta que se extinga su justo precio. En este caso, el causante estará obligado a otorgar una escritura de adjudicación en favor de la hacienda federal".

"8a. Siempre que en la vecindad o cercanía de cualquiera finca rústica, existiesen rancherías, congregaciones o pueblos que, a juicio de la administración federal, carezcan de terrenos suficientes para pastos, montes o cultivos, la administración tendrá el deber de proporcionar los suficientes, indemnizando previamente al anterior legítimo propietario y repartiendo entre los vecinos o familias de la congregación o pueblos, solares o suertes de tierra a censo enfiteútico o de la manera más propia para que el erario recobre el justo importe de la indemnización".

"9a. Cuando dentro del territorio de cualquiera finca estuviera abandonada alguna explotación de riqueza conocida, o se descubriera y denunciara cualquiera otra extraordinaria, los tribunales de la Federación podrán adjudicar el derecho de explotarla y hacerla suya a los descubridores y denunciantes, y fijar lo que la

hacienda federal debe pagar al propietario por justa indemnización del terreno, sin respecto a la riqueza o explotación denunciada o descubierta. Quedan extinguidos los monopolios para el paso de los puentes, ríos y calzadas, y no hay obligación de pagar sino las contribuciones establecidas por las leyes del país. El comercio y la honesta industria no pueden ser coartados por los propietarios de fincas rústicas dentro del territorio de ellas”.

Del voto formulado el 23 de junio de 1856, por el diputado Ponciano Arriaga, se advierte, a grandes rasgos, cuáles eran los problemas que enfrentaba la nación por la concentración en pocas manos de los bienes raíces, así como las consecuencias negativas que esto acarrearía para la sociedad y la economía nacional.

Por otra parte encontrándose vigente el texto original del párrafo segundo del artículo 27, de la Constitución Política de 1857, en el Código de Comercio de 1884, se reguló el funcionamiento de los bancos en los artículos del 954 al 995, de los cuales resulta importante señalar el artículo 960, que a continuación se reproduce:

“Artículo 960. Los bancos no podrán adquirir ni poseer bienes raíces, con excepción de los necesarios para establecer sus oficinas y dependencias, y de los que tuvieren que recibir en pago o adjudicarse en remate, porque no puedan cubrirse sus créditos de otra manera. Sin embargo, respecto de estos últimos, los bancos tendrán obligación de enajenarlos dentro de dos años si dichos bancos no fueren hipotecarios, y dentro de cinco si lo fueren. Si los bancos no verificaran la venta dentro de dichos plazos, la Secretaría de Hacienda los mandará sacar a remate por el corredor adscrito al banco, y en la misma forma consignada en el artículo 982”.

Del análisis que se hace al artículo anterior, se advierte claramente la voluntad del legislador de continuar limitando la capacidad de las corporaciones civiles para adquirir bienes raíces, permitiendo que únicamente tuvieran en propiedad los necesarios inmediata o directamente para el objeto de la institución, esto es, para establecer sus oficinas y dependencias, sin embargo en este artículo se adiciona, que los bancos también podrían adquirir los inmuebles que tuvieren que adjudicarse o recibir, al cobrar sus créditos, o al ejercer los derechos que les conferían las operaciones que llevaban a cabo. La incorporación de estos últimos bienes al patrimonio de la institución de crédito debía ser temporal, en el entendido que de no

venderlos dentro de los plazos establecidos la Secretaría de Hacienda mandaría sacar a remate los inmuebles. Sobre el particular es necesario señalar que la adición de referencia, fue totalmente violatoria a lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Ley de Desamortización de Manos Muertas de junio de 1856, así como de la segunda fracción del artículo 27 de la Constitución Política de 1857.

El 15 de septiembre de 1889, se expidió un nuevo Código de Comercio, en el cual se suprimió la regulación de los bancos, precisándose en su artículo 640, lo siguiente:

"Artículo 640. Las instituciones de crédito se regirán por una ley especial, y mientras ésta se expide, ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión".

En esa medida, dada la importancia y las particularidades de la organización y funcionamiento de los bancos, el 19 de marzo de 1897, se expidió un ordenamiento especial para tal materia, la "Ley de Instituciones de Crédito", precisándose que éstas podrían ser de tres especies, bancos de emisión, bancos hipotecarios y bancos refaccionarios y que tendrían de común el carácter de intermediarios en el uso del crédito, distinguiéndose por la naturaleza de los títulos especiales que pondrían en circulación.

En relación con los bancos hipotecarios destaca en dicha ley, el procedimiento para hacer efectiva la garantía por falta de pago del capital o de los intereses, pues ante ello, los bancos tenían, previo requerimiento hecho por un notario, con anticipación de cinco días o más, el derecho de ocurrir al Juez y de obtener, con la presentación de la escritura debidamente registrada, la posesión interina de la propiedad hipotecada, o un auto que autorizara su intervención, en este último caso el interventor sería nombrado por el banco acreedor. El referido auto se publicaría en el periódico oficial, inscribiéndose en el Registro Público. Posteriormente, dentro de los ocho días siguientes se admitía al deudor justificar el pago de lo reclamado o el cumplimiento de las estipulaciones cuya violación dio lugar al procedimiento, sin que se pudiera admitir otra prueba que el recibo por escrito del banco; transcurrido tal plazo sin que se hubiere rendido prueba, el Juez ordenaría entregar los autos al banco, el que remataría el bien, en presencia del interventor del gobierno.

Para efectos de los remates se fijaba, inclusive, como postura admisible la que cubriera las dos terceras partes del precio que hubiera servido de base para la almoneda y que a la vez cubriera el crédito del banco por el principal, intereses y costas. Si no hubiere postor la institución de crédito se adjudicaría la finca por las dos terceras partes del precio, inclusive, si ésta estimaba que no le convenían los términos de la adjudicación, podría convocar a nuevas almonedas.

Es evidente que este procedimiento para que los bancos recuperaran los créditos que confirieran, cuando se garantizaban con un bien inmueble, los favorecían notoriamente, llegando a dejar al deudor, inclusive, en estado de indefensión.

Lo anterior deriva de los preceptos que a continuación se transcriben del ordenamiento de mérito.

"Artículo 78. Para hacer efectiva la garantía hipotecaria por falta de pago del capital o de los intereses en los términos estipulados, los bancos tienen, previo requerimiento hecho por notario con una anticipación de cinco días o más, el derecho de ocurrir al Juez competente y de obtener, con sólo la presentación de la escritura debidamente registrada, la posesión interina de la propiedad hipotecada, o un auto que autorice la intervención. En este último caso, el interventor será nombrado por el banco acreedor y estará exento de la obligación de dar fianza."

"Artículo 79. El auto que decrete la posesión interina o la intervención a favor de un banco, se publicará en el periódico oficial, se inscribirá en el Registro Público correspondiente, y surtirá los mismos efectos legales que a la cédula hipotecaria atribuye la legislación del Distrito Federal. A esta misma legislación se sujetarán las facultades y obligaciones del interventor".

"Artículo 80. Dentro de los ocho días siguientes a la fecha del auto que decrete la posesión interina o la intervención, el deudor será admitido a justificar el pago de lo que se le reclame, o el cumplimiento de las estipulaciones cuya violación haya dado lugar al procedimiento; pero no se admitirá otra prueba que el recibo por escrito del propio banco. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiere rendido esa prueba, el Juez mandará que se entreguen los autos al banco, para que éste proceda al remate de la propiedad hipotecada".

"Artículo 81. Los remates se verificarán siempre en la oficina del banco acreedor, en presencia del interventor del gobierno y con asistencia de un escribano público. Se anunciarán las almonedas en el periódico oficial y en otro de los de mayor circulación en el lugar, con la anticipación que fijen los estatutos del banco, la que en ningún caso será menor de nueve días".

"Artículo 82. En los remates será postura admisible la que cubra, ofreciendo el pago al contado, las dos tercias partes del precio que haya servido de base para la almoneda, y que, a la vez cubra el crédito del banco por principal, intereses y costas. El avalúo pericial que haya servido para el préstamo, servirá también, salvo pacto en contrario, de base para la almoneda".

"Artículo 83. Si no hubiere postor, el banco podrá adjudicarse la finca por las dos tercias partes del precio; pero en caso de que se presente postura que, si bien no fuere admisible por no cubrir el crédito y sus accesorios, sí cubriere las expresadas dos tercias partes del precio, la adjudicación sólo se podrá hacer por el total monto del crédito. El banco tendrá el derecho, en caso de no convenirle la adjudicación, o cuando faltare postor, de proceder a nuevas almonedas, previo el anuncio respectivo, y haciendo en cada una de ellas un descuento del 10 por ciento sobre el precio fijado como base para la anterior. En toda almoneda tendrá el banco el derecho de adjudicación en los términos expresados".

"Artículo 84. Para el otorgamiento de la escritura de venta a favor de un postor, o de adjudicación a favor del banco, serán devueltos al Juez que conoció del negocio, los autos, acompañados de la copia del acta de la almoneda, certificada por el notario que hubiere asistido a ésta; y el Juez pasará dichos documentos al notario que designen el postor o el banco para que se extienda la escritura, señalando al propio tiempo al deudor un término que no pasará de diez días para que firme la expresada escritura. Si pasado ese término, el deudor no hubiere firmado, lo hará el Juez".

"Artículo 85. Todos los gastos judiciales, los de intervención y los demás que originen los procedimientos necesarios para hacer efectiva la hipoteca, serán a cargo del deudor. Si éste no objetare en el acto de la almoneda la cuenta de gastos, que al efecto deberá estar a la vista y hacerse constar su monto en el acta respectiva, dicha cuenta se reputará consentida, perdiendo el deudor todo derecho a reclamación

ulterior. Si la expresada cuenta se objetare, el incidente se resolverá en la vía judicial, sin perjuicio de que se otorgue la escritura, y quedando el banco a las resultas del incidente".

"Artículo 86. Los bancos hipotecarios no están obligados a dar fianza en los casos en que las leyes prescriban el otorgamiento previo de esa garantía en materia de procedimientos judiciales".

"Artículo 87. No se admitirán tercería de dominio o de preferencia sobre la propiedad hipotecada a un banco, a no ser que para fundarlas se presenten escrituras registradas en debida forma con anterioridad a las escrituras del banco; ni quedará éste obligado a entrar en concursos hipotecarios para el pago de sus créditos. Los demás acreedores, sean de la clase que fueren, no tendrán más derecho que el de exigir del banco que les entregue el sobrante del precio de los bienes rematados o adjudicados, después de cubierto su crédito íntegramente".

Por otra parte, en los artículos 100 y 101 de la referida Ley de Instituciones de Crédito de 1897, nuevamente prohibía a éstas adquirir por cualquier título bienes raíces, hecha excepción de los necesarios para establecer sus oficinas y dependencias, y de los que tuvieren que adjudicarse o recibir, al cobrar sus créditos. La incorporación de estos últimos bienes al patrimonio del banco debía ser temporal, al efecto se reproducen las normas citadas:

"Artículo 100. Queda prohibido a las instituciones de crédito adquirir por cualquier título, bienes raíces, con excepción de los necesarios para establecer sus oficinas o dependencias, y de los que tuvieren que adjudicarse o recibir, al cobrar sus créditos, o al ejercitar los derechos que les confieran las operaciones que lleven a término".

"Artículo 101. En los casos de excepción del artículo anterior, los bancos están obligados a enajenar, dentro de tres años, si son hipotecarios o de dos años si son de emisión o refaccionarios, los inmuebles que se hubiesen visto en la necesidad de adquirir. Si transcurridos dichos plazos no se hubiere transferido la propiedad, la Secretaría de Hacienda mandará sacar a remate los inmuebles".

De la lectura de estos preceptos, se advierte que su contenido es una clara violación a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución de 1857, ya que esta norma prohibía expresamente que "ninguna corporación civil o eclesiástica,

cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata o directamente al servicio u objeto de la institución".

Considerando que los bancos, para su funcionamiento requerían constituirse como sociedad anónima o de responsabilidad limitada, lo que las convertía en corporaciones de tipo civil, que desarrollaban actividades de intermediación financiera, es por lo que se estima que solo podían adquirir y administrar los inmuebles estrictamente necesarios para establecer sus oficinas y sucursales, no así los que tuvieron que adjudicarse o recibir, al cobrar sus créditos, y toda vez que la Ley de Instituciones de Crédito de 1897 era un ordenamiento inferior a la Constitución Política, su normatividad no podía contravenir ni estar por encima de un precepto constitucional.

El 24 de abril de 1901, se realizó una reforma al segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de 1857, quedando el nuevo texto en los siguientes términos:

"Artículo 27...

"Las corporaciones e instituciones religiosas cualesquiera que sea su carácter, denominación, duración u objeto, y las civiles cuando estén bajo el patronato, dirección o administración de aquéllas o de ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar más bienes raíces que los edificios que se destinen inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces".

"Las corporaciones e instituciones civiles, que no se encuentren en el caso expresado, podrán adquirir y administrar, además de los referidos edificios, los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos, que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas, pero con sujeción a los requisitos y limitaciones que establezca la ley federal que al efecto expida el Congreso de la Unión".

A través de esta última reforma, se modificó la normatividad que impedía a las corporaciones civiles adquirir en propiedad o administrar bienes raíces, que no se destinaran inmediata o directamente al servicio u objeto de ellas, permitiéndoles adquirir además los indispensables para el sostenimiento de esas sociedades.

Las disposiciones legales citadas anteriormente constituyen, en esencia, los antecedentes legislativos de la fracción V del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, los cuales, en cierta medida, nos permiten conocer cuáles fueron las causas que llevaron al Constituyente de 1917, a establecer la restricción contenida en el mencionado precepto.

1.5.2 Su redacción, discusión y aprobación.

La formación de la fracción quinta del artículo 27 constitucional, paso por varias etapas, la primera de ellas consistió en la evolución de su redacción.

Sobre el particular, comenzaremos por citar el proyecto de Constitución, presentado ante el Congreso Constituyente por Venustiano Carranza, el cual en su discurso de inauguración, al referirse al artículo 27 en lo que correspondía a los inmuebles propiedad de las corporaciones civiles y eclesiásticas dijo:

"El artículo en cuestión, además de dejar en vigor la prohibición de las Leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces, establece también la incapacidad en las sociedades anónimas, civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces, exceptuando de esa incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada, únicamente por lo que hace a los bienes raíces estrictamente indispensables y que se destinen de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, facultándolas para que puedan tener sobre los mismos bienes raíces capitales impuestos e intereses, los que no serán mayores, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años. La necesidad de esta reforma se impone por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas-, y como por otra parte, estas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, porque, de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros"...¹⁷

¹⁷ Rouaix Pastor. Op. Cit. pág. 146.

En ese sentido, los párrafos sexto y octavo del artículo 27, del referido proyecto disponían:

"Artículo 27. ...

"Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución"...

"Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes".

Una vez reunido el Congreso Constituyente, en su sesión ordinaria número 61, celebrada el 25 de enero de 1917, se presentó una iniciativa referente a la propiedad sobre bienes raíces en la República, elaborada por Pastor Rouaix y la "comisión voluntaria", mediante la cual se proponía un nuevo texto del artículo 27, en cuya fracción VI, se establecía:

"VI. Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo".

Posteriormente, en la sesión ordinaria número 66, celebrada el 29 de enero de 1917, se dio lectura al dictamen sobre el artículo 27 del proyecto de Constitución, elaborado por la primera Comisión de Constitución, integrada por los Constituyentes Francisco J. Múgica, Alberto Román, L. G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga. En el referido dictamen, en relación con la materia en estudio, se dispuso:

"El estudio del artículo 27 del proyecto de Constitución, abarca varios puntos capitales: Si debe considerarse la propiedad como derecho natural; cuál es la extensión de este derecho; a quiénes debe reconocerse capacidad para adquirir bienes raíces y qué bases generales pueden plantearse siquiera como preliminares para la resolución del problema agrario..."

"Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir,

basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no podía cumplir sin el derecho correlativo”.

“Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la nación; que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la nación a los particulares, cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo ni a las aguas, como vías generales de comunicación”.

“En la práctica se tropieza con grandes dificultades al tratarse de especificar los elementos que se quedan eliminados de la propiedad privada: La comisión encuentra aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor diputado Rouaix”.

“Como consecuencia de lo expuesto, la comisión, después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho”.

“La capacidad para adquirir bienes raíces se funda en principios de derecho público y de derecho civil. Los primeros autorizan a la nación para prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros si no se sujetan a las condiciones que el mismo artículo prescribe. En cuanto a las corporaciones, es también una teoría generalmente admitida que no pueden adquirir un verdadero, derecho de propiedad, supuesto que su existencia se funda en una ficción legal...”

“Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación”.

“Por otra parte, los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que, hoy en día, tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados; y de esta situación proviene el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico ...”

"Como consecuencia de lo expuesto, proponemos a la consideración de ustedes el siguiente proyecto".

Con base en tales consideraciones, se proponía que la fracción sexta del artículo 27, presentada por Pastor Rouaix y la "comisión voluntaria", pasara íntegramente a ser la fracción quinta en el nuevo proyecto del artículo 27. Salvo esa modificación, el texto presentado originalmente por la "comisión voluntaria", no sufrió cambio alguno, quedando como sigue:

"V. Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes; pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo".¹⁸

La segunda etapa, de la conformación de la fracción quinta del artículo 27 constitucional, fue su discusión en el Congreso Constituyente, la cual se efectuó en sesión permanente los días 29, 30 y 31 de enero de 1917

A continuación se transcriben los puntos relativos al debate de la fracción quinta del artículo 27 constitucional, conforme fue publicado en el Diario de los Debates.

"DIARIO DE LOS DEBATES"

Sesión Permanente efectuada en el Teatro Iturbide los días 29, 30 Y 31 de enero de 1917

Presidencia del C. ROJAS LUIS MANUEL

-El C. Presidente: Se abre la sesión...

-El C. secretario: La fracción V del artículo 27, dice:

"V. Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo".

¹⁸ *Ibidem*. págs. 176-179.

Está a discusión.

-El C. Espinosa: Pido la palabra para hacer una interpelación a la Comisión (Voces: ¡Está ocupada!)

-El C. Zavala Dionisio: Que el ministro de Hacienda diga algo sobre esto.

-El C. presidente: tiene la palabra el ciudadano Nieto.

-El C. Nieto: Una sencilla aclaración, señores diputados. Dice el dictamen:

"V. Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo".

Indudablemente, la Comisión tuvo en su mente el Banco Único de Emisión, pero no se acordó de que hay otros bancos. Indudablemente que se establecerá un sistema de bancos hipotecarios y sería absurdo decir que los bancos hipotecarios pueden hacer hipotecas; es como si dijéramos que el Banco Único de Emisión puede emitir billetes. Además hay casos en que los bancos, aun los no hipotecarios, pueden tener necesidad de adquirir propiedades, transitoriamente. En una ley de 1895, hay un precepto que dice que los bancos de emisión pueden tener propiedades raíces, cuando tengan créditos que sean insolutos en otra forma; por consiguiente, me permito proponer que se reforme esta fracción: "Los bancos hipotecarios debidamente autorizados por las leyes de instituciones de crédito, podrán, además de imponer capitales sobre bienes raíces, poseer y administrar dichos bienes en el sentido que determinen las leyes. En cuanto a los bancos no hipotecarios, sólo podrán poseer los edificios necesarios para su objeto directo", etcétera...

-El C. secretario: ¿Se considera suficientemente discutido? Se reserva para su votación.

"V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración. más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto

directo; y transitoriamente, por el breve plazo que fijan las mismas leyes, los que se les adjudiquen judicialmente en pago de sus créditos”.

Está a discusión.

-El C. Espinosa: Pido la palabra.

-El C. presidente: Tiene la palabra el ciudadano Espinosa.

-El C. Espinosa: He pedido la palabra para esto necesito saber si la Comisión ya se desocupó.

-El C. Múgica: Ya está lista la Comisión.

-El C. Espinosa: Las instituciones de crédito hipotecario, entre otros objetos determinados, tienen el de gravar bienes raíces para que cuando, se venza el plazo de la cantidad prestada, puedan ser devueltas esas propiedades, como es natural; yo quiero saber si ese es el objeto a que se contrae esta fracción V; quiero que se me conteste.

-El C. Lizardi: Como la Comisión está ocupada, según parece, yo contestaré en nombre de ella en este sentido: el objeto de los bancos hipotecarios no es apoderarse de los bienes raíces, sino sencillamente garantizarse con ellos para que, en caso de que no se pague la cantidad prestada, sacarlos a remate.

-El C. Espinosa: Así es como lo entiendo, pero de aquí se desprende otra cosa:

“V. Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo y transitoriamente, por el breve plazo que fijan las mismas leyes, los que se les adjudiquen judicialmente en pago de sus créditos.”

Pero no se entiende eso así, no está clara la redacción, por eso es que yo pregunto.

-El C. Colunga, miembro de la Comisión: Me voy a permitir leer nuevamente el inciso a discusión:

“V. Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios, para su objeto

directo; y transitoriamente, por el breve plazo que fijen las mismas leyes, los que se les adjudiquen judicialmente en pago de sus créditos”.

La Comisión no comprende el fundamento de la objeción del ciudadano diputado Espinosa; parece que está bastante claro el asunto; en primer lugar, se autoriza a los bancos para tener capitales impuestos; y, en segundo lugar, se les prohíbe tener bienes raíces, fuera de los que sean estrictamente indispensables para su objeto.

-El C. secretario: ¿Se considera suficientemente discutido? Se reserva para su votación. (Voces: ¡No! ¡No!)...

-El C. secretario: Fracción V del artículo 27:

"V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo; y transitoriamente, por el breve plazo que fijen las mismas leyes, los que se les adjudiquen judicialmente en pago de sus créditos”.

Está a discusión.

-El C. Espinosa: Pido la palabra, señor presidente.

-El C. presidente: Tiene usted la palabra.

-El C. Espinosa: Señores diputados: Voy a distraer la atención de ustedes, pero lo considero muy necesario porque en este caso creo tener razón en la observación que hice desde mi asiento cuando se trató por primera vez de esta fracción V. El objeto directo de una institución de crédito hipotecario es imponer su capital sobre bienes; ese es su objeto directo. Así pues, viene sobrando esta fracción si se le da esta interpretación correcta a lo que es una institución de crédito hipotecario, y en cambio la Comisión nos pone esta función esencial del Banco de Crédito como una función potestativa y no imperativa, y lo van a ver ustedes.

"V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes..."

Es decir, que si quieren, podrán tenerlo, y no es esto; he allí el error que yo marco: el remedio que yo encuentro es muy sencillo: entiendo que quedaría perfectamente bien

en estas condiciones: "Los bancos no hipotecarios debidamente autorizados, etcétera, porque los bancos de descuento también pueden hipotecar. Naturalmente que sí, no es fuerza que sean exclusivamente hipotecarios. Por eso es que esta particularidad puede darse a los que no tienen esa función especial; pero a los que tienen funciones esencialmente, hipotecarias, no son atribuciones secundarias sino fundamentales. Me fundo en lo expuesto para decir que no está bien.

-El C. Colunga: Pido la palabra, señor presidente.

-El C. presidente: Tiene usted la palabra.

-El C. Colunga: Señores diputados: En parte tiene razón el señor Espinosa, porque dice él que la función de los bancos hipotecarios es precisamente imponer capitales a rédito; luego hay una redundancia en que el artículo diga que los bancos legalmente autorizados podrán imponer capitales a rédito. Pero hay que tener en cuenta que, bajo la denominación de los bancos, se tienen tres clases de instituciones: los bancos hipotecarios, los de emisión y los refaccionarios. En obvio de la brevedad, para comprender a las tres clases, la Comisión acepta la redacción propuesta. En cuanto a la adición viene la explicación. Cuando un Banco tiene un capital impuesto sobre una finca rústica y si no se paga la hipoteca una vez que se venza el plazo, el Banco tiene que sacarla a remate, puesto que tiene que pagarse su crédito; pero la ley impone la obligación de transmitirla en un plazo breve, de manera que puede admitirse perfectamente esta adición, sin peligro.

-El C. Macías: Pido la palabra, señor presidente.

-El C. presidente: Tiene la palabra el ciudadano Macías.

-El C. Macías: Señores diputados: La fracción que se discute es altamente peligrosa; es necesario tener en cuenta la naturaleza de los bancos de emisión. Los bancos hipotecarios se establecen forzosa y necesariamente para imponer capitales sobre bienes raíces; pero los bancos de emisión no se establecen para esa clase de operaciones. Estas operaciones de los bancos de emisión, que son los bancos de descuento, deben limitarse a un periodo de tiempo; dejar a esos bancos que hagan operaciones, de una manera directa, es contra la naturaleza de la institución misma; esto por lo que toca a los bancos de emisión. Un Banco de emisión que distrae sus fondos para hacer imposiciones hipotecarias es un Banco que quiere ir al fracaso,

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

porque los créditos de estos bancos deben hacerse efectivos en un corto periodo de tiempo con el objeto de estar siempre listos para efectuar sus pagos. Así pues, a estos bancos, conforme a las instituciones de crédito, no debe permitírseles verificar operaciones bancarias. En México se ha acostumbrado, según las leyes de instituciones citadas, hacer una liquidación de las prendas; pero esto ha sido perjudicial, sobre todo a la agricultura, porque estos bancos, que están directa e inmediatamente establecidos para favorecer al comercio, no pueden dedicarse al fomento de la agricultura en vista de que los agricultores no tienen fondos disponibles para poder cumplir sus compromisos, cubriendo sus adeudos en un corto periodo de tiempo. De aquí ha resultado que las operaciones bancarias aplicadas directa e inmediatamente a la agricultura, han sido forzosa y necesariamente funestas para ella. Se ha querido establecer en México un banco agrícola y este banco no ha podido establecerse. Esto es lo que deben hacer los gobiernos, y principalmente el que resulte de la revolución, si se quiere favorecer a los agricultores. Así pues, no debe permitirse que los bancos de emisión hagan operaciones hipotecarias, como le han hecho, porque esto vendría a poner a todos los agricultores en manos de un banco de emisión, que se verá poderosísimo y se adueñará de toda la agricultura. Por lo que toca al segundo punto, ni los bancos de emisión, ni los hipotecarios, deben tener facultades para quedarse con las prendas hipotecadas. Estas operaciones son las que han arruinado a México. Si se van a examinar las operaciones de los bancos de México, se cerciorarán de que la mayor parte de la propiedad de la República está en manos de esos bancos y seguirá indudablemente en su poder, porque son bastante poderosos para conseguir que se dé a las leyes una amplitud bastante para conservar todas esas propiedades. Nosotros debemos seguir la ruta que han tomado otros países civilizados, de no permitir que se queden con las fincas esas instituciones, que embargan para pagar sus créditos; los propietarios, los agricultores, cuando se les vencen las hipotecas, no deben permitir que el Banco se quede con ellas, porque entonces, el Banco puede venderlas a precios exagerados y quedarse con una ganancia considerable, y esto no debemos nosotros permitirlo.

-El C. secretario: Se suplica a los ciudadanos diputados que no abandonen el salón, que recuerden que estamos en sesión permanente.

-El C. Truchuelo: Pido la palabra, señor presidente.

-El C. presidente: Tiene la palabra el ciudadano Truchuelo.

-El C. Truchuelo: Señores diputados: vengo a defender el dictamen de la Comisión, atacado por el señor licenciado Macías; dos son los puntos a que se ha referido él; en primer lugar, que los bancos de emisión no pueden tener capitales impuestos; desde luego me permito recordar a ustedes que hemos aprobado un artículo, en el cual se determina de una manera expresa que no debe haber más que, un Banco de emisión, y éste estará controlado por el Gobierno. El peligro a que se refiere el licenciado Macías no existe en mi concepto, porque se ha modificado radicalmente el sistema bancario. En cuanto a la adición propuesta y redactada por los ciudadanos diputados Pastor Rouaix, Rafael Nieto y por mi, y aceptada por la Comisión, tampoco debe ser rechazada, sencillamente porque es una garantía para los deudores. Efectivamente, se prohíbe que los bancos tengan propiedades, pero se les faculta aquí de una manera transitoria para poder adquirir las judicialmente, en pago de sus créditos; esta es una función verdaderamente natural, porque cuando el deudor no ha podido cumplir con su obligación se promueve el juicio correspondiente, que termina sacando la propiedad a remate; supongamos que no se encuentra ningún postor. ¿Qué se hace entonces? Si se sigue sacando a remate con todos los descuentos, el deudor se verá perjudicado, porque a la postre su propiedad se adjudicará en una cantidad verdaderamente irrisoria. Si el Banco adquiere esa propiedad, es precisamente porque la cantidad ofrecida supera a la de algún postor, y entonces, como según en la misma adición se indica sólo transitoriamente y por el breve plazo que determinan las leyes puede conservarse esa propiedad, resulta mejorado el deudor desde el momento en que se da por el Banco una cantidad mayor, pues de otra suerte no se le prefiere, y que tiene la obligación de enajenar esa propiedad; es, pues, evidente, que quien puede estar expuesto a perder parte de ese capital es únicamente el Banco. De esta manera no se sigue ningún perjuicio al deudor, que por su propiedad obtiene un precio mayor, puesto que cuenta con un postor más que es el Banco. De otra manera resultaría que ese deudor tendría un postor menos, y es indiscutible que, cualquier cantidad ofrecida, es un beneficio del deudor para que su propiedad valga más. No existe, por tanto, el peligro que señaló el diputado Macías, ni tampoco ningún peligro

para que queden amortizadas esas cantidades, ni para que la propiedad quede sustraída al comercio de la nación, por la obligación precisa de que el Banco enajene en breve la propiedad. En mi concepto, y tratándose del único caso de adquirir el Banco la propiedad, que no puede ser sino judicialmente, es una garantía para los deudores, porque se evitan las combinaciones que pueden hacer los bancos comprando créditos o entrando en convenios con los deudores para en el caso de que no cumplan sus compromisos, adjudicándose entonces las propiedades en virtud de los convenios. La adición en consecuencia, es absolutamente necesaria, porque viene a servir de apoyo a los deudores. Supongamos otro caso, que aprobáramos el artículo como estaba, en esas hipótesis, si los bancos, presentándose como simples postores, hacían alguna operación, podría hacerse la reclamación de que la operación consumada por el banco había sido contra los intereses del deudor. Quien en tal supuesto saldría perjudicado en realidad sería el adquirente el que hubiera comprado la propiedad al mismo banco, porque se le diría: la operación hecha por el banco al venderte a ti ha sido nula y ahora reivindico mi propiedad; y entonces el banco no sería el perjudicado, porque recogería de todos modos su dinero, sino el, nuevo comprador, que era desposeído de su nueva propiedad, quizá después de haberla mejorado. Por todas esas razones yo pido se sirvan votar el artículo tal como lo presenta la Comisión.

-El C. Macías: Pido la palabra.

-El C. presidente: Tiene la palabra el ciudadano Macías.

-El C. Macías: Señores diputados: El abogado de los pobres viene a litigar ante vuestra soberanía contra el abogado de los bancos, porque el señor Truchuelo debe haber sido abogado de algún Banco. Las buenas intenciones se notan desde el primer momento; en el proyecto del ciudadano Primer Jefe, viene este artículo en la forma siguiente:

"Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre las propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes".

Esto se refiere única y exclusivamente a los bancos hipotecarios; la comisión había aceptado este artículo, y se le hizo la objeción de que era inútil decir que se refería a

los bancos hipotecarios; pues no se puede referir más que a ellos, porque los bancos de emisión y de descuento no pueden tener, hipotecas. Basta ver un tratado de economía política para convencerse de esta verdad. Ahora bien, nos, dice el señor Truchuelo : "saca un banco a remate esas fincas, y si no hay postor se queda con ellas". Voy a decirles a ustedes cómo se hacen esas operaciones: comienzan los bancos -porque son muy generosos al proteger a los clientes, comienzan por exigirles una comisión muy importante por la enajenación de las fincas; para valorizar éstas no van a verlas, sino que desde el ferrocarril las valorizan y aprecian las ventajas que presenta, y el cliente comienza por depositar cien, trescientos o mil pesos para gastos de valorización; después se cobran todos los honorarios, tanto por la valorización de la finca como por el estudio de los documentos, sin que el cliente, hasta entonces, tenga la seguridad de que se hace la operación. Si no llega a hacerse el cliente perdió la cantidad que entregó, pero, si se hace, satisface al cliente; primero, los gastos del ingeniero, segundo, los gastos del corredor, que intervino en la operación; tercero, los gastos del examen de títulos; y después de hechos estos gastos se impone la hipoteca, en esa hipoteca el deudor renuncia hasta de su nombre, se entrega por completo a disposición del banco, teniendo éste la facultad absoluta de ni siquiera ir a los tribunales a exigir su derecho, pues sólo manda el expediente al juez para que se otorgue la escritura por el deudor o el juzgado en su rebeldía. Estos son los procedimientos humanitarios de los bancos. Es necesario cerrarles la puerta para que no sigan cometiendo tales atrocidades. Que los bancos, siguiendo procedimientos judiciales, no puedan hacer efectivos sus créditos, no hay absolutamente temor de que así sea; los bancos son bastante vivos para que, en caso de embargo, se remate la propiedad por menos de su valor. Cuando una finca sale a remate con todas las formalidades de la ley, como siempre se encontrarán postores, jamás se perjudicará al deudor. Si estos procedimientos se siguen se evita que los bancos se queden con todas las fincas, según lo han hecho, en un precio vil, sacando después una ganancia muy considerable. Esto no lo debemos autorizar.

-El C. secretario: Por acuerdo de la Presidencia se pregunta a la Asamblea si se toma en consideración la proposición del diputado Macías. Los que estén por la afirmativa,

se servirán poner de pie. La Comisión solicita permiso para retirar la adición que había hecho. ¿Se le concede? (Voces: ¡Sí!)

La Presidencia suplica a los señores diputados no abandonen el salón.

La fracción V, ha quedado en la siguiente forma:

"V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes; pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo,"

"Esta a discusión. ¿No hay quien haga uso de la palabra? Se reserva para su votación".¹⁹

De la lectura del debate, se advierte claramente, que los motivos fundamentales que tuvieron los constituyentes para sentar las bases que prohíben a los bancos adquirir y administrar mas bienes raíces que los estrictamente necesarios para su objeto directo, consistieron en: evitar la concentración de bienes inmuebles en unos cuantos individuos o corporaciones, por las consecuencias que ello acarrea a la soberanía nacional, al desarrollo económico del país y a la distribución de la riqueza entre los nacionales, así como de acabar con los procedimientos ventajosos que permitían a los bancos adueñarse ilegalmente de los bienes raíces de sus acreditados.

Sobre el particular, y a mayor abundamiento se presenta una síntesis de los comentarios que al respecto hizo el constituyente Pastor Rouaix:

"Los constituyentes de 1857 en su afán patriótico trataron de acabar con la propiedad de manos muertas, que era la que poseían las instituciones de duración perpetua, como lo era el Clero Católico, supremo acaparador hasta entonces de fincas rústicas y urbanas. Sin embargo los bancos en las postrimerías del siglo XIX y principios del XX, estaban erigiéndose en sucesores de la Iglesia Católica como únicos prestamistas de los terratenientes, estuvieron a punto de haber monopolizado la propiedad de la tierra, ya que en pocos años más, hubiera llegado a su poder la

¹⁹ Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II. Número 80. Querétaro, 29 a 31 enero de 1917.

mayor parte de las haciendas de la República por vencimiento de hipotecas o deudas personales de los dueños, desvinculando así su misión y la finalidad de su instituto”.

“Los diputados de Querétaro considerábamos que un Estado como representante, director y organizador del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes y por lo tanto sin el apoyo artificial de tradiciones injustas, ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social, la que está muy por encima de los intereses particulares. Este punto es indiscutible y ha sido puesto en práctica por todas las naciones en el pasado y especialmente en los tiempos actuales en que ha sido la base orgánica sobre la que han desarrollado su política, tanto los países totalitarios como los comunistas, al igual que las naciones democráticas”.

“En el párrafo VI de nuestro proyecto del artículo 27, que se refería a los bancos, completamos las ideas que apuntara el “Primer Jefe”, (Venustiano Carranza) expresando claramente que podían tener capitales impuestos sobre propiedades rústicas y urbanas; pero no tener en propiedad o administración más bienes raíces que los indispensables para su objeto directo”.²⁰

La última parte del proceso de creación de esta norma constitucional, consistió, que toda vez que los diputados participantes expresaron sus argumentos, la Comisión de Constitución solicitó autorización para retirar la adición propuesta por el diputado Nieto, misma que fue concedida; a continuación, con el texto presentado originalmente, se sometió nuevamente a discusión la fracción V del artículo 27; dado que nadie hizo uso de la palabra, se consideró que esta fracción había sido debidamente discutida y aprobada, por lo que se reservó para su votación.

La votación final de todas las fracciones del artículo 27, tuvo lugar a las tres y media de la mañana del día 30 de enero de 1917, siendo aprobado por unanimidad de 150 votos.

²⁰ Rouaix Pastor. Op. Cit. págs 38 y 158.

Por otra parte, del examen del debate, se observa que el concepto más controversial en la discusión del texto constitucional, fue el relativo a la adición propuesta por el diputado Nieto, en el sentido de que "los bancos podrían, adquirir transitoriamente, por el breve plazo que fijen las leyes, los bienes raíces que se les adjudiquen judicialmente en pago de sus créditos". La polémica que causó esta adición, merece especial atención en virtud de que en ella se encuentran plasmados los principios y motivos fundamentales que llevaron a los constituyentes a limitar a los bancos su capacidad para adquirir bienes raíces. En virtud a lo anterior y para una mayor comprensión de esta norma constitucional, haremos una síntesis de los razonamientos expresados por los constituyentes.

La adición en comento, fue defendida por el diputado Truchuelo con los siguientes argumentos:

La adjudicación temporal de bienes raíces a las instituciones de crédito, constituía una función verdaderamente natural, porque cuando el deudor no había podido cumplir con su obligación se promovía el juicio correspondiente, que terminaba sacando a remate la propiedad, y de no existir ningún postor el deudor se vería perjudicado, con tal medida se beneficiaría a éste, pues se contaría con un postor más que era el banco. Además de que no existía el peligro de que se amortizara la deuda, ni de que se sustrajera el bien raíz del comercio, por la obligación precisa de que el banco lo tendría que enajenar a la brevedad posible.

Por otra parte, el diputado Macias, propuso la eliminación de la adición en comento, por estimar que:

Ni los bancos de emisión, ni los hipotecarios debían tener facultades para quedarse con las prendas hipotecarias, ya que esas operaciones son las que habían arruinado a México, pues si se examinaban las operaciones de los bancos de México, se advertiría que la mayor parte de la propiedad de la República, estaba en sus manos, y que indudablemente seguirían en su poder, por que son lo bastante poderosos para conseguir que se dé a las leyes una amplitud bastante para conservar todas esas propiedades; que además debía seguirse la ruta de los países civilizados, de no permitir que los bancos se quedaran con las fincas, en los procedimientos de remate, ya que entonces los bancos los vendían a precios exagerados y se quedaban con

una ganancia considerable; que mediante un procedimiento ventajoso adquirirían los inmuebles, dejando al deudor en total estado de indefensión; que cuando una finca sale a remate, con las formalidades de la ley siempre se encuentran postores, por lo que jamás se perjudicará al deudor.

Asimismo del estudio del debate en comento, destacan dos argumentos de singular importancia para este trabajo.

El primer razonamiento que nos interesa citar, se refiere a la polémica suscitada en torno al objeto directo de los bancos. Sobre el particular el diputado Espinosa expuso: "las instituciones de crédito hipotecario, entre otros objetos determinados, tienen el de gravar bienes raíces para que cuando, se venza el plazo de la cantidad prestada, puedan ser devueltas esas propiedades, como es natural; yo quiero saber si ese es el objeto a que se contrae esta fracción V; quiero que se me conteste". Esta pregunta la respondió el diputado Lizardi en los siguientes términos: "como la Comisión está ocupada, según parece, yo contestaré en nombre de ella en este sentido: el objeto de los bancos hipotecarios no es apoderarse de los bienes raíces, sino sencillamente garantizarse con ellos para que, en caso de que no se pague la cantidad prestada, sacarlos a remate". A esta respuesta, el diputado Espinosa afirmó "así es como lo entiendo"...

De los preceptos pronunciados por ambos constituyentes, se advierte claramente y sin lugar a dudas, que dentro del objeto directo de los bancos, no se encuentra contemplado el apropiarse de inmuebles, sino solo garantizarse con ellos, para que en caso de adeudos, estos bienes sean sacados a remate y con el producto de éste, se recuperen los créditos adeudados.

El segundo consiste en la apreciación que hace el diputado Truchuelo, sobre las consecuencias jurídicas que tendría el aprobar el texto presentado por la Comisión de Constitución, sin que se incluyera en el, la adición propuesta por el constituyente Nieto. Al respecto el diputado Truchuelo dijo: "La adición en consecuencia, es absolutamente necesaria, porque viene a servir de apoyo a los deudores. Supongamos otro caso, que aprobáramos el artículo como estaba, en esas hipótesis, si los bancos, presentándose como simples postores, hacían alguna operación, podría hacerse la reclamación de que la operación consumada por el banco había

sido contra los intereses del deudor. Quien en tal supuesto saldría perjudicado en realidad sería el adquirente el que hubiera comprado la propiedad al mismo banco, porque se le diría: la operación hecha por el banco al venderte a ti ha sido nula y ahora reivindicó mi propiedad; y entonces el banco no sería el perjudicado, porque recogería de todos modos su dinero, sino el, nuevo comprador, que era desposeído de su nueva propiedad, quizá después de haberla mejorado. Por todas esas razones yo pido se sirvan votar el artículo tal como lo presenta la Comisión”.

De lo expuesto por el diputado Truchuelo, se desprende que para el caso de que la adición que el defendía no fuera aprobada, se estaría en la situación, de que si un banco se adjudicaba un inmueble y posteriormente lo vendía a un tercero, esta venta sería nula y el deudor recuperaría el inmueble; quien saldría perjudicado sería el tercero adquirente. Por tanto, toda vez que dicha adición no fue aprobada por la asamblea constituyente, se puede establecer conforme al criterio sustentado por el diputado Truchuelo, que tanto las adjudicaciones como las daciones de pago de inmuebles a favor de los bancos, así como su venta son nulas.

Así del análisis conjunto de los antecedentes legislativos e históricos, de la fracción quinta del artículo 27 constitucional, es válido llegar a las siguientes conclusiones:

A). Las restricciones a la capacidad de las llamadas corporaciones civiles o eclesiásticas para adquirir la propiedad de bienes raíces se sustentaron en las condiciones en las que se encontraba distribuido el territorio nacional, concentrado en unos cuantos individuos y corporaciones, lo que ya afectaba el desarrollo económico y social del país, y podría perjudicar a la soberanía nacional.

B). A mediados del siglo diecinueve, ante tales circunstancias, a través de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas y del artículo 27, párrafo segundo de la Constitución de 1857, se limitó la capacidad de todas las corporaciones, civiles y eclesiásticas, para adquirir bienes raíces, permitiéndoles esa prerrogativa, únicamente, respecto de aquellos que se destinaran inmediata o directamente al servicio u objeto de la institución.

C). Encontrándose vigente la restricción contenida en el segundo párrafo del artículo 27 constitucional de 1857, a través de diversas disposiciones contenidas en el Código de Comercio de 1884 y de la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, que regularon

la actividad de los bancos, se facultó ilegalmente a éstos para adquirir temporalmente, vía adjudicación o dación en pago, la propiedad sobre bienes raíces que respondieran por los créditos otorgados, violando con esto la norma constitucional en comento.

D). Los procedimientos establecidos en la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, para que los bancos recuperaran los créditos que otorgaron, cuando se garantizaran con un bien inmueble, los favorecían notoriamente, llegando a dejar al deudor en total estado de indefensión.

E). Mediante reforma de 24 de abril de 1901, realizada al párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Política de 1857, se modificó la restricción en comento, respecto de las corporaciones civiles, permitiéndoles, cuando no tuvieran determinados vínculos con las eclesiásticas, adquirir además de los edificios que se destinaron inmediata y directamente a su servicio, los bienes inmuebles que requirieran para el sostenimiento y fin de las mismas.

F). En el proyecto de Constitución, que presentó Venustiano Carranza ante el Congreso Constituyente de 1917, se restringía la capacidad para adquirir bienes raíces en los siguientes términos:

"Las corporaciones civiles, en general no podrían tener en propiedad bienes raíces, salvo la excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución".

En cuanto a los bancos, únicamente se precisaba que podrían tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de las leyes de asociaciones de crédito.

G) Por lo que se refiere al proyecto del artículo 27, presentado por la "comisión voluntaria" encabezada por Pastor Rouaix, en su exposición de motivos señalan que reconocen tres clases de derechos territoriales, que real y verdaderamente existen en el país: la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramas, la individual y la colectiva; la de la propiedad restringida de las corporaciones y comunidades de población; y las posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo y su condición. Para Pastor Rouaix el propósito fundamental que tenían los diputados de Querétaro, era que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sótido

e inalterable que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, y que este tiene la autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social. Que los bancos en las postrimerías del siglo XIX y principios del XX, estaban erigiéndose en sucesores de la Iglesia Católica como únicos prestamistas de los terratenientes y estuvieron a punto de haber monopolizado la propiedad de la tierra, ya que en pocos años más, hubiera llegado a su poder la mayor parte de las haciendas de la República por vencimiento de hipotecas o deudas personales de los dueños, desvinculando así su misión y la finalidad de su instituto.

H). En el dictamen sobre el artículo 27, del proyecto de Constitución elaborado por la primera Comisión de Constitución, a través del cual se propuso el texto de este precepto cuya estructura esencial finalmente se aprobaría, conviene precisar que los argumentos que sirvieron para justificar las restricciones a la propiedad de bienes raíces de los bancos consistieron en:

- a). Las corporaciones no pueden adquirir un verdadero derecho de propiedad, puesto que su existencia se basa en una ficción legal.
- b). Siendo la tierra en México casi la única fuente de riqueza y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen un estorbo para el desarrollo de la nación.
- c). La concentración de la propiedad raíz ha generado el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora, provocando una influencia desastrosa en el orden económico.

I) Del análisis del debate suscitado en el Congreso Constituyente, para la aprobación de la fracción quinta del artículo 27 constitucional, se deduce que los principios y motivos fundamentales que llevaron a los constituyentes a limitar a los bancos su capacidad para adquirir bienes raíces fueron:

- a). Que dentro del objeto directo de los bancos, no se encuentra contemplado el apropiarse de inmuebles, sino solo garantizarse con ellos, para que en caso de adeudos, estos bienes sean sacados a remate y con el producto de éste, se recuperen los créditos otorgados

b). Ni los bancos de emisión, ni los hipotecarios debían tener facultades para quedarse con las prendas hipotecarias, ya que esas operaciones son las que habían arruinado al país, pues si se examinaban las operaciones de los bancos de México, se advertiría que la mayor parte de la propiedad de la República, estaba en sus manos, y que indudablemente seguirían en su poder, por que son lo bastante poderosos para conseguir que se dé a las leyes una amplitud bastante para conservar todas esas propiedades.

c). Que debía seguirse la ruta de los países civilizados, de no permitir que los bancos se quedaran con las fincas, en los procedimientos de remate, ya que entonces los bancos los vendían a precios exagerados y se quedaban con una ganancia considerable.

d). Que mediante un procedimiento ventajoso adquirirían los inmuebles, dejando al deudor en total estado de indefensión.

e). Que cuando una finca sale a remate, con las formalidades de ley siempre se encuentran postores, por lo que jamás se perjudicará al deudor.

Ante tales conclusiones resulta que de la interpretación de los antecedentes legislativos e históricos de la fracción V, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, deriva que la restricción establecida en dicha fracción, tuvo por objeto evitar que las instituciones de crédito acumularan y concentraran bienes raíces en detrimento de la soberanía nacional, del desarrollo económico del país y de la distribución de la riqueza entre los nacionales, así como evitar que estas instituciones realicen operaciones que las desvinculen de su finalidad motivados por un interés monopolico y especulativo.

CAPITULO II

LA INTERPRETACIÓN Y LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

II.1 La interpretación constitucional.

Interpretar es desentrañar el sentido de una expresión. Se interpretan las expresiones, para descubrir lo que significan. La expresión es un conjunto de signos; por ello tiene significación.

En relación con este punto conviene distinguir, de acuerdo con los análisis de Edmundo Husserl, los siguientes elementos:

A). La "expresión en su aspecto físico", esto es, el signo sensible; la articulación de sonidos en el lenguaje hablado, los signos escritos sobre el papel, etcétera.

B). La "significación". Lo que la expresión significa es el sentido de la misma. Parece que la significación es el objeto a que la expresión se refiere, pero no es así, porque entre la expresión y el objeto hay un elemento intermedio: la "significación".

C). El "objeto". La necesidad de distinguir la significación del objeto resulta clara cuando, después de comparar diversos ejemplos, nos percatamos de que varias expresiones pueden tener la misma significación, pero objetos distintos: o de que es posible que tengan significación diferente, pero el mismo objeto. Naturalmente que existe también la posibilidad de que difieran en ambos sentidos o en ambos coincidan. Lo último ocurre en el caso de las expresiones tautológicas, por ejemplo tratándose de denominaciones con igual significado, tomadas de diversas lenguas, como London, Londres, dos, deux, zwei, dúo, etc.²¹

Es necesario destacar que la interpretación sólo resulta posible cuando hay preceptos que deben ser interpretados.

Si aplicamos las anteriores ideas al caso especial de la interpretación de la ley, podremos decir que interpretar ésta es descubrir el sentido que encierra. La ley aparece ante nosotros como una forma de expresión. Tal expresión suele ser el conjunto de signos escritos sobre el papel, que forman los artículos de las leyes.

²¹ García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México 1992, págs. 325-326.

Pero la expresión puede hallarse constituida, en su aspecto físico, por palabras habladas, e incluso por signos de otra especie como son: flechas indicadoras, señales luminosas, ademanes, etcétera.

Lo que se interpreta no es la materialidad de los signos, sino el sentido de los mismos, su "significación".

El problema capital de la teoría de la interpretación de la ley, es saber qué debe entenderse por el significado de la ley.

Sobre el particular se han manifestado, principalmente dos teorías, denominadas, respectivamente subjetiva y objetiva.

Para la teoría subjetiva llamada también tradicional, el sentido de la ley sólo es posible hallarlo conociendo la voluntad del legislador esto es la "voluntas legislatoris".

La teoría objetiva afirma la existencia de una voluntad de la ley o "voluntas legis", que no es la del legislador, sino otra voluntad independiente y distinta de ésta. La existencia de esta supuesta "voluntas legis" se basa en una ficción difícil de comprender.²²

Los defensores de la teoría subjetiva o tradicional que afirma que el significado de la ley no puede ser sino la voluntad del legislador, argumentan que la ley es obra del poder legislativo; éste se vale de ella para establecer el derecho; en consecuencia, su sentido debe ser el que su autor pretendió darle. Habrá, pues, que investigar lo que el legislador quiso decir, ya que la ley es expresión suya.

Conforme a este criterio pasaremos a estudiar lo referente a la interpretación de la Constitución. Al efecto es necesario dejar claramente establecido que una Constitución es la norma suprema, la base y unidad de todo el orden jurídico, en donde se encuentran los derechos humanos individuales y sociales; la creación, forma, competencia y limitación de los órganos de gobierno. Es decir, la Constitución contiene los principios esenciales del orden jurídico que rige a un país.

Ahora bien, la Constitución, como toda norma jurídica, puede ser interpretada de acuerdo con los principios con que se analizan los preceptos de las otras ramas jurídicas; sin embargo, las normas constitucionales no son iguales que cualquier otra

²² De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho Editorial Porus, México 1993, pag. 329.

norma. En el caso de nuestro derecho positivo, el artículo 133 constitucional, señala con precisión la jerarquía del orden jurídico mexicano en donde la Constitución ocupa el primer lugar, la categoría más alta, la supremacía. Al efecto se transcribe el artículo citado:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados".

Luego de acuerdo con el artículo 133 constitucional hallamos una primera diferencia entre la norma constitucional y las otras; la constitucional priva sobre cualesquiera otras, y en el caso de contradicción entre una norma constitucional y una ordinaria, no cabe duda de que debe aplicarse la constitucional.

Según el artículo 135 de nuestra Carta Magna, la norma constitucional, sólo puede ser modificada a través de un procedimiento especial, es decir por considerarse de mayor jerarquía la norma constitucional posee una salvaguardia especial.

Así, la norma constitucional se distingue de la ordinaria porque es superior, porque está protegida en forma especial, y por su contenido.

Además se puede ver que una norma constitucional es dictada por la asamblea constituyente o por el poder revisor de la Constitución, y las normas secundarias por poderes de categoría inferior a los nombrados. Luego, el creador o fuente de esas normas también es diferente.

Las líneas anteriores nos llevan a la conclusión de que la norma constitucional es diferente de la ordinaria; las dos son normas jurídicas y por tanto tienen semejanza, pero como hay también diferencias, debemos concluir que los principios interpretativos de la ciencia jurídica se aplican tanto a unas como a otras, pero la especialidad de la norma constitucional hace que existan además reglas especiales para su interpretación.

La interpretación constitucional no puede reducirse a tener en cuenta el orden jurídico, sino qué factores políticos, históricos, sociales y económicos se incrustan en la vida constitucional de un país y hay que considerarlos.

II.2 Métodos de interpretación constitucional.

Ya se explicó que la interpretación constitucional requiere de una técnica especial. Pero como toda técnica supone el correcto empleo de una serie de medios, para la obtención de ciertos fines, resulta indispensable estudiar los métodos interpretativos, ya que el buen éxito de la actividad del intérprete dependerá de la idoneidad de los procedimientos que utilice.

A continuación y considerando que los métodos de interpretación son numerosos, haremos un intento muy breve de clasificación.

La interpretación constitucional puede ser examinada desde dos ángulos: según quien la realiza, ésta puede ser: legislativa, administrativa, judicial, doctrinal y popular. Desde el ángulo de su contenido, puede ser gramatical, histórica, lógica y sistemática.²³

Vamos a examinar los diversos aspectos de la interpretación constitucional en el orden que hemos asentado.

A). La interpretación legislativa.

El poder legislativo en su labor de hacer las leyes debe interpretar la Constitución con el objeto de examinar si ese proyecto no viola la ley fundamental.

El enunciado anterior es deducción lógica del principio de supremacía constitucional asentado en el artículo 133 de la Carta Magna, así como del 128 que señala que todo funcionario público debe prestar protesta de guardar la Constitución antes de tomar posesión del cargo.

Cuando el orden jurídico otorga al legislativo la facultad de interpretar la Constitución y las leyes, esta clase de interpretación recibe el nombre de "auténtica". Se desea que quien hizo la ley sea quien desentrañe su sentido.

²³ Carpizo Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa. México 1994, pág. 62.

Este tipo de interpretación es la realizada por el propio legislador en el mismo texto legal (preventiva o contextual) o en una nueva ley (a posteriori o extracontextual).²⁴

Hay que aclarar que la interpretación realizada por el poder legislativo en México es en varios casos la interpretación de última instancia, como sucede en los asuntos de índole política, en los que la Suprema Corte de Justicia se ha declarado incompetente. Al respecto la fracción "f" del artículo 72 constitucional establece:

"En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos en su formación".

B). La interpretación administrativa.

Esta clase de interpretación constitucional la realizan los órganos del poder ejecutivo, los que deben examinar si sus actos, resoluciones y disposiciones no violan la ley fundamental.

El poder ejecutivo debe ajustarse en sus actuaciones al principio de legalidad, es decir, a las disposiciones legales y a los preceptos constitucionales.

Los preceptos de la Constitución que tienen un contenido concreto es decir, aquellos que son claros, que no admiten más que una interpretación, deben ser respetados a pesar de que una ley secundaria los vulnere o adultere. O sea en estos casos y sólo en ellos, las autoridades administrativas deben examinar la constitucionalidad de la ley, y si no la pueden encuadrar dentro de la Constitución no la deben aplicar.

Debe ser requisito indispensable que las autoridades administrativas conozcan muy bien la Constitución para cumplir con todas las obligaciones que la misma les señala, y en este cumplimiento necesitarán interpretarla.

Independientemente de lo mencionado anteriormente, es necesario señalar las facultades que otorgan ciertas leyes al Ejecutivo Federal, para realizar la interpretación de esos mismos ordenamientos. Tal es el caso de la Ley de Instituciones de Crédito, que en su artículo quinto establece lo siguiente:

"El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá interpretar para efectos administrativos, los preceptos de esta ley"

C). La interpretación judicial.

²⁴ De Pina Vara Rafael. Op. Cit. pág. 329.

Llamada también usual; es la que realizan los órganos de la jurisdicción como actividad previa a la aplicación del derecho por la vía del proceso.

Cuando procede de un tribunal superior o supremo, sienta jurisprudencia en determinadas condiciones, según disponga el sistema jurídico positivo nacional.

Cuando los órganos jurisdiccionales interpretan un precepto, a fin de aplicarlo a un caso concreto, esa interpretación no adquiere obligatoriedad general, pero sirve, en cambio, de base a una norma individualizada: el fallo que en la especie se dicte.

En el derecho positivo mexicano la Constitución, determina que el Poder Judicial Federal es el intérprete último de las leyes principalmente la constitucional.

Al efecto el séptimo párrafo del artículo 94 de la Carta Magna dice:

“La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación”.

En virtud a lo anterior la Suprema Corte de Justicia, a través de sus ejecutorias y jurisprudencia, interpreta el significado de los preceptos constitucionales. Los artículos 192 al 194 de la Ley de Amparo, reglamentan la jurisprudencia y señalan su obligatoriedad.

D). La interpretación doctrinal.

Es la que realizan los que se ocupan de los problemas de la ciencia jurídica y que no tienen el carácter de autoridad. Desde este punto de vista pueden hacer interpretación doctrinal los que se dedican al estudio teórico del derecho constitucional, así como los que imparten estos cursos, o los abogados litigantes al redactar sus escritos.

Desde luego que la interpretación doctrinal no obliga pero si suele tener importancia porque influye en la legislación y en la jurisprudencia.

E). La interpretación popular.

Es la que efectúan los habitantes en sus relaciones con las autoridades especialmente cuando los primeros piensan que sus derechos han sido infringidos.

Esta clase de interpretación puede llegar a tener particular importancia, especialmente como opinión pública y puede hacer que se realicen trascendentes modificaciones en el gobierno.

La interpretación popular de la Constitución puede ser el germen que contribuya a que hasta el propio gobierno pueda caer.

Sin embargo, esta clase de interpretación no es de aristas precisas y es difícil poder decir sus resultados. Empero, en países donde la opinión pública tiene gran fuerza, esta clase de interpretación puede jugar un papel importante.

Una vez examinado quién puede realizar la interpretación constitucional, podemos analizar los diversos aspectos que puede revestir el contenido de la misma y que, como expresamos anteriormente, expondremos de manera breve los métodos de interpretación: gramatical, histórico, lógico y sistemático.²⁵

A). La interpretación gramatical.

La interpretación gramatical responde a la idea de que hay que otorgarle a las palabras su sentido normal; es decir, el que tienen en la vida cotidiana. Cuando las expresiones empleadas sean técnicas se les deberá interpretar teniendo en cuenta la acepción técnica-jurídica del vocablo.

Todo hace suponer que la interpretación gramatical de una Constitución es sencilla, pero puede presentar algunos problemas, ya que en ocasiones diversos factores alteran el simple significado de las palabras, esto, por la naturaleza misma de la norma suprema, ya que en ella se introducen factores históricos, políticos, sociales y económicos. Hay que tener en cuenta estos elementos para poder realizar una interpretación acertada y coherente de nuestra ley fundamental.

B). La interpretación histórica.

En esta clase de interpretación se tiene en cuenta los factores históricos, los acontecimientos del pasado. Al interpretar desde el punto de vista histórico se persigue conocer el alcance real del precepto, cuál es su verdadera finalidad.

Luego, hay que tener en cuenta para interpretar la Constitución, la vida misma del país, su historia y los debates que dieron lugar a los preceptos.²⁶

²⁵ Carpio Jorge. Op. Cit. Págs. 62-70.

²⁶ Ibidem. págs.70-74.

C). La interpretación lógica.

En esta búsqueda de la voluntad legislativa juega la lógica un papel importante, pues su fin estriba en descubrir el espíritu de la ley, para controlar, completar, restringir o extender su letra. Para lograrlo habrá que buscar el pensamiento del legislador en un cúmulo de circunstancias extrínsecas a la fórmula y, sobre todo, en aquellas que presidieron su aparición. Los medios auxiliares de que el intérprete debe valerse para lograrlo, son los siguientes:

- a). Examen de trabajos preparatorios, exposiciones de motivos y discusiones parlamentarias.
- b). Análisis de la tradición histórica y de la costumbre, a fin de conocer las condiciones que prevalecían en la época en que la ley fue elaborada, así como los motivos que indujeron al legislador a establecerla.

D). La interpretación sistemática.

De acuerdo con esta postura, los textos legales no sólo dependen de lo que las palabras de la ley por sí mismas expresan, sino de las conexiones sistemáticas exentas de contradicciones, que necesariamente existen entre el sentido de un texto y el de otros que pertenecen al ordenamiento jurídico de que se trate.

De aquí que el sentido de un texto dependa muchas veces de la significación y alcance de otros varios, con los que se relaciona y complementa tanto material como cronológicamente.²⁷

II.3 Instrumentos de interpretación constitucional.

El intérprete de la Carta Magna puede auxiliarse de diversos instrumentos que le ayuden a desentrañar el significado de la norma constitucional. Nosotros examinaremos brevemente dos de estos instrumentos: El Diario de los Debates del Constituyente y el Derecho Comparado.

El Diario de los Debates del Constituyente tiene una especial importancia. Cuando algún precepto no está claro podemos examinar los debates que le dieron origen, y de este examen puede aflorar el sentido de esa norma.

²⁷ García Maynez, Eduardo. Op. Cit. págs. 341-359.

En el Diario de los Debates se encuentra el pensamiento y lo que se buscó con esas normas. En una buena parte, en él se encuentra lo que podríamos denominar el espíritu de la Constitución.

En el Diario de los Debates no se hallan sólo los motivos, sino la exposición de los principios doctrinarios que influyen en la construcción de la norma jurídica, la situación del país, las razones por las que se incluyen determinados preceptos, etcétera.

También el derecho comparado puede auxiliar en la interpretación. Hay algunos preceptos que han sido tomados de otras leyes supremas y puede resultar aleccionador conocer qué han dicho la jurisprudencia y doctrina de aquellos países sobre estos preceptos.

Al contemplar las opiniones, tesis y realidades de otras naciones, hay que examinar con todo cuidado si pueden ser aplicadas en México o si nuestra realidad las rechaza. Todos esos elementos pueden ser útiles en la interpretación de la norma fundamental.²⁸

II.4 Reglas de interpretación, en el derecho positivo mexicano.

Los párrafos tercero y cuarto del artículo 14 constitucional encierran las reglas fundamentales de interpretación e integración en el derecho mexicano. El tercer párrafo citado se refiere a la aplicación de la ley penal; el cuarto formula las reglas de interpretación e integración en materia civil, pero solo en relación con las sentencias. El texto de las citadas fracciones es el siguiente:

“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”.

“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y, a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho”.

²⁸ Carpizo Jorge. Op. Cit. págs. 57-80.

El párrafo tercero del artículo 14 constitucional, no es, propiamente hablando, regla de interpretación, sino norma que prohíbe la aplicación analógica de penas, relativamente a hechos no considerados como delictuosos.

El principio formulado en ese párrafo es el postulado más importante del derecho penal. Suele expresarse que no hay delito sin ley, ni pena sin ley. Esta misma idea se puede expresar diciendo que la ley es la única fuente del derecho penal, o que la ley penal carece de lagunas. De aquí que se prohíba la aplicación de penas por simple analogía, y aun por mayoría de razón.

El párrafo cuarto del artículo 14 constitucional no es sólo regla de interpretación, sino de integración. Tiene indudablemente el defecto de referirse de modo exclusivo al acto por el cual un negocio es fallado, como si los problemas de interpretación en esta materia, únicamente pudieran presentarse cuando el juez dicta sentencia, las cuestiones interpretativas surgen no sólo al resolver los conflictos, sino en cualquier acto de aplicación de leyes. Sobre el particular el artículo 19 del Código Civil para el Distrito Federal es más completo, ya que el citado precepto alude en general, a la interpretación y la integración de leyes civiles. El texto de dicho artículo es el siguiente:

“Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales del derecho”.

El párrafo cuarto del artículo 14 de la Constitución Federal dice en su primera parte que en los asuntos del orden civil la sentencia deberá ser conforme a la letra de la ley. Asimismo la primera parte del artículo 19 del Código Civil para el Distrito Federal, establece que las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley. ¿Quiere esto decir que las leyes civiles han de interpretarse de manera puramente literal o gramatical?. En nuestra opinión, estos primeros párrafos deben entenderse así: el juez civil ha de resolver, de acuerdo con la ley, las controversias de que conoce, cuando aquélla prevé la situación jurídica controvertida. Expresado de otra forma: el juez está ligado a los textos legales, si éstos le brindan la solución que busca, pero cuando el sentido de la ley es dudoso, debe el intérprete echar mano de todos los recursos que la interpretación le ofrece. Intervienen entonces

las llamadas interpretaciones histórica, lógica y sistemática. A ello aluden las palabras "o la interpretación jurídica" de los citados artículos. Más no hay que olvidar que siempre debe procurarse la búsqueda del significado de la ley.

Por lo que toca a la última parte de los multicitados artículos 14 constitucional y 19 del Código Civil, que se refieren a que los "principios generales del derecho" serán los que funden las controversias y las sentencias en los juicios del orden civil, para el caso de ausencia de la ley o de interpretación jurídica, debemos señalar que el más general de los principios del derecho, es la "equidad", y que en los casos en que no hay ley aplicable a una situación especial, y el juez ha agotado los recursos de la interpretación jurídica, en nuestra opinión, debe éste inspirarse, al dictar su sentencia, en principios de equidad.

Sin embargo debemos tener en cuenta que los principios de equidad no deben sustituir a la ley, al efecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en relación con la equidad, la tesis siguiente: "Mientras haya normas legales de aplicación al caso, no hay por qué tratar de corregirlas, sustituyéndolas por el criterio subjetivo; y mientras la ley no haya reconocido positivamente los dictados de equidad, éstos no constituyen el derecho, y los jueces cometerían grave error, si quisieran modificarlo en obsequio de aquélla, o, mejor dicho, de lo que consideraran como equidad, pues tal cosa implicaría un peligro de arbitrariedad. No tiene por tanto la equidad en nuestro Derecho, valor jurídico correctivo o supletorio de las normas legales".

Quinta Época. Tercera Sala. Semanario Judicial de la Federación. Parte XXXVIII, página 1762. Recurso de suplica 120/32, 20 de julio de 1933.

Estamos enteramente de acuerdo con la Corte Suprema, en el punto en que afirma que la equidad no tiene en nuestro derecho valor jurídico correctivo de las normas legales; creemos asimismo que existiendo ley aplicable a determinado caso, no está el juez autorizado para corregirla.

Por otra parte, el aspecto de la interpretación reviste especial importancia en un país como México, en donde el Poder Judicial Federal es el intérprete último de las leyes principalmente la constitucional. Sin embargo hay que destacar que nuestra ley

fundamental, primordialmente, ha sido actualizada o adaptada a la realidad a través de la figura de la "reforma constitucional".

La Suprema Corte de Justicia, a través de sus ejecutorias y jurisprudencia, interpreta el significado de los preceptos constitucionales. Los artículos 192 al 194 de la Ley de Amparo, reglamentan la jurisprudencia y señalan su obligatoriedad.

Por lo que se refiere a los métodos o criterios que deben aplicarse en la interpretación de la Carta Magna, la propia Suprema Corte de Justicia ha emitido la siguiente jurisprudencia:

LEYES, INTERPRETACIÓN DE LAS.

De acuerdo con nuestra técnica legislativa, doctrina y jurisprudencia, toda norma legal debe interpretarse armónicamente sin darle a sus términos mayor alcance del que naturalmente tienen, y además en todo caso debe prevalecer la voluntad o intención del legislador, pues las leyes tributarias deben interpretarse conforme a las reglas generales de Derecho, cuando no se trate de disposiciones de índole excepcional que, por su propia naturaleza sean restrictivas o privativas de los derechos particulares, ya que éstos están garantizados como en cualquiera otra situación jurídica, por el principio de su aplicación exacta, y, si la jurisprudencia ha definido que el Poder Legislativo puede autorizar la retroactividad de una ley, como lo ha autorizado respecto del decreto que establece el 15% ad-valorem su aplicación debe acatarse.

Quinta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación Tomo CXV, página 359.

REVISIÓN EN CONTRA DE UNA SENTENCIA DICTADA EN AMPARO DIRECTO, POR INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, SOLO PROCEDE SI EN LA MISMA SE REALIZA UN ANÁLISIS GRAMATICAL, HISTÓRICO, LÓGICO, SISTEMÁTICO O JURÍDICO DEL MISMO.

Para determinar si en la sentencia de un juicio de amparo directo existe o no interpretación directa a un precepto constitucional, no basta que la parte inconforme con dicho fallo manifieste que en la citada resolución el Tribunal Colegiado de Circuito hizo tal interpretación, sino que es necesario que, efectivamente, se interprete el sentido y/o alcance de algún precepto constitucional. Por consiguiente, si la sentencia referida no contiene ninguna interpretación de algún precepto constitucional, por no

hacerse ningún análisis gramatical, histórico, lógico, sistemático o jurídico de algún precepto de la Constitución General de la República, no se da dicho presupuesto para la procedencia del recurso de revisión.

Octava Época. Tercera Sala. Apéndice de 1995. Tomo VI. Tesis 472, página 314.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, COMO SUPUESTO DE PROCEDENCIA, EXISTE CUANDO A TRAVÉS DE ELLA SE DETERMINAN EL SENTIDO Y EL ALCANCE JURÍDICOS DE LA NORMA CONSTITUCIONAL SOBRE LA BASE DE UN ANÁLISIS GRAMATICAL, HISTÓRICO, LÓGICO O SISTEMÁTICO.

Para determinar si en la sentencia de un juicio de amparo directo se efectúa la interpretación directa de un precepto constitucional, no basta que el Tribunal Colegiado de Circuito lo invoque o lo aplique en su sentencia, sino que es necesario que dicho Tribunal desentrañe y explique el contenido de la norma constitucional, determinando su sentido y alcance con base en un análisis gramatical, histórico, lógico o sistemático. Por consiguiente, si la sentencia recurrida no contiene ninguna interpretación en estos términos, no se da el presupuesto necesario para la procedencia del recurso de revisión en el amparo directo.

Octava Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo V. Tesis P./J. 46/91, página 39.

Así del análisis conjunto del concepto de interpretación de las leyes, de su distinta metodología, así como de los ordenamientos jurídicos y tesis jurisprudenciales, que se han citado, es válido llegar a las siguientes conclusiones:

A). Interpretar es desentrañar el sentido de una expresión. Que para el caso especial de la interpretación de la ley, podremos decir que interpretar ésta, es descubrir su significación.

Para la teoría subjetiva llamada también tradicional, el sentido de la ley sólo es posible hallarlo conociendo la voluntad del legislador esto es la "voluntas legislatoris".

B). Que siendo la Constitución la ley suprema, la base y unidad de todo el orden jurídico, en donde se encuentran los derechos humanos individuales y sociales; la creación, forma, competencia y limitación de los órganos de gobierno. Es la norma constitucional la que prevalece sobre cualesquiera otras, y en el caso de

contradicción entre una norma constitucional y una ordinaria, no cabe duda de que debe aplicarse la constitucional.

C). Que la interpretación constitucional requiere de una técnica especial, ya que el buen éxito de la actividad del intérprete dependerá de la idoneidad de los procedimientos que utilice.

Considerando que los métodos de interpretación son numerosos, una clasificación muy breve es: según quien la realiza, puede ser: legislativa, administrativa, judicial, doctrinal y popular; y por su contenido, puede ser gramatical, histórica, lógica y sistemática.

D). Los párrafos tercero y cuarto del artículo 14 constitucional y 19 del Código Civil para el Distrito Federal, encierran las reglas fundamentales de interpretación e integración en el derecho mexicano.

El párrafo cuarto del artículo 14 constitucional y el 19 del Código Civil para el Distrito Federal, establecen que las sentencias definitivas, así como las controversias judiciales del orden civil, deberán resolverse conforme a la letra de la ley y solo para el caso de que la norma no sea clara o precisa, se deberá proceder a su interpretación jurídica y a falta de ley se resolverán conforme a los principios generales del derecho, siendo el más común la "equidad".

E). Que la Suprema Corte de Justicia a través de jurisprudencia, ha establecido reglas de interpretación de las normas constitucionales, las cuales se reducen a los siguientes principios:

a). Mientras haya normas legales de aplicación al caso, no hay por qué tratar de corregirlas, sustituyéndolas por un criterio subjetivo.

b). Toda norma legal debe interpretarse armónicamente, sin darle a sus términos mayor alcance del que naturalmente tienen, y que en todo momento debe prevalecer la voluntad o intención del legislador.

c). Para el caso de que la norma no sea clara, se deberá determinar su sentido y alcance en base a un análisis gramatical, histórico, lógico o sistemático.

II.5 Interpretación de la fracción V del artículo 27 constitucional.

Una vez que hemos analizado los diferentes formas de interpretación constitucional, procederemos a aplicar los diversos métodos de interpretación a la fracción quinta del artículo 27 constitucional que dice:

“Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes; pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.”

A). La interpretación histórica.

Los factores históricos que motivaron la implantación de la restricción prevista en la fracción V del artículo 27 constitucional, tienen su origen en las condiciones en que se encontraba distribuido el territorio nacional, a mediados del siglo diecinueve, el cual estaba concentrado en unos cuantos individuos y corporaciones, principalmente el clero, lo que afectaba el desarrollo económico y social del país, y si no se detenía podría perjudicar a la soberanía nacional. Ante tales circunstancias, a través de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas y del artículo 27, párrafo segundo de la Constitución de 1857, se limitó la capacidad de todas las corporaciones, civiles y eclesiásticas, para adquirir bienes raíces, permitiéndoles esa prerrogativa, únicamente, respecto de aquellos que se destinaran inmediata o directamente al servicio u objeto de la institución.

Encontrándose vigente la restricción contenida en el segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución de 1857, a través de diversas disposiciones del Código de Comercio de 1884 y de la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, que regulaban la actividad de los bancos, se facultó ilegalmente a éstos para adquirir temporalmente, vía adjudicación o dación en pago, la propiedad sobre bienes raíces que respondieran por los créditos otorgados, violando con esto la norma constitucional en comento, además de que los procedimientos judiciales establecidos, para que los bancos recuperaran los créditos que otorgaron, cuando se garantizaran con un bien inmueble, los favorecían notoriamente, dejando en total estado de indefensión al deudor.

Los bancos en las postrimerías del siglo XIX y principios del XX, estaban erigiéndose en sucesores de la Iglesia Católica como únicos prestamistas de los terratenientes y estuvieron a punto de haber monopolizado la propiedad de la tierra, ya que en pocos años más, hubiera llegado a su poder la mayor parte de las haciendas de la República por vencimiento de hipotecas o deudas personales de los dueños, desvinculando así su misión y la finalidad de su instituto.

En el proyecto de Constitución, que presentó Venustiano Carranza ante el Congreso Constituyente de 1917, en su artículo 27, se restringía la capacidad para adquirir bienes raíces en los siguientes términos:

“Las corporaciones e instituciones religiosas, las instituciones de beneficencia pública o privada y las corporaciones civiles, no podrían tener en propiedad bienes raíces, salvo la excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución”.

En cuanto a los bancos, únicamente se precisaba que podrían tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de las leyes de asociaciones de crédito.

El proyecto del presidente Carranza desconsoló a los constituyentes, por que ellos consideraban que el problema de la tenencia de la tierra, era el que requería la solución mas urgente.

Una vez reunido el Congreso Constituyente, en su sesión ordinaria número 61, celebrada el 25 de enero de 1917, se presentó una iniciativa referente a la propiedad sobre bienes raíces en la República elaborada por la “comisión voluntaria” encabezada por Pastor Rouaix, a través de la cual se proponía un nuevo texto del artículo 27, en cuya fracción VI se establecía:

“VI. Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo”.

De la exposición de motivos de la iniciativa presentada por “la comisión voluntaria” expondremos los conceptos más relevantes:

a). Que en el artículo 27 de la Constitución tenían que establecerse forzosamente los fundamentos sobre los que descansaba todo el sistema de los derechos que puedan darse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional. Porque en el estado en que se encontraban las cosas no era posible conceder garantía alguna a la propiedad, sin tener que determinar con toda precisión los diversos elementos que la componen, dado que dichos elementos corresponden a los elementos componentes de la población nacional.

b). Que la principal importancia del derecho pleno que se atribuye a la nación, permitiría al gobierno, de una vez por todas resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entrañaba el problema agrario y que consistía en fraccionar los latifundios.

c). El proyecto que formulaban reconocía tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existen en el país; el de la propiedad privada plena que puede tener sus dos ramas, que son: la individual y la colectiva; el de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población, y el de las posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo y su condición.

d). Que el texto que proponían de cada una de las fracciones del artículo 27, y en éstas cada párrafo, cada frase y hasta cada palabra, tenían una importancia digna de atención; que nada en dichas fracciones sobraba, y todo cuanto en ellas se consignara serviría para producir en la práctica los más benéficos resultados.

Por otra parte para Pastor Rouaix la inclusión del texto de la fracción VI del proyecto del artículo 27, obedecía, "a que el propósito fundamental que tenían los diputados de Querétaro, era que en la legislación mexicana, quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, y que este tiene la autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social.

"En el párrafo VI que se refería a los bancos, completamos las ideas que apuntara Venustiano Carranza, expresando claramente que podían tener capitales impuestos sobre propiedades rústicas y urbanas; pero no tener en propiedad o administración más bienes raíces que los indispensables para su objeto directo. Esta medida

también se imponía, porque en los últimos tiempos los bancos, desvirtuando los fines de su institución, habían hecho préstamos de gran cuantía a hacendados y propietarios que sólo podrían cubrirlos entregando sus fincas, como estaba aconteciendo ya, y si la Revolución no hubiera llegado, la "Santa Madre Iglesia" del pasado era de menos peligro para la economía nacional que los bancos latifundistas del porvenir. El Banco de Londres, por ejemplo, poseía y explotaba, entre otras propiedades, un enorme latifundio de 700,000 hectáreas en Quintana Roo".²⁹

Posteriormente, en la sesión ordinaria número 66, celebrada el 29 de enero de 1917, se dio lectura al dictamen sobre el artículo 27 del proyecto de Constitución, elaborado por la primera Comisión de Constitución, en cuya fracción quinta, se repitió el texto que la "comisión voluntaria" había presentado en su proyecto como la fracción VI.

Del dictamen presentado por la primera Comisión de Constitución, resumiremos los argumentos más importantes:

- a). Que es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la Nación; que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la Nación a los particulares.
- b). Se consagra la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, y que se han fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho.
- c). La capacidad para adquirir bienes raíces se funda en principios de derecho público y de derecho civil. Los primeros autorizan a la nación para prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros si no se sujetan a las condiciones que el mismo artículo prescribe. En cuanto a las corporaciones, es también una teoría generalmente admitida que no pueden adquirir un verdadero derecho de propiedad, supuesto que su existencia se funda en una ficción legal.
- d). Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y

²⁹ Rouaix Pastor. Op. Cit. págs. 154 y 158.

constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación.

e). Los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz ha creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que, hoy en día, tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados; y de esta situación proviene el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo. Corregir este estado de cosas es en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deben emprenderse, consisten en reducir el poder de los latifundistas y levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros.

La discusión del artículo 27 tuvo lugar en las sesiones celebradas los días 29, 30 y 31 de enero de 1917.

Del análisis del debate suscitado en el Congreso Constituyente, para la aprobación de la fracción quinta del artículo 27 constitucional, se deduce que los principios y motivos fundamentales que llevaron a los constituyentes a limitar a los bancos su capacidad para adquirir bienes raíces fueron:

a). Que dentro del objeto directo de los bancos, no se encuentra contemplado el apropiarse de inmuebles, sino solo garantizarse con ellos, para que en caso de adeudos, estos bienes sean sacados a remate y con el producto de este, se recuperen los créditos otorgados

b). Ni los bancos de emisión, ni los hipotecarios debían tener facultades para quedarse con las prendas hipotecarias, ya que esas operaciones son las que habían arruinado al país, pues si se examinaban las operaciones de los bancos de México, se advertiría que la mayor parte de la propiedad de la República, estaba en sus manos, y que indudablemente seguirían en su poder, por que son lo bastante poderosos para conseguir que se dé a las leyes una amplitud bastante para conservar todas esas propiedades.

c). Que debía seguirse la ruta de los países civilizados, de no permitir que los bancos se quedaran con las fincas, en los procedimientos de remate, ya que entonces los bancos los vendían a precios exagerados y se quedaban con una ganancia considerable.

d). Que mediante un procedimiento ventajoso adquirirían los inmuebles, dejando al deudor en total estado de indefensión.

e). Que cuando una finca sale a remate, con las formalidades de la ley siempre se encuentran postores, por lo que jamás se perjudicará al deudor.

Ante tales conclusiones, resulta que de la interpretación histórica de la fracción V del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, deriva que la restricción establecida en dicha fracción, tuvo por objeto evitar que las instituciones de crédito acumularan y concentraran bienes raíces en detrimento de la soberanía nacional, del desarrollo económico del país y de la distribución de la riqueza entre los nacionales, no permitir que a los deudores se les despojara de sus bienes, a través de procedimientos ventajosos, así como impedir que estas instituciones realicen operaciones que las desvinculen de su finalidad, motivados por un interés monopolico y especulativo.

B) interpretación gramatical.

De la lectura del referido precepto se advierte que el Constituyente a través de él, restringió la capacidad de los bancos para tener en propiedad o administrar bienes raíces, limitándolos a que únicamente adquirieran esos bienes cuando fueran enteramente necesarios para su objeto directo.

En ese sentido atendiendo a la literalidad del precepto en comento, resulta patente que en la redacción utilizada por el constituyente, no existe ambigüedad o imprecisión alguna, el precepto es muy claro por lo que no requiere de interpretación alguna.

C). La interpretación lógica.

Para establecer cuales fueron los motivos y los fines que indujeron al legislador Constituyente, a crear la restricción contenida en la fracción V del artículo 27 constitucional, y así determinar el verdadero espíritu de esta norma, así como su alcance, nos auxiliaremos de los siguientes elementos: la exposición de motivos de la iniciativa elaborada por la "comisión voluntaria"; el dictamen preparado por la primera

Comisión de Constitución, y el debate suscitado en el Congreso Constituyente para la aprobación de este precepto constitucional.

De la iniciativa presentada por la "comisión voluntaria" al Congreso Constituyente, citaremos los conceptos más importantes.

a). Que en el artículo 27 de la Constitución tenían que establecerse forzosamente los fundamentos sobre los que descansaba todo el sistema de los derechos que puedan darse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional. Porque en el estado en que se encontraban las cosas no era posible conceder garantía alguna a la propiedad, sin tener que determinar con toda precisión los diversos elementos que la componen, dado que dichos elementos corresponden a los elementos componentes de la población nacional.

b). Que la principal importancia del derecho pleno que se atribuye a la nación, permitiría al gobierno, de una vez por todas resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entrañaba el problema agrario y que consistía en fraccionar los latifundios.

c). El proyecto que formulaban reconocía tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existen en el país; el de la propiedad privada plena que puede tener sus dos ramas, que son: la individual y la colectiva; el de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población, y el de las posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo y su condición.

d). Que el texto que proponían de cada una de las fracciones del artículo 27, y en éstas cada párrafo, cada frase y hasta cada palabra, tienen una importancia digna de atención; que nada en dichas fracciones sobra, y todo cuanto en ellas se consigne servirá para producir en la práctica los más benéficos resultados.

e). Por lo que se refería a los bienes raíces que podían detentar los bancos presentaron el siguiente texto:

"VI.- Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo".

Del estudio del dictamen presentado por la primera Comisión de Constitución ante el Congreso Constituyente, mencionaremos los puntos mas relevantes.

- a). Que es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la Nación; que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la Nación a los particulares.
- b). Se consagra la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, y que se han fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho.
- c). La capacidad para adquirir bienes raíces se funda en principios de derecho público y de derecho civil. Los primeros autorizan a la nación para prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros si no se sujetan a las condiciones que el mismo artículo prescribe. En cuanto a las corporaciones, es también una teoría generalmente admitida que no pueden adquirir un verdadero derecho de propiedad, supuesto que su existencia se funda en una ficción legal.
- d). Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación.
- e). En lo que respecta a los inmuebles que podían adquirir los bancos, en la fracción quinta de su proyecto, presentaron el mismo texto elaborado por la "comisión voluntaria".

Por lo que se refiere al debate suscitado en el Congreso Constituyente, para la aprobación de la fracción quinta del artículo 27 constitucional, se deduce que los motivos fundamentales que llevaron a los legisladores, a limitar a los bancos su capacidad para adquirir bienes raíces fueron los siguientes:

- a). Que dentro del objeto directo de los bancos, no se encuentra contemplado el apropiarse de inmuebles, sino solo garantizarse con ellos, para que en caso de adeudos, estos bienes sean sacados a remate y con el producto de este, se recuperen los créditos otorgados.

b). Ni los bancos de emisión, ni los hipotecarios debían tener facultades para quedarse con las prendas hipotecarias, ya que esas operaciones son las que habían arruinado al país, pues si se examinaban las operaciones de los bancos de México, se advertiría que la mayor parte de la propiedad de la República, estaba en sus manos, y que indudablemente seguirían en su poder, por que son lo bastante poderosos para conseguir que se dé a las leyes una amplitud bastante para conservar todas esas propiedades.

c). Que debía seguirse la ruta de los países civilizados, de no permitir que los bancos se quedaran con las fincas, en los procedimientos de remate, ya que entonces los bancos los vendían a precios exagerados y se quedaban con una ganancia considerable.

d). Que mediante un procedimiento ventajoso adquirirían los inmuebles, dejando al deudor en total estado de indefensión.

e). Que cuando una finca sale a remate, con las formalidades de la ley siempre se encuentran postores, por lo que jamás se perjudicará al deudor.

Así del análisis lógico realizado a los preceptos vertidos por los constituyentes en la exposición de motivos de la iniciativa que, elaboro la "comisión voluntaria", así como del dictamen presentado por la primera Comisión de Constitución, y de los debates suscitados en la sesión permanente del Congreso Constituyente, se puede concluir que el espíritu o sentido de la restricción prevista en la fracción quinta del artículo 27 constitucional, es evitar que las instituciones de crédito acumulen y concentren bienes raíces en detrimento de la soberanía nacional, del desarrollo económico del país y de la distribución de la riqueza entre los nacionales; no permitir que a los deudores se les despoje de sus bienes, a través de procedimientos ventajosos, así como impedir que estas instituciones realicen operaciones que las desvinculen de su finalidad, motivados por un interés monopolico y especulativo.

D). La interpretación sistemática.

Del análisis sistemático de las fracciones II, III, IV, V y XV del artículo 27 constitucional, el primero y segundo párrafo del 28 de la Constitución, se llega a la conclusión de que las corporaciones religiosas, las instituciones de beneficencia ya sean públicas o privadas, las sociedades mercantiles y los bancos, no pueden

adquirir mas bienes raíces que los enteramente indispensables para su objeto directo, esta restricción se basa fundamentalmente en que en los Estados Unidos Mexicanos, están prohibidos los latifundios y los monopolios.

Por otra parte del análisis sistemático de la fracción V del artículo 27 constitucional, segundo párrafo del artículo 2, fracción XXIII del artículo 46, de la Ley de Instituciones de Crédito y del artículo 8 del Código Civil para el Distrito Federal, se deduce que los bancos debidamente establecidos, solo podrán adquirir y administrar los bienes inmuebles necesarios para la realización de su objeto directo, que consiste en la prestación del servicio de banca y crédito, de lo anterior se concluye que las instituciones de crédito, solo pueden tener en propiedad y administrar los bienes raíces que les sean necesarios para instalar sus oficinas, sucursales, bodegas o almacenes, etcétera, en el entendido de que serán nulas las adquisiciones de inmuebles a favor de esas instituciones, cuando no sean destinados a su actividad primordial.

Para una mayor comprensión de estos conceptos, a continuación se transcriben las normas citadas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 27,

"Fracción II.- Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria".

"Fracción III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca o de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir mas bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria".

"Fracción IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto".

"Fracción V.- Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo".

"Fracción XV.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios".

"Artículo 28.

"Primer párrafo.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, ..."

"Segundo párrafo.- En consecuencia la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento... y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social".

Ley de Instituciones de Crédito.

"Artículo 2, segundo párrafo.- Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados".

"Artículo 46, fracción XXIII.- Adquirir los bienes muebles o inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda.

Código Civil para el Distrito Federal.

"Artículo 8.- Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario".

II.6 La supremacía constitucional.

La Constitución de 1917 es la Ley Suprema en México. La dictó un Congreso Constituyente, es decir, un órgano originario que representó la voluntad del pueblo mexicano. La Constitución es la base de nuestra vida institucional: señala los elementos fundamentales del Estado (pueblo; territorio y poder soberano) y los mantiene unidos; determina la forma de gobierno (democrática y republicana);

enumera a las más preciadas libertades del hombre; establece los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y sus respectivas atribuciones; distingue al gobierno nacional (federal) del local (estatal); en fin, contiene y estructura las esenciales decisiones políticas y económicas del pueblo y la manera en que habrá de gobernarse. Por resumir esos principios esenciales y establecer su estructura fundamental es, la "Ley Suprema de toda la Unión". Mantener tal supremacía, su superioridad sobre las demás leyes, es sostener la vida misma del pueblo, su organización política y legal y el que pueda perdurar la nacionalidad con el tiempo y el espacio.

El poder constituyente como órgano creador, una vez otorgada la Constitución desapareció y surgieron los que esa Ley Suprema establece como órganos creados. Por eso, la Constitución es la base de nuestra organización política, jurídica y económica, y todas las leyes y actos que dicten las autoridades deben estar en consonancia con ella.

El artículo 133 de la Constitución, establece el principio de la supremacía constitucional y la jerarquía de las leyes en el orden jurídico mexicano. textualmente expresa:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República; con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Dos principios de gran importancia contiene este artículo:

- A). La Constitución federal es la ley primaria y fundamental.
- B). Todas las demás disposiciones (leyes federales, tratados constitucionales y leyes locales, etcétera) en su expedición y aplicación, deben ajustarse a esa norma fundamental, es decir, deben ser constitucionales. En otras palabras, para que nazca y viva cualquier ley, ya sea federal o local, para que cualquier disposición o acuerdo administrativo tenga plena validez, para que los actos y resoluciones judiciales sean

legales tienen, antes y sobre todo, que encontrar su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del artículo 133, en conexión con otros artículos, especialmente el 16, el 103 y el 124, se desprende la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano, a saber: A) Constitución Federal, B) leyes constitucionales y tratados, C) derecho federal y derecho local.³⁰

De lo anterior se deduce que la "garantía social de limitación rigurosa de los monopolios bancarios" que esta expresada en la fracción quinta del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como precepto constitucional, es una norma suprema, esto es, superior a las demás leyes, por lo que todos los ordenamientos legales, así como los actos que dicten los órganos jurisdiccionales que se relacionen con dicho precepto, tienen que estar subordinados y en concordancia con el, ya que de lo contrario, estos serán nulos.

³⁰ Rabasa, Emilio O. *Mexicano ésta es tu Constitución*. Miguel Angel Porrúa. México 1994, pag. 380.

CAPITULO III

LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO: SU OBJETO DIRECTO, OPERACIONES, SERVICIOS Y PROHIBICIONES, RESPECTO DE LOS INMUEBLES ADJUDICADOS O RECIBIDOS EN PAGO.

III.1 Concepto de banco y de instituciones de crédito.

Para Caraballese, "banco o banquero teniendo en cuenta los dos elementos de su función: depósito y circulación, se puede considerar como el agente intermediario entre la demanda y la oferta del crédito, que con el ejercicio del depósito bancario a fin de emplear los capitales recibidos, promueve la circulación bancaria con el propósito de obtener beneficios, constituyéndose de esa manera en deudor hacia la oferta y en acreedor hacia la demanda del crédito".

Siburu, considera que banco es "toda institución organizada por el ejercicio regular continuo y coordinado del crédito, en su función mediadora entre la oferta y la demanda de capitales, mediante operaciones practicadas por profesión".

D'Angelo Mazzantini considera que banco es "una empresa intermediadora del crédito".³¹

La legislación mexicana no contiene una definición o concepto que pueda tomarse como base para establecer un criterio de lo que debe entenderse como instituciones de crédito o banco, pues en algunos preceptos habla de instituciones, en otros habla de bancos, en otros habla de sociedades y también de empresas, no hay una sistemática jurídico-técnica que implique un concepto definido. Por lo anterior en nuestra opinión consideramos que institución de crédito o banco, es un concepto genérico, que hace referencia a una sociedad mercantil, ya sea una sociedad anónima o una sociedad nacional de crédito, que cuenta con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para llevar a cabo en forma permanente, profesional, y masiva las operaciones de crédito permitidas por la ley.

La importancia actual de los bancos radica fundamentalmente en su intervención en el fenómeno económico, de captar fondos de quien los posee para derivarlos a

³¹ Acosta Romero Miguel, Derecho Bancario, Editorial Porrúa México 1991, pág. 246

quienes los necesitan, en forma masiva y profesional, utilizando toda la tecnología moderna que cada día es más sofisticada y ampliando también el espectro de los servicios financieros que proporcionan los cuales han extendido a través de su red de oficinas, tanto en su país de origen, como a nivel mundial.

Es evidente que, el volumen mayor de recursos que manejan los bancos, no es propio, sino de terceros por ello la importancia que adquiere para el Estado el regular el ejercicio de la banca y vigilar su sana operación.

En nuestra legislación, es la Ley de Instituciones de Crédito la que regula el servicio de banca y crédito, misma que en su primer artículo establece:

“La presente ley tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano”.

Es preciso señalar que la actividad bancaria o, mejor dicho el ejercicio de una empresa bancaria, por razones de interés público, no es libre sino restringido. Así la Ley de Instituciones de Crédito, establece claramente cuales son los organismos que podrán prestar el servicio de banca y crédito, definiendo además el concepto de dicho servicio, al efecto se transcriben los artículos segundo y tercero.

“Art. 2.- El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

- I. Instituciones de banca múltiple, y
- II. Instituciones de banca de desarrollo.

Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados”.

“Art. 3.- El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal

para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan". Por lo que se refiere a la constitución de las instituciones de crédito, los artículos 8 y 9 de la ley en comento, determinan los requisitos que deben satisfacer las instituciones de banca múltiple; en lo que corresponde a las instituciones de banca de desarrollo, es el artículo 30 el que reglamenta su conformación. Para una mayor claridad se reproducen los referidos artículos.

"Art. 8.- Para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere de autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Por su naturaleza, estas autorizaciones serán intransmisibles".

"Las autorizaciones que al efecto se otorguen, así como sus modificaciones, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación del domicilio social de la institución de que se trate".

"Art. 9.- Sólo gozarán de autorización las sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles, en todo lo que no esté previsto en esta ley y, particularmente, con lo siguiente :

- I. Tendrán por objeto la prestación del servicio de banca y crédito, en los términos de la presente ley;
- II. La duración de la sociedad será indefinida;
- III. Deberán contar con el capital social y el capital mínimo que corresponda conforme a lo previsto en esta ley , y
- IV. Su domicilio social estará en el territorio nacional.

La escritura constitutiva y cualquier modificación de la misma, deberá ser sometida a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Una vez aprobadas la escritura o sus reformas deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio sin que sea preciso mandamiento judicial.

"Art. 30.- Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el

carácter de sociedad nacional de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta ley.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá el reglamento orgánico de cada institución, en el que establecerá las bases conforme a las cuales se regirá su organización y el funcionamiento de sus órganos.

El reglamento orgánico y sus modificaciones deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación e inscribirse en el Registro Público de Comercio.”

III.2 El objeto directo de las instituciones de crédito.

En principio señalaremos que el objeto directo o concreto de las sociedades mercantiles que realizan actividades bancarias, auxiliares de crédito, de seguros, de fianzas, etc., es el conjunto de actos que, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables y a su concesión se les hubiera autorizado para realizar.

La Ley General de Sociedades Mercantiles, en su artículo 6 fracción II, determina que en la escritura constitutiva de estas se debe especificar el objeto de la sociedad, y el Código de Comercio, en su artículo 21 fracción II, habla de que las sociedades mercantiles, anotarán en su hoja de inscripción en el Registro Público de Comercio, las operaciones a que se dedique. Al efecto se transcriben los artículos referidos.

“Ley General de Sociedades Mercantiles.

Art. 6.- La escritura Constitutiva de una sociedad deberá contener:

II.- El objeto de la sociedad.

“Código de Comercio.

Art. 21.- En la hoja de inscripción de cada comerciante o sociedad se anotarán:

II. La clase de comercio u operaciones a que se dedique.”

Por lo que se refiere al objeto directo de los bancos, la Ley de Instituciones de Crédito, establece en la fracción I de su artículo noveno, que los organismos de banca múltiple: “tendrán por objeto la prestación del servicio de banca y crédito, en los términos de la presente ley”, en complemento a esta disposición, el segundo párrafo del artículo 2, del mismo ordenamiento señala: “Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos

causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados".

Por lo que toca a las Instituciones de banca de desarrollo, la Ley de Instituciones de Crédito, en el primer párrafo de su artículo segundo establece lo siguiente:

"El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

- I. Instituciones de banca múltiple, y
- II. Instituciones de banca de desarrollo".

En complemento a esta disposición, el último párrafo del artículo cuarto de la misma ley, señala: "Las instituciones de banca de desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas".

De lo anterior podemos concluir que el objeto directo de la banca de desarrollo es la prestación del servicio de banca y crédito, atendiendo además las ramas productivas que se determinen en su ley orgánica.

De los preceptos anteriores se deduce que las instituciones de crédito, independientemente de su naturaleza (S.A. o S.N.C.) tienen como objeto directo "la prestación del servicio de banca y crédito, en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito. Este es el único objeto directo de dichos bancos; no podría haber autorización para que los bancos puedan operar como tales, si tuvieran otro objeto directo.

Pero bien ¿ en qué consiste el servicio de banca y crédito?

La Ley de Instituciones de Crédito, de manera clara y precisa nos da este concepto, en el segundo párrafo de su artículo 2º., que dice:

"Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados".

Por demás claro resulta este precepto: El servicio de banca y crédito, se desarrolla mediante dos tipos de actos comerciales: actos de pasivo directo y actos de pasivo

contingente. A estos mismos actos comerciales, la propia ley en mención, en otros apartados, los llama también: operaciones pasivas y operaciones activas.

Los actos de pasivo directo u operaciones pasivas, consisten, como se lee en el propio párrafo legal transcrito, en "la captación de los recursos del público en el mercado nacional", lo cual hace un banco mediante las diversas operaciones administrativas autorizadas por la propia ley, como son: cuentas de ahorro, de cheques, inversiones a plazo, etc., en donde el banco se constituye en deudor o depositario de valores o recursos del mismo público, mientras que el público inversionista será el acreedor.

Por su parte los actos de pasivo contingente u operaciones activas de los bancos, según se lee en el mismo párrafo legal transcrito, consisten en "la colocación de los recursos obtenidos del público, en el mismo público", lo cual un banco logra mediante sus financiamientos, o sea, a través de los créditos que otorga a sus clientes, resultando así el banco acreedor y el público deudor. Pero en esto resulta muy importante analizar el concepto de la palabra "contingente". De acuerdo al diccionario de la lengua española, la palabra "contingente" significa: "coadyuvar a otros en la realización de un proyecto o la obtención de un fin".

En virtud a lo anterior, debe asumirse que el objeto directo o concreto que el legislador encomendó específicamente a los bancos, consiste en captar recursos del público mediante operaciones pasivas y colocar tales recursos en el mismo público a través del crédito, con el único animo de coadyuvar en la obtención de fines y proyectos previamente establecidos. Cualquier otra finalidad distinta de ésta, indudablemente estará fuera de su objeto directo; esto es fuera de las facultades que el propio legislador les otorgo mediante la Ley de Instituciones de Crédito, y por ende, fuera de toda legalidad.³²

III.3 Las operaciones y servicios bancarios.

Como ya hemos explicado, la intención del legislador al crear la Ley de Instituciones de Crédito, fue regular las actividades que solamente estas podrían realizar, tomando

³² Vergara Tejeda José Moisés. Defensa Legal Contra Bancos. Ángel Editor. México 1998. pág. 236 y 237.

en cuenta que por lo delicado de su objeto, no podría dejarlas actuar a su arbitrio, o en base a una ley general, sin el consabido riesgo de caer en los vicios de antaño. Así entonces, otorgando a los bancos el privilegio de manejar los dineros del público inversionista, los convirtió en “comerciantes especiales” y por tanto deberían sujetar sus operaciones a una “ley especial”, como viene a ser la Ley de Instituciones de Crédito.

Congruente con ello, el legislador regula en dicha ley especial, taxativamente, las operaciones pasivas y activas que los bancos podrán realizar, esto es, indica en forma ordenada y expresa los tipos de operaciones comerciales permitidas únicamente a los bancos. Pero además señala las reglas que se deberán seguir al realizar tales operaciones.

El tipo de operaciones que el legislador autorizó realizar a las instituciones de crédito, se encuentran indicadas genéricamente en el artículo 46 de dicha ley, mientras que en los artículos 47 al 85 de la misma, tales operaciones se encuentran reguladas específicamente, razón por la cual se dice que todas las operaciones permitidas a esta instituciones, se encuentran reguladas taxativamente por la ley.³³

Para conocer de manera general cuales son las operaciones permitidas a los bancos, se transcribe el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito:

“Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

I. Recibir depósitos bancarios de dinero.

a) A la vista;

b) Retirables en días preestablecidos;

c) De ahorro, y

d) A plazo o con previo aviso;

II. Aceptar préstamos y créditos;

III. Emitir bonos bancarios;

IV. Emitir obligaciones subordinadas;

V. Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior;

VI. Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;

³³ Vergara Tejeda. Op. Cit. pág. 238.

- VII. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente.
- VIII. Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito;
- IX. Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente ley y de la Ley de Mercado de Valores;
- X. Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas, en los términos de esta ley;
- XI. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;
- XII. Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportos sobre estas últimas;
- XIII. Prestar servicio de cajas de seguridad;
- XIV. Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes;
- XV. Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones;
- XVI. Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles;
- XVII. Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;
- XVIII. Hacer servicio de caja y tesorería relativo a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras;
- XIX. Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas;
- XX. Desempeñar el cargo de albacea;
- XXI. Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias;
- XXII. Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito;

XXIII. Adquirir los bienes muebles o inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda;

XXIV. Celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos.

La realización de las operaciones señaladas en esta fracción, así como el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de las obligaciones de las partes, se sujetarán a lo previsto por esta Ley y, en lo que no se oponga a ella, por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y

XXV. Las análogas y conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria”.

La banca de desarrollo realizara además de las operaciones enumeradas anteriormente, las necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y el cumplimiento de las funciones y objetivos que le sean propios, conforme lo determinen sus leyes orgánicas y a las modalidades y excepciones que estén previstas en la Ley de Instituciones de Crédito o en otras leyes.

Dentro de las operaciones que los bancos pueden realizar, conforme a lo establecido en el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, existen operaciones que la doctrina denomina neutrales y que la ley llama servicios, en las cuales las instituciones, no resultan con pasivos ni con créditos, sino que sólo intervienen en pagos o cobros, o desempeñan mandatos o fideicomisos o realizan otra clase de actividades como la compra y venta de oro, plata y divisas.

Por otra parte, es importante destacar que la anteriormente transcrita fracción XXIII, de la Ley de Instituciones de Crédito, confirma el criterio establecido en la fracción V del artículo 27 constitucional, en el sentido de que los bancos solamente pueden adquirir los bienes raíces que les sean indispensables para su objeto directo.

En virtud a lo anterior podemos establecer que tanto la dación en pago como la adjudicación de inmuebles, así como su administración y venta, que realizan los bancos, no forman parte de su objeto directo, ya que dichas actividades no se encuentran reguladas en los artículos 2, 4, 46 y 47, de la Ley de Instituciones de Crédito, como un servicio de banca y crédito.

A mayor abundamiento la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido la siguiente tesis:

ACTOS DE COMERCIO. NO SE REPUTAN COMO TALES LAS VENTAS HECHAS POR LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO FINANCIERAS DE LOS BIENES INMUEBLES ADJUDICADOS EN PAGO.

La venta que hace una institución bancaria, como lo es una financiera, de los bienes inmuebles adquiridos mediante una adjudicación en pago, no es un acto de comercio, sino un acto esencialmente civil, por no ser material ni formalmente una operación bancaria ni hacerse con la finalidad primordial de especulación comercial, ni ser una operación necesaria para llevar a cabo un cometido específico de financiación de la producción ni de colocación de capitales, por lo que no es cierto que tales actos estén comprendidos en el artículo 75, fracciones II y XIV, del Código de Comercio, ni en el artículo 26 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Séptima Época. Sala Auxiliar. Semanario Judicial de la Federación. Volumen 87 Séptima Parte, pagina 13.

III.4 Prohibiciones a los bancos para comerciar y sus excepciones.

La única actividad de compra venta, con el animo de especulación comercial que es permitida a las instituciones de crédito, es la relativa a las monedas de oro y plata, así como de divisas extranjeras, principalmente monedas como el centenario, la onza troy, y mas comúnmente el dólar norteamericano. Lo anterior tiene su fundamento en la fracción XII del artículo 46, y en la fracción XI del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, mismos que se transcriben a continuación:

"Art. 46.- Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:...

XII. Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisa, incluyendo reportos sobre estas últimas".

"Art. 106.- A las instituciones de crédito les estará prohibido:...

XI. Comerciar con mercancías de cualquier clase, excepto las operaciones con oro, plata y divisas que puedan realizar en los términos de la presente ley y de la Ley Orgánica del Banco de México".

De la lectura de estos preceptos se concluye, que los bancos no pueden adquirir bienes muebles o inmuebles a través de la adjudicación o la dación en pago, para después venderlos, ya que el artículo 106 en su fracción XI, claramente prohíbe a esas instituciones "comerciar con mercancías de cualquier clase", con excepción de las operaciones con oro, plata y divisas.

De todo lo anteriormente expuesto en este capítulo podemos llegar a las siguientes conclusiones:

A). Que si consideramos los términos "institución de crédito" o "banco" en un concepto genérico, que hace referencia a una sociedad anónima o a una sociedad nacional de crédito, que cuenta con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para llevar a cabo en forma permanente, el servicio de banca y crédito, podemos establecer que el objeto directo de esas sociedades, es la "captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados".

B). Que toda vez que a los bancos se les otorgó el privilegio de manejar los dineros del público inversionista, no podría dejárseles actuar a su arbitrio o en base a una ley general, por lo delicado de su objeto, por lo que sus actividades fueron reguladas en una ley especial que es la Ley de Instituciones de Crédito, en donde se establecen taxativamente las operaciones pasivas, activas y los servicios que los bancos están autorizados a realizar.

C). Que la fracción XXIII del artículo 46, de la Ley de Instituciones de Crédito, confirma la disposición contenida en la fracción V del artículo 27 constitucional, en el sentido de que los bancos solo podrán adquirir los bienes raíces estrictamente indispensables para su objeto directo.

D). Que el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, que regula taxativamente las operaciones y servicios bancarios, no comprende la adjudicación en juicio ni la dación en pago de inmuebles así como su administración y venta, como una operación bancaria, asimismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el criterio de que estas operaciones, no son ni material ni formalmente una operación

bancaria, ni son una operación necesaria para llevar a cabo un cometido específico de financiación de la producción ni de colocación de capitales.

E) Que la fracción XII del artículo 46, y en la fracción XI del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, prohíben a los bancos a comerciar con mercancías de cualquier clase, con excepción de las operaciones con oro, plata y divisas, de donde se deduce que la adquisición y venta de los bienes raíces adjudicados o recibidos en pagos con ánimo de especulación comercial, es violatoria de esta disposición.

D). De una interpretación sistemática a la fracción V del artículo 27 constitucional, de los artículos 1, 2, 4, 8, 9, 30, 46 y 106 fracción XI, de la Ley de Instituciones de Crédito así como del criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro: "Actos de Comercio. No se reputan como tales las ventas hechas por las instituciones de crédito financieras de los bienes inmuebles adjudicados en pago", se concluye que: La adquisición, administración y venta de los inmuebles que los bancos se adjudican o reciben en pago, son operaciones o actividades que no forman parte de su objeto directo y por lo tanto al realizarlas se violan los siguientes ordenamientos: Fracción V del artículo 27 constitucional, fracción XXIII del artículo 46 y la fracción XI del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito.

CAPITULO IV

LAS OBLIGACIONES Y SU INCUMPLIMIENTO.

IV.1 Las Obligaciones.

Las leyes no indican concretamente el concepto de "obligación", y por su parte la doctrina ha emitido innumerables conceptos de esta figura jurídica, mismos que por lo regular nunca coinciden, aunque sus principales elementos se asemejen. Por lo anterior, para evitar confusiones y considerando que no interesa a este trabajo el análisis profundo de este concepto, optamos por validar el concepto de la obligación que otorga el jurista Martínez Alfaro, en su obra "Teoría de las Obligaciones", por considerar que es la mas adecuada. Dicho jurista indica: "La obligación, es una relación de naturaleza jurídica entre dos personas, llamadas deudor y acreedor, por la cual el deudor se encuentra en la necesidad jurídica de ejecutar una prestación en favor del acreedor, quien a su vez esta facultado para recibir y exigir la prestación a su favor".

De esta definición de la obligación, que indudablemente puede traer múltiples criticas bien podemos obtener sus elementos, que son los sujetos de la obligación y el objeto. Conviene el estudio de cada uno de ellos.

IV.1.1 Los sujetos de la obligación.

Como se desprende del concepto de la obligación antes transcrito, en toda relación jurídica siempre habrá una persona (o más) que tenga el deber de realizar una conducta o un hecho en determinado sentido, que en todo momento tenderá a satisfacer un derecho constituido a favor de otra persona (u otras). Así entonces cuando hablamos del "deber" de una persona y el "derecho" de otra, estaremos frente a dos personas distintas; una "deudor" o "deudor" y la otra "derechosa" o "acreedor", siempre relacionados por virtud de un acto jurídico.

Pues bien cuando se dice que frente a un deudor siempre habrá un acreedor, inmediatamente salta a la vista la "bilateralidad" de las obligaciones jurídicas, lo cual es indispensable, pues de no ser así, esto es, al faltar uno de los sujetos de esta relación, sencillamente no existirá la obligación. Y no debemos confundir esta

afirmación, con la posible indeterminación de alguno de los sujetos de la obligación, esto es, con aquellos casos que aún existiendo la obligación, no se conozca a su acreedor o al deudor, como por ejemplo en la oferta de un producto o servicio al público en donde el vendedor se obliga a vender tal producto o servicio en determinado precio y esta obligación nace desde que dicha oferta se hace, sin conocerse aún al comprador que puede ser cualquier persona, pero que al presentarse ante el vendedor a comprar el bien o servicio ofertado, en ese momento ya se conoce su identidad.

Para el caso que nos ocupa, debemos enfocar el estudio de los sujetos de la obligación, a aquellas hipótesis relativas a los contratos de crédito que son los que interesan a este trabajo; en ellos normalmente se conoce al deudor u obligado y al acreedor o derecho, razón por la cual se dice que hay "bilateralidad". De igual forma, en tales contratos existen regularmente provechos y cargas recíprocas para las partes, por lo que se infiere que son onerosos. Y por último se supone que en los multimencionados contratos, se determinan de antemano las prestaciones o los provechos que a cada parte corresponde, por lo que se dice que los mismos son "conmutativos". Cuando un contrato llena estos requisitos, se dice que es un contrato "sinalagmático".

Al final entonces, de toda obligación derivada de un contrato sinalagmático, habrá dos sujetos: el deudor que resulta ser el sujeto que tiene el deber de prestar el hecho indicado en el contrato y, el acreedor, que resulta ser el sujeto que tiene facultad para exigir del deudor la prestación del hecho comprometido.

IV.1.2 El objeto de la obligación.

En forma genérica, bien podríamos decir que todo lo que el hombre física y jurídicamente puede hacer, puede ser objeto de una obligación. Al atender el concepto de obligación antes transcrito, de ella se advierte que, en cuanto al objeto, éste consistirá siempre en una "prestación". Pero de acuerdo a la ley, toda prestación objeto de una obligación siempre será en el sentido de dar, hacer o no hacer determinada cosa o conducta.

Pero estando este trabajo encaminado a las acciones bancarias relativas al cobro de sus créditos, tenemos entonces que en relación a ellas siempre serán obligaciones de pago, cuyo cumplimiento el banco exija, las cuales caen dentro de las obligaciones de "dar", razón por la cual sólo este tipo de obligaciones analizaremos.

IV.1.3 De las obligaciones de pago.

Normalmente las acciones de los bancos, son tendientes a obtener el pago de sus créditos, lo cual nos obliga a estudiar lo relativo a este tipo de obligación. Sin embargo ni la Ley de Instituciones de Crédito ni la legislación mercantil indican específicamente las reglas sobre el pago o cumplimiento de las obligaciones contractuales, entonces se hace menester acudir a la legislación supletoria civil.

Al respecto, el Código Civil Federal, en sus artículos del 2062 al 2103, establece en forma pormenorizada las reglas del pago, que en todo caso serán aplicables a los contratos mercantiles. El pago como antes se dijo, es una especie de obligación del genero "dar", según lo dispone así el artículo 2011, fracción III del Código en cita, que dice:

"Art. 2011.- La prestación de cosa puede consistir:

III. En la restitución de cosa ajena o pago de cosa debida".

Cumplimentando esta disposición, el artículo 2062 del Código Civil Federal, indica:

"Art. 2062.- Pago o cumplimiento es la entrega de la cosa o cantidad debida o la prestación del servicio que se hubiere prometido".

De especial relevancia resultan las disposiciones transcritas para comprender hasta donde debe alcanzar jurídicamente la obligación de pago. El Código Civil regula las obligaciones de pago, bajo tres tipos: La primera, entregando la cosa cierta objeto de la obligación y no otra, aunque sea de mayor valor (art. 2012); la segunda, la obligación de dar cosa cierta, corresponde también la de entregar sus accesorios (art. 2013) y; la tercera, cuando no se ha señalado la calidad de la cosa, cumple el deudor entregando una de mediana calidad (art. 2016).

IV.1.4 De la forma de pago.

El artículo 359 del Código de Comercio establece:

“Artículo 359.- Consistiendo el préstamo en dinero pagara el deudor devolviendo una cantidad igual a la recibida conforme a la ley monetaria vigente a la república al tiempo de hacerse el pago, sin que esta prescripción sea renunciable si se pacta la especie de moneda, siendo extranjera, en que se ha de hacer el pago, la alteración que experimente en valor será en daño o beneficio del prestador.

En los préstamos de títulos o valores pagara el deudor devolviendo otros tantos de la misma clase o idénticas condiciones o sus equivalentes, si aquellos se hubieren extinguido, salvo pacto en contrario.

Si los préstamos fueren en especie deberá el deudor devolver, a no mediar pacto en distinto sentido, igual cantidad en la misma especie y calidad o su equivalente en metálico si se hubiese extinguido la especie debida”.

De este precepto se infiere que la obligación de pago, siempre deberá cumplirse entregando la cosa cuya especie se ha prestado. Así, si el préstamo fue en dinero, habrá que pagar dinero, o si consistió en algún bien determinado, habrá que devolver el mismo u otro de la misma especie, pues aún cuando lo que se pague pueda ser de mejor valor, el acreedor no está obligado a recibirlo.

IV.1.5 Efectos del incumplimiento de los créditos.

Ni la Ley de Instituciones de Crédito, ni la legislación mercantil, especifican las consecuencias legales del incumplimiento de la obligación de pago, por lo que una vez más debemos acudir a la supletoriedad de la legislación civil.

El artículo 2107 del Código Civil Federal, al respecto establece:

“Artículo 2107.- La responsabilidad de que se trata en este título, además de importar la devolución de la cosa o su precio, o la de entre ambos, en su caso, importará la reparación de los daños y la indemnización de los perjuicios”.

De este precepto legal se hacen importantes deducciones, como son: Que por virtud del incumplimiento de una obligación, el acreedor de la misma puede resentir “daños” en su patrimonio; que por virtud de tal incumplimiento, también puede sufrir perjuicios; que en todo caso, dichos daños y perjuicios, para que haya responsabilidad del deudor incumplidor de indemnizarlos, deben provenir directamente del incumplimiento

de sus obligaciones y, por último, que además del pago de esos daños y perjuicios el obligado debe restituir la cosa, su precio o la de entre ambos, según sea el caso.

De estas deducciones podemos obtener, a su vez, una principal, que bien puede consistir en que: "todo aquel que incumpla con sus obligaciones deberá pagar a su contrario los daños y perjuicios que esto le haya ocasionado, sin perjuicio de restituir la cosa, su precio o cumplir la obligación, lo cual queda a elección del acreedor".

Esta disposición, que en principio representa una fórmula draconiana, necesariamente tiene su razón de ser, esto es, siempre habrá un motivo de incumplimiento, razón por la cual amerita analizar los motivos que el obligado tiene para cumplir con una obligación, vélgase la redundancia, tuvo para no cumplirla, cuenta habida que, como adelante veremos, habrá casos en que la rígida fórmula legal de que todo aquel que incumpla con sus obligaciones debe pagar los daños y perjuicios causados encuentra excepciones.

En efecto, todo incumplimiento de obligaciones, forzosamente debe ser atribuible a cualesquiera de las dos circunstancias siguientes. La primera que como enseguida veremos, es la que realmente constituye la "mora", que es la voluntad del obligado para incumplir unilateralmente con sus obligaciones; dentro de esta circunstancia, se toman en cuenta también la impericia, negligencia, imprudencia, etc., que en todo caso representa "culpa" en dicho incumplimiento. Y la segunda viene a ser la imposibilidad del obligado para cumplir con sus obligaciones, aun después de haber decidido por todos los medios posibles cumplir con las mismas, lo cual, como también se verá, constituye el llamado "caso fortuito o fuerza mayor", que será entonces diferente a la "mora". Conviene analizar por separado cada una de estas figuras jurídicas:

A). La Mora.- Consideramos que el concepto más preciso de la mora es el que otorga el maestro Rojina Villegas, en su obra intitulada "Derecho Civil Mexicano", página 292, cuando dice: "La mora, es el injusto retardo en el cumplimiento de una obligación". Y sigue diciendo: "no todo retardo en el pago hace incurrir en mora al deudor, pues puede existir causa justificada para no cumplir puntualmente una deuda. Por tanto se dice que el deudor incurre en mora cuando injustificadamente no cumple en forma puntual su obligación que ya se hizo exigible".

B). La Culpa.- Desde el punto de vista contractual, es "todo acto contrario a la ley o a las buenas costumbres que perjudica a otro". La culpa, en sentido amplio, conlleva al dolo y al delito y, en sentido estricto, se refiere a la "falta de diligencia".

En el derecho civil, la culpa equivale a la falta de diligencia, ya sea por un acto o una omisión. A su vez por "diligencia", (que es el género) debemos entender: el deber general de las personas de actuar o no actuar en el sentido de no causar un daño o perjuicio a las otras personas, para lo cual deben usar todo lo posible a su alcance.

Pero dentro de la diligencia, encontramos diversas especies de comportamiento prohibido, como son: La negligencia (que es: no poner los medios posibles antes dichos sin intención de perjudicar), la custodia (que es una forma especial de diligencia que se refiere al cuidado que debe ponerse para la conservación de una cosa ajena).

C). El caso fortuito.- Apegándonos a la definición del caso fortuito que expresa Rojina Villegas en su obra "Derecho Civil Mexicano", pagina 361, tenemos que el "caso fortuito": es el acontecimiento natural inevitable, previsible o imprevisible, que impide en forma absoluta el cumplimiento de la obligación.

De este concepto, que por cierto consideramos es el más adecuado, tenemos que el caso fortuito se refiere a "hechos naturales", que bien pueden ser previsible o imprevisible y que provocan el incumplimiento de la obligación. En este aspecto entonces, y por provenir el hecho causante del incumplimiento de la propia naturaleza (terremotos, ciclones, pestes, etc.) estaremos frente a una imposibilidad física insuperable para cumplir la obligación.

D). Fuerza mayor.- De igual forma acogemos la definición del maestro Rojina Villegas en su obra antes dicha (pagina 361) sobre la fuerza mayor, que significa: El hecho del hombre, previsible o imprevisible, pero inevitable, que impide también la forma absoluta del cumplimiento de la obligación.

Este concepto, que también consideramos el más adecuado, ya no se refiere a hechos naturales, sino a "hechos humanos" que en todo caso producen el incumplimiento de la obligación, ya sea material (la guerra, la huelga por causas ajenas al deudor, etc.) o jurídica (por ejemplo, por cambio de leyes que ahora prohíban realizar los hechos en que consiste la obligación).

Por otra parte, volviendo al tema que nos ocupa, que es el del incumplimiento de la obligación de pago, podemos considerar que todo deudor que incumple con sus obligaciones que contrajo en el contrato o en cualquier título de crédito, se presume que lo hace por culpa, a menos que demuestre que tal incumplimiento fue por caso fortuito o fuerza mayor. Así entonces, el deudor incumplido tendrá siempre la carga de la prueba de su justificación para no cumplir, por lo que el acreedor, no tendrá la obligación de acreditar que el incumplimiento fue por dolo, negligencia, etc.

La consecuencia general de la falta de pago, es que el título de crédito se convierte en la prueba irrefutable del incumplimiento de una deuda, es decir, el deudor se sitúa en un estado de claro incumplimiento, por lo que el acreedor puede acudir ante los órganos jurisdiccionales, para solicitar que la deuda le sea pagada a la brevedad.

IV.2 De la vía en que los bancos podrán ejercitar sus acciones.

Si consideramos que los bancos son comerciantes especiales y por ende se rigen por una ley especial, que es la Ley de Instituciones de Crédito, y que si bien esta ley regula taxativamente las operaciones, actividades, contratos, etc., que los bancos sólo podrán realizar, no regula en cambio las acciones y las vías que los mismos deberán utilizar para hacer efectivos sus derechos, como bien lo hacían las leyes especiales de los bancos, anteriores a la actual Ley de Instituciones de Crédito. Esta, solo indica al respecto que los contratos de crédito junto con los estados de cuenta del contador autorizado del banco, harán título ejecutivo (artículo 68) y que cualquiera que sea el juicio escogido por el banco, no perderá la garantía real que en su favor se hubiese entregado (artículo 72); es todo lo que en materia procedimental indica la Ley de Instituciones de Crédito vigente, sin que se encuentre en ella alguna otra disposición en materia de procedimientos judiciales.

Sin embargo, ninguna disposición especial en este sentido era necesaria para que los bancos eligieran válida y legalmente la vía judicial que quisieran para demandar a sus deudores pues el artículo 1050 del Código de Comercio establece:

"Artículo 1050.- Cuando conforme a las disposiciones mercantiles, para una de las partes que intervienen en un acto, éste tenga naturaleza comercial y para la otra

tenga naturaleza civil, la controversia que del mismo se derive se regirá conforme a las leyes mercantiles”.

Por virtud de este ordenamiento, es claro que en materia de bancos, desaparecieron los juicios civiles, sencillamente porque los actos de los bancos, son actos de comercio, según se advierte así en la fracción XIV, del artículo 75, del mismo Código de Comercio, sin importar que el particular contratante haya celebrado el contrato de crédito como un acto meramente civil, no mercantil, y sin importar siquiera que las garantías del contrato sean eminentemente civiles, como bien puede ser la “hipoteca”, contrato de garantía este que en todo caso, es accesorio del contrato de crédito y sólo debe realizarse cuando este último contrato se ha declarado válido y no se haya cumplido en sus términos por el deudor.

Así entonces, es claro que la intención del legislador mercantil era muy concreta: regular bajo las leyes mercantiles a todo procedimiento contencioso relativo a los actos comerciales, aun cuando solo uno de los contratos lo hubiere realizado en calidad de comerciante, sin perjuicio, claro está, de subsanar las deficiencias o lagunas que en las leyes mercantiles hubiese respecto a los derechos y obligaciones de las partes y a la regulación de los procedimientos, con las normas aplicables al derecho civil federal y las procedimentales del derecho común de los estados, según se indica en el artículo 1054 de dicho Código de Comercio.

IV. 2.1 Los procedimientos mercantiles.

Pues bien una vez que ha quedado claro que las acciones de los bancos tendientes a hacer efectivos sus créditos, por provenir éstos de actos meramente comerciales, deben hacerse valer mediante los juicios mercantiles, corresponde ahora deducir cuales son éstos.

De acuerdo a los artículos del 1049 al 1055, los cuales están insertos en el capítulo “Del Procedimiento Especial Mercantil”, del Código de Comercio, bien podemos deducir que dicho código establece cuatro tipos de juicios o procedimientos contenciosos comerciales, que son: El Procedimiento Convencional, El Arbitral, El Juicio Ordinario Mercantil y el Ejecutivo Mercantil. Pero además de estos, bien podemos considerar otro tipo de procedimientos mercantiles que aunque no están

previstos y regulados en el Código de Comercio, si se encuentran considerados en otras leyes mercantiles y siendo estas leyes pertenecientes a la legislación mercantil, deben aplicarse supletoriamente a las actividades y acciones de los bancos, según se ordena así en el artículo 6 de la Ley de Instituciones de Crédito. Así entonces para dirimir las acciones de los bancos, habrá procedimientos o juicios generales y especiales, previstos en el Código de Comercio o en otras leyes mercantiles.

IV.3 La adjudicación judicial y la dación en pago, como forma de pago de los créditos.

Como hemos expuesto anteriormente el incumplimiento de las obligaciones, le otorga al acreedor el derecho de acudir ante los órganos jurisdiccionales a solicitar la ejecución forzada de la prestación, con el equivalente de obtenerla a través del remate en pública almoneda o en su caso la adjudicación de bienes. Por lo anterior podemos establecer que la adjudicación es un acto jurisdiccional realizado en favor del acreedor, mediante el cual se le otorga el derecho de propiedad de un bien o conjunto de bienes objeto de la ejecución. Se pronuncia en las subastas o almonedas judiciales ante la ausencia de postores.

Esta adjudicación o entrega de bienes que se hace al acreedor para cubrir su crédito con el valor de aquéllos, puede verificarse en pago, en parte de pago o en pretoria como decía Vicente y Caravantes,³⁴ cuando se entregaba su posesión al acreedor para que se cobrara su crédito con sus productos o rentas.

La adjudicación judicial tiene su fundamento en los artículos 1412 del Código de Comercio, 582 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y 477 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los cuales se transcriben a continuación:

“Art. 1412. No habiéndose presentado postor a los bienes, el acreedor podrá pedir la adjudicación de ellos por el precio que para subastarlos se le haya fijado en la última almoneda”.

“Art. 582. No habiendo postor quedará al arbitrio del ejecutante pedir en el momento de la diligencia, que se le adjudiquen los bienes por el precio del avalúo que sirvió de

³⁴ Citado por Becerra Bautista José. El Proceso Civil en México Editorial Porrúa México 1984, pág. 364.

base para el remate, o que se saquen de nuevo a pública subasta, con rebaja del veinte por ciento de la tasación”.

“Art. 477. En cualquiera almoneda en que no hubiera postura legal, el ejecutante tiene derecho de pedir la adjudicación, por las dos terceras partes del precio en que en ella haya servido de base para el remate. La resolución relativa es apelable en ambos efectos”.

En concordancia con los anteriores preceptos la Suprema Corte de Justicia ha emitido las siguientes jurisprudencias:

REMATE DE BIENES INMUEBLES. LA SOLICITUD DE LA ADJUDICACIÓN POR PARTE DEL EJECUTANTE, DEBE HACERSE EN LA DILIGENCIA DE REMATE, Y NO EN FECHA POSTERIOR.

Tratándose del remate de bienes inmuebles, el Código de Comercio en el artículo 1412, sólo determina que si no se presentara algún postor, el acreedor podrá pedir la adjudicación en el precio que ahí mismo se indica;...

Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo IX. Tesis VI1º.12C, pagina 605.

REMATES. ADJUDICACIÓN DE BIENES AL EJECUTANTE EN LA PRIMERA ALMONEDA.

El artículo 1412 del Código de Comercio dispone que a falta de postores, el acreedor podrá pedir la adjudicación de los bienes por el precio que para subastarlos se les haya fijado en la última almoneda, ...

Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VI. Tesis III.1º.C.48C, pagina 727.

REMATES, EL ARTÍCULO 584 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, NO ES SUPLETORIO DEL CÓDIGO DE COMERCIO TRATÁNDOSE DE.

De conformidad con los artículos 1411 y 1412 del Código de Comercio, el remate de los bienes se hará en publica almoneda y al mejor postor conforme a derecho, y si éste no se presenta, el acreedor podrá pedir la adjudicación de los bienes por el precio que en la última almoneda se haya fijado....

Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo V. Tesis I.7ºC.9C, pagina 278.

REMATE, ADJUDICACIÓN DE BIENES EN EL, EN MATERIA MERCANTIL.

Según el artículo 1412 del Código de Comercio, no habiéndose presentado postura a los bienes sujetos a remate, el acreedor podrá pedir la adjudicación de ellos por avalúo que para subastarlos se les haya fijado en la última almoneda;...

Séptima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Parte 30 sexta, página 59.

En consecuencia de lo anterior se afirma que un requisito indispensable para la validez de la figura procesal de "adjudicación" es la "ausencia de postores". Asimismo es necesario señalar que la adjudicación de bienes se realiza en base a una petición expresa del ejecutante, por lo tanto es una facultad potestativa, en virtud de que no es forzoso que en un juicio se tengan que adjudicar bienes, como forma única de recuperar adeudos, ya que estos bienes son susceptibles de enajenarse en subastas posteriores.

Por otra parte es necesario aclarar, que no se debe confundir el sentido literal de la palabra "adjudicación" que de manera general significa conferir o asignar una cosa a alguien, con la de su sentido jurídico como figura procesal, que es la entrega de bienes que se hace al acreedor para cubrirle un adeudo con el valor de aquéllos, por la ausencia de postores en un remate. Esta aclaración se hace considerando que en un remate pueden darse dos situaciones:

- A). La adquisición de bienes a favor de postores en pública almoneda, la cual es semejante a una compraventa.
- B). La adjudicación de bienes al ejecutante o acreedor, por ausencia de postores.

Por lo que se refiere al acto procesal señalado en el inciso "A", en ocasiones se le menciona como una adjudicación a favor de los postores, lo cual es cierto en el sentido literal de la palabra, pero su sentido jurídico es la entrega de bienes al postor, por haberlos adquirido en una venta judicial. Este acto procesal se encuentra regulado por los artículos 1410 y 1411 del Código de Comercio, que dicen:

"Art. 1410. A virtud de la sentencia de remate se procederá a la venta de los bienes secuestrados, previo avalúo hecho por dos corredores o peritos y un tercero en caso de discordia, nombrados aquéllos por las partes y éste por el juez".

"Art. 1411. Presentado el avalúo y notificadas las partes para que concurran al juzgado a imponerse de aquél, se anunciará en la forma legal la venta de los bienes,

por tres veces, dentro de tres días, si fuesen muebles, y dentro de nueve si fuesen raíces, rematándose en seguida en pública almoneda y al mejor postor conforme a derecho".

Cabe mencionar que por almoneda debe entenderse: la venta de bienes en pública subasta que se hace entre los asistentes al acto (postores), con la entrega de bienes al que ofrece mayor precio.

Sobre el particular la Suprema Corte de Justicia ha sentado la siguiente tesis jurisprudencial:

COMPRAVENTAS, FECHA DEL NACIMIENTO DEL CRÉDITO FISCAL CON MOTIVO DE.

De acuerdo con el artículo 2323 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, las ventas judiciales se rigen por las disposiciones de la compraventa general, considerándose esta perfecta y obligatoria desde que se conviene sobre la cosa y su precio (art. 2249 C.C. cit.), pues aunque se requiera consignar la de un inmueble, por su valor, en escritura pública (art. 2320 C.C. cit.), esto no implica sino la satisfacción de una formalidad (art. 2316 C.C. cit.) e inclusive la parte interesada tiene el derecho de exigir que se de al contrato, que naturalmente ya existe, la forma legal correspondiente (art. 1833 C.C. cit.)....

Sexta Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Volumen LXXX, Tercera Parte, pagina 16.

Con lo anterior queda demostrado que las ventas, subastas o almonedas judiciales son compraventas, por las cuales la entrega de los bienes se hace al mejor postor, en donde a la palabra adjudicación debe dársele su sentido literal.

También es importante señalar que el artículo 575 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece que:

"El ejecutante podrá tomar parte en la subasta y mejorar las posturas que se hicieren, sin necesidad de consignar el depósito prevenido en el artículo anterior".

Sobre el particular es pertinente aclarar que en este caso, el ejecutante se convierte en un postor más, al hacer esto se despoja de su calidad de acreedor para convertirse en comprador, esto es, ya no tiene interés jurídico de recuperar un adeudo, sino el de adquirir un bien mueble o inmueble, contraviniendo con esto la

finalidad de la operación de crédito que celebró con el deudor demandado, en el sentido de que si el préstamo fue en dinero, habrá que pagar o recuperar dinero, o si consistió en algún bien determinado, habrá que devolver el mismo u otro de la misma especie.

En virtud a lo anterior podemos establecer que dentro de la figura procesal de la "adjudicación" no se encuentra contemplado el supuesto a que se refiere el precepto legal citado.

Por otra parte la dación en pago es un convenio en virtud del cual un acreedor acepta recibir de su deudor, por pago de su crédito, un objeto diverso del que se le debe.

Al respecto el artículo 2063 del Código Civil Federal, establece:

"Artículo 2063.- El deudor puede ceder sus bienes a los acreedores en pago de sus deudas, esta cesión, salvo pacto en contrario, solo libera a aquel de la responsabilidad por el importe líquido de los bienes cedidos, los convenios que sobre el efecto de la cesión se celebren entre el deudor y sus acreedores se sujetarán a lo dispuesto en el título relativo a la concurrencia y prelación de los créditos".

Se estima que la naturaleza de esta figura, es la de una simple forma de pago, ya que en virtud de un convenio entre acreedor y deudor, aquel consiente en recibir un objeto diverso del debido sin que ello implique la creación de una nueva obligación.

Elementos de la dación en pago:

- A).- Existencia de un derecho de crédito.
- B).- Ofrecimiento del deudor de cumplir su obligación con un objeto diferente del debido.
- C).- Aceptación del acreedor de ese cambio de objeto.
- D).- Que el objeto que se entrega a cambio, sea formalmente dado en pago.

CAPITULO V

RÉGIMEN DE PROPIEDAD DE INMUEBLES DE LOS BANCOS.

V.1 Régimen de adquisición de inmuebles.

Los bienes raíces propiedad de las instituciones bancarias, tiene a mi modo de ver tres variantes:

- A). Los inmuebles destinados para sus oficinas y dependencias .
- B). Los bienes raíces propiedad de los fideicomisos que administran, a través de sus áreas o departamentos fiduciarios.
- C). Los inmuebles adquiridos mediante dación en pago o por adjudicación judicial.

A continuación abundaremos sobre cada uno de estos casos.

V.2 Inmuebles destinados para oficinas y dependencias.

Para llegar a una mayor comprensión de este tema es conveniente mencionar que los principales antecedentes legales que establecieron con precisión cuales son los bienes raíces indispensables para el objeto directo de las sociedades y las corporaciones, son los artículos 8 y 25 de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, promulgada el 25 de junio de 1856, mismas que disponían lo siguiente:

"Artículo 8º. Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aun cuando se arriende alguna parte no separada de ellos, como. los conventos, palacios episcopales o municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia. Como parte de cada uno de dichos edificios, podrá comprenderse en esta excepción una casa que esté unida a ellos, y la habiten por razón de oficio los que sirven al objeto de la institución, como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas. De las propiedades pertenecientes a los Ayuntamientos exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan".

"Artículo 25. Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para

adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que expresa el artículo 8º, respecto de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”.

Posteriormente en la Constitución del 5 de febrero de 1857, en el segundo párrafo del artículo 27, se elevaron a la categoría constitucional, los postulados esenciales de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, con lo cual quedó definitivamente establecido la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales sobre ellos, salvo los edificios destinados al servicio u objeto de la institución; el citado artículo decía:

“Artículo 27...

“Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata o directamente al servicio u objeto de la institución”.

En la Constitución de 1917, los legisladores, estimaron conveniente continuar limitando la capacidad de las corporaciones civiles para adquirir bienes raíces, lo cual lo hicieron extensivo a los bancos, permitiendo que únicamente tuvieran en propiedad los necesarios inmediata o directamente para el objeto de la institución.

Así en base a este criterio el artículo 27, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente señala:

“Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración mas bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo”.

Acorde con lo anterior, la Ley de Instituciones de Crédito en sus artículo 46 fracción XXIII, confirma la restricción constitucional impuesta a los bancos para adquirir solo los bienes raíces necesarios para su objeto directo, dicho artículo señala:

“Artículo 46.- Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

XXIII.- Adquirir los bienes muebles o inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda;"

Es obvio entonces que por mandato constitucional (art. 27, fracc. V), y por disposición de la Ley de Instituciones de Crédito (art. 46, fracc. XXIII) los bancos deben destinar los inmuebles que adquieren con el único propósito de establecer en ellos sus oficinas, dependencias, sucursales, representaciones, almacenes, etc., pues de otra manera, se transgredirían los ordenamientos legales citados.

Por otra parte es importante señalar que la adquisición de los bienes inmuebles que si pueden tener en propiedad los bancos, esto es, los que se vayan a destinar a la realización de su objeto directo, están sujetos a ciertas reglas muy específicas, como son:

- A). No podrán ser adquiridos con recursos provenientes de sus pasivos.
- B). Esas adquisiciones no deberán exceder el 60 % del capital pagado y reservas de capital de las instituciones de crédito.

Lo anterior en virtud de que así lo establecen la fracción XIII del artículo 106 y la primera fracción del artículo 55 de la Ley de Instituciones de Crédito, que a continuación se transcriben:

"Art. 106.- A las instituciones de crédito les estará prohibido:...

XIII. Adquirir con recursos provenientes de sus pasivos, títulos, valores o bienes de los señalados en las fracciones I y III del artículo 55 de esta ley. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá autorizar excepciones, mediante reglas de carácter general.

Cuando una institución de crédito reciba en pago de adeudos o por adjudicación en remate dentro de juicios relacionados con créditos a su favor, títulos o valores, que no deba conservar en su activo, así como los bienes o derechos de los señalados en esta fracción, deberá sujetarse a las disposiciones de carácter general que establezca la Comisión Nacional Bancaria".

"Art. 55.- Las inversiones con cargo al capital pagado y reservas de capital de las instituciones de crédito, se sujetarán a las siguientes reglas:

- I. No excederá del sesenta por ciento del capital pagado y reservas del capital el importe de las inversiones en mobiliario, en inmuebles o en derechos reales que no

sean de garantía, más el importe de las inversiones en el capital de las sociedades a que se refiere el artículo 88 de esta ley”.

De la lectura de los preceptos transcritos, se observa que los bancos no podrán adquirir sus inmuebles, con los valores provenientes de sus operaciones pasivas, esto es, con los recursos que capte del público inversionista o ahorrador.

Asimismo se desprende que el importe de las inversiones de inmuebles y derechos reales, no excederá de un determinado porcentaje respecto al capital pagado y reservas de capital, mismo que puede ser hasta del 60%, pero al hablar de inversiones, la ley no aclara, ni determina la calidad jurídica mediante la cual detentarán las instituciones sus inmuebles, por lo que estimamos que si se trata de inversiones de capital pagado y reservas de capital, creemos debe ser a título de propietario, o mediante algún acto jurídico que configure esa calidad (como por ejemplo, el de ser tenedor de certificados de participación inmobiliaria, que de a la institución el uso y disfrute del local para su oficinas, y además de una parte alícuota del precio de venta).

Por otra parte es importante señalar la existencia de las inmobiliarias bancarias, que son sociedades que contratan o prestan servicios conexos a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares. El origen de estas sociedades derivó de la idea de organizar sociedades anónimas inmobiliarias que serían propietarias de los inmuebles que los bancos requerían para el cumplimiento de su objeto directo, en lugar de invertir ellos directamente parte de su capital pagado y reservas de capital, en la adquisición de estos bienes raíces.

Es necesario precisar que las inmobiliarias bancarias tienen por objeto ser propietarias y/o administradoras exclusivamente de los inmuebles que los bancos utilizan como oficinas, dependencias, almacenes, sucursales, etc.

V.3 Los bienes raíces propiedad de fideicomisos.

Mención aparte merece la actuación de las áreas o departamentos fiduciarios de los bancos, que adquieren inmuebles en nombre y cumplimiento a los fines de los fideicomisos en los que participan, mismos que configuran lo que el uso bancario y la teoría han denominado “propiedad fiduciaria”. Consideramos que ello es lícito en

virtud de que los inmuebles que se adquieren bajo ese concepto, no son propiedad de los bancos sino del fideicomiso y se adquieren o se aportan para realizar un fin previsto en el contrato de fideicomiso.

V.4 La adquisición de inmuebles mediante dación en pago o por adjudicación judicial.

Es del dominio público que las instituciones de crédito, han adquirido y siguen adquiriendo a título de propietarios, un gran número de bienes raíces, que por sus características físicas, no son susceptibles de ser utilizados para las funciones de la banca y crédito, como son: casas y departamentos para uso habitacional, naves y bodegas industriales y comerciales, terrenos agrícolas, industriales y comerciales, etc., los cuales han sido obtenidos mediante dación en pago o por adjudicación en juicio por el incumplimiento de las obligaciones pecuniarias de sus acreditados. Dichos bienes son registrados en la contabilidad de los bancos como activos, y tienen como finalidad el de comercializarse, para de esta forma recuperar el monto de los créditos otorgados que no fueron cubiertos por los deudores.

Derivado de lo anterior considero que la adquisición, administración y venta de estos inmuebles es violatoria a lo previsto en la fracción V del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la fracción XXIII del artículo 46 y la fracción XI del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, y en algunos casos cuando el valor total de estos bienes supera el 60% del capital pagado y reservas de capital de cada banco, se transgrede también lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley de Instituciones de Crédito.

V.5 La inconstitucionalidad de la fracción XIII del artículo 106, de la Ley de Instituciones de Crédito.

En nuestro derecho positivo, la capacidad de las instituciones bancarias para adquirir bienes raíces, esta limitada a aquellos inmuebles que les sean indispensables para realizar el servicio de banca y crédito, como son los edificios y departamentos adecuados para establecer oficinas, locales para sucursales, bodegas para su mobiliario, estacionamientos para su parque vehicular, etcétera. Esta situación tiene

su fundamento en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su fracción quinta dice: "Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo".

Acorde con esta norma constitucional, la fracción XXIII del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, refiriéndose a las únicas operaciones que pueden realizar los bancos, establece:

"Art. 46.- Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:
XXIII. Adquirir los bienes muebles o inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda".

Por otra parte la fracción XII del artículo 46 y la fracción XI del artículo 106 de la Ley de Instituciones de crédito, establecen claramente que a los bancos les esta prohibido comerciar con mercancías de cualquier clase, exceptuando las operaciones con oro, plata y divisas, lo que nos lleva a concluir, que la venta de los inmuebles recibidos en pago o adjudicados por los bancos es ilegal, ya que contraviene lo dispuesto en estos artículos, los cuales se reproducen a continuación:

"Art. 46.- Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:...

XII. Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisa, incluyendo reportos sobre estas últimas".

"Art. 106.- A las instituciones de crédito les estará prohibido:...

XI. Comerciar con mercancías de cualquier clase, excepto las operaciones con oro, plata y divisas que puedan realizar en los términos de la presente ley y de la Ley Orgánica del Banco de México".

Sin embargo los bancos han adquirido y siguen adquiriendo, diversos inmuebles mediante adjudicación judicial o por dación en pago de adeudos de sus acreditados, con la finalidad de venderlos posteriormente.

Cabe señalar que estas ventas, la mayoría de las veces las realizan los bancos, en montos mayores a los adeudos que tienen registrados en su contabilidad,

desarrollando con esto una actividad de especulación que no es acorde con los fines de su instituto y obteniendo con esto un lucro indebido.

No obstante lo anterior, la adquisición, administración y venta de estos bienes raíces, son justificadas por las autoridades judiciales, administrativas y por los propios bancos, aplicando ilegalmente lo establecido en el segundo párrafo de la fracción XIII, del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, que dice:

“Cuando una institución de crédito reciba en pago de adeudos o por adjudicación en remate dentro de juicios relacionados con créditos a su favor, títulos o valores que no deba conservar en su activo, así como bienes o derechos de los señalados en esta fracción, deberá sujetarse a las disposiciones de carácter general que establezca la Comisión Nacional Bancaria”.

De la lectura y análisis de este párrafo, se concluye que se trata de una norma inconstitucional, temeraria, imprecisa, contradictoria e irregular, estas aseveraciones se hacen en base a los siguientes criterios:

A). Es inconstitucional, por que al señalar que las “instituciones de crédito reciban en pago o por adjudicación títulos, valores, bienes y derechos que no deba conservar en su activo”, justifica que los bancos adquieran bienes que no son necesarios para su objeto directo, los cuales les esta prohibido recibir, por lo tanto su texto es contrario a lo establecido en la fracción V del artículo 27 constitucional, considerando que esta es una norma suprema, debe imperar respecto de cualquier otra.

En virtud de que el sentido o espíritu de esta norma constitucional es evitar que los bancos acumulen y concentren bienes raíces en detrimento de la soberanía nacional, del desarrollo económico del país y de la distribución de la riqueza entre los nacionales; de no permitir que a los deudores se les despoje de sus bienes, a través de procedimientos ventajosos, así como impedir que esas instituciones realicen operaciones que las desvinculen de su finalidad, motivados por un interés monopolico y especulativo. Los bancos no pueden recibir inmuebles mediante adjudicación judicial o dación en pago, a menos que estos bienes los destinen para sus oficinas y dependencias.

B). Es una norma temeraria, por que carece de causa o fundamento legal alguno, asimismo no se relaciona o concuerda con ninguna otra norma jurídica.

- C). Es imprecisa por que no expresa con exactitud y precisión los siguientes términos:
- a). No describe cuales son los "títulos, valores, bienes y derechos" a que hace referencia; nos remite al primer párrafo del mismo artículo, el cual nos dirige al artículo 55 de esa ley.
 - b). No establece con claridad como es, que a los bancos se les permite "recibir títulos, valores, bienes y derechos", que la misma norma reconoce que esta prohibido que los conserve en su activos.
 - c). No determina, ni especifica cuales son las "disposiciones de carácter general", establecidas por la Comisión Nacional Bancaria.
- D). Es contradictoria, por que, por una parte afirma que los bancos pueden recibir títulos, valores, bienes o derechos por pago de adeudos o por adjudicación judicial y enseguida niega que los bancos puedan conservar en su activos estos valores, títulos, bienes o derechos.
- E). Es irregular por que carece de una técnica legislativa, ya que se encuentra ubicada dentro del capítulo correspondiente a "las prohibiciones" de la Ley de Instituciones de Crédito. Considerando que esta norma es de tipo operativo, debería en todo caso estar en el capítulo denominado "de las operaciones" de la ley en comento.

V.6 Reglamentación de la Comisión Nacional Bancaria.

La Comisión Nacional Bancaria, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, que tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

La Comisión Nacional Bancaria ha expedido diversas circulares, mediante las cuales ha instruido a las instituciones de crédito, sobre el tratamiento contable que debe darse a los bienes muebles e inmuebles que reciban en pago o por adjudicación judicial.

La expedición de estas circulares se justifica indebidamente, en lo que establece el último párrafo de la fracción XIII del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito.

A continuación se citan las circulares más relevantes:

A). Número de circular: 734. Fecha: 11 marzo 1977.

Asunto: Realización de bienes, valores y derechos adjudicados o recibidos en pago.- Se dan a conocer las reglas a que deberá someterse, respecto de los arts. 17 fracción XVI y 33 fracción VII y demás aplicables de la Ley Bancaria.

B). Número de circular: 809. Fecha: 26 noviembre 1979.

Asunto: Prórroga para enajenación de bienes adjudicados.- Se les comunica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha delegado en este organismo la facultad que se indica.

C). Número de circular: 1198. Fecha: 31 diciembre 1993.

Asunto: Bienes, valores y derechos adjudicados o recibidos en pago.- Disposiciones generales para su tratamiento contable.

D). Número de circular: 1231. Fecha: 16 enero 1995.

Asunto: Bienes, valores y derechos adquiridos por adjudicación o dación en pago.- Disposiciones generales a que se sujetará su registro y computo como inversiones de capital pagado y reservas de capital.

E). Número de circular: 1266. Fecha: 20 octubre 1995.

Asunto: Bienes, valores y derechos adquiridos por adjudicación o dación en pago.- Modificaciones a las disposiciones generales a que se sujetará su registro y cómputo.

F). Número de circular: 1340. Fecha: 23 diciembre 1996.

Asunto: Programa de beneficios adicionales a los deudores de créditos para vivienda.- Créditos para la adquisición de vivienda adjudicada o recibida como dación en pago.

G). Número de circular: 1358. Fecha: 22 abril 1997.

Asunto: Programa de beneficios adicionales a los deudores de créditos para vivienda.- Se concede prórroga a los plazos relacionados con el otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda adjudicada o recibida como dación en pago.

H). Número de circular: 1389. Fecha: 23 diciembre 1997.

Asunto: Programa de beneficios adicionales a los deudores de créditos para vivienda.- Se concede prórroga a los plazos relacionados con el otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda adjudicada o recibida como dación en pago.

I). Número de circular: 1450. Fecha: 26 octubre 1999.

Asunto: Bienes adjudicados o recibidos mediante dación en pago.- Disposiciones para el aprovechamiento de bienes inmuebles

De estas circulares las identificadas con las letras A, B, C, D, E, I, establecen reglas de carácter contable a las que deberán sujetarse los inmuebles adjudicados y recibidos en pago, por lo que se refiere a las señaladas con las letras F, G y H, reglamentan un programa específico de "créditos para la adquisición de vivienda adjudicada o recibida como dación en pago".

Es de interés para este trabajo referirnos solamente a la circular número 1450 del 26 de octubre de 1999, ya que a la fecha, es la única circular vigente, misma que se transcribe a continuación:

**"SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO"
COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES**

México D.F., a 26 de octubre de 1999.

CIRCULAR Núm. 1450

**"ASUNTO: BIENES ADJUDICADOS O RECIBIDOS MEDIANTE DACION EN PAGO.
Disposiciones para el aprovechamiento de bienes inmuebles".**

"A LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO:

"La Comisión Nacional Bancaria y de Valores con fundamento en los artículos 97, 99 y 106, fracción XIII, segundo párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito y 4, fracciones III y XXXVII, 16, fracción I y 19 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y"

"CONSIDERANDO"

"Que esas instituciones mantienen en sus activos bienes inmuebles adquiridos por adjudicación en remate dentro de procedimientos judiciales o mediante daciones en pago, relacionados con operaciones de crédito realizadas de conformidad con su

objeto, cuya inmovilización afecta sus resultados y provoca el deterioro físico de los mismos, y”

“Que el aprovechamiento temporal de los bienes inmuebles arriba mencionados, incentiva la realización de actividades productivas dentro de la economía y propicia su enajenación en forma paulatina y ordenada, evitando enajenaciones masivas que podrían afectar negativamente el precio de mercado de los inmuebles en general, ha tenido a bien expedir las siguientes disposiciones:”

“1. Aprovechamiento de bienes inmuebles adjudicados o recibidos mediante dación en pago”.

“1.1. Bienes inmuebles elegibles”.

“Las instituciones de crédito podrán celebrar contratos de arrendamiento y de arrendamiento financiero, respecto de los bienes inmuebles que a continuación se indican y hasta en tanto no lleven a cabo su enajenación”:

“1.1.1. Los adjudicados en remate dentro de juicios relacionados con créditos a su favor o bien, recibidos mediante dación en pago, que mantengan registrados como disponibles para su venta en la cuenta 1602. INMUEBLES ADJUDICADOS, subcuenta que corresponda”.

“1.1.2. Los que se encuentren fideicometidos en fideicomisos inmobiliarios, siempre que su afectación mantenga una relación directa con el pago de un crédito en favor de las instituciones y los respectivos derechos de fideicomisario se encuentren registrados en la cuenta 1602.- INMUEBLES ADJUDICADOS, subcuenta que corresponda”.

“1.1.3. Los que reciban mediante dación en pago por créditos a su favor, a través de sociedades inmobiliarias en cuyo capital social participe la institución, así como los bienes inmuebles adjudicados o recibidos mediante dación en pago que transmitan en propiedad a dichas sociedades”.

“1.2 Límites.

“Las instituciones de crédito al celebrar los contratos de arrendamiento y de arrendamiento financiero, sobre bienes inmuebles elegibles, observarán en su conjunto, los límites siguientes”:

"1.2.1. El 70 % (setenta por ciento) del valor de los adjudicados registrados en la institución al 30 de junio de 1998".

"1.2.2. El 70 % (setenta por ciento) del valor de los recibidos mediante dación en pago al 30 de junio de 1998".

"1.2.3. Hasta el 20 % (veinte por ciento) de los límites señalados en los numerales 1.2.1. y 1.2.2. anteriores, podrá integrarse con fincas rústicas".

"Para efectos de los porcentajes citados en los numerales 1.2.1. a 1.2.3. anteriores, se considerarán los bienes inmuebles que se encuentren incorporados a las "Bases para la venta de bienes inmuebles adjudicados o recibidos mediante dación en pago".

"En todo caso el valor de los bienes inmuebles elegibles que sean objeto de aprovechamiento conforme a la presente Circular, no podrá exceder del 2.5 % (dos punto cinco por ciento) del valor total de los activos de la institución al 31 de diciembre de 1996".

"En cumplimiento con lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 55 de la Ley de Instituciones de Crédito, los bienes inmuebles elegibles se computarán como parte de las inversiones con cargo al capital y reservas de capital de la institución de que se trate".

"2. Aprovechamiento de los bienes inmuebles elegibles".

"Las instituciones podrán conceder el uso de los bienes inmuebles elegibles a que se refiere el numeral 1.1 de la presente Circular, mediante contratos de arrendamiento o de arrendamiento financiero, estipulando en dichos contratos además de las cláusulas que son propias de la naturaleza de tales instrumentos, un plazo improrrogable acorde con los términos y condiciones que a continuación se indican".

"2.1. Contrato de arrendamiento".

"El arrendamiento no podrá exceder el plazo de 3 años tratándose de inmuebles urbanos, ni de 2 años en el caso de inmuebles rústicos".

"2.2. Contrato de arrendamiento con opción a compra".

"Las instituciones podrán estipular en los contratos de arrendamiento una opción de compra del bien inmueble de que se trate en favor del arrendatario, en cuyo caso el arrendamiento no podrá exceder el plazo de 6 años, debiendo pactar en la fecha de

celebración del mismo contrato, el precio de venta, el cual podrá estar denominado en unidades de inversión”.

“El ejercicio de la citada opción por parte del arrendatario se sujetará a las siguientes condiciones”:

“2.2.1. Que el arrendatario se encuentre al corriente en el pago de las rentas. En el evento de que el arrendatario decida ejercer el derecho de compra, el pago de las rentas se aplicará para cubrir los gastos de administración del inmueble y, en su caso, del enganche”.

“2.2.2. Que el arrendatario pague el enganche del bien inmueble. Al efecto, las partes pactarán la forma en que se cubrirá dicho enganche, siempre que el plazo para su pago no deberá ser mayor a la vigencia del contrato de arrendamiento respectivo”.

“2.3. Contrato de arrendamiento financiero”.

“El contrato de arrendamiento financiero deberá prever como opción terminal, la compra del bien inmueble a un precio inferior a su valor, quedando fijo dicho precio en la fecha de celebración del contrato y sujetando el arrendamiento financiero a un plazo no mayor de 6 años”.

“3. Destino de los ingresos”.

“Los ingresos que las instituciones obtengan por concepto del pago de las rentas y demás frutos que se generen por el aprovechamiento de los bienes inmuebles elegibles, durante la vigencia de los contratos a que se refiere el numeral 2 de la presente Circular, deberán destinarse al pago de los gastos de administración de los mismos y los excedentes se utilizarán para constituir una provisión especial”.

“Cuando se hubiere estipulado la opción de compra, las instituciones cargarán el monto de la renta en la cuenta de efectivo que corresponda y una vez deducidos los gastos de administración, se abonará a la cuenta de crédito diferido 2626 - PAGOS POR APLICAR. INMUEBLES ADJUDICADOS OTORGADOS EN ARRENDAMIENTO CON OPCIÓN A COMPRA, hasta por el monto que resulte aplicable según lo estipulado en los contratos respectivos”.

“4. Información.

“Las instituciones deberán presentar semestralmente a la Dirección de Estadística de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sita en Insurgentes Sur 1971, Conjunto

Plaza Inn, Torre Norte, piso 6, Colonia Guadalupe Inn, de esta Ciudad, dentro de los primeros diez días de los meses de enero y julio de cada año, un informe sobre los bienes inmuebles elegibles que hayan sido objeto de enajenación”.

“Los informes a que hace referencia el párrafo anterior deberán enviarse a la Comisión una sola vez y se recibirán asumiendo que reúnen todas las características requeridas”.

“Las instituciones notificarán por escrito a la citada Dirección de Estadística, el nombre de las personas responsables de proporcionar los mencionados informes”.

“Las designaciones deberán recaer en funcionarios que se encuentren dentro de las dos jerarquías inferiores a la del Director General de la institución, que tengan a su cargo la responsabilidad del manejo de la información”.

“La sustitución de cualquiera de los funcionarios responsables, deberá ser comunicada a la propia Comisión en los términos de este numeral, dentro de los tres días hábiles siguientes al de la sustitución”.

“TRANSITORIA”

“ÚNICA.- Se derogan las Circulares 1231 y 1266.”

A t e n t a m e n t e.

“COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES”

De la lectura de esta circular se desprende que su contenido es notoriamente ilegal, esta aseveración se funda en los siguientes razonamientos:

- A). Se trata de una circular cuyo texto es contrario a lo que dispone la fracción V del artículo 27 de la Constitución, por lo tanto es inconstitucional.
- B). La creación de esta circular tiene como fundamento el segundo párrafo de la fracción XIII, del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual ya fue analizado en el tema anterior, donde se demostró que se trata de una norma inconstitucional, temeraria, imprecisa y contradictoria, por lo anterior se deduce que dicha circular contiene esas anomalías.
- C). Dicha circular al señalar en su primer párrafo: “Que esas instituciones mantienen en sus activos bienes inmuebles adquiridos por adjudicación en remate dentro de procedimientos judiciales o mediante daciones de pago”, contraviene lo dispuesto en

el segundo párrafo de la fracción XIII, del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito que dispone que los bancos "no deben conservar en su activo" ese tipo de bienes.

D). Esta circular es incongruente al permitir que los bancos arrienden los inmuebles adjudicados o recibidos en pago, ya que el propósito fundamental de la adquisición de estos bienes es venderlos inmediatamente, para canalizar esos recursos a la función principal de las instituciones bancarias que es la derrama del crédito.

V.7 Jurisprudencia relativa a los bienes raíces adjudicados a los bancos.

La palabra jurisprudencia posee dos acepciones distintas. Una de ellas equivale a ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo. La otra sirve para designar al conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales.³⁵

Ahora bien, por jurisprudencia no debe entenderse cualquier aplicación del derecho aislada, sino a la repetida y constante, uniforme y coherente, de tal modo que revele un criterio o pauta general, un hábito y modo constante de aplicar las normas jurídicas. La jurisprudencia se inspira en el propósito de obtener una interpretación uniforme del derecho en los casos en que la realidad se presenta a los jueces. Con ella se persigue hacer efectivo el principio de igualdad de todos los miembros del Estado ante la ley.

Es importante aclarar que la función de la jurisprudencia, no es la de crear derecho, lo cual debe entenderse en el sentido de que no se añade precepto alguno que no esté establecido con anterioridad por el legislador, sino la de interpretar la ley, única y exclusivamente cuando esta requiera de ser interpretada.

La jurisprudencia es, no obstante, un instrumento muy valioso para el juez en el momento en que debe aplicar la norma legal utilizada para resolver el caso concreto sometido a su autoridad.

La jurisprudencia en el sentido en que ahora la consideramos, se produce en virtud del juego de los recursos judiciales, por un tribunal supremo o suprema corte.

³⁵ García Máynez, Eduardo. Op. Cit pag 68

En el derecho positivo mexicano, por mandato constitucional es el Poder Judicial Federal a través de sus tribunales, quien debe emitir jurisprudencia, lo anterior tiene su fundamento en el séptimo párrafo del artículo 94 constitucional, el cual se reproduce a continuación:

“La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación”.

En base a esta consideración es la Suprema Corte de Justicia, quien funcionando en pleno o en salas y los Tribunales Colegiados de Circuito quienes podrán sentar jurisprudencia. Así los artículos 192 al 194 de la Ley de Amparo, reglamentan la jurisprudencia y señalan su obligatoriedad, así como los requisitos para su interrupción y modificación, para una mayor comprensión se reproducen enseguida los artículos citados:

“Art. 192.- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas, en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados, y del Distrito Federal y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros, si se trata de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las Salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

“Art. 193. La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales”.

“Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias, no interrumpidas por otra en contrario; y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado”

“Art. 194. La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; por cuatro, si es de una sala y por unanimidad de votos, tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito”.

“En todo caso en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa.

Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por esta la ley, para su formación”.

Por otra parte es importante cuestionar ¿que grado de autoridad debe reconocerse a la jurisprudencia?. Esta pregunta no es contestada por la doctrina con un criterio unánime. Generalmente se sostiene que la jurisprudencia no debe ser tenida como fuente formal del derecho. Debe tenerse, más bien, como un criterio orientador, de autoridad moral, pero sin la rigurosa eficacia de la norma jurídica, ya que no sustituye, ni deja sin aplicación a la ley por su simple emisión, ni obliga a la autoridad a dejar de emitir el acto, siendo obligatorio su acatamiento exclusivamente para los tribunales, los que deberán resolver los asuntos presentados conforme al criterio sustentado en la misma.

En nuestro país la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es exclusivamente obligatoria para los órganos jurisdiccionales en los términos que señala la Ley de Amparo, y que hemos transcrito con anterioridad. Al efecto la misma Suprema Corte ha emitido la siguiente tesis:

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE.

La jurisprudencia de la corte no es ni tiene propiamente los caracteres de la ley, ni respecto de ella puede aplicarse exactamente los mismos principios, entre ellos, el de no retroactividad, porque según la ley de amparo, la jurisprudencia solo es obligatoria

para los jueces de distrito, pero nunca puede entenderse que tenga el carácter de ley para las partes.

Quinta Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Parte XXIX, pag. 104.

La obligatoriedad de la jurisprudencia impuesta por la Ley de Amparo ha sido calificada por Alcalá-Zamora y Castillo como "una bomba arrojada sobre la independencia de los jueces"³⁶. En efecto la obligatoriedad de la jurisprudencia constituye un atentado gravísimo contra la independencia de los jueces, que es necesaria no sólo frente a los órganos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, sino también frente a los órganos superiores o supremos de la jerarquía judicial.

Es importante señalar que la carga de la prueba de la jurisprudencia recae sobre la parte que tenga interés en demostrar su existencia. El artículo 196 de la Ley de Amparo, impone a quienes invoquen la jurisprudencia en el juicio de amparo, que lo hagan por escrito, que expresen el número y órgano jurisdiccional que la integró y el rubro y tesis que la sustenten. En concordancia con esta afirmación la Suprema Corte ha sentado la siguiente jurisprudencia:

TESIS AISLADAS INVOCADAS POR LA RECURRENTE. NO ES OBLIGATORIA SU APLICACIÓN POR LAS SALAS CUANDO EXISTA JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE EN LA MATERIA DE QUE SE TRATE.

De acuerdo con lo dispuesto por el primero y segundo párrafos del artículo 196 de la Ley de Amparo, si las partes invocan alguna jurisprudencia deberán precisar su número, órgano jurisdiccional que la integró, el rubro y texto de la misma. De ahí se sigue que cuando sólo invoquen tesis aisladas, las mismas no deberán aplicarse si existe jurisprudencia específica del Pleno de la Suprema Corte en la materia respectiva, pues será ella la que resulte obligatoria.

Octava Época. Tercera Sala. Semanario Judicial de la Federación. V Primera Parte, Tesis IX/90, pag. 197.

Por lo que se refiere a los bienes raíces que los bancos han adquirido mediante adjudicación en juicio, por adeudos de sus acreditados, la Suprema Corte de Justicia ha sentado diversa jurisprudencia firme, tesis aisladas y ejecutorias del Pleno, de

³⁶ Citado por De Pina, Rafael, Op. Cit. pág. 343.

entre las cuales las mas importantes son las que se transcriben a continuación. Al final de cada una de ellas se harán los comentarios respectivos.

A). BANCOS, ADQUISICIONES DE BIENES RAÍCES POR LOS.- El artículo 27, fracción V de la Constitución Federal, prohíbe a las instituciones bancarias la adquisición en propiedad de bienes raíces, sin hacer excepción de la adquisición transitoria de inmuebles hipotecados para garantía de créditos concedidos por dichas instituciones.

Revisión principal 65/951. Banco Hipotecario, Fiduciario y de Ahorro, S.A., 21 de julio de 1951.

Como se aprecia, esta tesis, es definitiva, clara y contundente. No requiere siquiera de comentario alguno.

B). LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.

Autoriza a los bancos para hacer truce y remate de los bienes embargados por ellos, quebrantando las formas substanciales del procedimiento, de tal manera que los demandados quedan sin defensa, casi de un modo absoluto.

Quinta Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo III, pág. 901.

Al igual que la jurisprudencia anterior, esta tesis es muy clara y específica, por lo que no se hace ningún comentario.

C). INSTITUCIONES DE CRÉDITO, SU CAPACIDAD PARA POSEER Y ADMINISTRAR BIENES RAÍCES.

La comisión respectiva del Congreso Constituyente, siguiendo el criterio sustentado en el proyecto, respecto de las corporaciones civiles y eclesiásticas y de las sociedades anónimas civiles y mercantiles, sometió a la aprobación de la asamblea una adición al artículo 27 constitucional, en el sentido de que los bancos no podían tener en propiedad ni administrar mas bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo, adición que primordial y esencialmente tuvo como origen seguir la tendencia de que la propiedad raíz fuera manejada individualmente y no por personas morales, y dejar esos bienes raíces dentro del juego económico del país; esta idea fundamental es la que se objetiva en la fracción V del artículo 27 constitucional y la que da su significado jurídico. Es cierto que también se propuso la adición en el sentido de conceder a los bancos la facultad de adjudicarse

transitoriamente los bienes sobre los que accionaran a virtud de sus créditos, y que al ponerse a discusión fue objetada, fundándose la objeción, esencialmente, en el sentido de las irregularidades y abusos que cometían las instituciones de crédito, por lo privilegios y prerrogativas que les concedía la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, ya que solo utilizaban a los jueces para la aprobación de los remates y privaban a sus deudores de todos los derechos que les confieren en los litigios que se desarrollan entre los particulares, haciendo mención también a las grandes ganancias que obtenían con sus operaciones y con la adjudicación de las propiedades raíces, y cuando ya se iba a someter a votación la fracción, por haberse considerado suficientemente discutida, la comisión retiró la adición propuesta, circunstancia que originó que la asamblea no manifestara su opinión mediante una votación sobre la facultad de adjudicación temporal de los bancos, quedando el precepto en la forma en que actualmente existe en la Carta Magna. Si pues, no hubo manifestación expresa de la voluntad de la asamblea constituyente. prohibiendo a los bancos de una manera absoluta la tenencia y administración de bienes raíces, y en cambio la prohibición que contiene la fracción V del artículo 27 constitucional, tenía por origen el de impedir que la propiedad raíz se incorporara a bienes de manos muertas, es inconcuso e indudable que toda decisión que contrarie el motivo del legislador para consignar esa norma en la Constitución violara ésta; pero las necesidades propias del funcionamiento del crédito y las circunstancias económicas del país, requieren provisionalmente exista esa adjudicación, conservando la movilidad de la propiedad raíz, resulta evidente que no se contraria en el fondo el motivo ni la mente del legislador constitucional al considerar esas limitaciones. A mayor abundamiento, no hubo como ya se dijo, votación expresa en el sentido de establecer la adición, ni pudo haberla, por que esta fue retirada por la comisión, por haber sido objetada, pero aún recurriendo como medio de interpretación auténtica a la ficción de establecer que el criterio de la Asamblea Constituyente fue el mismo de la comisión, puede asegurarse que el texto constitucional es susceptible de una interpretación progresiva, acorde con la economía nacional y con el desarrollo evolutivo y progresista del país. El argumento de la objeción, o mejor dicho, sus conclusiones, no pueden desarticularse de los hechos en que descansa; las condiciones que prevalecían en el país en 1917,

por la posición especial en que se encontraban los bancos y por el régimen de derecho en que se desarrollaban sus actividades; de los que es lógico concluir que suprimidos aquellos privilegios, reorganizado el régimen bancario de la República, sobre bases distintas mas acordes con la equidad y mas bien encausadas para derivar los resultados de la función económica de los bancos hacia el colectivo beneficio y no para el singular privilegio de los capitales privados con interés en aquellas instituciones, la conclusión obtenida entonces ya no puede valer después, y desaparecida la causa del temor de consagrar un sistema de privilegios en perjuicio de los pobres, o con más propiedad, de la conveniencia social o colectiva, desaparece también la repugnancia para admitir que aquella adición propuesta, no pugna con el espíritu filosófico, con la causa esencial, con la razón motriz en la que se inspiró el Constituyente de proteger el libre juego de la riqueza pública, evitando su establecimiento y defectuosa productividad en poder de manos muertas. El momento psicológico en que actuaron los legisladores constituyentes ha cambiado; el sociológico también; la evolución no se detiene, y la economía del país requiere que las leyes, aun las constitucionales, se interpreten en concordancia y armonía con la época en que deben aplicarse sin desatender a las variantes y modalidades que presenta el progreso económico y a los organismos encargados mas cuidadosamente de llenar una verdadera necesidad social. La adjudicación temporal para los bancos en juicios seguidos por ellos, sin privilegio procesal alguno, exactamente en las condiciones de cualquier particular y después que no se han conseguido postores en la almoneda, solo podría estimarse encaminada al desacato de la prohibición constitucional de adquirir y administrar, si esa temporalidad corriese riesgo de convertirse en perpetuidad; pero aún siendo así, existiendo la prevención expresa de desprenderse de lo adquirido en corto plazo, no solo no se atenta contra el espíritu y objetos verdaderos de la ley fundamental, sino que conciliándose intereses respetables, se garantiza el desarrollo de una importante rama de la economía nacional.

Quinta Época. Tercera Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo LIV, pág. 2586.

De la lectura de esta tesis se advierte que los argumentos que expresa la Tercera Sala son inexactos, infundados y contradictorios, con el único fin de eludir el verdadero sentido de la restricción contenida en la fracción V del artículo 27 de la Constitución Federal.

a). Es inexacta al señalar que la "Asamblea Constituyente no manifestó su opinión mediante una votación expresa", respecto a la propuesta de adición a la fracción V del artículo 27 constitucional, que se refería a la posibilidad de conceder a los bancos la facultad de adjudicarse transitoriamente los bienes raíces que accionaran en virtud a la falta de pago de los créditos otorgados. Sobre el particular es necesario aclarar que según se desprende del Diario de los Debates del Congreso Constituyente, la adición en comento fue ampliamente discutida y fue retirada por acuerdo de la asamblea, en virtud de la defensa que a favor de los deudores de los bancos hiciera el diputado José Natividad Macías, y en su momento la fracción debidamente discutida y sancionada fue aprobada por unanimidad del Congreso Constituyente.

El diputado Macías, propuso la eliminación de la adición en comento, por estimar que: Ni los bancos de emisión, ni los hipotecarios debían tener facultades para quedarse con las prendas hipotecarias, ya que esas operaciones son las que habían arruinado a México, pues si se examinaban las operaciones de los bancos de México, se advertiría que la mayor parte de la propiedad de la República, estaba en sus manos, y que indudablemente seguirían en su poder, por que son lo bastante poderosos para conseguir que se dé a las leyes una amplitud bastante para conservar todas esas propiedades; que además debía seguirse la ruta de los países civilizados, de no permitir que los bancos se quedaran con las fincas, en los procedimientos de remate, ya que entonces los bancos los vendían a precios exagerados y se quedaban con una ganancia considerable; que mediante un procedimiento ventajoso adquirirían los inmuebles, dejando al deudor en total estado de indefensión; que cuando una finca sale a remate, con las formalidades de la ley siempre se encuentran postores, por lo que jamás se perjudicará al deudor.

Una vez que el diputado Macías concluyó su discurso para la eliminación de la referida adición, la presidencia de la Asamblea Constituyente preguntó si la asamblea estaba de acuerdo en que se retirara la adición, lo cual fue afirmativo por lo que se

reservo para su votación para hacerla en conjunto por todo el artículo, dicha aprobación se realizó a las tres y media de la mañana del día 30 de enero de 1917, por unanimidad de 150 votos.

A mayor abundamiento a continuación se transcriben los hechos a que se refiere el párrafo anterior y que constan en el Diario de los Debates.

"-El C. secretario: Por acuerdo de la Presidencia se pregunta a la Asamblea si se toma en consideración la proposición del diputado Macias. Los que estén por la afirmativa, se servirán poner de pie. La Comisión solicita permiso para retirar la adición que había hecho. ¿Se le concede? (Voces: ¡Sí!)

La Presidencia suplica a los señores diputados no abandonen el salón.

La fracción V, ha quedado en la siguiente forma:

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes; pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo,

Esta a discusión. ¿No hay quien haga uso de la palabra? Se reserva para su votación".

b). Esta tesis es infundada al establecer "que las necesidades propias del funcionamiento del Crédito y las circunstancias económicas del país requieren que provisionalmente exista esa adjudicación". Sobre este particular es falso que para que funcionen las operaciones de crédito se requiera de las adjudicaciones, ya que los bancos y en general cualquier acreedor tiene como primicia la posibilidad de recuperar los créditos otorgados a través del remate de los bienes en juicio, ya que la ley no limita el número de estos, por lo tanto la adjudicación es una facultad potestativa de los acreedores y no restrictiva o limitativa.

Asimismo es infundada por que al referirse a la fracción V del artículo 27 constitucional, señala que: "puede asegurarse que el texto constitucional es susceptible de una interpretación progresiva, acorde con la economía social y con el desarrollo evolutivo y progresista del país". Al respecto es necesario esclarecer que conforme a nuestro derecho positivo, la aplicación de las leyes y especialmente la

norma constitucional, debe ser conforme a la letra y solo para el caso de que el precepto no sea claro o preciso, se deberá proceder a su interpretación para determinar su sentido y alcance, dicha interpretación se deberá hacer en base a un análisis gramatical, histórico, lógico o sistemático en que debe prevalecer la voluntad o intención del legislador y sin darle un mayor alcance del que naturalmente tiene.

En virtud a lo anterior es infundado el señalamiento que hace la Tercera Sala, al asegurar que la fracción V del artículo 27 de la Constitución es susceptible de una interpretación progresiva.

Confirmando los preceptos anteriores, la misma Suprema Corte de Justicia ha sentado las siguientes tesis:

LEYES, INTERPRETACIÓN DE LAS.

De acuerdo con nuestra técnica legislativa, doctrina y jurisprudencia, toda norma legal debe interpretarse armónicamente sin darle a sus términos mayor alcance del que naturalmente tienen, y además en todo caso debe prevalecer la voluntad o intención del legislador, pues las leyes tributarias deben interpretarse conforme a las reglas generales de Derecho, cuando no se trate de disposiciones de índole excepcional que, por su propia naturaleza sean restrictivas o privativas de los derechos particulares, ya que éstos están garantizados como en cualquiera otra situación jurídica, por el principio de su aplicación exacta, y, si la jurisprudencia ha definido que el Poder Legislativo puede autorizar la retroactividad de una ley, como lo ha autorizado respecto del decreto que establece el 15% ad-valorem su aplicación debe acatarse.

Quinta Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo CXV, página 359.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, COMO SUPUESTO DE PROCEDENCIA, EXISTE CUANDO A TRAVÉS DE ELLA SE DETERMINAN EL SENTIDO Y EL ALCANCE JURÍDICO DE LA NORMA CONSTITUCIONAL SOBRE LA BASE DE UN ANÁLISIS GRAMATICAL, HISTÓRICO, LÓGICO O SISTEMÁTICO.

Para determinar si en la sentencia de un juicio de amparo directo se efectúa la interpretación directa de un precepto constitucional, no basta que el Tribunal Colegiado de Circuito lo invoque o lo aplique en su sentencia, sino que es necesario

que dicho Tribunal desentrañe y explique el contenido de la norma constitucional, determinando su sentido y alcance con base en un análisis gramatical, histórico, lógico o sistemático. Por consiguiente, si la sentencia recurrida no contiene ninguna interpretación en estos términos, no se da el presupuesto necesario para la procedencia del recurso de revisión en el amparo directo.

Octava Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo V. Tesis P./J. 46/91, página 39.

Es infundado también el señalamiento que hace la Tercera Sala respecto a que “reorganizado el régimen bancario de la República, sobre bases distintas más acordes con la equidad”, se intente justificar la desaparición de las causas que motivaron al constituyente a implementar la restricción contenida en la fracción V del artículo 27 constitucional, ya que debemos tener en cuenta que los principios de equidad no deben sustituir a la ley, al efecto la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en relación con la equidad, la tesis siguiente:

OBLIGACIONES EN MONEDA EXTRANJERA.

... Mientras haya normas legales de aplicación al caso, no hay por qué tratar de corregirlas, sustituyéndolas por el criterio subjetivo; y mientras la ley no haya reconocido positivamente los dictados de equidad, éstos no constituyen el derecho, y los jueces cometerían grave error, si quisieran modificarlo en obsequio de aquélla, o, mejor dicho, de lo que consideraran como equidad, pues tal cosa implicaría un peligro de arbitrariedad. No tiene por tanto la equidad en nuestro Derecho, valor jurídico correctivo o supletorio de las normas legales”.

Quinta Época. Tercera Sala. Semanario Judicial de la Federación, parte XXXVIII, pagina 1762.

c). Es una tesis contradictoria en virtud de que en su parte inicial, afirma, como lo es, que la fracción V del artículo 27 constitucional, “primordial y esencialmente tuvo como origen seguir la tendencia de que la propiedad raíz, fuera manejada individualmente y no por personas morales, y dejar esos bienes raíces dentro del juego económico del país”; que la prohibición que contiene esa fracción “tenía por origen el de impedir que la propiedad raíz se incorporara a bienes de manos muertas, es inconcuso e indudable que toda decisión que contrarie el motivo del legislador para consignar esa

norma en la Constitución, violara ésta”, que la “causa esencial, la razón motriz en la que se inspiró el Constituyente fue la de proteger el libre juego de la riqueza pública, evitando su establecimiento y defectuosa productividad en poder de manos muertas” No obstante lo anterior la Tercera Sala en la misma tesis señala que la fracción V del artículo 27 de la Constitución, es susceptible de “interpretarse progresivamente” (lo cual no es posible, según ha quedado demostrado) y que entonces la adjudicación temporal para los bancos en juicios seguidos por ellos solo podría estimarse encaminada al desacato de la prohibición constitucional de adquirir y administrar si esa temporalidad corriese riesgo de convertirse en perpetuidad, pero que aun siendo así, no solo no se atenta contra el espíritu y objetos verdaderos de la ley fundamental sino que conciliándose intereses respetables, se garantiza el desarrollo de una importante rama de la economía nacional”.

Es importante destacar que la contradicción de esta tesis, consiste en que se reconoce en principio, que la prohibición que contiene la fracción V de artículo 27 constitucional, tuvo por origen el impedir que la propiedad raíz se incorporara a bienes de manos muertas, por lo que es inconcuso e indudable que toda decisión que contrarie el motivo del legislador para consignar esa norma en la Constitución, violara ésta, y posteriormente se señala en la misma tesis, que la adjudicación temporal de inmuebles para los bancos, en juicios seguidos por ellos, solo podría estimarse encaminada al desacato de la prohibición constitucional de adquirir y administrar esos bienes, si esa temporalidad corriese riesgo de convertirse en perpetua, pero que aun siendo así, esto es, que aunque la propiedad de estos bienes se convierta en perpetua, la adjudicación de bienes a favor de los bancos es posible, ya que lo que interesa es que se desarrolle la economía nacional, no importando ya la voluntad del legislador consagrada en la norma.

Por todo lo anteriormente expuesto se concluye que la presente tesis jurisprudencial ha sido emitida sin hacer una interpretación armónica, gramatical, lógica y sistemática, de la fracción V del artículo 27 de la Constitución, que en todo momento evade la intención del legislador y el sentido de la norma constitucional, por lo que de aplicarse se violaría dicho precepto. En virtud a lo anterior es necesario que esta

jurisprudencia se modifique conforme lo establece el artículo 197 de la Ley de Amparo vigente.

Por otra parte es importante señalar que esta tesis, no es jurisprudencia firme, por lo que no es obligatoria su aplicación.

D). REMATE LA ADJUDICACIÓN POR, EFECTUADA EN FAVOR DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO NO ES CONTRARIA AL ARTICULO 27, FRACCIÓN V, CONSTITUCIONAL

Del estudio armónico que se hace de los artículos 1º, 2º, 9º y 30 de la Ley de Instituciones de Crédito, se arriba al conocimiento de que la misma tiene por objeto regular entre otros, el servicio de banca y crédito, considerando éste como la captación de recursos del público para su colocación en el mercado nacional, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. Así, si los bancos tienen como objeto directo la prestación del servicio de banca y crédito en los términos de dicha ley, resulta inconcuso que tanto la colocación de los créditos en el público como su recuperación forman parte del objeto directo, al margen de que para esto último las instituciones de crédito se apropien en adjudicación por remate, de bienes raíces, puesto que estos representan en si dichos recursos captados que en su oportunidad fueron colocados en el público. De lo anterior, es inobjetable que el dominio y administración que los bancos ejercen sobre los bienes raíces en esa forma adjudicados, se hace con la finalidad indiscutible y necesaria de continuar cumpliendo con su objeto directo, lo que desde luego, lejos de pugnar con el artículo 27, fracción V, constitucional, es acorde con el, al disponer que no podrán las instituciones de crédito tener mas bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

Novena Época. Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo III. Tesis XI.2º.37C, pág. 930.

Esta tesis jurisprudencial confirma el criterio sustentado en este trabajo, en el sentido de que el objeto directo de los bancos es la prestación del servicio de banca y crédito, considerando éste: la captación de recursos del público para su colocación en el mercado nacional, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y en su caso, los accesorios

financieros de los recursos captados. Sin embargo es necesario dejar claramente establecido que el objeto directo de los bancos es únicamente la prestación del servicio de banca y crédito, no existe otro objeto directo, si bien es cierto los bancos desempeñan innumerables actividades que están relacionadas con su función crediticia, estas son operaciones conexas a su objeto, a diferencia de las operaciones que forman parte del objeto directo de los bancos que están reguladas taxativamente en los artículos 1, 2, 4, 8, 9, 30 y 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, hecha esta aclaración podemos afirmar que la jurisprudencia en estudio es inexacta e ilegal, a continuación abundaremos respecto de estas aseveraciones.

a). Esta tesis jurisprudencial es inexacta en virtud de que señala que las actividades que desarrollan los bancos para recuperar sus créditos incluyendo la adjudicación de bienes forman parte de su objeto directo, como hemos señalado en el párrafo anterior el objeto directo y las operaciones que pueden realizar los bancos están reguladas taxativamente por la Ley de Instituciones de Crédito, y en ninguno de los artículos de esa ley, se establece que los actos que realicen los bancos para recuperar los créditos otorgados incluyendo la adjudicación de bienes forman parte de su objeto directo. Como ya lo hemos expresado estas actividades son "conexas" a su objeto, por lo tanto, el criterio que sustenta esta tesis jurisprudencial, en el sentido que la recuperación de los créditos y la adjudicación de bienes forman parte de su objeto directo es falso.

b). Esta tesis es ilegal por que al señalar que es "inobjetable que el dominio y administración que los bancos ejercen sobre los bienes raíces en esa forma adjudicados, se hace con la finalidad indiscutible y necesaria de continuar cumpliendo con su objeto directo, lo que desde luego, lejos de pugnar con el artículo 27, fracción V, constitucional, es acorde con el, al disponer que no podrán las instituciones de crédito tener mas bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo", transgrede la fracción V del artículo 27 constitucional, ya que la voluntad del constituyente al crear esta norma, fue la de evitar que las instituciones de crédito acumularan y concentraran bienes raíces en detrimento de la soberanía nacional, del desarrollo económico del país y de la distribución de la riqueza entre los nacionales, de no permitir que a los deudores se les despojara de sus bienes, a través de

procedimientos ventajosos, así como impedir que estas instituciones realicen operaciones que las desvinculen de su finalidad, motivados por un interés monopólico y especulativo.

c). Suponiendo sin conceder, de que efectivamente como lo señala esta tesis, tanto la recuperación de los créditos e incluso la adjudicación de bienes formen parte del objeto de los bancos, en virtud de que estos "representan en si dichos recursos captados (pasivos) que en su oportunidad fueron colocados en el público (activos)", entonces tendríamos por resultado que se violaría lo dispuesto en la fracción XIII del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual establece:

*Art. 106.- A las instituciones de crédito les estará prohibido:

XIII.- Adquirir con recursos provenientes de sus pasivos, títulos, valores o bienes de los señalados en las fracciones I y III del artículo 55 de esta ley. (Los bienes a que se refiere el artículo 55, comprende entre otros a los inmuebles).

Esto es, conforme al criterio sustentado en esta tesis que considera que los bienes adjudicados representan los recursos captados del público, también conocidos como pasivos, en ese tenor resultaría que esta jurisprudencia sería ilegal, ya que esta prohibido que los bancos adquieran inmuebles con recursos provenientes de sus pasivos.

Por lo expuesto anteriormente se concluye que esta tesis jurisprudencial, ha sido emitida sin hacer una interpretación gramatical, lógica y sistemática, de la fracción V del artículo 27 constitucional. Asimismo no contempla el verdadero espíritu de este precepto y la voluntad del legislador, por lo que, de aplicarse violaría la norma constitucional, por lo tanto es necesario que se modifique conforme lo establece el artículo 197 de la Ley de Amparo vigente.

Por otra parte es importante señalar que esta tesis, no es jurisprudencia firme, por lo que no es obligatoria su aplicación.

E). REMATE. LA RESOLUCIÓN DE ALZADA QUE SE LIMITA A DILUCIDAR SI LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO PUEDEN ADQUIRIR UN BIEN RAÍZ POR ESTA VÍA, NO TRANSGREDE LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO.

Atento a lo dispuesto por el artículo 4º de la Ley de Amparo, el juicio constitucional únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto reclamado, es decir, por aquellas personas que resientan en su esfera jurídica el acto autoritario; de

ahí que la resolución de alzada que confirma el auto aprobatorio de remate constriñéndose a dilucidar si los bancos pueden o no adquirir por esa vía la propiedad de bienes inmuebles, no transgrede los derechos subjetivos públicos de la parte demandada que no acudió a la diligencia, en razón de que cualquiera que fuere su resultado, los posibles afectados serían los postores, si se toma en cuenta que dicha demandada ya fue oída, vencida en juicio e irremediamente condenada a entregar el bien.

Novena Época. Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo V, mayo de 1997. Tesis XIV.2º.42C, pág. 669.

De la lectura y análisis de esta tesis, podemos afirmar que su contenido es totalmente ilegal e inexacto, esta manifestación se hace en virtud a las siguientes consideraciones:

Es cierta la aseveración que hace el tribunal colegiado, en el sentido de que el artículo 4º de la Ley de Amparo, dispone que "el juicio constitucional únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto reclamado, es decir, por aquellas personas que resientan en su esfera jurídica el acto autoritario", para una mayor comprensión se reproduce el artículo citado:

"Art. 4º.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, o por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor".

En concordancia con este precepto legal, podemos mencionar al artículo 1º del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que señala:

Art. 1º.- Solo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena y quien tenga el interés contrario.

Podrán promover los interesados, por sí o por su representante o apoderados. El Ministerio Público y aquellos cuya intervención esté autorizada por la ley en casos especiales"

Esta circunstancia de que solo puede iniciar un juicio quien tenga un interés jurídico, es conocida por la doctrina como el "interés para el ejercicio de la acción", el cual consiste en la disposición de ánimo en quien la ejerce, por el convencimiento de que, en un caso dado, la intervención de un órgano jurisdiccional es inexcusable para prevenir un daño o un perjuicio, o para corregir o hacer cesar los efectos de los que se hayan producido o se estén produciendo y de que por consiguiente, sólo por la vía del proceso se puede alcanzar la protección de los derechos afectados.³⁷

Así también tenemos la figura de la "excepción", que consiste en la oposición que el demandado formula frente a la demanda, bien como obstáculo definitivo o provisional a la actividad provocada mediante el ejercicio de la acción en el órgano jurisdiccional, bien para contradecir el derecho que el demandante pretende hacer valer con el objeto de que la sentencia que ponga fin al proceso lo absuelva total o parcialmente.

También es preciso mencionar que todo aquel que esté en pleno ejercicio de sus derechos civiles puede comparecer en juicio, así lo dispone el artículo 44 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que dice:

"Art. 44.- Todo el que conforme a la ley, esté en pleno ejercicio de sus derechos civiles puede comparecer en juicio".

Ahora bien, por estar relacionados con la tesis que se esta analizando, señalaremos brevemente cuales son los derechos subjetivos privados y públicos.

Los derechos subjetivos privados se dividen en dos grupos: personales o de crédito y reales.

a). El derecho subjetivo privado personal o de crédito: es la facultad correspondiente a una persona para exigir a otro sujeto pasivo individualmente determinado, el cumplimiento de una obligación de dar, hacer o no hacer.

b). El derecho subjetivo privado real: es la facultad correspondiente a una persona sobre una cosa especifica y sin sujeto pasivo individualmente determinado contra quien aquella pueda dirigirse.³⁸

³⁷ De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. pág. 328

³⁸ De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. págs. 238 y 241.

Por derecho subjetivo público entendemos: la suma de facultades que los particulares tienen frente al poder público, esto es, el derecho que se traduce en la facultad de pedir la intervención del estado en provecho de intereses individuales.³⁹

De lo anteriormente expuesto podemos deducir, que dentro de los derechos subjetivos públicos que tienen las partes al comparecer en juicio, ya sea como actora, demandada o tercero, se contempla el convencimiento de que por la vía del proceso en el que se cumplan las formalidades esenciales que marcan las leyes, se puede alcanzar la protección de sus derechos subjetivos privados.

Volviendo a la tesis que se examina, es pertinente señalar que es cierta la afirmación del tribunal colegiado al referir, que la parte demandada que fue oída y vencida en juicio, esta condenada irremediabilmente a entregar sus bienes. Sobre este particular, es necesario aclarar que tanto el juicio, como la entrega de los bienes propiedad de la demandada, a que se refiere el tribunal colegiado, deben en todo caso realizarse cumpliendo las formalidades del procedimiento y conforme lo marcan las leyes vigentes, sin que en ningún momento los derechos que les confieren las leyes les sean restringidos o suspendidos, así lo establecen los artículos 1º, 14 segundo párrafo y 16 primer párrafo, de la Constitución, que a la letra dicen:

"Artículo 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

"Artículo 14. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Lo anterior nos lleva a considerar que todas las etapas de un procedimiento judicial, deben realizarse con estricto apego a derecho, hasta su total culminación. Y en

³⁹ García Maynez, Eduardo. Op. Cit. pág. 201.

donde los derechos subjetivos de las partes, tanto los privados como los públicos, no les pueden ser restringidos ni suspendidos.

Por otro lado, por estar también relacionados con la jurisprudencia que se estudia, haremos algunas precisiones respecto a los bienes raíces adjudicados en remate a favor de los bancos, así como de los autos dictados en juicio que aprueban esta adjudicación y la forma en que intervienen los postores en el remate.

La fracción V del artículo 27 de la Constitución Federal, y los artículos 46 fracción XXIII y 106 fracción XI, de la Ley de Instituciones de Crédito, establecen que los bancos solo pueden adquirir los bienes raíces estrictamente indispensables para su objeto directo, esto es, aquellos inmuebles necesarios para instalar sus oficinas y dependencias en las que preste el servicio de banca y crédito, además les esta prohibido comerciar con este tipo de bienes, para una mayor comprensión a continuación se reproducen los preceptos referidos:

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

"Artículo 27.- Fracción quinta: Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo".

"Ley de Instituciones de Crédito".

"Art. 46.- Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes":

"XXIII. Adquirir los bienes muebles o inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda".

"Art. 106.- A las instituciones de crédito les estará prohibido":

"XI. Comerciar con mercancías de cualquier clase, excepto las operaciones con oro, plata y divisas que puedan realizar en los términos de la presente ley y de la Ley Orgánica del Banco de México".

Ahora bien por lo que se refiere a los autos aprobatorios o reprobatorios de remate, que se dictan en juicio, estos se encuentran regulados por los artículos 580 último párrafo y 581 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que a la letra dicen:

"Art. 580....La resolución que apruebe o desapruebe el remate será apelable en ambos efectos".

"Art. 581.- Al declarar aprobado el remate, mandará el juez que dentro de los tres días siguientes, se otorgue a favor del comprador la escritura de adjudicación correspondiente, en los términos de su postura y que se le entreguen los bienes rematados".

Es necesario aclarar que el auto que declara fincado el remate, no es el mismo por el cual se aprueba o desaprueba el remate, ya que este último es aquel en donde el Juez realiza el examen de todas las circunstancias que se presentan en la ejecución de sentencia, y de no encontrar ninguna irregularidad, declarara la aprobación del remate, y la adjudicación de los bienes, en el entendido que de haber una irregularidad o ilegalidad, deberá emitir la reprobación del remate. Acorde con lo anterior la Suprema Corte de Justicia, ha emitido las siguientes tesis jurisprudenciales:

REMATE. SENTENCIA DE ADJUDICACIÓN.

De acuerdo con el artículo 114 en su fracción III, párrafo segundo de la Ley de Amparo, el auto que declara fincado el remate, no debe entenderse como una resolución que aprueba el remate, que es aquella en donde el Juez realiza el examen de todas las circunstancias que concurren en la fase de ejecución de sentencia, y solo en el caso de que no advierta alguna irregularidad, hará la declaratoria aprobando o reprobando el remate; decretando en su caso la adjudicación de los bienes, la cual puede ser combatida mediante el juicio de amparo biinstancial.

Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo X, diciembre 1999. Tesis II. 1º.C184C, pág. 769.

ADJUDICACIÓN JUDICIAL, CONCEPTO DE.

La adjudicación, como acto de autoridad judicial, no contiene sino el imperio para atribuir la propiedad a alguien, siempre que legalmente pueda hacerse. La adjudicación es la forma externa que tiene el acto, de atribuir judicialmente la propiedad a alguna persona, pero no por eso escapa al examen de legalidad, cuando afecta los derechos de un tercero ni como cosa juzgada, si lo fuera, podría oponerse a un tercero.

Quinta Época. Tercera Sala. Semanario Judicial de la Federación. Parte XCIV, pagina 790.

La importancia del auto de aprobación o desaprobación del remate en el caso que nos ocupa, es que en esta resolución el Juez debe de considerar las limitaciones y prohibiciones a la adquisición, administración y venta de bienes raíces por parte de los bancos, que están contempladas en los artículos 27 fracción V, de la Constitución Federal, y los artículos 46 fracción XXIII y 106 fracción XI, de la Ley de Instituciones de Crédito, de donde se deduce que si los bienes raíces que se pretendan adjudicar, por sus características físicas no puedan ser utilizados en las funciones del servicio de banca y crédito o no vayan a ser destinados a ese fin, sino, para su comercialización a efecto de recuperar un adeudo, el juez concedor de la causa deberá emitir, sin lugar a dudas, un auto de reprobación del remate, ya que de lo contrario violaría los artículos 1º, 14, 16, 27 fracción V, de la Constitución Política, y los artículos 46 fracción XXIII y 106 fracción XI de la Ley de Instituciones de Crédito, en perjuicio de los derechos subjetivos públicos, así como del derecho subjetivo privado real de propiedad, de la parte demandada.

También es necesario señalar que la condición principal para que pueda darse una adjudicación de bienes raíces, independientemente de la legalidad del remate, es la ausencia de "postores", así lo establecen los artículos 1412 del Código de Comercio, 582 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, los cuales se transcriben a continuación:

"Art. 1412. No habiéndose presentado postor a los bienes, el acreedor podrá pedir la adjudicación de ellos por el precio que para subastarlos se le haya fijado en la última almoneda".

"Art. 582. No habiendo postor quedará al arbitrio del ejecutante pedir en el momento de la diligencia, que se le adjudiquen los bienes por el precio del avalúo que sirvió de base para el remate, o que se saquen de nuevo a pública subasta, con rebaja del veinte por ciento de la tasación".

En consecuencia de lo anterior se afirma que es un requisito indispensable para la adjudicación de bienes a favor de la parte ejecutante, la ausencia de postores, ya que de existir estos se realizaría la venta de los bienes. Asimismo es necesario precisar

que la adjudicación de bienes se realiza en base a una facultad potestativa del ejecutante, esto es, no es forzoso que en un juicio se tengan que adjudicar bienes, como forma única de recuperar adeudos, ya que estos bienes son susceptibles de enajenarse en subastas posteriores.

Todos estos antecedentes nos demuestran que la apreciación que hace el tribunal colegiado en su tesis, en el sentido de "que la resolución de alzada que confirma el auto aprobatorio de remate constriñéndose a dilucidar si los bancos pueden o no adquirir por esa vía la propiedad de bienes inmuebles, no transgrede los derechos subjetivos públicos de la parte demandada que no acudió a la diligencia, en razón de que cualquiera que fuere su resultado, los posibles afectados serían los postores", es totalmente falsa e ilegal, ya que como ha quedado demostrado, si un juez no examina el destino que se dará a los inmuebles, que un banco solicita se le adjudiquen, en base a las limitaciones y prohibiciones, respecto a la adquisición, administración y comercialización de bienes raíces a que están sujetas las instituciones de crédito, y dicta auto aprobatorio de remate por el cual autoriza la adjudicación de un inmueble, entonces se violarían los artículos 1º, 14, 16, 27 fracción V, de la Constitución Política, y los artículos 46 fracción XXIII y 106 fracción XI de la Ley de Instituciones de Crédito, en perjuicio de los derechos subjetivos públicos, así como del derecho subjetivo privado real de propiedad, de la parte demandada.

Asimismo es también falsa la afirmación que hace el tribunal colegiado en su tesis, relativa a que "los posibles afectados serían los postores" ya que como ha quedado demostrado, la adjudicación de bienes solo es posible realizarla a falta de postores, en consecuencia de lo anterior no se puede afectar a quien no existe.

Es necesario resaltar que esta tesis, ha sido emitida sin hacer una interpretación gramatical, lógica y sistemática, de los artículos 1º, 14, 16 y 27 fracción V, de la Constitución Federal, así como los artículos 46 fracción XXIII y 106 fracción XI, de la Ley de Instituciones de Crédito, por lo tanto es necesario que se modifique conforme lo establece el artículo 197 de la Ley de Amparo vigente o se cancele por ser violatoria de los derechos mas elementales consagrados en nuestra Carta Magna.

Asimismo es importante señalar que esta tesis, no es jurisprudencia firme, por lo que no es obligatoria su aplicación.

F). CRÉDITO, LEY DE INSTITUCIONES DE, PUBLICADA EL 18 DE JULIO DE 1990. SU ARTICULO 106 FRACCIÓN XIII, NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DE DEUDORES.

Al reclamarse la inconstitucionalidad de la fracción XIII del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de mil novecientos noventa, el juicio de amparo deviene improcedente, al no haberse constituido un derecho publico subjetivo cuya titularidad corresponda a los deudores, ya que por efecto de la legislación civil adjetiva asumieron la posibilidad de que sus fincas fueran rematadas y adjudicadas a favor de un tercero, al no cumplir con las obligaciones contraídas al celebrar el contrato de apertura de crédito simple con garantía hipotecaria, y si el bien inmueble se adjudicó en favor de la institución bancaria que le otorgó el crédito, esta circunstancia no deteriora su situación, porque de cualquier manera los bienes iban a ser rematados y adjudicados a un tercero diferente de la relación crediticia. En consecuencia, si el precepto impugnado permite adjudicar temporalmente a los bancos las fincas relacionadas con créditos a su favor, en todo caso sería el postor que hubiera sido desplazado o relegado en el remate el que estaría legitimado para reclamar la inconstitucionalidad de la norma legal en comento y no los deudores, quienes de cualquier forma, no sufren afectación a su interés jurídico.

Novena Época. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VII, marzo de 1998. Tesis 1ª/J.9/98, pág. 216.

Amparo en revisión 128/97. Jesús Humberto Ramírez Niebla y Elvia Julia Maldonado Castañeda, 12 de marzo de 1997. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosa Elena González Tirado.

Amparo en revisión 96/97. Manuel Aréchiga Marcial y otro, 19 de marzo de 1997. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

Amparo en revisión 2700/97. Enrique Hernández García y otra. 12 de noviembre de 1997. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Mariana Mureddu Gilabert.

Amparo en revisión 2178/97. Hilda Anguiano Hernández. 7 de enero de 1998. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Germán Martínez Hernandez.

Amparo en revisión 2006/97. José Augusto Figueroa Rendón y Pedro Figueroa Valenzuela. 21 de enero de 1998. Cinco votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Arturo Aquino Espinoza.

Tesis de Jurisprudencia 9/98. Aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros presidente Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

De la lectura de esta tesis se advierte que su contenido es totalmente ilegal e inexacto, además que el precepto jurídico en que se fundamenta ha sido reformado substancialmente. Lo anterior se obtiene de las siguientes consideraciones:

a) En principio es necesario aclarar que la fracción XIII del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de julio de 1990, a que se refiere la Primera Sala, en la parte inicial de esta tesis jurisprudencial, establecía lo siguiente :

“Art. 106 A las instituciones de crédito les estará prohibido:

XIII. (Segundo párrafo) Cuando una institución de crédito reciba en pago de adeudos o por adjudicación en remate dentro de juicios relacionados con créditos a su favor, títulos o valores, que no deba conservar en su activo, así como bienes o derechos de los señalados en esta fracción, deberá computar su valor estimado en las inversiones con cargo al capital pagado y reservas de capital, y venderlos en el plazo de un año a partir de su adquisición, cuando se trate de títulos o de bienes muebles; de dos años cuando se trate de inmuebles urbanos; y, de tres años cuando se trate de establecimientos mercantiles o industriales o de inmuebles rústicos: Estos plazos podrán ser renovados por la Comisión Nacional Bancaria”.

Este precepto fue reformado, actualmente señala:

“Art. 106 A las instituciones de crédito les estará prohibido:

XIII. (Segundo párrafo)

Cuando una institución de crédito reciba en pago de adeudos o por adjudicación en remate dentro de juicios relacionados con créditos a su favor, títulos o valores, que no deba conservar en su activo, así como bienes o derechos de los señalados en esta

fracción, deberá sujetarse a las disposiciones de carácter general que establezca la Comisión Nacional Bancaria”.

En virtud de lo anterior y considerando que la tesis que se analiza, fue emitida en base a un precepto que fue reformado substancialmente, dicha tesis ya no es aplicable.

b) Es falsa la apreciación que hace la Primera Sala, al señalar que no se constituye un derecho subjetivo público en favor de los deudores si sus fincas son rematadas y adjudicadas a favor de una institución bancaria, ya que por efecto de la legislación civil adjetiva asumieron esa posibilidad. Sobre el particular es necesario manifestar que los deudores por efecto de la legislación constitucional adjetiva asumieron que los procesos judiciales que se entablen contra ellos, cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, además de estar debidamente fundados y motivados conforme a las leyes vigentes, así como que sus garantías individuales y sociales, no pueden suspenderse ni restringirse. Por lo tanto si en un juicio un banco solicita la adjudicación de inmuebles, sin que el Juez examine el destino que se dará a esos bienes, en base a las limitaciones y prohibiciones, que regulan: la fracción V del artículo 27 constitucional y los artículos 46 fracción XXIII y 106 fracción XI, y se dicta auto aprobando el remate y la adjudicación de bienes raíces que no serán destinados al objeto directo de la institución crediticia, sino para su comercialización a efecto de recuperar un adeudo, entonces se violaran los artículos 1º, 14, 16, 27 fracción V, de la Constitución Política, y los artículos 46 fracción XXIII y 106 fracción XI de la Ley de Instituciones de Crédito, en perjuicio de los derechos subjetivos públicos, así como del derecho subjetivo privado real de propiedad, de la parte demandada.

c). También es falsa la aseveración que hace la Primera Sala, en esta tesis al afirmar que “el postor que hubiera sido desplazado o relegado en el remate el que estaría legitimado para reclamar la inconstitucionalidad de la norma legal en comento”, Al respecto se señala que conforme a los artículos 1412 del Código de Comercio, 582 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y 477 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la adjudicación de bienes solo es posible hacerse en ausencia de postores, esto es, que no existen, por lo que en este caso no puede haber postores desplazados ni relegados.

Es necesario resaltar que la norma legal que sustenta a esta tesis ha sido reformada radicalmente, por lo que sus argumentos carecen de validez. Asimismo ha sido emitida sin hacer una interpretación histórica, gramatical, lógica y sistemática, de los artículos 27 fracción V, de la Constitución Federal, 46 fracción XXIII y 106 fracción XI, de la Ley de Instituciones de Crédito, ni sistemática de los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales, por lo tanto es necesario que se cancele por ser violatoria de los derechos mas elementales consagrados en nuestra Carta Magna.

Esta tesis, es jurisprudencia firme, por lo que es obligatoria su aplicación para los órganos jurisdiccionales, con la reserva que establece el artículo 196 segundo párrafo, fracción III, de la Ley de Amparo, que dice:

"Si cualquiera de las partes invoca ante un Tribunal Colegiado de Circuito la jurisprudencia establecida por otro, el tribunal del conocimiento deberá.

III. Adoptar dicha tesis jurisprudencial en su resolución, o resolver expresando las razones por las cuales considera que no debe confirmarse el criterio sostenido en la referida tesis jurisprudencial".

G). REMATE Y ADJUDICACIÓN DE BIENES INMUEBLES EN FAVOR DE BANCOS. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS EN QUE EL DEUDOR IMPUGNA ESE ACTO.

Ningún perjuicio genera a la parte quejosa, deudor en el juicio natural, el remate y adjudicación de bienes en favor de las instituciones bancarias, pues con independencia de que la citada institución no pudiera adquirir los bienes materia del remate, estos, de una u otra manera, se desincorporarían de su esfera jurídica. Por tanto resultan inoperantes los argumentos de quejoso encaminados a cuestionar la capacidad legal de dichas instituciones para adquirir bienes inmuebles sujetos a remate, porque el hecho de que haya incumplido con las obligaciones contraídas al celebrar un contrato mercantil con una institución de crédito y, por efecto de la legislación adjetiva civil, haya asumido la posibilidad de que sus bienes inmuebles fueran rematados y adjudicados en favor de un tercero, no afecta su situación jurídica, ya que la resolución aprobatoria del remate, en la medida en que adjudica los bienes que antes pertenecían a aquél, en favor de una institución bancaria, no trasciende a la esfera jurídica del deudor, pues aún cuando tal postor careciera de

capacidad jurídica para adquirir dichos bienes, éstos se adjudicarían en la misma o posteriores almonedas a una diversa persona.

Novena Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo X, julio de 1999. Tesis 2ª/J.80/99, pág. 253

Amparo en revisión 2692/98. Candelario Flores Alcocer. 27 de noviembre de 1998. Cinco votos. Ponente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Amparo en revisión 177/99. Alvar Humberto Esquivel Iglesias y otros. 19 de marzo de 1999. Cinco votos. Ponente Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 179/99. Alvar Humberto Esquivel Iglesias y otros. 19 de marzo de 1999. Cinco votos. Ponente Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 422/99. Alvar Humberto Esquivel Iglesias y otros. 16 de abril de 1999. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jorge González Álvarez.

Amparo en revisión 1056/98. Candelario Flores Alcocer. 30 de abril de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Tesis de jurisprudencia 80/99. Aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada del dieciocho de junio de mil novecientos noventa y nueve.

Del estudio de esta tesis podemos concluir que su contenido es notoriamente ilegal, en virtud a las siguientes consideraciones:

a). Es falsa la apreciación que hace la Segunda Sala al señalar que "ningún perjuicio genera a la parte quejosa, deudor en el juicio natural, el remate y adjudicación de bienes en favor de las instituciones bancarias, ya que como hemos visto anteriormente, al permitir los tribunales que los bancos se adjudiquen bienes raíces que no serán destinados a su objeto directo, sino para ser comercializados y así recuperar un crédito no pagado, se viola principalmente en perjuicio del deudor, la "garantía social de limitación rigurosa de los monopolios bancarios", que consagra la fracción V del artículo 27 constitucional. Asimismo se violan los artículos 1º, 14, y 16 de la Constitución Política, así como los artículos 46 fracción XXIII y 106 fracción XI de

la Ley de Instituciones de Crédito, en perjuicio de los derechos subjetivos públicos, así como del derecho subjetivo privado real de propiedad, del deudor.

b) Asimismo es falsa la apreciación de la Segunda Sala al considerar que, "resultan inoperantes los argumentos del quejoso encaminados a cuestionar la capacidad legal de dichas instituciones para adquirir bienes inmuebles sujetos a remate". Sobre el particular es necesario puntualizar, que considerando que lo que esta en juego, es parte del patrimonio del deudor, este en virtud a la legislación adjetiva constitucional y civil, tiene derecho a que la entrega de sus bienes se realice con las formalidades que marcan las leyes aplicables, en el entendido de que si existiera alguna irregularidad o violación a esas formalidades, el deudor tiene toda la capacidad jurídica de combatirlos.

Esta tesis ha sido emitida sin hacer una interpretación histórica, gramatical, lógica y sistemática, de los artículos 27 fracción V, de la Constitución Federal, 46 fracción XXIII y 106 fracción XI, de la Ley de Instituciones de Crédito, ni sistemática de los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales, por lo tanto es necesario que se derogue por ser violatoria de garantías individuales y sociales consagradas en nuestra Carta Magna.

Esta tesis, es jurisprudencia firme, por lo que es obligatoria su aplicación exclusivamente para los órganos jurisdiccionales, con la reserva que establece el artículo 196 segundo párrafo, fracción III, de la Ley de Amparo.

H) INSTITUCIONES DE CRÉDITO, LA PROPIEDAD TEMPORAL DE LOS BIENES INMUEBLES QUE ADQUIEREN, VÍA ADJUDICACIÓN, COMO MEDIO ALTERNATIVO Y EXTRAORDINARIO DE PAGO, NO RESULTA CONTRARIO A LO ORDENADO EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

La anterior es una ejecutoria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pronunciada en el amparo en revisión 2295/98. Cesar Daniel Ruiz Vera, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en diciembre de 1999, pág. 413. Novena Época. Tomo X.

Las consideraciones que llevaron al Pleno a resolver con este criterio se sustentan en 72 paginas de argumentos inexactos y tendenciosos. Por lo anterior y por razones de espacio a continuación transcribiremos solo los puntos mas relevantes de dichos

argumentos, así como el voto aclaratorio que sobre el particular hizo el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

Nota: Los incisos con letras en mayúscula, no pertenecen al texto original, se insertan por cuestiones de orden.

A). "Antes de abordar los agravios antes sintetizados, para una mejor comprensión del asunto, es pertinente precisar que de las constancias de autos, así como de los hechos expresados por el quejoso se desprende lo siguiente":

"1. Por auto de veintinueve de marzo de mil novecientos noventa y cinco, dictado en el expediente 656/95, la Juez Quinto de lo Civil del Primer Departamento Judicial del Estado de Yucatán, residente en la ciudad de Mérida, de la misma entidad federativa tuvo por promovida la demanda de juicio extraordinario hipotecario presentada por Gaspar Martín Zavaleta Paz, en su carácter de apoderado de Bancomer, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero, en contra de Carlos Bolio Abud y María Librada Moguel Zaldivar. Asimismo, en el propio proveído se declaró sujeto a juicio hipotecario el predio marcado con el número doscientos quince de la calle Cincuenta y Ocho del fraccionamiento Hacienda San Antonio de esa ciudad; se remitió copia certificada de ese auto al director del Registro Público de la Propiedad del Estado a fin de que, a costa del promovente, se inscribiera en esa oficina; se decretó el secuestro del citado bien; se nombró depositario del mismo y se corrió traslado de la demanda a la parte demandada".

"2. Mediante resolución del once de julio de mil novecientos noventa y seis la Juez Quinto de lo Civil del Primer Departamento Judicial del Estado de Yucatán, determinó que la parte actora había probado su acción y que los demandados no justificaron sus excepciones, condenándose a estos últimos".

"3. A través del acuerdo de diecisiete de octubre de mil novecientos noventa y siete, la referida juzgadora, a petición del apoderado de la actora, fijó el ocho de enero de mil novecientos noventa y ocho, a las diez horas, como fecha para que tuviera verificativo en pública subasta, en tercera almoneda, el remate del bien a que antes se hizo referencia".

"4. En la fecha citada en el punto anterior se llevó a cabo la diligencia en pública subasta y tercera almoneda, la cual culminó con el auto aprobatorio a favor de

Bancomer, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero, desestimándose la diversa postura presentada por César Daniel Ruiz Vera”.

“5. El anterior proveído fue impugnado por César Daniel Ruiz Vera, mediante el recurso de apelación, el que fue resuelto el cuatro de mayo de mil novecientos noventa y ocho por la Segunda Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, en el sentido de confirmar el auto aprobatorio del remate antes mencionado”.

“6. El presente juicio de garantías fue promovido en contra de la resolución precisada en el punto anterior”.

“El Juez Primero de Distrito en el Estado de Yucatán al que correspondió conocer del juicio de amparo, negó el amparo al quejoso, considerando, en esencia, que el artículo 27, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe a las instituciones de crédito adquirir bienes raíces, temporalmente, a través de una adjudicación para llegar a esa conclusión el juzgador de garantías se basó en la tesis sustentada por la anterior Tercera Sala de este Alto Tribunal, cuyo rubro es el siguiente “INSTITUCIONES DE CRÉDITO, SU CAPACIDAD PARA POSEER Y ADMINISTRAR BIENES RAÍCES”. (Páginas 414-416).

B). “Los antecedentes legislativos de la fracción V del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales, en cierta medida, brindan a este Alto Tribunal elementos para corroborar cuáles fueron las causas y los fines que llevaron al Constituyente de mil novecientos diecisiete a establecer la restricción contenida en el mencionado precepto”.

“Así es, del análisis conjunto de los antecedentes legislativos del dispositivo constitucional en comento y de su interpretación causal y teleológica realizada con antelación, es válido llegar a las siguientes conclusiones”:

“a) Las restricciones a la capacidad de las llamadas corporaciones civiles o eclesíásticas para adquirir la propiedad de bienes raíces se sustentaron en las condiciones en las que se encontraba distribuido el territorio nacional, concentrado en unos cuantos individuos y corporaciones, lo que ya afectaba el desarrollo económico y social del país, y podría perjudicar a la soberanía nacional”.

"b) A mediados del siglo diecinueve, ante tales circunstancias, a través de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas y del artículo 27, párrafo segundo de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, se limitó la capacidad de todas las corporaciones, civiles y eclesiásticas, para adquirir bienes raíces, permitiéndoles esa prerrogativa, únicamente, respecto de aquellos que se destinaran inmediata o directamente al servicio u objeto de la institución".

"c) Encontrándose vigente esta restricción constitucional, a través de las diversas disposiciones que regularon la actividad de las instituciones de crédito, se facultó a éstas para adquirir temporalmente, vía adjudicación, la propiedad sobre bienes raíces que respondieran por los créditos otorgados".

"d) Los procedimientos establecidos para que los bancos recuperaran los créditos que confirieran, cuando se garantizaran con un bien inmueble, los favorecían notoriamente, llegando a dejar al deudor, inclusive, en estado de indefensión".

"e) La restricción establecida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete en el artículo 27, fracción V, constitucional, es una base general a través de la cual se incorpora la meta de los gobiernos liberales, plasmada en diversas disposiciones constitucionales y legales desde mediados del siglo diecinueve, consistente en evitar la concentración de la propiedad territorial y las consecuencias negativas que sobre el ámbito económico y social provoca".

"Ante tales conclusiones resulta que de la interpretación causal teleológica e histórica del artículo 27, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que la restricción establecida en él, tuvo por objeto evitar que las instituciones de crédito acumularan y concentraran bienes raíces en detrimento de la soberanía nacional, del desarrollo económico del país y de la distribución de la riqueza entre los nacionales. Sin que de esa interpretación conjunta surja elemento alguno que lleve a concluir que la adjudicación temporal de bienes inmuebles a una institución de crédito se hubiera proscrito por el Constituyente". (Paginas 463-465).

C). "Las instituciones de crédito tienen como función principal el servicio de banca y crédito. que consiste en la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente".

"De ahí que dentro de la actividad crediticia debe comprenderse como uno de sus objetos directos, la recuperación de los créditos otorgados, lo cual puede realizarse a través de los mecanismos ordinarios acordados en el convenio respectivo, o bien, mediante el ejercicio de las acciones jurisdiccionales instauradas para tutelar los derechos adquiridos por los celebrantes de una operación de crédito, lo que puede provocar que, temporalmente, el préstamo concedido se recupere a través de la adjudicación de un bien inmueble".

"Volviendo al estudio del marco jurídico vigente al momento de realizarse el acto impugnado en este juicio, debe precisarse que la adjudicación de un inmueble como pago de un crédito previamente otorgado por una institución de crédito, como deriva del artículo 106 (se refiere a la Ley de Instituciones de Crédito) antes transcrito, se encuentra sujeto a las disposiciones de observancia general que emite la Comisión Nacional Bancaria".

"En ese tenor, dicha comisión, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y cuyo objeto consiste en supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público, según deriva de lo dispuesto en los artículos 1º. y 2º. de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria; en cumplimiento a lo ordenado en el artículo 106, fracción XIII, segundo párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito, emitió con fecha dieciséis de enero de mil novecientos noventa y cinco las disposiciones generales a que se sujetará el tratamiento contable y las inversiones de capital y reservas de capital en bienes, valores y derechos que reciban por adjudicación en remate en pago de adeudos, las instituciones crediticias, las que prevén":

"Disposiciones de carácter general a que se sujetará el tratamiento contable y las inversiones de capital y reservas de capital en bienes, valores y derechos que se reciban por adjudicación en remate o dación en pago de adeudos. -Primera. Los bienes, valores y derechos adjudicados, deberán registrarse en contabilidad en la fecha en que cause ejecutoria el auto aprobatorio del remate en el cual se decretó la adjudicación... -Segunda. El valor de contabilización de los bienes, valores o

derechos adquiridos en remate como consecuencia de juicios relacionados con créditos a favor de esas sociedades, será el que se fije para efectos de la adjudicación... -Tercera. Los valores de contabilización de los bienes, valores y derechos a que se refiere la disposición precedente, deberán mantenerse sin modificación hasta llevar a cabo su realización o baja de inventario por caso fortuito, pérdida por robo u otras causas que determinen la imposibilidad práctica de realización de los efectos. Por consiguiente, tales bienes, valores y derechos no podrán ser objeto de apreciación o depreciación contable. -Cuarta. En caso de que esas sociedades llegaran a sufrir la pérdida parcial o total de alguno o algunos de tales bienes, valores o derechos, o bien que determinen que su valor es nulo, deberán reflejar esta situación mediante registro en la contabilidad del quebranto correspondiente. -Quinta. De los bienes, valores y derechos adjudicados o recibidos en pago, sólo podrán retenerse y reflejar tal situación mediante traspaso a la cuenta de activo que corresponda, únicamente aquellos que por sus características sean susceptibles de utilizarse para los fines propios de la operación de esas sociedades y siempre que sean estrictamente indispensables para los mismos. -Para tales efectos, no se requerirá autorización previa de esta comisión. -Sexta. El valor total de los bienes, valores y derechos que reciban en pago de créditos por adjudicación no podrá exceder del 20% en 1995, del 15% en 1996 y del 10% a partir de 1997, del capital pagado y reservas de capital que se consideran para efectos de los artículos 55 de la Ley de Instituciones de Crédito y 15, 37, 43, fracciones VIII, X y XII, y 45-P de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. -Séptima. Por los excedentes de inversión en que incurran al cierre de un mes respecto de los porcentajes señalados en la disposición precedente, deberá constituirse reserva para castigo mediante aplicaciones mensuales equivalentes a la parte alícuota que resulte de dividir el importe del excedente entre el número de meses que resten del ejercicio de que se trate, incluyendo el propio mes en que se dé dicho excedente, de modo que éste quede reservado en su totalidad a más tardar al 31 de diciembre del mismo ejercicio. -En el caso de excedentes sucesivos dentro del mismo ejercicio, a partir del segundo mes en que esto ocurra, la constitución mensual de reserva se hará en cantidad equivalente a la parte alícuota que se obtenga de dividir el saldo del

excedente al mes del cómputo, entre el número de meses que resten del ejercicio, incluyendo aquel en que se determine el saldo excedente.- Octava. Las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares deberán abstenerse de formalizar la adquisición de bienes, valores y derechos que reciban en pago de adeudos, mediante la celebración de contratos de fideicomiso u otros actos que incidan o puedan incidir en omisión del registro en las cuentas de activo establecidas para ese efecto. -Novena. Respecto a los bienes, valores y derechos materia de la presente circular, deberán mantener un registro actualizado y elaborar y conservar a disposición de esta comisión información trimestral de los movimientos de las cuentas y subcuentas de registro, que contenga los siguientes datos: Número de altas (adjudicaciones y daciones en pago) e importe total. -Número de bajas (por venta y aplicaciones), valor total de registro, importe de su reserva para castigo creada e importe de la utilidad o pérdida, en su caso. -Disposiciones transitorias. -Primera. Las presentes disposiciones serán de observancia obligatoria a partir del 31 de diciembre de 1994. -Segunda. Con números al 31 de diciembre de 1994, esas sociedades podrán cancelar las reservas para castigo de bienes, valores y derechos recibidos en pago o por adjudicación, constituidas en el propio ejercicio de 1994 de conformidad con las disposiciones de la Circular núm. 1198 que se deroga. -Tercera. A partir de una relación pormenorizada que contenga la posición de los efectos adjudicados o recibidos en pago, existentes en esas sociedades al 31 de diciembre de 1994, deberán establecer un mecanismo que permita su control adecuado y el cumplimiento de las presentes disposiciones. -Los datos que deberá contener la relación mencionada serán: nombre del deudor original, importe del adeudo a la fecha de la adjudicación o dación en pago, fecha de adquisición, descripción de los bienes, valores o derechos recibidos y valor de adquisición. -Esta relación deberá mantenerse a disposición de la comisión. -Cuarta. En lo tocante al ejercicio de 1995 y para los efectos de la disposición séptima de esta circular, esas instituciones y organizaciones auxiliares deberán considerar el excedente que resulte en el cómputo de inversiones al 31 de enero del propio 1995. -Quinta. Quedan sin efecto las instrucciones sobre afectación de las cuentas 3105. -Estimación para castigo de bienes muebles, valores

y derechos adjudicados, 3106.-Estimación para castigo de inmuebles adjudicados y 5114.-Castigos. Relacionadas con disposiciones de la Circular núm. 1198."

"Asimismo, el veinte de octubre de mil novecientos noventa y cinco, la citada comisión emitió la siguiente circular":

"A las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares del crédito: En atención a los planteamientos hechos por esas entidades, esta Comisión Nacional Bancaria y de Valores con fundamento en los artículos 99 y 106, fracción XIII de la Ley de Instituciones de Crédito, 52 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y 4o., fracciones III y XXXVI de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ha resuelto emitir la siguiente disposición: Única. Se modifica la segunda; se adiciona una décima, y se derogan la sexta y séptima de las disposiciones de carácter general a que se sujetará el tratamiento contable y las inversiones de capital y reservas de capital en bienes, valores y derechos que se reciban por adjudicación en remate o dación en pago de adeudos, contenidas en la Circular núm. 1231, para quedar en los términos que a continuación se indican: Segunda. ... Respecto de aquellos que se reciban mediante dación en pago, el valor de contabilización será el que arroje el avalúo practicado para ese objeto y el precio convenido por las partes. -Sexta (Se deroga). -Séptima (Se deroga). -Décima. Las instituciones de crédito considerarán dentro de los bienes, valores y derechos recibidos en pago de créditos o por adjudicación, las inversiones que realicen en títulos representativos del capital social de sociedades a las que hubieren transmitido la propiedad de los bienes, valores y derechos que las propias instituciones hayan recibido en pago de créditos o por adjudicación. -Transitorias. -Primera. Las reservas para castigo que se hayan constituido con anterioridad al 30 de septiembre del año en curso no podrán liberarse contra resultados. Estas reservas para castigo deberán considerarse como provisiones preventivas para cobertura de riesgos crediticios o estimación para castigo de cartera y otros adeudos, según corresponda. -Segunda. Las instituciones de crédito que con motivo de los bienes, valores y derechos que reciban en pago o por adjudicación, excedan el límite establecido en el penúltimo párrafo del artículo 55 de la Ley de Instituciones de Crédito, deberán presentar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores un programa de

regularización que tenga por objeto eliminar dicho exceso. Tales programas se presentarán a más tardar el 15 de noviembre del presente año o dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha en que incurran en el citado exceso."

"De la lectura de las disposiciones antes transcritas, deriva que a través de ellas se determina en forma expresa que los bienes adjudicados en remate se sujetarán a un régimen contable especial de cuyo estado deberán informar trimestralmente a la comisión, destacando que no podrán conservar en su activo aquellos bienes que no se encuentren relacionados con su objeto directo, prohibiendo, por otro lado, la formalización de la adquisición de bienes, valores y derechos que reciban en pago de adeudos, mediante la celebración de contratos de fideicomiso u otros actos que incidan o puedan incidir en omisión del registro en las cuentas de activo establecidas para ese efecto".

"Por tanto, debe concluirse que, por una parte, la adquisición que realizan las instituciones de crédito de un bien raíz, vía adjudicación, constituye, inicialmente, una actividad propia de su objeto directo y que, por otra, la propiedad que se otorga por esa vía a las referidas instituciones es de carácter temporal, sujeta a control administrativo". (Paginas 472-479).

D). "Por último, conviene agregar que las conclusiones adoptadas en este fallo encuentran coincidencias con el criterio emitido por la Tercera Sala de este Alto Tribunal en la tesis aislada cuyo rubro, texto y datos de identificación se reproducen a continuación":

"INSTITUCIONES DE CRÉDITO, SU CAPACIDAD PARA POSEER Y ADMINISTRAR BIENES RAÍCES. Quinta Época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo LIV, página 2586.

"Por lo expuesto y fundado, se resuelve":

"PRIMERO.-Se confirma la sentencia recurrida en términos del último considerando de esta resolución".

"SEGUNDO.-La Justicia de la Unión no ampara ni protege a César Daniel Ruiz Vera en contra de las autoridades y por los actos precisados en el resultando primero de este fallo".

"Notifíquese; y, con testimonio de este fallo, devuélvanse los autos al juzgado de su origen; y, en su oportunidad archívese el toca como asunto concluido".

"Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia (ponente), Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Góngora Pimentel. No asistieron los señores Ministros Mariano Azuela Güitrón, por estar disfrutando de vacaciones y José Vicente Aguinaco Alemán, por licencia concedida".

"Sin discusión, el proyecto se aprobó por unanimidad de nueve votos. Él señor Ministro Gudiño Pelayo manifestó su inconformidad con las consideraciones y que formulará voto aclaratorio". (Paginas 480-481).

E). "Voto aclaratorio del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo:

"Estoy de acuerdo con el sentido de la decisión tomada por el Tribunal Pleno, pues considero que la sentencia recurrida debe confirmarse, en la parte cuyo conocimiento corresponde a esta Suprema Corte de Justicia; sin embargo, lo que no comparto son los motivos que sustentan esa decisión".

"El quejoso promovió demanda de amparo en contra del acuerdo que aprueba el remate de un bien inmueble en favor de una institución de crédito. Como argumento total de su impugnación planteó que dicho acto es inconstitucional, pues desatiende la prohibición contenida en la fracción V del artículo 27 de la Carta Magna".

"Es así que el Juez de Distrito, al revisar la constitucionalidad del acto reclamado, procedió a interpretar el texto del artículo 27, fracción V, de la Constitución Federal, para concluir que la autoridad responsable no transgredió esta Norma Suprema".

"Creo que ese análisis que se realizó en la sentencia es indebido, porque el planteamiento del quejoso, en los términos en que fue propuesto, resulta improcedente, ya que el acuerdo que aprobó el remate en favor de la institución tercera perjudicada no tiene su fundamento directo en el artículo 27, fracción V, de la Constitución, sino en el artículo 106, fracción XIII, de la Ley de Instituciones de Crédito, que prevé la posibilidad de que las instituciones de crédito reciban bienes en adjudicación por remate".

"Así es, el artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, en la fracción citada dispone que":

"Artículo 106. A las instituciones de crédito les estará prohibido:

"XIII. Adquirir con recursos provenientes de sus pasivos, títulos valores o bienes de los señalados en las fracciones I y III del artículo 55 de esta ley. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá autorizar excepciones, mediante reglas de carácter general".

"Cuando una institución de crédito reciba en pago de adeudos o por adjudicación en remate dentro de juicios relacionados con créditos a su favor, títulos o valores, que no deba conservar en su activo, así como bienes o derechos de los señalados en esta fracción, deberá sujetarse a las disposiciones de carácter general que establezca la Comisión Nacional Bancaria."

"Siendo éste el precepto que autoriza a la autoridad responsable a adjudicar en remate un inmueble en favor de una institución de crédito, estimo que no puede plantearse como argumento que el acuerdo reclamado viola el artículo 27 constitucional, si no se plantea también la inconstitucionalidad de la norma secundaria que constituye el fundamento de dicha determinación".

"Aun cuando no se hubiere citado de forma expresa la Ley de Instituciones de Crédito, como el fundamento del acto reclamado, ello no justifica que el quejoso pretenda que se analice dicho acto a la luz de lo dispuesto por la Constitución Federal, cuando en realidad lo que se aplicó en su perjuicio fue una norma secundaria, conforme a la cual se puede adjudicar bienes en favor de una institución de crédito".

"Es decir, no puede analizarse si el acuerdo reclamado transgrede el contenido de la fracción V del artículo 27 de la Carta Magna, porque esta norma constitucional no es su fundamento".

"Actuar de esta manera significa analizar implícitamente la constitucionalidad de la fracción XIII del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, puesto que esta disposición es la que prevé la posibilidad de que se adjudiquen bienes en la forma en que la autoridad responsable lo hizo".

"Ahora bien, ese análisis implícito importa, también, la determinación igualmente implícita de constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma, pues si se determina que la responsable acató en sus términos lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, ello equivaldría a un reconocimiento de que se apega a la Constitución el precepto que la faculta a actuar del modo en que lo hizo; y si, por el contrario, se llega a la conclusión de que el acuerdo reclamado transgrede el contenido del precepto constitucional, no cabría más que concluir que la fracción XIII del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito es inconstitucional".

"Y todo esto de manera implícita, ya que la ley secundaria no fue reclamada, ni se llamó a juicio, en defensa de sus actos, a las autoridades que la crearon".

"Como se ve, resulta notoriamente inconducente el análisis de los conceptos de violación hechos valer, pues si lo que causa perjuicio al quejoso es la adjudicación de bienes en favor de la tercero perjudicada, lo que debió impugnar necesariamente es la ley que autoriza al Juez a adjudicarlos en esos términos; de lo contrario, por más que aduzca que el acuerdo reclamado transgrede directamente la fracción V del artículo 27 constitucional, sus argumentos deben calificarse de inoperantes".

"Al realizar el Juez de Distrito el análisis de fondo y al confirmar este Tribunal Pleno la decisión de primera instancia, implícitamente reconoció la constitucionalidad de la ley secundaria tantas veces citada y, al mismo tiempo, dio un tratamiento de amparo directo a un juicio que se tramitó como indirecto; con la consecuencia de que las condiciones de procedencia y efectos de la sentencia también se alteraron.

Recuérdese que en el juicio de amparo que se tramita en la vía directa no se reclama la ley que el quejoso estima inconstitucional, ni las autoridades que intervinieron en su creación son llamadas a juicio; únicamente se expresan conceptos de violación en contra de esa ley, y la decisión que el Tribunal Colegiado toma al respecto se ve reflejada sólo en las consideraciones de la sentencia, mas no se otorga protección en contra de esa ley".

"En el amparo indirecto, en cambio, se debe reclamar como acto destacado la ley que el promovente tilda de anticonstitucional y se debe señalar a las autoridades responsables de su creación; los efectos de la sentencia son distintos, desde luego, pues la protección constitucional se otorga o se niega en contra de esa ley".

“En este caso, en que el Tribunal Pleno analizó los agravios hechos valer y, por tanto, el fondo del asunto, actuó como si de un amparo directo en revisión se tratara; puesto que no se reclamó ninguna ley, ni se llamó a juicio a las autoridades legislativas, aunque implícitamente se analizó y reconoció la constitucionalidad de sus actos, reconocimiento que quedó reflejado en la parte considerativa de la sentencia y no en la decisión final”.

“Pienso, por todo esto, que lo correcto debió haber sido confirmar en sus términos la sentencia recurrida, ante la inoperancia de los argumentos hechos valer, pues, como expliqué, no es posible realizar la interpretación directa de la fracción V del artículo 27 constitucional, si no se reclamó la fracción XIII del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito”.

“Nota: En el mismo sentido se emitió voto aclaratorio en los amparos en revisión 690/99, 2301/98, 536/99 y 649/99”. (Paginas 483-485).

De la lectura de los antecedentes que llevaron al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, ha emitir su ejecutoria, es importante señalar que se reconoce ampliamente, que la restricción establecida por el Constituyente de 1917, en el artículo 27, fracción V, constitucional, “es una base general a través de la cual se incorpora la meta de los gobiernos liberales, plasmada en diversas disposiciones constitucionales y legales desde mediados del siglo diecinueve, consistente en evitar la concentración de la propiedad territorial y las consecuencias negativas que sobre el ámbito económico y social provocaba. Ante tales conclusiones resulta que de la interpretación causal teleológica e histórica del artículo 27, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que la restricción establecida en él, tuvo por objeto evitar que las instituciones de crédito acumularan y concentraran bienes raíces en detrimento de la soberanía nacional, del desarrollo económico del país y de la distribución de la riqueza entre los nacionales”. Este criterio del Pleno de la Suprema Corte es el mismo que se viene manejando a lo largo de este trabajo, por lo anterior se corrobora una vez más que los bancos solo pueden adquirir los bienes raíces estrictamente necesarios para su objeto directo, esto es, para sus oficinas y dependencias.

Por otra parte es totalmente falsa la afirmación que hace el Pleno, en el sentido de que "dentro de la actividad crediticia debe comprenderse como uno de sus objetos directos, la recuperación de los créditos otorgados, lo cual puede realizarse a través de los mecanismos ordinarios acordados en el convenio respectivo, o bien, mediante el ejercicio de las acciones jurisdiccionales instauradas para tutelar los derechos adquiridos por los celebrantes de una operación de crédito". Como se ha señalado anteriormente, el único objeto directo de los bancos conforme a la Ley de Instituciones de Crédito, es la "prestación del servicio de banca y crédito", entendiéndose por este "la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados". Asimismo la ley referida en su artículo 46, señala taxativamente las operaciones bancarias que exclusivamente pueden realizar los bancos, dentro de las cuales no se comprende la recuperación de créditos, por lo tanto debemos considerar a esta última como una actividad conexas a las operaciones bancarias, pero no como su objeto directo.

Por otra parte, el Pleno de la Suprema Corte, señala en su estudio, que conforme a lo ordenado en el artículo 106, fracción XIII, segundo párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito, la adjudicación de un inmueble a favor de un banco, como pago de un crédito, se encuentra sujeta a las disposiciones de observancia general que expida la Comisión Nacional Bancaria, la cual con fechas 16 de enero y 20 de octubre de 1995, emitió mediante circulares, las "disposiciones generales a que se sujetará el tratamiento contable y las inversiones de capital y reservas de capital en bienes, valores y derechos que reciban por adjudicación en remate en pago de adeudos, las instituciones crediticias". Sobre este particular es necesario precisar que las circulares de referencia fueron derogadas expresamente, por su similar número 1450 del 26 de octubre de 1999, por lo anterior los argumentos del Pleno de la Suprema Corte ya no son válidos.

En lo que corresponde al señalamiento del Pleno de "que las conclusiones adoptadas en el fallo que se estudia, encuentran coincidencias con el criterio emitido por la Tercera Sala de ese Alto Tribunal en la tesis aislada cuyo rubro, texto y datos de

identificación se reproducen a continuación: INSTITUCIONES DE CRÉDITO, SU CAPACIDAD PARA POSEER Y ADMINISTRAR BIENES RAÍCES. Quinta Época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo LIV, página 2586....” Cabe mencionar, que la citada jurisprudencia ya fue analizada con anterioridad, y el resultado fue que se trata de una tesis totalmente ilegal, inexacta, infundada y contradictoria, que su único fin es el de eludir el verdadero sentido de la restricción contenida en la fracción V del artículo 27 de la Constitución Federal.

De todo lo anteriormente expuesto se puede concluir que la ejecutoria dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, esta fundada en una inexacta apreciación respecto al objeto directo de los bancos; en circulares emitidas por la Comisión Nacional Bancaria que ya fueron derogadas, así como en tesis jurisprudenciales ilegales y contradictorias, por lo que se considera que carece de validez alguna, con excepción de la interpretación histórica que hace de la fracción V del Artículo 27 Constitucional.

Es importante hacer notar el voto aclaratorio del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, es un elemento mas a considerar, en la inconstitucionalidad de la fracción XIII del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito.

En las ultimas cinco tesis jurisprudenciales, así como en la ejecutoria del Pleno, que hemos analizado, se desprende el notorio intento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por eludir el verdadero espíritu y sentido de la garantía social de limitación rigurosa de los monopolios bancarios, consagrada en la fracción V del artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante interpretaciones parciales, inexactas, contradictorias e incluso ilegales, lo cual nos induce a establecer que la Suprema Corte de Justicia, esta actuando como un “Juez de Consigna”, con el propósito de proteger los intereses de los bancos. Sobre este particular cabe citar lo expresado por el diputado José Natividad Macias, en el Congreso Constituyente, al discutir el texto de la fracción V del artículo 27, quien vaticino lo siguiente: “Si se van a examinar las operaciones de los bancos de México, se cerciorarán de que la mayor parte de la propiedad de la República está en manos de esos bancos y seguirá indudablemente en su poder, porque son bastante poderosos para conseguir que se dé a las leyes una amplitud bastante para conservar todas esas propiedades.

Nosotros debemos seguir la ruta que han tomado otros países civilizados, de no permitir que se queden con las fincas esas instituciones". Como se puede apreciar, dentro de las varias causas que llevaron al constituyente a limitar la adquisición de bienes raíces a los bancos, se encuentra la de frenar las actividades monopolicas y especulativas que esas instituciones realizaban en perjuicio de la economía nacional y de los deudores, no obstante lo anterior, en la actualidad los bancos continúan con la misma tendencia monopolica y especulativa, ya que como es del dominio público, esas instituciones son propietarias de un alto porcentaje de bienes raíces que han adquirido mediante dación en pago o adjudicación judicial, con el único propósito de comercializarlas en el mejor precio, desarrollando con esto actividades distintas a las de su objeto, y afectando de manera muy importante el libre juego del mercado inmobiliario, el cual por esta causa, se encuentra gravemente deprimido.

Pero lo mas grave de esta situación es que estas actividades ilícitas, las realizan los bancos bajo el amparo y protección de las autoridades administrativas y judiciales, las que en todo momento han tratado de eludir el verdadero sentido de la fracción V del artículo 27 constitucional, lo cual nos lleva a considerar que las autoridades citadas están actuando en "fraude a la ley". Al respecto cabe citar el siguiente aforismo latino: "Contra legem facit, qui id facit quod lex prohibet, in fraudem vero, qui salvis verbis legis, sententiam ejus circumvenit".

"Obra contra la ley quien la ataca de frente y obra en fraude de la ley, quien respetando solo las palabras, elude la aplicación del espíritu de ella dando una vuelta alrededor de la misma".⁴⁰

⁴⁰ Paulo, Digesto, libro 1, título III, núm. 29

CAPITULO VI

EFFECTOS DE LA ADQUISICIÓN DE INMUEBLES QUE NO SON DESTINADOS AL OBJETO DIRECTO DE LOS BANCOS.

VI.1 La inconstitucionalidad de la adjudicación judicial y la dación en pago de inmuebles a favor de los bancos, si no son destinados a su objeto directo.

Como ha quedado debidamente acreditado en los capítulos anteriores, los bienes raíces adquiridos por las instituciones de crédito, mediante adjudicación judicial o por dación en pago, que mantengan en sus activos sin ser utilizados en la prestación del servicio de banca y crédito, así como la comercialización de estos inmuebles, constituyen una violación a diversos ordenamientos jurídicos, los cuales se mencionan a continuación:

A). "El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

B). "El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

C). "El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

D). "El artículo 27 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o

en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo”.

E). “La fracción XXIII del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

Adquirir los bienes muebles o inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda”.

F). “La fracción XI, del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito.

A las instituciones de crédito les estará prohibido:

Comerciar con mercancías de cualquier clase, excepto las operaciones con oro, plata y divisas que puedan realizar en los términos de la presente ley y de la Ley Orgánica del Banco de México”.

G). “La fracción I del artículo 55 de la Ley de Instituciones de Crédito, (en los casos en que el importe de sus inversiones en mobiliario e inmuebles excedan del 60% del capital pagado y reservas de capital):

Las inversiones con cargo al capital pagado y reservas de capital de las instituciones de crédito, se sujetarán a las siguientes reglas:

I. No excederá del sesenta por ciento del capital pagado y reservas de capital el importe de las inversiones en mobiliario, en inmuebles o en derechos reales que no sean de garantía, más el importe de las inversiones en el capital de las sociedades a que se refiere el artículo 88 de esta ley”.

VI.2 De los medios de defensa.

VI.2.1 Recurso de apelación en juicio.

La apelación es un medio ordinario de impugnación de resoluciones jurisdiccionales que permite someter una cuestión ya decidida en primera instancia a la reconsideración de un juez superior, competente para darle la solución que estime arreglada a derecho, tomado en cuenta los agravios formulados al efecto por la parte recurrente.

La apelación es el más importante de los recursos judiciales ordinarios. Mediante este recurso, la parte vencida en la primera instancia obtiene un nuevo examen y fallo de la cuestión debatida por un órgano jurisdiccional distinto, que en la organización

judicial moderna es jerárquicamente superior al que dictó la resolución recurrida (tribunal de segunda instancia).

Por medio de este recurso, el juicio pasa de la primera a la segunda instancia, sin que después de ésta, en el derecho mexicano, quepa ninguna otra, si bien la sentencia recaída en apelación puede ser impugnada, utilizando el juicio de amparo.⁴¹

Para el caso que nos ocupa, es menester señalar que si una institución de crédito, solicita en juicio la adjudicación de bienes inmuebles, deberá acreditar previamente ante el juez que conoce la causa, los siguientes supuestos:

A).- Que los inmuebles de referencia le sean estrictamente necesarios, y que los destinara exclusivamente para la prestación del servicio de banca y crédito.

B).- Que por sus características físicas, dichos bienes sean susceptibles de utilizarse para los fines propios de la operación de esa institución.

C).- Que su adquisición será contabilizada como inversión con cargo a capital pagado y reservas de capital del banco.

D).- Que su adquisición no excederá los límites de inversión con cargo a capital pagado, como lo señala el artículo 55 de la Ley de Instituciones de Crédito. Al efecto deberá presentar al juez el balance de contabilidad, en donde se muestre el monto de estos rubros.

El juez deberá analizar todos estos elementos antes de dictar el auto de aprobación o de reprobación del remate, según sea el caso.

Si el juez no realiza este examen y emite un auto aprobatorio de remate y de adjudicación de inmuebles que no serán destinados al objeto directo del banco, entonces se infringirían las siguientes disposiciones legales:

A). El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B). El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

C). El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

D). La fracción V, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

E). La fracción XXIII, del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.

⁴¹ De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. pág. 238 y 241.

F). La fracción XI, del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito.

G). En su caso, el artículo 55 de la Ley de Instituciones de Crédito.

En virtud a lo anterior, la parte demandada podrá interponer el recurso de Apelación.

Si se trata de un juicio mercantil, lo hará con fundamento en lo que establecen los artículos 1336 y 1341 del Código de Comercio, que a la letra dicen:

"Artículo 1336.- Se llama apelación el recurso que se interpone para que el tribunal superior confirme, reforme o revoque las resoluciones del inferior que puedan ser impugnadas por la apelación".

"Artículo 1341.- Las sentencias interlocutorias son apelables, si lo fueren las definitivas, conforme al artículo anterior. Con la misma condición son apelables los autos si causan un gravamen que no pueda repararse en la definitiva, o si la ley expresamente lo dispone".

Si se tratara de un juicio civil, se interpondrá con fundamento en el último párrafo del artículo 580 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, (o su correlativo en los demás estados), que establece:

"Art. 580....

La resolución que apruebe o desapruebe el remate será apelable en ambos efectos".

Sobre el tema que se estudia la Suprema Corte de Justicia ha emitido la siguiente Jurisprudencia:

ADJUDICACIÓN Y REMATE, APELACIÓN DE LOS AUTOS DE.

El Código de Procedimientos Civiles vigente en el Distrito Federal, no reprodujo la disposición contenida en el artículo 835 del ordenamiento anterior que establecía expresamente que el auto que aprobara o no el remate, era apelable en ambos efectos; sin embargo, la Sala Civil de la Suprema Corte de Justicia estima que las partes tienen derecho para apelar el auto que aprueba o no el remate, así como la adjudicación a favor del acreedor, ya que según lo ha resuelto en diversas ejecutorias, el remate y la adjudicación tienen los mismos efectos jurídicos, y de admitirse que tal auto debe estimarse comprendido dentro de la prescripción del artículo 527 del código citado en vigor, se llegaría al absurdo de considerar que el mismo no tiene más recursos que el de responsabilidad, el cual por su naturaleza, no puede alterar la resolución recaída en el pleito.

Quinta poca. Tercera Sala. Apéndice de 1995. Tomo IV, Parte HO. Tesis 635, pagina 470.

VI.2.2 Procedencia del Juicio de Amparo.

En el tema anterior se menciona la procedencia del recurso de apelación, contra el auto que aprueba la adjudicación de inmuebles a favor de los bancos, si es que estos no acreditaron, que esos bienes les son estrictamente indispensables para realizar su objeto directo o que por sus características físicas no son susceptibles de utilizarse para los fines propios de su operación.

Sin embargo, es necesario precisar que para el caso de que el referido recurso de apelación, no prospere, el demandado podrá acudir al Juicio de Amparo, que es un medio de control constitucional destinado a impugnar los 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 respeto a la legalidad, mediante la garantía de la exacta aplicación del derecho.

El juicio de Amparo tiene por objeto según el artículo 1º de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, resolver toda controversia que se suscite:

- I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen 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 actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Asimismo el artículo 114 de la Ley de Amparo, en su último párrafo establece:

***Artículo 114.-** El amparo se pedirá ante el juez de distrito:

...Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében”.

Y es que la autoridad judicial al aprobar la adjudicación de bienes raíces a favor de los bancos, que no serán destinados para la realización de su objeto directo, sino para su comercialización, violan en perjuicio del demandado, la garantía social de limitación rigurosa de los monopolios bancarios, consagrada en la fracción V, del

artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por objeto evitar que las instituciones de crédito acumulen y concentren bienes raíces en detrimento de la soberanía nacional, del desarrollo económico del país y de la distribución de la riqueza entre los nacionales, no permitir que a los deudores se les despoje de sus bienes raíces a través de procedimientos ventajosos, así como, impedir que esas instituciones realicen operaciones que las desvinculen de su finalidad, motivados por un interés monopolico y especulativo.

Asimismo se infringen los artículos 46 fracción XXIII y 106 fracción XI de la Ley de Instituciones de Crédito. Lo anterior trae como consecuencia que se transgredan las garantías individuales de igualdad, legalidad y de necesaria fundamentación y motivación que deben regir todo acto de autoridad, que protegen respectivamente los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales.

Es necesario advertir que lamentablemente la Suprema Corte de Justicia ha emitido diversa jurisprudencia contraria al verdadero espíritu de la garantía social contenida en la fracción V del artículo 27 constitucional, con el ilícito objeto de proteger los intereses de los bancos, convirtiéndose así en un "juez de consigna", dejando de esta forma en letra muerta la norma legal referida y obrando en "fraude a la ley". Por lo anterior aunque las leyes establezcan a los demandados el derecho de solicitar la protección a la justicia mediante el juicio de amparo, para el caso de que sus inmuebles se adjudiquen a un banco, con la finalidad de comercializarlos con posterioridad, posiblemente dicho amparo les será negado.

VI.2.3 Nulidad de la adjudicación judicial y la dación en pago.

La palabra nulidad viene del latín "nullus", que significa falta de valor y fuerza legal, por tanto hay nulidad cuando el acto esta viciado por la violación de algún precepto legal.⁴²

En términos generales, podemos considerar que: la nulidad es la sanción por la cual la ley priva a un acto jurídico de sus efectos normales, cuando en su ejecución no se han guardado las formas prescritas para ello, la función específica de la nulidad no es

⁴² Diccionario Jurídico HARLA. Editorial Harla. Volumén 4. México 1996. pág.135

propiamente asegurar el cumplimiento de las formas, sino de los fines asignados a éstas por el legislador.

Para efectos del tema que nos ocupa, y considerando que por mandamiento expreso de la ley, los bancos no pueden adquirir mas bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo, esto es, aquellos que requieran exclusivamente para sus oficinas y dependencias, además de que no pueden comerciar con este tipo de bienes, esto nos lleva a concluir que si los bancos reciben mediante dación en pago o en adjudicación en juicio, bienes raíces con la finalidad de venderlos posteriormente, estos actos jurídicos son nulos.

Por lo que se refiere a la dación en pago abundaremos que se trata de un convenio por el cual un acreedor acepta recibir de su deudor, por pago de su crédito, un objeto diverso del que se le debe, sin que ello implique la creación de una nueva obligación.

Para el caso de que un banco adquiriera mediante dación en pago un inmueble con el único propósito de venderlo para de esta forma recuperar un adeudo, el objeto o fin de dicho convenio seria ilícito porque contraviene lo dispuesto en la fracción V del artículo 27 constitucional, los artículos 46 fracción XXIII y 106 Fracción XI de la Ley de Instituciones de Crédito, así como los artículos 8, 2225 y 2226 del Código Civil Federal, y el 77 del Código de Comercio, por lo tanto ese acto jurídico estaría afectado de una "nulidad absoluta", y cualquier persona que tenga interés jurídico podrá solicitar a un juez competente la nulidad del mencionado convenio. Para una mayor comprensión a continuación se reproducen las normas citadas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, fracción V.- Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

Ley de Instituciones de Crédito.

Artículo 46, fracción XXIII.- Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

Adquirir los bienes muebles o inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda.

Artículo 106.-A las instituciones de crédito les estará prohibido:

Comerciar con mercancías de cualquier clase, excepto las operaciones con oro, plata y divisas que puedan realizar en los términos de la presente ley y de la Ley Orgánica del Banco de México”.

Código Civil del Distrito Federal.

“Artículo 8.- Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario”.

“Artículo 2225.- La ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce su nulidad, ya sea absoluta, ya sea relativa según lo disponga la ley”.

“Artículo 2226.- La nulidad absoluta, por regla general no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el juez la nulidad. De ella puede prevalecerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción”.

Código de Comercio.

“Artículo 77.- Las convenciones ilícitas no producen obligación ni acción, aunque recaigan sobre operaciones de comercio”.

En relación con estos ordenamientos la Suprema Corte de Justicia ha emitido una tesis en el sentido de que los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas son nulos, dicha tesis se refiere específicamente a la prohibición que existía para que la iglesia adquiriera bienes raíces, sin embargo para el caso que nos ocupa esta tesis puede ser aplicada por analogía.

NULIDAD DE ACTOS EJECUTADOS CONTRA EL TENOR DE LEYES PROHIBITIVAS. (IGLESIA, ADQUISICIÓN DE BIENES RAÍCES POR LA).

No es exacto que sean inexistentes los actos ejecutados contra el tenor de leyes prohibitivas o de interés público, como lo es la fracción II del Artículo 27 Constitucional, que prohíbe la adquisición de bienes raíces por la iglesia, pues de manera expresa el artículo 8vo. del Código Civil del Distrito Federal, en relación con el artículo 2225 del mismo ordenamiento, califica de nulos tales actos.

Quinta Época. Tercera Sala. Semanario Judicial de la Federación. Parte LXXXVI, página 727.

Por otra parte en lo que respecta a la nulidad de la adjudicación judicial de inmuebles a favor de los bancos, podemos agregar que: la nulidad procesal es un concepto opuesto al de validez o regularidad de los actos procesales. En este orden de ideas, un acto jurídico procesal puede estar afectado de algún grado de ineficacia, en cuanto no sea plenamente válido precisamente en función de no reunir todos los requisitos que para dicha validez le señale el propio sistema jurídico.

Al respecto el artículo 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, dice:

"Las actuaciones serán nulas cuando les falte alguna de las formalidades esenciales, de manera que quede sin defensa cualquiera de las partes y cuando la ley expresamente lo determine; pero no podrá ser invocada esa nulidad por la parte que dio lugar a ella".

Por "actuaciones" debemos entender la serie de actos que realiza el órgano jurisdiccional a fin de cumplir con la función de administrar justicia.

En concordancia con el precepto citado anteriormente, el artículo 8 del Código Civil para el Distrito Federal establece:

"Artículo 8.- Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario".

Por lo tanto si aplicamos estos conceptos al acto procesal de adjudicación de un inmueble a favor de un banco, que no será destinado para su objeto directo, tendremos como consecuencia que el auto aprobatorio del remate por el cual se decreto esa adjudicación será nulo, ya que transgrede la fracción V del artículo 27 constitucional, los artículos 46 fracción XXIII y 106 Fracción XI de la Ley de Instituciones de Crédito.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia ha emitido la siguiente tesis jurisprudencial:

ADJUDICACIÓN EN PAGO, NULIDAD DE LA.

No es exacto que para obtener la nulidad de la adjudicación en pago, sea preciso nulificar todo lo actuado en el juicio en que aquella tuvo lugar, dado que tales

actuaciones pueden ser válidas y solo estar afectada de nulidad la adjudicación, por no haber tenido derecho, quien adjudicó, para disponer de la cosa.

Quinta Época. Tercera Sala. Semanario Judicial de la Federación. Parte CV, página 2627.

CONCLUSIONES

Primera.- El artículo 27 es una de las normas verdaderamente torales de la Constitución de 1917. Junto con el artículo 123, conforman las bases fundamentales sobre las que descansa nuestro constitucionalismo social, y constituyen los preceptos esenciales que apuntalan la originalidad de nuestra Carta Magna.

El artículo 27, de alguna manera, refleja lo que fue nuestra realidad nacional desde la instauración de la Colonia y hasta la culminación del movimiento político-social de 1910 y anuncia el programa revolucionario de la Nación para terminar con el régimen de explotación. Ciertamente el artículo 27 aparecerá obscuro e incongruente si no se le analiza como resultado de sus causas históricas. Los principios de la Reforma Agraria que contiene; el rescate de la propiedad de tierras y aguas y por sobre todas las cosas, el surgimiento de una nueva idea sobre la propiedad, son consecuencia de la incansable lucha del pueblo mexicano por alcanzar y consolidar su libertad, su independencia, su soberanía, así como su destino propio.

Las causas determinantes que motivaron la redacción e implantación de los preceptos radicales que contiene el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en Queretaro el 5 de febrero de 1917, tiene sus orígenes en el nacimiento mismo de nuestra nacionalidad como fruto de la Conquista Hispánica, dominación que se consolidó después con el reparto de las tierras entre los vencedores y la encomienda que se les entregaba a los pobladores aborígenes en servidumbre. La organización política que se implantaba tenía las características del Feudalismo Medieval y la sociedad humana que se formaba, quedaba constituida por dos castas únicas: los amos que administraban el gobierno, la religión y la riqueza y los parias que sólo tenían como patrimonio el trabajo y la obediencia.

La Guerra de Independencia en su primera época, fue una estupenda manifestación del descontento en que vivía el pueblo bajo, formado por indígenas y mestizos, más del 90 por ciento de la población total, y las hecatombes que asolaron a la Nueva España en esos tiempos, fueron la explosión de un odio comprimido en tres siglos de injusticias. Por una aberración que se explica precisamente por la pugna de las

castas, la Independencia fue consumada por los españoles y por los criollos, hacendados latifundistas, para dejar intacto el régimen de desigualdades y privilegios que favorecía sus intereses.

La Revolución de Ayutla fue el primer movimiento popular que tuvo como bandera un programa de reformas políticas y sociales, que estableció como fundamento de nueva legislación, los derechos del hombre y la igualdad de los ciudadanos ante la ley, al mismo tiempo que sentaba la supremacía del estado sobre la Iglesia Católica y destruía las prerrogativas y la influencia decisiva de que gozaba el clero, secuestrándole sus bienes y prohibiéndole que volviera a recuperarlos.

Vino después un gobierno de origen popular, amparado por la bandera del liberalismo, que pronto se transformó en una dictadura eminentemente plutocrática y conservadora. Puede asegurarse que hasta el año 1910, el noventa por ciento de la población de la República era gente pobre que vivía de un salario y de esa masa enorme, la mayor parte eran sirvientes de las fincas de campo. La jornada de trabajo para el peonaje estaba regida por la luz del sol, y se retribuía con la suma estrictamente indispensable para que el trabajador conservara su fuerza física y pudiera alimentar a su familia, pero que nunca recibía en dinero efectivo, sino en maíz y otros artículos necesarios para la vida, los cuales eran expendidos en la tienda de raya.

En toda la Nación el régimen de propiedad agraria era el de la "hacienda", que es el tipo de explotación agrícola que se implanta en las colonias, en donde la casta superior de los conquistadores domina a la masa sumisa que forma la población indígena obligándola a la servidumbre a cambio de salarios míseros.

La Revolución de Ayutla y la Guerra de Reforma, a pesar de su origen popular y de su propósito de destruir los fueros, trajo consolidación y refuerzo al latifundio por una improvisación de sus directores. El programa del Partido Liberal que proclamaba como base fundamental, acabar con el poderío del Clero en los órdenes político y económico, lanzó la Ley de Nacionalización y Desamortización de sus bienes, en junio de 1856, decretándose la incapacidad de las corporaciones para poseerlos. El carácter general de la Ley hizo que quedara comprendida en ella, no solo las religiosas sino también las civiles, por lo que muchas de las tierras comunales

tuvieron que ser repartidas entre los vecinos como propiedad particular, que indefensa fue absorbida rápidamente por el hacendado inmediato.

La Administración Porfirista avivó la ruina del labriego independiente y del pequeño agricultor propietario. Inspirado ese gobierno en la creencia firme de que sólo el capital podía salvar al país, inició una política agraria tan terriblemente desastrosa para la economía nacional. Tuvo origen en la Ley de Baldíos de 1883, expedida por el gobierno de don Manuel González, ley que aparentemente y tal vez en su concepción tuvo el propósito de impulsar la colonización de los terrenos nacionales, para lo cual autorizaba la creación de compañías llamadas "deslindadoras", que tomaron a su cargo la medida y planificación de todas las tierras del país, para delimitar los huecos sin dueño que hubiera entre los predios y conocer los grandes lotes de terrenos nacionales no titulados ni poseídos por alguien. Las compañías tenían como honorarios la tercera parte de las tierras que demarcaran.

Esta ley, irreprochable en la teoría y benéfica en la apariencia, dio en la práctica los resultados más funestos. Los terratenientes en gran escala, poderosos y ricos arreglaban con toda facilidad su nueva titulación, mientras que los pequeños propietarios, los pueblos y las congregaciones, con títulos primordiales siempre vagos y deficientes, tenían enormes dificultades para atender una larga tramitación en las oficinas de la capital de la República, por lo que, se les arrebató parte o toda la extensión del patrimonio rústico de sus familias.

Los bancos que en las postrimerías del siglo XIX y principalmente del XX estaban erigiéndose en sucesores de la Iglesia Católica como únicos prestamistas de los terratenientes, estuvieron a punto de haber monopolizado la propiedad de la tierra, ya que en pocos años más, hubiera llegado a su poder la mayor parte de las haciendas de la República por vencimiento de hipotecas o deudas personales de los dueños, desvinculando así su misión y la finalidad de su instituto.

La elaboración del artículo 27 de la Constitución, pasó por un proceso de varias etapas. La primera consistió en la formulación del primer proyecto del artículo, que fue obra de José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, miembros de la Sección Social de la Secretaría de Instrucción Pública, a cargo de Félix F. Palavicini.

La segunda etapa en la creación de este artículo la desempeño el diputado por Tehuacán, Pastor Rouaix, quien integro una "comisión. voluntaria" o "núcleo fundador" que elaboro un proyecto del artículo 27.

La tercera etapa se desarrollo entre el 29 y el 31 de enero de 1917 y tuvo tres fases: la primera consiste en el dictamen que rindió la Primera Comisión de Constitución presidida por el diputado Francisco J. Mujica, sobre la iniciativa de Rouaix y su grupo, al cual se dio lectura en la sesión ordinaria número sesenta y seis, celebrada el 29 de enero de 1917; la segunda fase consistió en la discusión del artículo 27, que se llevó a cabo en sesión permanente del Congreso Constituyente; la ultima fase de esta etapa fue la votación final de todas las fracciones del artículo 27 constitucional, que se verifico el 30 de enero de 1917, a las tres y media de la mañana por la unanimidad de los 150 votos de los diputados que asistieron a la sesión.

Segunda.- En nuestro derecho positivo, el artículo 27 de la Constitución Política, nos da la base para determinar la situación de los bienes raíces que pertenecen al poder público. El primer párrafo de este artículo establece: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". La interpretación de este precepto ha sido objeto de un importante debate doctrinal y existen no menos de cinco distintas tendencias interpretativas, a continuación se citan algunas:

A).- Una de ellas es conocida como la "teoría patrimonialista del Estado", considera que la Nación Mexicana, al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la Corona Española, derechos que, se dice, le fueron conferidos por la Bula Inter Caetera de Alejandro VI, en 1493.

B).- Otra teoría considera que la propiedad originaria de la que habla el primer párrafo del 27, significa la "pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal", como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta.

C).- Una tercera teoría, asimila el "dominio eminente a la propiedad originaria" y consecuentemente considera que en este primer párrafo se reconoce la soberanía del

Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.

D).- Alguna otra teoría entiende que el primer párrafo del artículo 27 resulta de la combinación de la “teoría de la propiedad-función social y la teoría de los fines del Estado”, que considera al Estado como representante del conglomerado humano que forma una nacionalidad y que tiene la autoridad suficiente para imponer a la propiedad, las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social.

E).- Un importante sector de la doctrina reconoce en la propiedad originaria postulada en el primer párrafo del artículo 27, un “derecho nuevo y singular”; no sólo un dominio eminente, como en el siglo pasado, sino uno más concreto y real que, como dice Felipe Tena Ramírez, puede desplazar a la propiedad privada convirtiendo en domaniales los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario originario que es la Nación.

F).- Para Pastor Rouaix, quien fue el iniciador y coordinador de los trabajos preliminares que culminaron con la estructuración del artículo 27 de la Constitución de 1917, la interpretación de este precepto debe hacerse considerando los antecedentes históricos de la propiedad que tenía el Estado sobre el territorio en la época de la Colonia, así como que el Estado tiene la facultad de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés social.

Tercera.- Las modalidades a la propiedad privada están consideradas en el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Política, que dice: “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”...

Este enunciado resulta tan importante que es necesario comentar que estas modalidades constituyen el factor substancial que determina el modo de ser de la propiedad privada en México, ya que con la implementación de este principio jurídico se abandonó el criterio que sostenía que la propiedad era un derecho absoluto, establecido exclusivamente en beneficio del propietario, para concluir que, si bien es cierto que el ejercicio del Derecho de Propiedad debe reportar al dueño cierto provecho, por encima de éste se halla el interés social, al que fundamentalmente se

debe atender cuando se trate de reglamentar la extensión y límites de dicho derecho. Por lo que en atención al interés público o social el Estado está facultado para:

A).- Imponer al Derecho de Propiedad, a través de la ley, las prohibiciones que dicte el interés público, (por ejemplo, la prohibición absoluta de vender inmuebles a extranjeros, dentro de determinadas zonas).

B).- Expropiar bienes, propiedad de particulares, por causa de utilidad pública (para realizar obras públicas o de beneficio social) y mediante el pago de la correspondiente indemnización.

C).- Prohibir parcialmente o limitar, el ejercicio del Derecho de Propiedad a determinadas personas físicas (extranjeras) o morales (corporaciones, asociaciones y sociedades), como lo determinan las fracciones I, II, III, IV y V, del artículo 27 constitucional.

Con excepción de la expropiación, cuyos antecedentes mexicanos se remontan al derecho de reversión que existió en la Colonia, las modalidades y limitaciones que se pueden imponer a la propiedad privada constituyen una institución novedosa y original de la Constitución de 1917.

Cuarta.- Mediante la fracción quinta del artículo 27 de la Constitución Política, que es conocida como la "garantía social de limitación rigurosa de los monopolios bancarios", el legislador constituyente restringió la capacidad de los bancos para tener en propiedad o administrar bienes raíces, limitándolos a que únicamente adquirieran esos bienes cuando sean estrictamente indispensables para su objeto directo. Del análisis conjunto de los antecedentes legislativos e históricos, de esta norma constitucional, se hacen las siguientes consideraciones:

A). Las restricciones a la capacidad de las llamadas corporaciones civiles o eclesiásticas para adquirir la propiedad de bienes raíces se sustentaron en las condiciones en las que se encontraba distribuido el territorio nacional, concentrado en unos cuantos individuos y corporaciones, lo que ya afectaba el desarrollo económico y social del país, y podría perjudicar a la soberanía nacional.

B). A mediados del siglo diecinueve, ante tales circunstancias, a través de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas y del artículo 27, párrafo segundo de

la Constitución de 1857, se limitó la capacidad de todas las corporaciones, civiles y eclesiásticas, para adquirir bienes raíces, permitiéndoles esa prerrogativa, únicamente, respecto de aquellos que se destinaran inmediata o directamente al servicio u objeto de la institución.

C). Los procedimientos establecidos en la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, para que los bancos recuperaran los créditos que otorgaron, cuando se garantizaran con un bien inmueble, los favorecían notoriamente, llegando a dejar al deudor en total estado de indefensión.

D). En el proyecto de Constitución, que presentó Venustiano Carranza ante el Congreso Constituyente de 1917, se restringía la capacidad para adquirir bienes raíces en los siguientes términos:

"Las corporaciones civiles, en general no podrían tener en propiedad bienes raíces, salvo la excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución".

En cuanto a los bancos, únicamente se precisaba que podrían tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de las leyes de asociaciones de crédito.

E) El proyecto del artículo 27, presentado por la "comisión voluntaria" encabezada por Pastor Rouaix, en su exposición de motivos señalan que reconocen tres clases de derechos territoriales, que real y verdaderamente existen en el país: la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramas, la individual y la colectiva; la de la propiedad restringida de las corporaciones y comunidades de población; y las posesiones de hecho cualquiera que sea su motivo y su condición. Para Pastor Rouaix el propósito fundamental que tenían los diputados de Querétaro, era que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, y que este tiene la autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social.

F). En el dictamen sobre el artículo 27, elaborado por la primera Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1917, a través del cual se propuso el

texto de este precepto cuya estructura esencial finalmente se aprobaría, conviene precisar que los argumentos que sirvieron para justificar las restricciones a la propiedad de bienes raíces de los bancos consistieron en:

- a). Las corporaciones no pueden adquirir un verdadero derecho de propiedad, puesto que su existencia se basa en una ficción legal.
- b). Siendo la tierra en México casi la única fuente de riqueza y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen un estorbo para el desarrollo de la nación.
- c). La concentración de la propiedad raíz ha generado el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora, provocando una influencia desastrosa en el orden económico.

H) Del análisis del debate suscitado en el Congreso Constituyente, para la aprobación de la fracción quinta del artículo 27 constitucional, se deduce que los principios y motivos fundamentales que llevaron a los constituyentes a limitar a los bancos su capacidad para adquirir bienes raíces fueron:

- a). Que dentro del objeto directo de los bancos, no se encuentra contemplado el apropiarse de inmuebles, sino solo garantizarse con ellos, para que en caso de adeudos, estos bienes sean sacados a remate y con el producto de este, se recuperen los créditos otorgados
- b). Ni los bancos de emisión, ni los hipotecarios debían tener facultades para quedarse con las prendas hipotecarias, ya que esas operaciones son las que habían arruinado al país, pues si se examinaban las operaciones de los bancos de México, se advertiría que la mayor parte de la propiedad de la República, estaba en sus manos, y que indudablemente seguirían en su poder, por que son lo bastante poderosos para conseguir que se dé a las leyes una amplitud bastante para conservar todas esas propiedades.
- c). Que debía seguirse la ruta de los países civilizados, de no permitir que los bancos se quedaran con las fincas, en los procedimientos de remate, ya que entonces los bancos los vendían a precios exagerados y se quedaban con una ganancia considerable.

d). Que mediante un procedimiento ventajoso adquirirían los inmuebles, dejando al deudor en total estado de indefensión.

e). Que cuando una finca sale a remate, con las formalidades de ley siempre se encuentran postores, por lo que jamás se perjudicará al deudor.

Ante tales consideraciones resulta que de la interpretación de los antecedentes legislativos e históricos de la fracción V, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, deriva que la restricción establecida en dicha fracción, tuvo por objeto evitar que las instituciones de crédito acumularan y concentraran bienes raíces en detrimento de la soberanía nacional, del desarrollo económico del país y de la distribución de la riqueza entre los nacionales, así como evitar que estas instituciones realicen operaciones que las desvinculen de su finalidad motivados por un interés monopolico y especulativo.

Quinta.- Del análisis conjunto del concepto de interpretación de las leyes, de su distinta metodología, así como de los ordenamientos jurídicos y tesis jurisprudenciales, se llega a las siguientes consideraciones:

A). Interpretar es desentrañar el sentido de una expresión. Para el caso especial de la interpretación de la ley, podremos decir que interpretar ésta, es descubrir su significación.

Para la teoría subjetiva llamada también tradicional, el sentido de la ley sólo es posible hallarlo conociendo la voluntad del legislador esto es la "voluntas legislatoris".

B). Que siendo la Constitución la ley suprema, la base y unidad de todo el orden jurídico, en donde se encuentran los derechos humanos individuales y sociales; la creación, forma, competencia y limitación de los órganos de gobierno. Es la norma constitucional la que prevalece sobre cualesquiera otras, y en el caso de contradicción entre una norma constitucional y una ordinaria, no cabe duda de que debe aplicarse la constitucional.

C). Que la interpretación constitucional requiere de una técnica especial, ya que el buen éxito de la actividad del intérprete dependerá de la idoneidad de los procedimientos que utilice.

Considerando que los métodos de interpretación son numerosos, una clasificación muy breve es: según quien la realiza: legislativa, administrativa, judicial, doctrinal y popular; y por su contenido, puede ser gramatical, histórica, lógica y sistemática.

D). Los párrafos tercero y cuarto del artículo 14 constitucional y 19 del Código Civil para el Distrito Federal, encierran las reglas fundamentales de interpretación e integración en el derecho mexicano.

El párrafo cuarto del artículo 14 constitucional y el 19 del Código Civil para el Distrito Federal, establecen que las sentencias definitivas, así como las controversias judiciales del orden civil, deberán resolverse conforme a la letra de la ley y solo para el caso de que la norma no sea clara o precisa, se deberá proceder a su interpretación jurídica y a falta de ley se resolverán conforme a los principios generales del derecho, siendo el más común la "equidad".

E). Que la Suprema Corte de Justicia a través de jurisprudencia, ha establecido reglas de interpretación de las normas constitucionales, las cuales se reducen a los siguientes principios:

- a). Mientras haya normas legales de aplicación al caso, no hay por qué tratar de corregirlas, sustituyéndolas por un criterio subjetivo.
- b). Toda norma legal debe interpretarse armónicamente, sin darle a sus términos mayor alcance del que naturalmente tiene, y que en todo momento debe prevalecer la voluntad o intención del legislador.
- c). Solo para el caso de que la norma no sea clara, se deberá determinar su sentido y alcance en base a un análisis gramatical, histórico, lógico o sistemático.

Sexta.- De la interpretación histórica de la fracción quinta del artículo 27 constitucional se deduce: que la restricción establecida en dicha fracción, tuvo por objeto evitar que las instituciones de crédito acumularan y concentraran bienes raíces en detrimento de la soberanía nacional, del desarrollo económico del país y de la distribución de la riqueza entre los nacionales, no permitir que a los deudores se les despojara de sus bienes, a través de procedimientos ventajosos, así como impedir que estas instituciones realicen operaciones que las desvinculen de su finalidad, motivados por un interés monopolico y especulativo.

Séptima.- De la interpretación gramatical de la fracción V del artículo 27 constitucional se advierte que el Constituyente a través de esta norma, restringió la capacidad de los bancos para tener en propiedad o administrar bienes raíces, limitándolos a que únicamente adquirieran esos bienes cuando fueran enteramente necesarios para su objeto directo. En ese sentido atendiendo a la literalidad del precepto en comento, resulta patente que en la redacción utilizada por el constituyente, no existe ambigüedad o imprecisión alguna, el precepto es muy claro por lo que no requiere de interpretación alguna.

Octava.- De la interpretación lógica del artículo 27 de la Constitución, fracción quinta, se infiere que los motivos y los fines que indujeron al legislador Constituyente, a crear la restricción contenida en la norma constitucional de referencia fueron:

A). Que dentro del objeto directo de los bancos, no se encuentra contemplado el apropiarse de inmuebles, sino solo garantizarse con ellos, para que en caso de adeudos, estos bienes sean sacados a remate y con el producto de este, se recuperen los créditos otorgados

B). Ni los bancos de emisión, ni los hipotecarios debían tener facultades para quedarse con las prendas hipotecarias, ya que esas operaciones son las que habían arruinado al país, pues si se examinaban las operaciones de los bancos de México, se advertiría que la mayor parte de la propiedad de la República, estaba en sus manos, y que indudablemente seguirían en su poder, por que son lo bastante poderosos para conseguir que se dé a las leyes una amplitud bastante para conservar todas esas propiedades.

C). Que debía seguirse la ruta de los países civilizados, de no permitir que los bancos se quedaran con las fincas, en los procedimientos de remate, ya que entonces los bancos los vendían a precios exagerados y se quedaban con una ganancia considerable.

D). Que mediante un procedimiento ventajoso adquirirían los inmuebles, dejando al deudor en total estado de indefensión.

E). Que cuando una finca sale a remate, con las formalidades de la ley siempre se encuentran postores, por lo que jamás se perjudicará al deudor.

Novena.- De la interpretación sistemática de las fracciones II, III, IV, V y XV del artículo 27, primero y segundo párrafo del 28 de la Constitución, se llega a la conclusión de que las corporaciones religiosas, las instituciones de beneficencia ya sean públicas o privadas, las sociedades mercantiles y los bancos, no pueden adquirir mas bienes raíces que los enteramente indispensables para su objeto directo, esta restricción se basa fundamentalmente en que en los Estados Unidos Mexicanos, están prohibidos los latifundios y los monopolios.

Por otra parte del análisis sistemático de la fracción V del artículo 27 constitucional, de los artículos, 2º segundo párrafo, 46 fracción XXIII, 106 fracción XI de la Ley de Instituciones de Crédito y del artículo 8 del Código Civil para el Distrito Federal, se deduce que los bancos debidamente establecidos, solo podrán adquirir y administrar los bienes inmuebles necesarios para la realización de su objeto directo, como son: oficinas, sucursales, bodegas o almacenes, etcétera, en el entendido de que serán nulas las adquisiciones de inmuebles a favor de esas instituciones, cuando se adquieran para su comercialización.

Décima.- En virtud a que la "garantía social de limitación rigurosa de los monopolios bancarios", contenida en la fracción quinta del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una norma constitucional, esta es superior a cualquier otro precepto normativo, por lo que todos los ordenamientos legales, así como los actos que dicten los órganos jurisdiccionales que se relacionen con dicha norma, tienen que estar subordinados y en concordancia con ella, ya que de lo contrario, estos serán nulos.

Décima primera.- Respecto del objeto directo y las operaciones que realizan los bancos, se llega a las siguientes conclusiones:

A). Si consideramos los términos "institución de crédito" o "banco" en un concepto genérico, que hace referencia a una sociedad anónima o a una sociedad nacional de

crédito, que cuenta con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para llevar a cabo en forma permanente, el servicio de banca y crédito, podemos establecer que el objeto directo de esas sociedades, es la "captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

B). Que toda vez que a los bancos se les otorgo el privilegio de manejar los dineros del público inversionista, no podría dejárseles actuar a su arbitrio o en base a una ley general, por lo delicado de su objeto, por lo que sus actividades fueron reguladas en una ley especial que es la Ley de Instituciones de Crédito, en donde se establecen taxativamente las operaciones pasivas, activas y los servicios que los bancos están autorizados a realizar.

C). Que la fracción XXIII del artículo 46, de la Ley de Instituciones de Crédito, confirma la disposición contenida en la fracción V del artículo 27 constitucional, en el sentido de que los bancos solo podrán adquirir los bienes raíces estrictamente indispensables para su objeto directo.

D). Que el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, que regula taxativamente las operaciones y servicios bancarios, no comprende la adjudicación en juicio ni la dación en pago de inmuebles así como su administración y venta, como una operación bancaria, asimismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado Jurisprudencia en el sentido de que estas operaciones, no son ni material ni formalmente una operación bancaria, ni son una actividad necesaria para llevar a cabo un cometido específico de financiación de la producción ni de colocación de capitales.

E) Que la fracción XII del artículo 46, y en la fracción XI del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, prohíben a los bancos a comerciar con mercancías de cualquier clase, con excepción de las operaciones con oro, plata y divisas, de donde se deduce que la adquisición y venta de los bienes raíces adjudicados o recibidos en pagos con ánimo de especulación comercial, es violatoria de esta disposición.

D). De una interpretación sistemática a la fracción V del artículo 27 constitucional, de los artículos 1, 2, 4, 8, 9, 30, 46 y 106 fracción XI, de la Ley de Instituciones de

Crédito así como del criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro: ACTOS DE COMERCIO. NO SE REPUTAN COMO TALES LAS VENTAS HECHAS POR LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO FINANCIERAS DE LOS BIENES INMUEBLES ADJUDICADOS EN PAGO, se infiere que: la adquisición, administración y venta de los inmuebles que los bancos se adjudican o reciben en pago, son operaciones o actividades que no forman parte de su objeto directo y por lo tanto al realizarlas se violan los siguientes ordenamientos: Fracción V del artículo 27 constitucional, fracción XXIII del artículo 46 y la fracción XI del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Decima segunda.- La adjudicación en juicio es un acto jurisdiccional realizado en favor del acreedor, mediante el cual se le otorga el derecho de propiedad de un bien o conjunto de bienes objeto de la ejecución. Se pronuncia en las subastas o almonedas judiciales ante la ausencia de postores.

La adjudicación judicial tiene su fundamento en los artículos 1412 del Código de Comercio, 582 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y 477 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En virtud a la normatividad señalada en el párrafo anterior y en jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia, se afirma que un requisito indispensable para la validez de la figura procesal de "adjudicación" es la "ausencia de postores". Asimismo la adjudicación de bienes se realiza en base a una petición expresa del ejecutante, por lo tanto es una facultad potestativa, en virtud de que no es forzoso que en un juicio se tengan que adjudicar bienes, como forma única de recuperar adeudos, ya que estos bienes son susceptibles de enajenarse en subastas posteriores.

Décima tercera.- La dación en pago es un convenio en virtud del cual un acreedor acepta recibir de su deudor, por pago de su crédito, un objeto diverso del que se le debe. Esta regulada por el artículo 2063 del Código Civil Federal.

Se estima que la naturaleza de esta figura, es la de una simple forma de pago, ya que en virtud de un convenio entre acreedor y deudor, aquel consiente en recibir un objeto diverso del debido sin que ello implique la creación de una nueva obligación.

Décima cuarta.- Los bienes raíces propiedad de las instituciones bancarias, tiene tres variantes:

- A). Los inmuebles destinados para sus oficinas y dependencias .
- B). Los bienes raíces propiedad de los fideicomisos que administran, a través de sus áreas o departamentos fiduciarios.
- C). Los inmuebles adquiridos mediante dación en pago o por adjudicación judicial.

Respecto de estos últimos abundaremos que los bancos, han adquirido y siguen adquiriendo a título de propietarios, un gran número de bienes raíces, que por sus características físicas, no son susceptibles de ser utilizados para las funciones de la banca y crédito, como son: casas y departamentos para uso habitacional, naves y bodegas industriales y comerciales, terrenos agrícolas, industriales y comerciales, etc., los cuales han sido obtenidos mediante dación en pago o por adjudicación en juicio por el incumplimiento de las obligaciones pecuniarias de sus acreditados. Dichos bienes son registrados en la contabilidad de los bancos como activos, y tienen como finalidad el de comercializarse, para de esta forma recuperar el monto de los créditos otorgados que no fueron cubiertos por los deudores.

Derivado de lo anterior la adquisición, administración y venta de estos inmuebles es violatoria a lo previsto en la fracción V del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la fracción XXIII del artículo 46 y la fracción XI del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, y en algunos casos cuando el valor total de estos bienes supera el 60% del capital pagado y reservas de capital de cada banco, se transgrede también lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Décima quinta.- La adquisición, administración y venta de bienes raíces, adjudicados en juicio o recibidos en pago de adeudos, son justificadas ilegalmente por las autoridades judiciales, administrativas y por los propios bancos, aplicando el segundo párrafo de la fracción XIII, del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito. Del análisis de esta norma, se concluye que su contenido es inconstitucional, temeraria,

imprecisa, contradictoria e irregular, estas aseveraciones se hacen en base a los siguientes argumentos:

A). Es inconstitucional, por que justifica que los bancos adquieran bienes que no son necesarios para su objeto directo, los cuales les esta prohibido recibir, por lo tanto su texto es contrario a lo establecido en la fracción V del artículo 27 constitucional. Considerando que esta ultima es una norma suprema, debe imperar respecto de cualquier otra.

B). Es una norma temeraria, por que carece de causa o fundamento legal alguno, asimismo no se relaciona o concuerda con ninguna otra norma jurídica.

C). Es imprecisa por que no expresa con exactitud y precisión los siguientes términos:

a). No describe cuales son los "títulos, valores, bienes y derechos" a que hace referencia; nos remite al primer párrafo del mismo artículo, el cual nos dirige al artículo 55 de esa ley.

b). No establece con claridad como es, que a los bancos se les permite "recibir títulos, valores, bienes y derechos", que la misma norma reconoce que esta prohibido que los conserve en su activos.

c). No determina, ni especifica cuales son las "disposiciones de carácter general", establecidas por la Comisión Nacional Bancaria.

D). Es contradictoria, por que, por una parte afirma que los bancos pueden recibir títulos, valores, bienes o derechos por pago de adeudos o por adjudicación judicial y enseguida niega que los bancos puedan conservar en su activos estos valores, títulos, bienes o derechos.

E). Es irregular por que carece de una técnica legislativa, ya que se encuentra insertada dentro del artículo correspondiente a "las prohibiciones" de la Ley de Instituciones de Crédito. Considerando que esta norma es de tipo operativo, debería en todo caso estar en el capítulo denominado "de las operaciones" de la ley en comento.

Décima sexta.- La Comisión Nacional Bancaria ha expedido diversas circulares, mediante las cuales ha instruido a las instituciones de crédito, sobre el tratamiento contable que debe darse a los bienes muebles e inmuebles que reciban en pago o por

adjudicación judicial. La expedición de estas circulares se justifica ilegalmente en el último párrafo de la fracción XIII del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito.

A la fecha la única circular vigente es la número 1450 del 26 de octubre de 1999. De la lectura de esta circular se desprende que su contenido es notoriamente ilegal, esta aseveración se funda en los siguientes razonamientos:

A). Se trata de una circular cuyo texto es contrario a lo que dispone la fracción V del artículo 27 de la Constitución, por lo tanto es inconstitucional.

B). La creación de esta circular tiene como fundamento el segundo párrafo de la fracción XIII, del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual se demostró que se trata de una norma inconstitucional, temeraria, imprecisa y contradictoria.

C). Esta circular es incongruente al permitir que los bancos arrienden los inmuebles adjudicados o recibidos en pago, ya que el propósito fundamental de la adquisición de estos bienes es venderlos inmediatamente, para canalizar esos recursos a la función principal de las instituciones bancarias que es la derrama del crédito.

Décima séptima.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido diversa jurisprudencia y ejecutorias en lo que podemos llamar "fraude a la ley", ya que en todo momento es notoria su intención de eludir el verdadero espíritu y sentido de la garantía social de limitación rigurosa de los monopolios bancarios, consagrada en la fracción V del artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante interpretaciones parciales, inexactas, contradictorias e incluso ilegales, lo cual nos induce a establecer que la Suprema Corte de Justicia, esta actuando como un "Juez de consigna", con el propósito de proteger los intereses de los bancos.

Décima octava.- La apelación es un medio ordinario de impugnación de resoluciones jurisdiccionales que permite someter una cuestión ya decidida en primera instancia a la reconsideración de un juez superior, competente para darle la solución que estime arreglada a derecho, tomado en cuenta los agravios formulados al efecto por la parte recurrente.

Para el caso que nos ocupa, es menester señalar que si una institución de crédito, solicita en juicio la adjudicación de bienes inmuebles, deberá acreditar previamente ante el juez que conoce la causa, los siguientes supuestos:

A).- Que los inmuebles de referencia le sean estrictamente necesarios, y que los destinara exclusivamente para la prestación del servicio de banca y crédito.

B).- Que por sus características físicas, dichos bienes sean susceptibles de utilizarse para los fines propios de la operación de esa institución.

C).- Que su adquisición será contabilizada como inversión con cargo a capital pagado y reservas de capital del banco.

D).- Que su adquisición no excederá los límites de inversión con cargo a capital pagado, como lo señala el artículo 55 de la Ley de Instituciones de Crédito. Al efecto deberá presentar al juez el balance de contabilidad, en donde se muestre el monto de estos rubros.

El juez deberá analizar todos estos elementos antes de dictar el auto de aprobación o de reprobación del remate, según sea el caso.

Si el juez no realiza este examen y emite una auto aprobatorio de remate y de adjudicación de inmuebles que no serán destinados al objeto directo del banco, entonces se infringirían las siguientes disposiciones legales:

- a). El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b). El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- c). El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- d). La fracción V, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- e). La fracción XXIII, del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.
- f). La fracción XI, del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito.
- g). En su caso, el artículo 55 de la Ley de Instituciones de Crédito.

En virtud a lo anterior, la parte demandada podrá interponer el recurso de Apelación.

Décima novena.- En el punto anterior se menciona la procedencia del recurso de apelación, contra el auto que aprueba la adjudicación de inmuebles a favor de los

bancos, si es que estos no acreditaron, que esos bienes les son estrictamente indispensables para realizar su objeto directo.

Sin embargo, es necesario precisar que para el caso de que el referido recurso de apelación, no prospere, el demandado podrá acudir al Juicio de Amparo, que es un medio de control jurisdiccional destinado a impugnar los 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 respeto a la legalidad, mediante la garantía de la exacta aplicación del derecho.

Considerando que la autoridad judicial al aprobar la adjudicación de bienes raíces a favor de los bancos, que no serán destinados para la realización de su objeto directo, sino para su comercialización, violan en perjuicio del demandado, la garantía social de limitación rigurosa de los monopolios bancarios, consagrada en la fracción V, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por objeto evitar que las instituciones de crédito acumulen y concentren bienes raíces en detrimento de la soberanía nacional, del desarrollo económico del país y de la distribución de la riqueza entre los nacionales, no permitir que a los deudores se les despoje de sus bienes raíces a través de procedimientos ventajosos, así como, impedir que esas instituciones realicen operaciones que las desvinculen de su finalidad, motivados por un interés monopolico y especulativo.

Asimismo se infringen los artículos 46 fracción XXIII y 106 fracción XI de la Ley de Instituciones de Crédito. Lo anterior trae como consecuencia que se transgredan las garantías individuales de igualdad, legalidad y de necesaria fundamentación y motivación que deben regir todo acto de autoridad, que protegen respectivamente los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales.

Vigésima.- En términos generales, podemos considerar que: la nulidad es la sanción por la cual la ley priva a un acto jurídico de sus efectos normales, cuando en su ejecución no se han guardado las formas prescritas para ello.

Considerando que por mandamiento expreso de la ley, los bancos no pueden adquirir mas bienes raíces que los enteramente necesarios para sus oficinas y dependencias, además de que no pueden comerciar con este tipo de bienes, esto nos lleva a

concluir que si los bancos reciben mediante dación en pago o en adjudicación en juicio, bienes raíces con la finalidad de comercializarlos, estos actos jurídicos son nulos.

Por lo que se refiere a la nulidad de la dación en pago, esta tiene su fundamento en los artículos 8º, 2225 y 2226 del Código Civil Federal, 77 del Código de Comercio y la jurisprudencia bajo el rubro: NULIDAD DE ACTOS EJECUTADOS CONTRA EL TENOR DE LEYES PROHIBITIVAS. Quinta Época. Tercera Sala. Semanario Judicial de la Federación. Parte LXXXVI, página 727.

Por lo que toca a la nulidad de la adjudicación en juicio tiene su fundamento en los artículos 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el 8º del Código Civil Federal y la jurisprudencia bajo el rubro: ADJUDICACIÓN EN PAGO, NULIDAD DE LA. Quinta Época. Tercera Sala. Semanario Judicial de la Federación. Parte CV, página 2627.

Vigésima primera.- Como ha quedado debidamente acreditado los bienes raíces adquiridos por las instituciones de crédito, mediante adjudicación judicial o por dación en pago, que mantengan en sus activos sin ser utilizados en la prestación del servicio de banca y crédito, así como la comercialización de estos inmuebles, constituyen una violación a diversos ordenamientos jurídicos, los cuales se mencionan a continuación:

A). "El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

B). "El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

C). "El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

D). “El artículo 27 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo”.

E). “La fracción XXIII del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

Adquirir los bienes muebles o inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda”.

F). “La fracción XI, del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito.

A las instituciones de crédito les estará prohibido:

Comerciar con mercancías de cualquier clase, excepto las operaciones con oro, plata y divisas que puedan realizar en los términos de la presente ley y de la Ley Orgánica del Banco de México”.

G). “La fracción I del artículo 55 de la Ley de Instituciones de Crédito, (en los casos en que el importe de sus inversiones en mobiliario e inmuebles excedan del 60% del capital pagado y reservas de capital):

Las inversiones con cargo al capital pagado y reservas de capital de las instituciones de crédito, se sujetarán a las siguientes reglas:

I. No excederá del sesenta por ciento del capital pagado y reservas de capital el importe de las inversiones en mobiliario, en inmuebles o en derechos reales que no sean de garantía, más el importe de las inversiones en el capital de las sociedades a que se refiere el artículo 88 de esta ley”.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo Derecho Bancario. Editorial Porrúa, S.A., México 1997.
2. ARCE Y CERVANTES, José. De los Bienes. Editorial Porrúa, S.A., México 1994.
3. ARELLANO GARCÍA, Carlos. Teoría General del Proceso. Editorial Porrúa, S.A., México 1998.
4. BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México. Editorial Porrúa, S.A., México 1996.
5. BRAGE CAMAZANO, Joaquín. La Acción de Inconstitucionalidad. UNAM, México 1998.
6. CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa S.A., México 1994.
7. CARVALLO YAÑEZ, Erick. Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México 1998.
8. CHAVEZ PADRÓN, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A., México 1993.
9. DÁVALOS MEJÍA, Carlos. Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras. Editorial Harla. México 1992.
10. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S.A., México 1986.
11. DELGADO MOYA, Ruben. Derecho a la Propiedad Rural y Urbana. Editorial PAC, S.A., México 1993.
12. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A., México 1993.
13. DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE. Querétaro, Qro., del 29 al 31 de enero de 1917. Tomo II, número 80.
14. DICCIONARIO JURÍDICO HARLA. Editorial Harla. México 1996.

15. GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial Harla. México 1995.
16. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. Editorial Cajica, S.A. Puebla Pue. 1990.
17. HERREJON SILVA, Hermilo. Las Instituciones de Crédito, un Enfoque Jurídico. Editorial Trillas. México 1988.
18. MADRAZO, Jorge. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1985.
19. MANTILLA MOLINA, Roberto L. Derecho Mercantil. Editorial Porrúa, S.A., México 1988.
20. MORINEAU, Oscar. Los Derechos Reales y el Subsuelo en México. Fondo de Cultura Económica. México 1948.
21. OBREGÓN HEREDIA, Jorge. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, Comentado y Concordado. Editorial Porrúa, S.A., México 1990.
22. PALAVICINI, Felix Fulgencio. Historia de la Constitución de 1917. Lito Impresiones Macabsa, S.A., México 1992.
23. PÉREZ GÜEMES, Jesús. Solo para Deudores. Cardenas Editor Distribuidor. México 1996.
24. RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero. Mexicano ésta es tu Constitución. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 1994.
25. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquin. Derecho Bancario. Editorial Porrúa, S.A., México 1976.
26. ROUAIX, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México 1959.
27. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México 1981.
28. ULLOA, Bertha. Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917. Tomo 6. El Colegio de México. México 1988.

29. VALADÉZ, Diego. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. UNAM/PGDF/DDF. México 1992.
30. VERGARA TEJEDA, José Moisés. Defensa Legal contra Bancos. Ángel Editor. México 1998,
31. ZAMORA PIERCE, Jesús. Derecho Procesal Mercantil. Cárdenas Editor y Distribuidor. México 1991.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Editorial Porrúa, S.A., 1999.

Código Civil para el Distrito Federal.

Editorial Porrúa, S.A., 1999.

Código de Comercio.

Editorial Porrúa, S.A., 1999.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Editorial Porrúa, S.A., 2000.

Ley de Amparo.

Ediciones Fiscales ISEF 1999.

Ley de Instituciones de Crédito.

Editorial Porrúa, S.A., 1999.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria.

Editorial Porrúa, S.A., 1999.