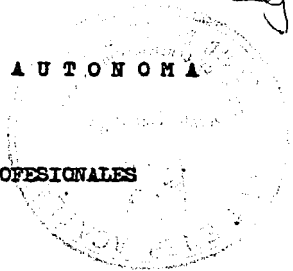


206
20j

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



T E S I S

para obtener el título de
Licenciado en Derecho
presentada por

MANUEL ROJAS FONSECA

intitulada

"LA EXPROPIACION DE LA BANCA MEXICANA"

.

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pág.
PROLOGO	X
INTRODUCCION	XIX

C A P I T U L O I

EL GENESIS DE LA BANCA.

1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS UNIVERSALES.	
1.1.1. BABILONIA, MESOPOTAMIA Y HAMURABI	1
1.1.2. LA INDIA Y CHINA	3
1.1.3. LOS TRAPEZITAS	3
1.1.4. ROMA	5
1.1.5. LA EDAD MEDIA	6
1.1.6. LOS TEMPLARIOS	7
1.1.7. SIENA Y FLORENCIA	8
1.1.8. DEL SIGLO XVI AL XIX	10
1.1.9. EL SIGLO XX	12
1.2. ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO.	
1.2.1. LA NUEVA ESPAÑA	14
1.2.2. EL BANCO NACIONAL DEL MONTE DE PIEDAD	18
1.2.3. MEXICO INDEPENDIENTE HASTA 1854	19

1.2.4.	LA PRIMERA LEGISLACION MERCANTIL	21
1.2.5.	LOS PRIMEROS BANCOS LOCALES	22
1.2.6.	EL BANCO DE LONDRES, MEXICO Y SUDAMERICA	22
1.2.7.	EL BANCO NACIONAL DE MEXICO	23
1.2.8.	DE 1882 A 1884	24
1.2.9.	EL CODIGO DE COMERCIO DE 1884	26
1.2.10.	EL CODIGO DE COMERCIO DE 1889	27
1.2.11.	LA PRIMERA LEY BANCARIA	28
1.2.12.	LAS MULTIPLES REFORMAS DE PRINCIPIOS DEL - SIGLO XX	30
1.2.13.	LA EXPROPIACION DE LOS BANCOS PRIVADOS	34

C A P I T U L O I I

EL SERVICIO PUBLICO DE LA BANCA

2.1.	DEFINICION DE SERVICIO PUBLICO	37
2.2.	DEFINICION DE SERVICIO DE BANCA Y CREDITO	39
2.3.	COMPARACION DE LOS ELEMENTOS DEL SERVICIO PU- BLICO CON EL DE BANCA Y CREDITO	40
2.3.1.	ES UNA ACTIVIDAD TECNICA	41
2.3.2.	ENCAMINADA A SATISFACER NECESIDADES COLECTI VAS BASICAS O FUNDAMENTALES	41
2.3.3.	MEDIANTE PRESTACIONES INDIVIDUALIZADAS SUJE TAS A UN REGIMEN DE DERECHO PUBLICO	42

2.3.4.1.	QUE DETERMINA LOS PRINCIPIOS DE REGULARI- DAD, UNIFORMIDAD, ADECUACION E IGUALDAD.	
2.3.4.1.	REGULARIDAD	43
2.3.4.2.	UNIFORMIDAD	44
2.3.4.3.	ADECUACION	44
2.3.4.4.	IGUALDAD	44
2.3.4.5.	CONTINUIDAD	44
2.3.5.	ESTE SERVICIO PUEDE SER PRESTADO POR EL ES- TADO O POR LOS PARTICULARES (MEDIANTE CONCE- SION)	45

C A P I T U L O I I I

EL REGIMEN DE CONCESION Y EL DE
AUTORIZACION PARA LAS INSTITUCIONES
DE CREDITO.

3.1.	EL REGIMEN BAJO EL CUAL OPERA LA BANCA EN MEXICO.	
3.1.1.	EL REGIMEN DE AUTORIZACION, HASTA 1897 . .	46
3.1.2.	EL REGIMEN DE CONCESION, DE 1897 A 1946 .	46
3.1.3.	EL RETORNO AL REGIMEN DE AUTORIZACION, DE 1946 A 1962	50
3.1.4.	NUEVAMENTE EL REGIMEN DE CONCESION, DE -- 1962 A LA FECHA	51
3.2.	LA CONCESION ADMINISTRATIVA.	
3.2.1.	LA TESIS DEL DR. GABINO FRAGA	52
3.2.2.	EL CRITERIO DEL DR. ANDRES SERRA ROJAS . .	57
3.2.3.	LA DOCTRINA DEL DR. MIGUEL ACOSTA ROMERO .	63

	Pág.
3.3. LA AUTORIZACION ADMINISTRATIVA	65
3.4. DIFERENCIAS ENTRE CONCESION Y AUTORIZACION .	67
3.5. CRITERIO ACEPTABLE	68

C A P I T U L O I V

EL DECRETO EXPROPIATORIO EMITIDO EN CONTRA DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO PRIVADAS DE MEXICO.

4.1. ANTECEDENTES.	
4.1.1. LA SITUACION ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL DEL PAIS	73
4.1.2. LA INCAUTACION DE LOS DEPOSITOS BANCARIOS EN DOLARES AMERICANOS	81
4.1.3. EL DIA DE LA EXPROPIACION	91
4.2. EL DECRETO EXPROPIATORIO	96
4.2.1. CRITICA	102
4.3. CONSECUENCIAS.	
4.3.1. LA DEMANDA DE AMPARO INTERPUESTA EN CONTRA DEL DECRETO, Y SU RECURSO DE REVISION . .	111
4.3.1.1. ANALISIS Y COMENTARIOS	164
4.3.2. LA ADICION AL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL .	184
4.3.2.1. LA DEMANDA DE AMPARO PRESENTADA EN CON TRA, Y SUS RECURSOS	194
4.3.2.2. DISCERNIMIENTO	272

4.3.3.	LA TRANSFORMACION DE LAS SOCIEDADES ANONIMAS EN SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO	342
4.3.4.	EL REGIMEN DE CONCESION CONTINUA VIGENTE . . .	356
4.3.5.	LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO -- DE BANCA Y CREDITO	360
4.3.6.	LOS SUJETOS PASIVOS DE LA EXPROPIACION . . .	364

C O N C L U S I O N E S	370
-----------------------------------	-----

B I B L I O G R A F I A	395
-----------------------------------	-----

P R O L O G O

El evidente motivo de la elaboración de este trabajo es el de cumplir con el requisito indispensable y positivo, - de elaborar una tesis para poder obtener el título académico de Licenciado en Derecho.

Sin embargo, para mí, no es un simple trámite que hay - que cumplir, sino una oportunidad que se brinda al alumno para que éste, motivado por el entusiasmo de su profesión, investigue, compile, escudriñe y medite acerca del tema - que ha de escribir, demostrando así que posee la capacidad y aptitudes suficientes para el ejercicio de su carrera, e incluso, es un momento coyuntural para que contribuya en - la doctrina y/o legislación.

En el mes de septiembre de 1982, yo trabajaba en el Bufete del Lic. Angel G. Gamboa y Palma, un prestigiado abogado litigante, quien como abogado externo prestaba sus - servicios a Banca Serfin, S.A.; Banco Azteca, S.A. y Actibanco Guadalajara, S.A., ante esta situación y el deseo de realizar una buena tesis, decidí que el tema sería el de - LA EXPROPIACION DE LA BANCA MEXICANA.

En un principio consideré que lo fuerte sería determi-- nar la inconstitucionalidad del Decreto expropiatorio, cri

ticar la demanda de amparo presentada por algunas sociedades anónimas y a la vez la actuación del Poder Judicial Federal, sin embargo, el estudio e investigación se fueron ampliando y a mi juicio lo fuerte está en la adición al artículo 28 constitucional, la demanda de amparo, los recursos presentados por las quejas y agraviadas y, en conjunto, toda la actuación del Poder Judicial Federal en estos dos asuntos, con las demandas de amparo contra la incautación de los dólares americanos y en contra de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982.- Es por ello que este trabajo en esencia es técnico y quizá no sea entendible con facilidad para los estudiantes y Licenciados no relacionados con la práctica del litigio, en especial el juicio de amparo y sus recursos.

Aún al suscrito esto le requería muchas horas de investigación y estudio, las que al final han resultado productivas por el conocimiento adquirido y sus posibilidades de aplicarlo a otros casos prácticos. Para mí no fué fácil pero estoy contento y satisfecho, y los estudiosos han de juzgar si valió o no la pena.

Los objetivos que se persiguen a grandes rasgos son: -- efectuar una compilación histórica del régimen jurídico bajo el cual funcionó la banca en México y poner en evidencia su incongruencia; demostrar que el servicio bancario --

fue y es un servicio público y que por lo tanto debió funcionar bajo el régimen de concesión; que no existieron razones considerables y dignas para LA EXPROPIACION DE LA -- BANCA MEXICANA y mucho menos para reformar la Constitución, todos estos actos fueron absurdos en extremo, representaron una burla al Estado de Derecho y evidenciaron la prepotencia y facultades omnímodas de que goza el Presidente de la República, ya que ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación actuó con dignidad e independencia. Con lo que se pretende no solo denunciar o criticar, sino provocar -- reflexión y concientización en los estudiantes, profesores, abogados, funcionarios públicos y demás personas relacionadas o interesadas en el sistema jurídico mexicano para que --aún cuando solo sea en lo individual-- se actúe con verdadera dignidad, honestidad y respeto a la Ley Suprema y -- principios instituidos por el Constituyente originario, -- así como también con respeto al pueblo mexicano, en defensa de los derechos humanos!

El distinguido jurista MIGUEL MEJIA decía: "¿porqué sin poderlo evitar, se subleva mi espíritu tan poderosamente -- contra las arbitrariedades judiciales?... ¿porqué siento -- profundamente arraigado en mi pecho los mas puros sentimientos de justicia y libertad, que rechazan y condenan -- arbitrariedades...? (ERRORES CONSTITUCIONALES, Universidad

Nacional Autónoma de México, México 1977, Primera reimpre-
sión de la Primera edición de 1986, página XII)

Por otro lado el respetable Lic. EFRAIN POLO BERNAL, ex
Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa del Pri-
mer Circuito, expresó: "A la ciencia constitucional le co-
rresponderá dar los lineamientos de esta opinión, que no
pretende ser la única, y sí, en cambio, está llena de defec-
tos, pero sin duda, busca en rango humano a ese sentimiento
de lo justo, suprema ley dentro de la cual únicamente tie-
nen posible explicación la libertad y la igualdad..." (MA-
NUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL, Ed. Porrúa, S.A., México --
1985, Primera edición, página 74)

Y Don ANTONIO CARRILLO FLORES, afirmó: "... En mi defen-
sa invocaré las palabras de un abogado de Jerez (Ramón Ló-
pez Velarde), que fue además un gran poeta: 'De mis pecados,
los mas negros están enamorados'. Y yo he hablado por amor
a la Suprema Corte de Justicia. Lo cual no es garantía de
acierto, pues ya Cervantes demostró -en la aventura del mu-
chacho azotado a quien don Quijote pretendió salvar y en --
realidad condenó a mayores sufrimientos- que también los --
enamorados de la justicia pueden cometer graves equivocacio-
nes." (LA CONSTITUCION, LA SUPREMA CORTE Y LOS DERECHOS HU-
MANOS, Ed. Porrúa, S.A., México 1981, Primera edición, pági-
nas 182-183).

A igual que ellos, con todo respeto y admiración, tengo

en mi ser esos fuertes sentimientos de justicia y libertad y por ello alzo mi voz en contra de las arbitrariedades y esto es precisamente por amor a la justicia, lo que no garantiza sabiduría y certeza en el juicio, pero que también es imposible contener, pues no encuentro razón alguna para reprimir mis sentimientos; a los estudiosos y técnicos del derecho será a quienes corresponda mostrar mis errores y -desaciertos, lo que con gusto aceptaré porque de esta manera mi visión será mas amplia y tendré la oportunidad de --efectuar un mejor discernimiento.

Mi mas amplio respeto y profundo reconocimiento por su-labor, valor y criterio al distinguido Sr. Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

LIC. ATANASIO GONZALEZ MARTINEZ

Su colaboración para la elaboración de este trabajo ha sido en extremo valiosa. Muchas gracias señor Ministro, -mi admiración está con usted.

Un agradecimiento muy grande y distinguida consideración al Señor Senador del Congreso de la Unión:

LIC. ANTONIO MARTINEZ BAEZ

Su compilación de material por el interés en este tema -y sus comentarios han sido una fuerte ayuda. Gracias una -vez mas.

También un reconocimiento muy especial con gran respeto y admiración, a quien con dignidad ocupó el puesto de Juez de Distrito:

LIC. EFRAIN POLO BERNAL

El conocimiento que me proporcionó sobre algunos hechos reales de gran trascendencia en nuestro país, sus opiniones como jurista y exhortaciones como compañero, han sido de gran valor para esta tesis y mas aún, para mi persona. Reciba usted un firme y sólido agradecimiento de mi parte.

A uno de los abogados mas distinguidos que ha tenido - México y quien ha colaborado con la elaboración de varios libros de Derecho, así como en la elaboración de las demandas de amparo y recursos aquí comentados, a excepción del de queja:

LIC. RAMON SANCHEZ MEDAL

Me honró con su compañerismo y me entregó elementos sin los cuales hubiera sido imposible la elaboración de este - trabajo. Felicidades por los conceptos vertidos en sus escritos, son sabios y valientes. Mi más sincera y omnimoda gratitud a usted señor abogado.

A mi amigo y maestro, de quien con orgullo fui su colaborador

LIC. ANGEL G. GAMBOA Y PALMA.

Gracias por sus enseñanzas, por el tiempo que me ha brindado y la ayuda proporcionada. Siempre le recordaré con -- agrado, mucho de lo que ahora se, lo recibí de parte suya.

A mi asesor de esta tesis, distinguido profesor y autor de un libro

LIC. LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIERREZ

Muchas gracias maestro por el apoyo y sugerencias proporcionadas para la mejor elaboración de este trabajo, para mí es un orgullo tenerlo a usted como asesor, agradezco enormemente la distinción que me ha proporcionado. Mi respeto y reconocimiento están con usted.

A mi actual jefe de trabajo:

LIC. JORGE MONTOYA MONROY

Por el respaldo que me ha otorgado para poder dedicar -- mas tiempo a la elaboración y gestión de esta tesis, mi más sincero agradecimiento.

A la persona que influyó grandemente en la realización de mi tesis, tanto en el aspecto material como en el moral, a mi esposa:

FLOR SOLANO CATALAN

Sin ti, hubiera sido muy difícil que yo efectuara este trabajo, el apoyo de la esposa es indispensable para elabo-

rar un trabajo tan extenso como éste, tu ayuda fue más allá de la labor de una buena esposa, eres también una excelente secretaria y gracias a tí esto se ha mecanografiado con rapidez, eficiencia y pulcritud. Esto lo recordaré y reconoceré siempre con eterno agradecimiento.

A quien en compañía de mi padre, contribuyó en gran manera para que yo fuera constante en mis estudios y tuviera todo lo que ella me podía proporcionar para mi salud, crecimiento y estabilidad:

MERCEDES FONSECA DE ROJAS

Reconozco y admiro tu sacrificio para el bienestar de — tus hijos y de tu hogar, tu sostén, constancia y fortalezas han sido para mí ejemplo de conducta e invaluable ayuda para lograr lo que actualmente soy. Gracias, muchas gracias— madre.

A mis amigos y hermanos

ROBERTO LICONA SOLIS y SALOMON RODRIGUEZ

También les doy un sincero agradecimiento por su respaldo para dedicar suficiente tiempo a esta tesis.

Y gracias a todos los que colaboraron para que yo llega

ra a elaborar esta tesis y a obtener un título profesional, entre ellos, a la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO y a la ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES 'ACATLAN'.

INTRODUCCION

El desarrollo histórico de la banca fué lento en un principio y, con exactitud, no se sabe dónde ni cómo surgió. Fue a partir del siglo XVII cuando con la Revolución Industrial creció aceleradamente, su establecimiento fué con el propósito de lucrar, de obtener grandes ganancias, era sólo utilizada por gente de grandes capitales hasta que llegó a la mayoría de la población; su utilización se volvió de tal manera necesaria que el Estado ha intervenido en su funcionamiento y en actividades tales como: la emisión de moneda y la regulación del crédito.

En México la banca no estuvo propiamente establecida y reconocida sino hasta el siglo XIX, con el Banco de Avío; el Banco de Londres, México y Sudamérica y el Banco Nacional de México.

La Legislación Mexicana en esta materia se inició con el Código de Comercio de 1854, el que reguló a los comerciantes, y el Código de Comercio de 1884 que consideró el establecimiento y funcionamiento de los bancos, y es hasta el 19 de marzo de 1897 que surge la primera Ley Bancaria. Esta ley sufre diversas reformas y es sustituida por otra que tiene poca vida, la de 1924, a la que sigue la de —

1926 y la de 1932 hasta llegar a la de 31 de mayo de 1941 que es abrogada por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 14 de enero de 1985.

El día 1º de septiembre de 1982 surge en México un -- acontecimiento de gran trascendencia y transformación bancaria, por el hecho de que se "nacionaliza la banca privada", pasando a manos del Gobierno Federal, quien en 1987 --aún cuando lo reguló desde 1982-- pone a disposición de -- otras entidades gubernamentales o particulares el 34% de las aportaciones de capital de la nueva banca.

Debido a la expropiación de los bienes de las instituciones de crédito y transmisión de la concesión que estas tenían, surge una interrogante que provoca dos corrientes-- opuestas ¿es o no el servicio bancario un servicio público?

Si el servicio bancario es un servicio público, debía funcionar bajo el régimen de concesión, y si no lo era, -- entonces debía sólo ser autorizado por su funcionamiento.

El Código de Comercio de 1884 señaló que el establecimiento de los bancos podía hacerse con autorización, al -- igual que el de 1889, en tanto que la Ley de Instituciones de Crédito de 1897 habló de concesión, aún cuando es notorio que no se tenía una cabal comprensión del término,

ya que en posteriores reformas a la ley se manejaban indistintamente los términos de concesión y autorización, y las leyes bancarias de 1932 y 1941 continuaron con el régimen de concesión hasta la reforma de 1946 en que se consideró nuevamente que los bancos debían operar con autorización.

No conformes con lo anterior, los encargados de la Administración Pública Federal en 1962, promovieron otra reforma a la ley de la materia en que se sustituía el término de concesión por el de autorización, y así fué como quedó hasta la expropiación de 1982.

A fin de lograr saber cual era el régimen jurídico apropiado bajo el que debería de funcionar la banca, se hace un amplio estudio sobre la concesión, uno pequeño sobre la autorización y se evidencian sus diferencias.

Dado que el tema principal de este trabajo lo constituye "La Expropiación de la Banca Mexicana", a fin de conocer las razones de hecho que llevaron al Poder Ejecutivo a tomar esa decisión y ejecutarla, se da una ligera visión de la situación económica política y social del país durante el sexenio de José López Portillo: excesivo gasto público e inflación acelerada en los tres últimos años de su gobierno.

Dentro de los mismos antecedentes a la expropiación se encuentra el hecho inconstitucional de la incautación de -

los depósitos bancarios en dólares americanos, dentro del cual ya se nota la desesperación del Gobierno Federal por obtener dólares y por controlar la fuga de divisas; así mismo se clarifica la intervención del Poder Ejecutivo en el Poder Judicial Federal y cómo a pesar de haberse concedido amparo a los agraviados de tales reglas y el control de cambios, el Gobierno interpone el recurso de revisión y los expedientes "se duermen" en los Tribunales Colegiados, estableciendo así actos arbitrarios e inconstitucionales en favor únicamente de la Administración Pública Federal.

El día de la expropiación no deja de ser un asunto menos interesante, y en la narración de uno de los presentes al desayuno en 'Los Pinos', el ex-director del Banco de Comercio Exterior, Lic. Adrian Lajous, se pone de manifiesto cómo el Presidente de la República no consultó en lo más mínimo a los miembros de su gabinete para decretar la expropiación, y cómo, ni siquiera ya tomada su decisión, aceptó que se le hiciera un comentario al respecto. Su decisión estaba tomada, ya estaba por publicarse en el Diario Oficial y no iba aceptar que se le dijeran sus errores cara a cara.

Posteriormente se demuestra cómo el llamado "Decreto que Establece la Nacionalización de la Banca Privada", es

inconstitucional, contradictorio, aberrante y carente de técnica jurídica.

Entre las consecuencias de este Decreto, se encuentra otro de fecha 6 de septiembre de 1982, la toma de posesión de los bienes y de las propias instituciones de crédito privadas, la absorción por parte del Gobierno Federal de todos sus derechos y obligaciones, el despojo de sus nombres, la supuesta expropiación de las acciones y el funcionamiento de "sociedades fantasmas" llamadas sociedades nacionales de crédito.

La demanda de amparo de veintitún sociedades anónimas-afectadas no se hace esperar y en ella se demuestra la inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación y se alega la violación directa a los artículos 12, 52, 13, 14, 16, 21, 22, 27, 28 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de otras disposiciones secundarias.

Esta interesante demanda es sobreseñada por el C. Juez Segundo de Distrito en una forma sorprendente, aberrante y ajurídica, por lo que en contra de ella se presente un fundado recurso de revisión que es "congelado" por el Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito.

Debido a la notoria inconstitucionalidad del Decreto-expropiatorio, el Lic. José López Portillo -sin tener fa

cultades para ello- presenta una iniciativa de adiciones y reformas a la Camara de Diputados del Congreso de la Unión, entre las que se encuentra una adición al quinto párrafo del artículo 28 constitucional por medio del --- cual se expresa que no considera monopolio de Estado la prestación del servicio público de banca y crédito. Esta iniciativa carente de motivos y fundamentos es aprobada por ambas cámaras del Congreso de la Unión y las legislaturas locales, quienes integran el Poder Reformador de la Constitución, excediéndose también de sus facultades y competencia, violando en perjuicio de la Nación los artículos 1º, 5º, 28, 135 y 136 constitucionales, entre otros.

Por la conculcación de garantías de esta adición al artículo 28 constitucional, dieciocho sociedades anónimas bancarias presentan su demanda de amparo, la que les es admitida a trámite por el Lic. Efraín Polo Bernal -entonces Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa- y las autoridades responsables presentan su recurso de queja en contra del auto que admitió la demanda, mismo que es resuelto por el Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito, con el Lic. Fernando Lanz Cárdenas como Presidente, quien revoca el auto admisorio y desecha la demanda a pesar de que sólo debió haber declarado procedente o improcedente el recurso, argumentando que el amparo en

contra de una adición o reforma a la constitución no era procedente por ser ésta diferente a una ley.

Los agraviados presentan contra esta resolución un recurso de Revisión ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Lic. Jorge Iñarritu, quien argumenta que no es procedente la revisión en contra de resoluciones de un Tribunal Colegiado, excepto cuando se decide sobre la constitucionalidad de una ley o se establece la interpretación directa de un precepto de la Constitución, siempre que esa decisión o interpretación no estén fundadas en jurisprudencia establecida por la Suprema Corte.

Por considerar que el Colegiado desechó la demanda e interpretó la Constitución, las mismas agraviadas presentan un recurso de reclamación ante el Pleno de la Suprema Corte y en la histórica sesión pública del día 22 de noviembre de 1983 este Pleno declara infundado el recurso de reclamación con sólo dos votos en contra: el de -- los Ministros Alfonso López Aparicio y Atanasio González Martínez, quienes votaron en favor de la defensa constitucional y de los derechos humanos.

Como otro punto aparte, y por considerarse una consecuencia de gran importancia jurídica, se hace un breve estudio sobre la transformación de las sociedades anónimas en sociedades nacionales de crédito, acto que también

resulta vergonzoso para nuestro sistema jurídico mexicano porque dicha transformación fue contraria a derecho y en pro sólo de la Administración Pública Federal.

Después de esto se habla del régimen de concesión bajo el cual continúan operando las sociedades nacionales de crédito y de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito -tanto la de 1982 como la de 1985- para terminar con los sujetos pasivos de la expropiación.

C A P I T U L O I

EL GENESIS DE LA BANCA

1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS UNIVERSALES.

1.1.1. BABILONIA, MESOPOTAMIA Y HAMURABI.

La época y lugar precisos en que nació la Banca, así como los acontecimientos que dieron lugar a ésta y la forma en que se gestó, se desconocen. Los primeros antecedentes que se encuentran registrados, y son aceptados por la mayoría de los autores, son los que relatan que, aproximadamente en el año 3000 a. de C., se utilizaba ya en Babilonia la plata como medio de cambio y se efectuaba el comercio bancario por la civilización caldea antigua, realizándose contratos de crédito, operaciones bancarias de cambio y emisión de títulos abstractos de obligaciones. utilizando las garantías reales en múltiples formas.

Sin embargo, para otros autores, como Víctor M. Giorgana Frutos (1), fué en el Templo Rojo de Uruk, ubicado en la Mesopotamia, por los años 3400 a 3200 a. de C., donde residieron los primeros banqueros, quienes recibían dones habituales y -

(1) Giorgana Frutos, Víctor M. "CURSO DE DERECHO BANCARIO Y FINANCIERO", 1a. Edición, México 1984, Ed. Porrúa Pág.21.

ofrendas de su tribu por ser reconocidos como sus sacerdotes, y con estos bienes prestaban a los agricultores y comerciantes de la región, así como a los esclavos para redimirse y a los guerreros para liberarse. Estas operaciones se realizaban en especie y se encontraron tablas de contabilidad en el interior del Templo, lo que da testimonio de su veracidad.

Los babilonios tenían un sistema financiero bien desarrollado, usaban lingotes de oro y plata, sin estampado, ya que sólo era pesado en cada transacción. Los préstamos se hacían en mercancías o en lingotes a muy altas tasas de interés que eran fijadas por el Estado y fluctuaban entre el 20% en metálico y el 33% en especie. Por otro lado, existen opiniones en el sentido de que en las ciudades babilónicas existían grandes negocios de banca, como la Banca Eanesir, la Banca Egibi, y la Banca Necabbibdia.

En Hamurabi, alrededor de 1955 a 1913 a. de C., se consideró necesario fijar las normas del sistema financiero que imperaba en ese lugar y se grabaron en un bloque de piedra (el código), conocido comúnmente como "El Código de Hamurabi", estas normas que reglamentaban el préstamo y el depósito de mercancías, haciendo mención por primera vez en la historia del contrato de comisión.

1.1.2. LA INDIA Y CHINA.

En la Antigua India, en la Epoca de Buda, surgió un sistema de crédito en el que los comerciantes de diferentes ciudades se daban entre sí documentos y se habla, en cierta forma de que utilizaban documentos parecidos a los pagarés.

En China se desarrolló un sistema de crédito y de acuñación de moneda, la más antigua conocida por el pueblo chino fué la que se utilizó en forma de conchas marinas, navajas y seda. La primera moneda metálica se remonta a la V Centuria a.C. El uso de la moneda de oro era común en un principio, que posteriormente fué dando lugar a las de aleación de cobre y estaño. Se habla de que durante la Dinastía del Emperador Hsien Tsung se dió una libre impresión de papel moneda, que provocó una inflación que arruinó a muchos.

1.1.3. LOS TRAPEZITAS.

Los banqueros se conocían en Grecia con el nombre de "trapezitas y colubistas" y se dedicaban al cambio, a hacer préstamos y, en Atenas, hacia el siglo V, la mayor parte de ellos, eran extranjeros; "trapezita" significaba "el hombre de la mesa" y éstos facilitaron la circulación de la moneda en forma más libre y rápida y estimularon la expansión del comercio ateniense.

"En la antigua Grecia había problemas comerciales, porque cada ciudad tenía su propio sistema de pesas y su propia acuñación de moneda. "En el siglo IV a. de C., los estados griegos y las iglesias fundaron bancos públicos con el fin -- de sustraerse a la presión de las fuertes tasas de interés de los banqueros privados, religiosos y laicos y así, los bancos públicos estaban manejados por funcionarios y tenían la guarda de los fondos públicos, el monopolio del cambio -- anual de moneda, de los cobros públicos y del pago de los gastos del Estado, entre los más conocidos se encuentran los de Atenas y Delfos" (2).

Los banqueros griegos perfeccionaron los métodos contables ideados por los babilonios y aportaron importantes progresos a la técnica bancaria, como el aceptar los depósitos mediante el pago de intereses a los clientes y su utilización, en lo que ahora conocemos como operaciones activas. -- También aportaron a la técnica la garantía de los préstamos sobre mercancías muy diversas y los antecedentes del afianzamiento; desarrollaron el préstamo a la gruesa marítima y proporcionaron a su clientela servicios tales como la guarda en cajas fuertes de joyas, servicios de caja y servicios de pago en otras plazas. Se afirma también que fueron los banqueros griegos los que inventaron el cheque.

(2) Acosta Romero, M. "LA BANCA MULTIPLE", México 1981. Ed. Porrúa, S.A., Primera edición. p. 21.

1.1.4. ROMA.

Por lo que respecta a Roma, no fué sino hasta el año 259 a. de C., que los romanos empezaron a acuñar moneda. Los Argentarios (argentarii) que empezaron a desarrollar la función de la banca en Roma, fueron autorizados por el Estado para efectuar cambios manuales y estaban vigilados por el prefecto de la ciudad, lo que para algunos constituye el antecedente de la vigilancia de la banca por parte del estado.

"Las principales funciones de los argentarii, se pueden asumir en la práctica de depósitos a la vista, cierta forma de depósitos disponibles mediante documentos a la orden de los propios argentarii o de terceros, servicio de caja, préstamos a intereses con garantía o sin ella, intervención en subastas y transferencias de dinero en diferentes partes del Imperio para evitar el transporte material del mismo".-

(3)

Ahí figuró lo que se conoce como las mesae romanas, que eran una especie de bancos públicos y su denominación — se tomó de las mesas, alrededor de las cuales trabajaba el personal de las mismas. Entre sus finalidades primordiales estaban la de recaudar los impuestos de las provincias, para concentrarlos en el tesoro imperial y con el tiempo rea-

(3) Acosta Romero, M. Op. Cit. p. 24.

lizaron préstamos al público.

Los negociadores (negociatores) actuaban en los confines del Imperio Romano y al margen de su influencia directa; la mayoría de ellos eran judíos y formaban una especie de banqueros privados, semi-usureros y semi-trafficantes, su voracidad y la forma en que actuaban dió lugar a muchas dificultades en la frontera del Imperio, sin embargo, jamás pudieron hacerlos desaparecer o cuando menos controlarlos.

1.1.5. LA EDAD MEDIA.

A la caída del Imperio Romano Europa Occidental se replegó sobre sí misma, y la mayor actividad se realizó dentro de las villas o ciudades agrupadas; el gran comercio declinó, lo mismo que el crédito, debido a la poca seguridad en las rutas y el comercio marítimo no fué la excepción.

El ejercicio del crédito fué realizado entonces por los judíos, principalmente, quienes se especializaron en el préstamo sobre la prenda.

En el campo fueron los monasterios los que disponían de capital, lo que los convertía, en ciertos casos, en verdaderas potencias financieras; según se dice, practicaron el préstamo sin violar la prohibición canónica del préstamo con interés, y utilizaban una especie de hipoteca sobre inmuebles.

Posteriormente, las cruzadas colaboraron promoviendo el tráfico directo con el Oriente y condujeron a un sorprendente resurgimiento de la navegación y el cambio de mercancías, con un continuo transporte de personas y de bienes.

Hacia el siglo XI surge Venecia como una de las ciudades más activas comercialmente, por lo que se le hubo de conocer como "La Reina de los Mares". Los venecianos se convirtieron en los maestros del comercio de importación y exportación; así mismo, Pisa y Génova, y otras ciudades italianas, obtuvieron algunos privilegios comerciales de algunos emiras, sultanes y califas de Africa del Norte.

Por esa época surgió también la era del comercio lombardo y, sobre todo, del comercio del dinero de los lombardos, cuyo nombre sería sinónimo de prestamista, ellos establecieron oficinas o negocios permanentes en Italia, en Inglaterra y en Francia, donde tuvieron gran éxito. Operaban con reyes y príncipes, prestándoles sobre prenda, en una época en que las finanzas públicas estaban poco organizadas.

1.1.6. LOS TEMPLARIOS.

Los templarios contribuyeron también al desarrollo de la banca.

Los templarios constituían una orden religiosa y militar creada en el año 1128 para proteger a los peregrinos cristianos que acudían a visitar la tumba de Cristo, y se llamaban así porque su sede se encontraba situada cerca de las minas del Templo de Salomón. Sus establecimientos estaban fortificados y en ellos recibían depósitos de joyas y capitales y utilizaban los fondos en préstamos a terceros, siendo los que financiaron en forma importante las cruzadas; fueron también grandes cambistas y, aún, especulaban con el cambio, por lo que hay opiniones de que la contabilidad por partida doble fué utilizada y perfeccionada por ellos.

En general, "el sistema bancario medieval se desarrolló con base en los modelos antiguos, el tráfico monetario tuvo gran auge, así como la mediación y los grandes empréstitos públicos, y también el cobro de impuestos" (4).

1.1.7. SIENA Y FLORENCIA.

A la desaparición de los templarios, la "Santa Sede" utilizó banqueros privados de Siena y Florencia y es cuando esta última surge como una gran potencia financiera.

Estos banqueros en principio eran comerciantes y a la postre constituyeron compañía de banca en las que el nú--

(4) Acosta Romero, Miguel. Idem. p. 31.

cleo principal era la familia, así se conoció la Banca de los Alberti, de los Frescobaldi, de los Mozi y otros. Se dice que éstos fueron los que cambiaron el depósito regular en irregular, establecieron el contrato de comenda entre la banca y el depositante en el que fijaban las modalidades y las tasas en una justa remuneración y entregaban recibo por los depósitos, lo que se convirtió en un verdadero título de crédito nominativo y transferible a terceros.

En el siglo XII, para combatir la usura y bajo la idea de San Francisco de Asís, surgieron los montes de piedad, quienes otorgaban préstamos prendarios para la mayoría de la población, y por sus fines de caridad y bases improvisadas tuvieron grandes problemas.

Posteriormente, los banqueros privados, que en principio eran comerciantes, intervinieron también en la política y fundaron estirpes familiares como la de los Medici -- de Florencia, que manejaron fondos de Europa, Asia y Roma, otorgaron créditos a la Curia Romana y fueron banqueros de los Condes de Borgoña y los Reyes de Francia e Inglaterra.

Los Fugger de Augsburgo, otra de esas familias, fueron banqueros del emperador del Sacro Imperio de España, así -- como de otros países. Para algunos fué la institución de crédito más poderosa del siglo XVI, cuya actividad duró cer

ca de dos siglos, cubriendo sus operaciones toda Europa y - el Continente Americano.

1.1.8. DEL SIGLO XVI AL XIX.

Posteriormente, la evolución de los bancos durante los siglos XVII al XIX inclusive, fué acelerada, numerosas instituciones de toda Europa se dedicaron al cambio, a la intermediación en el crédito, a la operación masiva del depósito y el préstamo, comenzando la emisión de papel moneda a gran escala, lo que habría de dar lugar al movimiento de los bancos centrales -con el monopolio por parte del Estado en la emisión de la moneda- y a la banca especializada, como la comercial, la banca financiera y la banca hipotecaria.

Un ejemplo de este desarrollo fué el Banco de Amsterdam, que se fundó en 1609, bajo la garantía del gobierno de la Ciudad, quien sólo recibía depósitos en especies metálicas - (monedas y lingotes).

Ya hacia mediados del siglo XVIII, el comercio de monedas en Europa era un verdadero problema, debido a que cada provincia holandesa acuñaba sus monedas, las ciudades libres de Alemania, las Ciudades Italianas, los principados del Imperio y casi todos los reyes soberanos, tenían su propio sistema monetario e igualmente acuñaban sus propias monedas, además, la plata proveniente de las colonias hacía inestable -- el mercado cambiario, por lo que el Banco de Amsterdam estableció una moneda de cuenta para sus depósitos, mediante re-

cibos, y de esta forma dicha institución se convirtió en el principal intermediario europeo de metales preciosos.

El Banco de Amsterdam desapareció en 1819, siendo reemplazado por la Banca Neerlandesa, dando lugar también a -- otros bancos que se crearon sobre las mismas bases como el Banco de Hamburgo y el Nürnberg del Norte de Alemania.

Es al Banco de Estocolmo a quien se le reconoce la actividad de emitir títulos de crédito que fueron substitutos de la moneda que con el tiempo llegaría a ser papel moneda. Dicha práctica fue iniciada en 1650 y se multiplicó -- en Alemania y Francia en los siglos XVII y XIX. Este banco no limitó el volumen de emisión de sus billetes y el -- monto de sus reservas, lo que lo llevó a graves problemas y a la bancarrota.

Por lo que hace a la actividad bancaria en Inglaterra, -- hacia el año de 1640 los comerciantes depositaban su dinero con los orfebres, quienes tenían cajas fuertes especiales en que guardaban sus propios valores, debido a que sus lingotes y monedas fueron embargados -- por Carlos I-de la Casa de Moneda de la Torre de Londres, sin mayor menoscabo -- que el de su confianza en esa Casa de Moneda, es así como los mercaderes pagaban sus deudas entregando a su acreedor una orden para el orfebre, la que se convertiría y daría -- lugar a los cheques bancarios, transformándose así los or-

febres en los banqueros de la época.

En 1964, en Inglaterra, el Parlamento autoriza la fundación del banco de emisión y descuento, denominado The Governor and Company of the Bank of England, que en sus inicios fue privado y hacia 1967 por decreto fue el único Banco a quien se concedió el monopolio de la emisión.

En Francia, el crecimiento de los bancos en el siglo XVIII fue grande y entre otros, fundó en 1716 el Banco General, que también emitió billetes y en 1718 se convirtió en Banca Real.

Hacia el siglo XIX el crecimiento de los Bancos es exorbitante debido al crecimiento de la industria, el comercio y el fortalecimiento del sistema capitalista, quedando los países de Inglaterra, Francia, Alemania y los Estados Unidos en los primeros lugares, siendo este último el país que crea el Banco más grandel del mundo: el Bank of América.

1.1.9. EL SIGLO XX.

Por último, el Maestro Miguel Acosta Romero, en su obra "La Banca Múltiple" (5), nos señala que en la actualidad, --

(5) ídem. p.p. 44, 45.

en la mayoría de los países del mundo la operación bancaria tiene las siguientes características típicas:

"1. Está vigilada y regulada por el Estado.

"2. La emisión de moneda y billetes y la regulación del crédito y de la política monetaria y financiera, se hace a cargo o está encomendada a una institución central que, en la mayor parte, si no es en casi todos los estados, es del gobierno.

"3. Los gobiernos vigilan el sistema financiero y su operación a través de organismos especializados que pueden ser los propios bancos centrales, como el Sistema de la Reserva Federal en los Estados Unidos de Norteamérica, o dependencias de los ministerios o Secretarías de Hacienda, como en México, y en otros países las Superintendencias de Bancos.

"4. Para dedicarse al ejercicio de la banca y crédito, se requiere cumplir con requisitos (especiales en su mayoría), que establecen los gobiernos, que van desde una concesión, hasta simples autorizaciones.

"5. La operación bancaria se hace por sociedades mercantiles a las que los estados además de supervisar y vigilar, les requieren que tengan cierto capital mínimo, que sus funcionarios cumplan con ciertos requisitos y que, además, tengan estabilidad, solvencia y liquidez (que son las condiciones necesarias para el otorgamiento de la concesión o permiso).

"... 7. Han surgido diversos bancos que en la práctica y en la doctrina, se conocen:

"a) Como banca comercial, que se identifica con los bancos de depósito que realizan operaciones a corto y mediano-plazo, y que actúan en el mercado de dinero;

"b) Banca Financiera o de inversión que, según los autores, practica operaciones en el mercado de capitales (6) a largo plazo y otorga créditos para proyectos de inversión - muy importantes, también a largo plazo;

"c) Banca Hipotecaria, que otorga préstamos sobre garantías reales y contempla también el crédito agrícola y

"d) Las Instituciones Fiduciarias."

1.2. ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO.

1.2.1. LA NUEVA ESPAÑA.

En la época anterior a la Independencia de México no --- existieron propiamente las instituciones bancarias "Si es-- ceptuamos algunas tentativas oficiales para establecer ban-- cos de crédito, no fueron conocidos, ni funcionaron con -- efectos útiles dichos establecimientos, sino hasta la im---

(6) La clasificación de mercado de dinero y mercado de ca-- pitales según el Maestro Miguel Acosta Romero, es ar-- bitraria y caprichosa, pues el dinero es capital y el capital está representado en dinero, con lo que estoy-- totalmente de acuerdo.

plantación en México de una sucursal del Banco de Londres del que luego hablaremos. Antes de esa época, apenas se conocieron conatos o embriones de bancos que complicados en su origen y servicios con las fluctuaciones de los gobiernos, no llegaron a tener estabilidad" (7).

Sin embargo, el maestro Joaquín Rodríguez y Rodríguez, en su obra "DERECHO BANCARIO", señala que "debieron existir quienes se dedicaron profesionalmente a hacer operaciones de las que después se han considerado como bancarias, especialmente cambios de dinero, giros, depósitos y diversas modalidades del préstamo, todas ellas exigidas por el desarrollo del comercio y la industria extractiva" (8).

Esta justificación fué dada con apoyo de las siguientes palabras de FRANCISCO JAVIER GAMBOA: "Se puso reparo primeramente a las condiciones 4, 5 y 6 por el quebrantamiento de la Real Hacienda en pagar a la Compañía un real más, - que a los dueños de los Bancos... las quiebras de los Bancos de Don Manuel López de Landa, y de Don Isidro Rodríguez, no impidieron que naciesen otros en México..."

- (7) Pallares Eduardo, "DERECHO MERCANTIL", México, 1981, Ed. Porrúa, Pág. 340.
- (8) Rodríguez y Rodríguez, Joaquín, "DERECHO BANCARIO", - Ed. Porrúa, S.A., México 1978. Quinta edición, p. 21.

"No obstante, aún en esta época, existieron dos organizaciones bancarias típicas. Nos referimos al BANCO DE AVIO DE MINAS y al BANCO DEL MONTE DE PIEDAD" (9).

En 1743, Domingo Reborato y Solar propuso al Real y Supremo Consejo de las Indias, la formación de una compañía de guisadores con un capital de \$ 2,000,000.00 de acuerdo con 10 condiciones, entre las que destacan las relativas a la división del capital en acciones, a la cedibilidad de éstas y la que autorizaba a la compañía para "poder comerciar, como otro cualquiera, sin hacer riesgo dentro, ni fuera del Reino, ni prestar cosa de sus fondos".

El Consejo de Indias estimó que no era un banco de avio ni de refacción de minas, puesto que la compañía trabajaba directamente los fondos mineros y no prestaba de sus fondos, de manera que el proyecto es más bien de Compañía explotadora de minas.

Un nuevo proyecto fue redactado por una comisión en 1750, y en él se configuró una auténtica institución refaccionaria, ya que aviaba a la compañía, o, a las minas, fuesen de oro, plata, cobre, estaño, plomo u otros metales.

Finalmente, la Ordenanza de Minas de 1783, en el título 15, se ocupa del "FONDO Y BANCO DE AVIOS DE MINAS", y

(9) Ibidem; p. 21.

crea la estructura de un verdadero banco refaccionario, - puesto que recibe las platas a bajo precio, no percibe interés, tiene como garantía los frutos de las minas, no la mina misma, deja la administración de la mina al minero, y se limita a vigilar la inversión de los fondos, nombrando al efecto un inventor.

El Dr. Acosta Romero expresa que fué en 1784 y no 1783, cuando se creó el BANCO DE AVIO DE MINAS y no hubo más --- elementos para determinar con precisión si fué uno u otro año.

Para el autor ENRIQUE MARTINEZ SOBRAL, "La primera Institución formal de crédito de que tenemos noticias es la - que se llamó Banco de Avío de Minas y fué creada por el Gobierno Español presidido a la sazón por el gran D. Carlos III, con el objeto de favorecer la minería que, con la agricultura, era la rama más importante de la industria mexicana" (10). "Este Banco duró los primeros años de la Independencia, y sus resultados fueron escasamente satisfactorios. Puede considerársele, en cierto modo, como el precursor de los actuales bancos refaccionarios; pero nada -- tiene de común con las demás instituciones modernas de crédito, especialmente con los bancos de emisión" (11).

(10) Martínez Sobral, Enrique, "ESTUDIOS ELEMENTALES DE LEGISLACION BANCARIA", Tipográfica de la Oficina Impresora de Estampillas, Palacio Nacional, Méjico, 1911, p. 3.

(11) Ibidem; p. 24.

1.2.2. EL BANCO NACIONAL DEL MONTE DE PIEDAD.

Esta Institución surgió como fundación privada con un donativo de \$ 300,000.00 pesos que hizo don Pedro Romero de Terrero, Conde Regla, con la denominación SACRO Y REAL MONTE DE PIEDAD DE ANIMAS (12). Fué autorizado por Real Cédula de 2 de junio de 1774 por Carlos III de España y puesto en servicio el 25 de febrero de 1775. En ese entonces se constituyó con el objeto "no sólo de ayudar a los hombres en la tierra, sino también contribuir a la salvación de sus almas".

Los préstamos, según el artículo 5º de los estatutos, de berían hacerse sin remuneración obligatoria, dejando a los beneficiados en libertad de escoger el monto de "la limosna que, para ayudar a cubrir los gastos de la institución, darían al monte de piedad".

"Años después (1879-1881) este banco empezó a operar como institución de emisión, mediante la entrega de certificados por los depósitos confidenciales que se hacían en ella, que tenían el carácter de documentos pagaderos al portador y a la vista. Esta institución sufrió diversas vicisitudes, y en 1879 transfirió su facultad de emisión a un nuevo

(12) Informe dado por Guadalupe Appendini, Diario "Excelsior", del D.F., del 27 de Febrero de 1975.

banco de emisión, el Banco de Fomento que fracasó rápidamente" (13).

Por acuerdo publicado en el Diario Oficial el 28 de octubre de 1974, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público --- otorgó su consentimiento para cambiar su denominación a BANCO NACIONAL URBANO, S.A.

1.2.3. MEXICO INDEPENDIENTE, HASTA 1854.

En la época inmediata posterior a la consumación de la --- Independencia, "como consecuencia de la crisis económica --- del país y de la falta de preparación de los pobladores (de la nueva república), no hubo propiamente actividad bancaria, ni se desarrolló el crédito, pues éste era practicado por --- los mismos comerciantes que lo practicaron en la colonia, o sus descendientes, o por otros, que se establecieron con pog teridad.

"Curiosamente, fué el gobierno mexicano el que organizó --- los primeros bancos que hubo en nuestro país y que fueron: --- el BANCO DE AVIO, creado por decreto del ejecutivo de fecha 16 de octubre de 1830 y cuyas funciones eran las de un ban--- co de fomento de la industria textil y de otras industrias. Su capital se integraría con el 20% de los impuestos aduana--- les de importación, sobre las telas de algodón. El Presi---

(13) Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. Op. Cit. pág. 22.

dente del banco era el Secretario de Relaciones Exteriores y cabe comentar que, no obstante la inestabilidad política del país, llegó a propiciar el establecimiento de algunas industrias textiles, sobre todo en el Estado de Puebla.

"El gobierno del General Santa Ana lo convirtió, prácticamente, en tesorería del gobierno y desvirtuó su objeto, liquidándose por decreto de 23 de septiembre de 1842" (14).

El otro banco creado por el gobierno mexicano fué el - BANGO NACIONAL DE AMORTIZACION DE LA MONEDA DE COBRE, que fue creado legalmente el 17 de enero de 1837, el Presidente de la junta de administración era designado por el Congreso de la Unión. Su objeto consistió en sacar de la circulación las monedas de cobre falsificadas y acuñar y poner en circulación otras más difíciles de falsificar, debido a que la clase necesitada era la que mas resentía y sufría dichas falsificaciones.

El gobierno lo utilizó como tesorería y no llegó a cumplirse el objeto de su constitución, por lo que se liquidó el 16 de diciembre de 1841 (15).

(14) Acosta Romero, Miguel; Idem. pag. 50.

(15) Algunos autores afirman que fué el 6 de diciembre - del mismo año.

Por la intervención que en estos dos bancos tuvo el gobierno, se deduce que ambos fueron el antecedente de las actuales Instituciones Nacionales de Crédito.

1.2.4. LA PRIMERA LEGISLACION MERCANTIL.

Es hasta la expedición del Código de Comercio de 16 de mayo de 1854 que se comienza a regular, jurídicamente, la materia mercantil. Esta ley establece las bases para la actuación de los comerciantes y comprende el registro de los mismos ante el Tribunal Mercantil, a cambio de una patente de ejercicio.

La Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, en la fracción I de su artículo 72, por primera vez confiere facultades al Congreso de la Unión para "establecer las bases generales de la legislación mercantil" y a consecuencia de la falta de regulación de la materia bancaria por la Constitución de 1857, los estados de la República consideraron esta materia reservada a ellos mismos, o cuando menos no la consideraron restringida, y autorizaron el establecimiento de diversos bancos estatales que emitieron billetes propios, debilitando aún más la economía del país.

1.2.5. LOS PRIMEROS BANCOS LOCALES.

Para el Dr. Miguel Acosta Romero los bancos locales de que se tiene noticia fueron ambos en Chihuahua: "EL BANCO DE SANTA EULALIA, (creado) el 25 de marzo de 1857 (y) el BANCO MINERO DE CHIHUAHUA, (que nació) el 31 de julio de -- 1872". (15Bis)

Por su parte el maestro Joaquín Rodríguez y Rodríguez señala que: los "Bancos locales eran los siguientes: EL BANCO MINERO CHIHUAHUENSE, BANCO MEXICO y BANCO DE SANTA EULALIA, que funcionaban de acuerdo con lo dispuesto en las leyes locales de 8 de marzo de 1878, 31 de julio de 1872 y 25 de noviembre de 1873. También se organizó un banco en Yucatán" (16).

1.2.6. EL BANCO DE LONDRES, MEXICO Y SUDAMERICA.

En 1864, don Guillermo Newbold obtuvo permiso para el establecimiento y matrícula del BANCO DE LONDRES, MEXICO Y SUDAMERICA, que originalmente era un banco inglés y fundó su sucursal en México y en otros países sudamericanos. La escritura pública de esta sociedad se redactó el 2 de mayo de 1865; en un principio funcionó como banco de emisión hasta la reforma legal del Código de Comercio de 1884, que otorgó el monopolio de la emisión al Banco Nacional de México, todo lo cual -

(15Bis) Idem. p. 54.

(16) Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. Idem. pág. 24.

trajo como consecuencia una gran crisis en aquella institución, que se resolvió por una transacción, auspiciada por el Gobierno, que consistió en la adquisición de una concesión para la emisión de billetes que tenía el ya fracasado Banco de Empleados, firmándose el Contrato el 27 de agosto de 1886.

Sánchez Gavioto y Macedo (17) afirman que no se sabe si para empezar a operar el BANCO DE LONDRES, MEXICO Y SUDAMERICA obtuvo o no alguna concesión del poder imperante en ese entonces en la República Mexicana, ya que en esa época (22 de junio de 1864) estaba invadida por las fuerzas francesas y, de hecho, no se aplicaba la Constitución de 1857, además de que el gobierno de Inglaterra reconocía a Maximiliano como Emperador de México.

1.2.7. EL BANCO NACIONAL DE MEXICO.

El 23 de agosto de 1881 el Gobierno del Presidente Manuel González celebró un contrato con el señor Eduardo Noeltzin, representante del Banco Franco-Egipcio, para establecer un banco de emisión, depósito y descuento que se denominaría BANCO NACIONAL MEXICANO, el cual comenzó sus operaciones el 27 de marzo de 1882.

(17) Macedo Pablo y Sánchez Gavioto Indalecio. "LA CUESTION DE LOS BANCOS". Imprenta de Francisco Díaz de León, México 1885. Pág. 48.

El 28 de febrero de 1882 se concedió al Señor Eduardo — L'Enfer el permiso para establecer el BANCO MERCANTIL, AGRICOLA E HIPOTECARIO. Su capital fué suscrito casi íntegramente por españoles.

La competencia entre éstos dos últimos bancos provocó — una difícil situación para el BANCO NACIONAL MEXICANO, que fué salvada gracias a la actuación del BANCO MERCANTIL, que admitió los billetes de aquél; éste fué el primer paso dado para la fusión. El otro paso fué que el uno tenía lo que al otro le faltaba: el BANCO NACIONAL tenía la facultad legítima de su emisión garantizada por una ley, y el BANCO — MERCANTIL la representación del capital mexicano y del comercio de la República" (18).

La fusión de estos bancos fué aprobada por ley de 31 de mayo de 1884, surgiendo el BANCO NACIONAL DE MEXICO, que continúa funcionando hasta la actualidad.

1.2.8. DE 1882 A 1884.

Otro banco de la época fué el BANCO HIPOTECARIO, que se dedicó a hacer préstamos sobre propiedades en toda la República, además de otros bancos hipotecarios y de caja. Su contrato constitutivo, de 24 de marzo de 1882, fué aprobado por decreto el 22 de abril del mismo año y fué reformado el 31 de agosto de 1888, ampliando con éste su objeto y trans—

(18) Macedo y Sánchez Gavioto. op. cit. pág. 50.

formándose así en el BANCO INTERNACIONAL HIPOTECARIO.

El 15 de junio de 1883 se celebró un convenio con el señor Francisco Suárez Ibañez para establecer un banco de emisión denominado BANCO DE EMPLEADOS, que a consecuencia de su fracaso fué absorbido por el BANCO DE LONDRES, MEXICO Y SUDAMERICA.

Toda la situación de desorden, por la proliferación de los bancos autorizados por las Entidades Federativas, dio lugar a que el Gobierno Federal promoviera la reforma del artículo 72, en su fracción X, de la Constitución de 1857, promulgada el 14 de diciembre de 1883, para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 72: El Congreso tiene facultado: Fracción X, para expedir Códigos obligatorios en toda la República de Minería y Comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias".

De acuerdo con Martínez Sobral Enrique, la situación a principios de 1884 era la siguiente: "Al comenzar este año, nuestro sistema bancario se componía: De un Banco extranjero con sucursal en la Ciudad de México: el Banco de Londres, Méjico y Sudamérica; de una Casa de Empeño autorizada para emitir billetes: el Monte de Piedad; de una institución nacional concesionada por la Federación: El Banco Nacional Me

jicano; de una institución nacional no concesionada: El Banco Mercantil Mejicano; de un banco concesionado por el Estado: el Banco de Chihuahua, de un proyecto de Banco concesionado por la Federación: el Banco de Empleados; de un Banco Hipotecario facultado para hacer negocios de emisión. Difícilmente habría sido posible que se introdujera mayor desorden en menor número de años" (19).

Nótese que se habla de una institución nacional no concesionada, lo que significa que la concesión no era, para ese entonces, un requisito sine qua non para el establecimiento y operación de Instituciones de Crédito o Bancos.

1.2.9. EL CODIGO DE COMERCIO DE 1884.

El Código de Comercio de 1884 constituye en nuestro país la primera Ley Federal que reguló la materia bancaria. Las disposiciones más importantes de este Código son las siguientes: a) El establecimiento de los bancos de emisión, circulación, descuento, depósito, hipotecarios, agrícolas, de minería o de cualquiera otra clase, sólo puede hacerse con AUTORIZACION de la Secretaría de Hacienda; b) Los bancos han de adoptar precisamente la forma de sociedades anónimas o de

(19) Martínez Sobral, Enrique. op. cit. p.p. 25 a 35.

responsabilidad limitada; c) Los estatutos han de ser aprobados por dicha Secretaría de Estado; d) Se exige un capital mínimo; e) Los bancos de emisión debían constituir un depósito o dar determinada fianza; f) A fin de garantizar la emisión de billetes, éstos tendrían que llevar el sello de la Secretaría de Hacienda y ser firmados por un interventor del gobierno; g) Los bancos hipotecarios no podían emitir billetes, pero sí bonos hipotecarios, bajo determinadas condiciones estipuladas por el Código.

Además de lo anterior, los bancos pagarían un impuesto -- del 5% del total de los billetes emitidos y ningún particular, ni sociedad, que no estuviera autorizado por el gobierno, -- conforme a dicho Código, podría emitir vales, pagarés, o -- cualquier otro documento que contuviera una promesa de pago, en efectivo, al portador y a la vista, ya fuera en forma de billetes, de recibo de depósito, o en otro cualquiera.

1.2.10 EL CODIGO DE COMERCIO DE 1889.

El Código de 1884 fué abrogado por el del 15 de septiembre de 1889, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 al 13 de octubre del mismo año.

Este Código solamente expresaba en el Título Decimocuarto, denominado: "De las instituciones de Crédito", artículo -

640, que "las Instituciones de Crédito se registrarán por una ley especial, y mientras que ésta se expide, ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa AUTORIZACION de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo, aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión" (20).

"Conforme a lo expuesto en dicho artículo, es de comentar una práctica muy usual en el siglo pasado, mediante la cual, las concesiones otorgadas por el Ejecutivo mediante contratos, se sometían a la aprobación del Congreso de la Unión. - Creo que esta práctica era francamente, si no anticonstitucional, al margen de la Constitución, ya que, conforme al artículo 72, de la Constitución de 1857, el Congreso de la Unión no tenía facultades para ratificar o aprobar contratos concesiones celebrados por el Ejecutivo y, por otra parte, - éste, de acuerdo con el artículo 85 de la propia Constitución, tampoco tenía facultades para someter al Congreso, a su aprobación, los contratos que celebrara" (21).

1.2.11 LA PRIMERA LEY BANCARIA.

La ley especial anunciada no apareció sino hasta 1897. --

(20) Muñoz, Luis Lic. "LEYES MERCANTILES Y BANCARIAS", Pron-
tuario 1944, Ediciones Lex, México, D.F.

(21) Acosta Romero, Miguel, Idem. p. 56.

"La Ley General de Instituciones de Crédito preparada en virtud de la autorización concedida al ejecutivo por la ley de 3 de junio de 1896, se redactó de acuerdo con el proyecto -- preparado por una comisión integrada por destacados elementos bancarios y por los señores CASASUS, GAMBOA y MIGUEL S. MACEDO, y fué aprobada por el Congreso el 19 de marzo de --- 1857" (22).

La promulgación de la primera ley especial de Instituciones de Crédito fué consecuencia de la preocupación, por parte del gobierno mexicano, motivada por la proliferación de los bancos a quienes comenzó a vigilar con mayor empeño y, según Martínez Sobral, éste se lograba a través de tres maneras: "A. Por la necesidad que los bancos tenían de una previa concesión para su nacimiento, lo que hace que ellos sean engendrados por un acto de Estado; B. Porque en su manejo no disfrutaban de libertad, sino que se encuentran obligados a observar determinados preceptos de economía bancaria declarados obligatorios por prescripción legal; C. Porque están sujetos a la vigilancia de la Secretaría de Hacienda, vigilancia que por regla general, se ejerce por medio de un individuo delegado de esa Secretaría y cuyo título es el de interventor del gobierno" (23).

(22) Rodríguez y Rodríguez, Joaquín, Idem. p. 26

(23) Martínez Sobral E., idem. p. 285.

1.2.12. LAS MULTIPLES REFORMAS DE PRINCIPIOS DEL SIGLO XX.

El sábado 13 de mayo de 1905 (24), se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un Decreto expedido por el entonces Presidente de la República, Porfirio Díaz, en el cual aclaraba el alcance y contenido de los artículos 16 y 17 de la Ley General de Instituciones de Crédito, que se refieren a depósitos reembolsables a la vista, aclaración que hace en correlación a la Legislación monetaria, después de lo cual en el artículo quinto expresaba que "... no se otorgará concesión alguna para el establecimiento de Bancos de Emisión en la República, sino después del 31 de diciembre de 1909...".

El 19 de junio de 1908 se publicaron diversas reformas a la legislación bancaria de 1897, entre las que se encuentra la del artículo 14, quedando como sigue:

"ARTICULO 14.- Las bases constitutivas y estatutos de cualquier sociedad que se organice para la explotación de instituciones de crédito, serán sometidas a la aprobación de la Secretaría de Hacienda, antes que el banco dé principio a sus operaciones y sólo para el efecto de que unos y otros queden ajustados a los preceptos del Código de Comercio, a los especiales contenidos en la presente ley y a las demás disposiciones administrativas de carácter general en materia de bancos.

La obligación que impone este artículo, se extiende a toda modificación ulterior de las bases constitutivas y de los estatutos".(25)

(24) Diario Oficial. Tomo LXXVIII, Núm. 12, p.p. 259, 212 y - 263, Cd. de México.

(25) Diario Oficial. Tomo XCVI, Núm. 43. p.p. 808, 811, Cd. - de México.

Y el artículo tercero transitorio de este mismo decreto -- prorrogó hasta el 19 de marzo de 1922, el plazo señalado en -- el artículo 5º de la Ley del 13 de mayo de 1905, con respecto a nuevas concesiones de bancos de emisión.

La revolución de 1910 trajo una serie de cambios drásticos en el sistema bancario mexicano y muchos de los bancos quebraron a partir de 1912. Con este motivo se creó la Comisión de Cambios y Moneda, surgiendo una serie de préstamos forzosos -- que hicieron los gobiernos revolucionarios, lo que obligó a -- emitir billetes sin ninguna garantía.

El 31 de mayo de 1911 se publicó un decreto que limita el uso de los términos banco, banca, banquero, financiera, crédito, capitalización, crédito inmobiliario e hipotecario, crédito mobiliario e industrial, ahorro, cajas de ahorro, fiduciaria, de fideicomiso, o cualesquiera otra sinónimas, para las instituciones de crédito que "disfruten de la concesión correspondiente, u otras equivalentes en español o en cualquier otro idioma".

Cinco años después, el 21 de septiembre de 1916 (26), durante la Presidencia de Venustiano Carranza, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un importantísimo decreto, -- "abrogando las leyes que autorizan concesiones a los bancos --

(26) Diario Oficial, Tomo IX. 4a. Época, Núm. 82, Cd. de México.

de Emisión, creando monopolios al emitir billetes".

En el considerando I del citado decreto, se expresó: "Que las leyes que establecen las concesiones otorgadas a los Bancos de Emisión y las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, por virtud de las cuales las propias instituciones sin compensación alguna, a favor del estado, disfrutaban del monopolio de emitir billetes en cantidades mayores a la de la reserva metálica... son anticonstitucionales, porque el artículo 28 de la Constitucional declara que no habrá monopolios...".

Argumentando además, en el siguiente punto "Que la aplicación de la legislación monetaria a las instituciones de crédito podría producir la quiebra de tales instituciones...", en base a lo cual se decretó lo siguiente:

"ARTICULO 1º Se abrogan las leyes que autorizan concesiones a los Bancos de Emisión y las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito, de diecinueve de marzo de mil novecientos ochenta y siete, modificada por el decreto de diecinueve de junio de mil novecientos ocho, por virtud de las cuales las referidas instituciones tienen monopolios de emisión de billetes, están facultadas para seguir procedimientos extraordinarios en ejercicios de acciones judiciales y se les exime de pagar impuestos".

Se concedió un plazo de 60 días para que los bancos aumentaran sus reservas metálicas hasta cubrir la totalidad de --

los billetes en circulación y los que cumplieren quedarían libres de incautación; en tanto que los otros quedarían administrados por un consejo de incautación para cada banco, quien vigilaría la ejecución de sus operaciones, no pudiendo ni siquiera ser declarados en estado de quiebra judicial sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Constitución de 1917, en su artículo 28, consideró como facultad del Estado, entre otras, la emisión de billetes y la acuñación de moneda, de lo que se encargaría el Banco Central; en tanto que la facultad de legislar en materia bancaria continuó expresa en favor del Congreso de la Unión, en el artículo 73 fracción X.

Los días 8 y 10 de febrero de 1921 se publicó un "Decreto que reglamenta la devolución y liquidación de los bancos incautados".

Posteriormente, el 30 de agosto de 1924 (27), se publicó la Ley de Suspensión de Pagos de Bancos o Establecimientos Bancarios; el 12 de noviembre (28), se publicó la Ley Sobre Bancos Refaccionarios, se creó la Comisión Nacional Bancaria

(27) Diario Oficial, Tomo XXVII, Núm. 102, Cd. de México.

(28) Diario Oficial, Tomo XXVIII, Núm. 59, Cd. de México.

y de Seguros, como un órgano gubernamental regulador del funcionamiento de las Instituciones de Crédito; y a través del Decreto de fecha 24 de diciembre de 1924 (29), se creó la -- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, misma que abroga en la anterior de 19 de marzo de 1897.

El 29 de noviembre de 1926 se creó otra Ley General de - Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (30) - la que quedó sin efecto por otra nueva, la de 28 de junio de 1932, denominada Ley General de Instituciones de Crédito (31), la que no perduró mucho en su vigencia, ya que fue abrogada por la de 31 de mayo de 1941 (32), que tuvo diversas reformas y estuvo en vigor hasta el 14 de enero de 1985.

1.2.13. LA EXPROPIACION DE LOS BANCOS PRIVADOS.

Por último, el hecho histórico de más trascendencia en la Historia de la Banca en México, fué la expropiación de los bienes y derechos propiedad de las Instituciones de Crédito-Privadas del país que operaban por concesión otorgada por el Gobierno Federal. Hecho que revolucionó la situación banca-

- (29) Publicada en el Diario Oficial el viernes 16 de enero de 1925, Tomo XXIX, Número 13.
- (30) Diario Oficial, Tomo XXXIX, Núm. 24. Cd. de México.
- (31) Publicada al día siguiente en el Diario Oficial Tomo - LXXII, Núm. 50.
- (32) Fecha de su publicación en el Diario Oficial. Tomo CXXVI Núm. 17.

ria de México y que constituyó desde un gran triunfo para la "izquierda", hasta un seco golpe a la iniciativa privada nacional, y aún todavía más, un soslayamiento a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte del Poder Ejecutivo Federal; fuera de este decreto expropiatorio, que daron las Instituciones Nacionales de Crédito de ese entonces, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, la Banca Mixta, el Banco Obrero y el City Bank, N.A. Este acto sorpresivo e inesperado se hizo del conocimiento público en el Sexto Informe de Gobierno del Lic. José López Portillo, entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Como consecuencia del decreto expropiatorio, las anteriores sociedades anónimas se transformaron en sociedades nacionales de crédito, se adicionó el artículo 28 constitucional para considerar el servicio público de banca y crédito como exclusivo del Estado, y se creó una ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito el 31 de diciembre de 1982, la que fué abrogada por otra del mismo nombre, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de enero de 1985.

Paralelamente, veintitún sociedades anónimas agraviadas se unieron para interponer un juicio de amparo en contra del decreto expropiatorio, y otro en contra de la adición al artículo 28 constitucional, por considerar que tales actos vulneraban sus garantías individuales, sin embargo, dichas de-

mandas no prosperaron y la banca privada quedó en manos del Gobierno Federal.

C A P I T U L O I I

EL SERVICIO PUBLICO DE LA BANCA

2.1. DEFINICION DE SERVICIO PUBLICO.

El concepto de servicio público que más se acerca a la realidad, por ser el más contemporáneo, es el otorgado por el -- Dr. Miguel Acosta Romero, y es el siguiente: "Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los -- principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)" (33).

El Dr. Andrés Serra Rojas, señala que "El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que -- ha sido creada y controlada para asegurar --de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro-- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público" (34).

(33) Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, México, 1981. 4a. ed. actualizada-- p. 450.

(34) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa,-- México 1985, 14a. edición. Tomo I, p. 98.

"En la definición de servicio público reconocimos sus elementos más importantes o sean: una actividad técnica, su finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, realizada por el Estado o por excepción por los particulares y bajo un régimen jurídico especial" (35).

En cuanto al aspecto lucrativo, señala que "... aunque esta idea se ha venido transformando por el elevado mantenimiento del servicio. Algunos servicios públicos y los de tipo industrial y comercial requieren de un régimen financiero -- adecuado: tasas, exenciones, servidumbres o el monopolio de su explotación" (36).

Para el Dr. Gabino Fraga "... se puede afirmar que el -- significado natural de la idea expresada por la palabra servicio es la de realizar una prestación en favor de alguien, una prestación individual y concreta, y si a esa expresión -- servicio, se le da el calificativo de público también se está significando claramente que se trata de que la prestación se haga para satisfacer una necesidad permanente suficientemente generalizada que la distinga de una necesidad aislada y accidental de un solo individuo o grupo de individuos"(37).

(35) Ibidem. p. 100

(36) Idem. p. 101.

(37) Fraga Gabino, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. Porrúa, México 1955, 6a. ed. p. 23.

Y agrega que "... se puede definir el servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad" (38).

El artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del -- Distrito Federal define la actividad de servicio público de la siguiente manera: "Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el -- Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público..." (39).

2.2. DEFINICION DE SERVICIO DE BANCA Y CREDITO.

El artículo 146 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, en su párrafo tercero cita que "... se reputará como ejercicio de la banca y del crédito, la realización de actos de intermediación habi-

(38) Ibidem. p. 25.

(39) Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de -- 1978.

tual en mercados financieros, mediante los cuales quienes los efectúen, obtengan recursos del público destinados a su colocación lucrativa, ya sea por cuenta propia o ajena".

Aún cuando esta definición no contiene el elemento de considerar la actividad bancaria como servicio público, el numeral citado sí señala que para dedicarse a su ejercicio se requiere concesión en términos de la misma ley.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito vigente, cita una definición semejante en su artículo 82, párrafo primero: "Para los efectos de lo previsto en el quinto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de esta Ley, sólo las sociedades nacionales de crédito podrán dedicarse a la captación de recursos del público, en el mercado nacional y su colocación -- rentable en el público, mediante la realización habitual, por cuenta propia y ajena, de actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, accesorios financieros de los recursos captados".

2.3. COMPARACION DE LOS ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO CON EL DE BANCA Y CREDITO.

Habiendo precisado lo que se entiende por servicio público y lo que se considera el servicio de banca y crédito, procederemos a un desmembramiento de los elementos del primero para

su análisis y comparación con el segundo y entonces estar en aptitud de determinar si el servicio bancario es o no un servicio público.

Para dicha escisión tomaremos la definición de servicio público dada por el Dr. Miguel Acosta Romero, porque ella -- contiene los elementos contemplados en las otras descripciones antes transcritas.

2.3.1. ES UNA ACTIVIDAD TECNICA.

Indudablemente la prestación del servicio bancario es -- una actividad compleja, que requiere de una excelente organización, cuidado, debida capacitación y equipo sofisticado para su cumplimiento; por ello, hasta un cajero de banco, o -- una secretaria bancaria, necesitan estudiar en una institución especializada en materia bancaria.

2.3.2. ENCAMINADA A SATISFACER NECESIDADES COLECTIVAS BASICAS O FUNDAMENTALES.

El desarrollo de la industria, el comercio y la administración ha sido considerable y por ello necesitan de los beneficios que proporcionan los bancos tales como: cuentas de ahorro, inversiones o cheques; tarjetas de crédito; depósitos en todas sus variables y en cualquier lugar; pagos de -- servicios públicos o privados; cambios de moneda, cajas de -- seguridad, entre otros, son tan indispensables, comunes y --

prácticos que incuestionablemente colaboran a la satisfacción de necesidades básicas o fundamentales.

2.3.3. MEDIANTE PRESTACIONES INDIVIDUALIZADAS SUJETAS A UN REGIMEN DE DERECHO PUBLICO.

La prestación de un servicio público, puesto que se encamina a la satisfacción de necesidades básicas y fundamentales, que son de carácter general y global, requiere necesariamente ser proporcionado por entes individuales con actividades específicas o propias, que encaminadas a otras, harán la prestación completa, ubicados en distintos lugares geográficos, según la necesidad, considerando que dicha prestación se hará de acuerdo a la voluntad, necesidad y capacidad del prestatario.

En cuanto al régimen de Derecho Público, éste no se discutiría si sólo tomásemos en cuenta a los bancos en México desde que fueron expropiados el 12 de septiembre de 1982. Pero si nos remontamos un poco a la historia, por ser indispensable al propósito de esta tesis, nos encontramos con que el servicio bancario estaba sujeto al Derecho Público y al Derecho Privado; al primero en el sentido de que para que operara un banco necesitaba cumplir con ciertos requisitos determinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y obtener su concesión, misma que se formalizaba con su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo que le daba el carácter de acto público, además de que ya establecido quedaba bajo la supervi

ción de la propia Secretaría de Hacienda, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (40) y del Banco de México (41), pues en última instancia es el Estado quien en nuestro país ha regulado la orientación del crédito, la circulación monetaria, el equilibrio de la balanza comercial y en general la política económica nacional. En relación con el derecho privado, en cuestiones tales como la aplicación de normas del Código Civil y Código de Comercio, queda en menor - - proporción, ya que se aplicaban y aplican v.g.r., en cuanto a la definición de comerciantes, obligaciones relativas al mandato y comisión mercantil, al procedimiento mercantil y los contratos de mutuo con garantía hipotecaria.

2.3.4. QUE DETERMINA LOS PRINCIPIOS DE REGULARIDAD, UNIFORMIDAD, ADECUACION E IGUALDAD.

2.3.4.1. REGULARIDAD.

El régimen jurídico de Derecho Público al que se encuentra sujeto el servicio bancario, garantiza que opera bajo normas de carácter colectivo, se encuentra regulado en su prestación, principalmente a partir de 1897 en que surgió la primera ley de Instituciones de Crédito.

(40) Art. 160 de la Ley General de Instituciones de Crédito, - publicada en el Diario Oficial de la Federación el día - 31 de mayo de 1941.

(41) Art. 8ª Ley Orgánica del Banco de México, publicada en - el diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941.

2.3.4.2. UNIFORMIDAD.

Señala que la prestación del servicio debe ser sin alteraciones radicales o considerables para el usuario a fin de que éste pueda tener la seguridad en la obtención del servicio y el conocimiento de la forma en que se presta. Esto queda cumplido en el servicio bancario.

2.3.4.3. ADECUACION.

El servicio debe prestarse de acuerdo a las nuevas necesidades de los individuos, crecer y ser eficiente tanto como lo requiere el desarrollo de una industria o el propio país. Los bancos se han ido adecuando a estas necesidades, por ello se han computarizado de tal manera que trabajan las 24 horas del día.

2.3.4.4. IGUALDAD.

Es decir, que no existan discriminaciones en la prestación del servicio, por razones de color racial, sexo, familia, nombre o cobrar diferentes tasas por el mismo servicio. La banca no tiene ningún problema en cuanto a ésto.

Un principio más que podemos agregar, aún cuando no se encuentra en la definición y debería agregarse, porque incluso el mismo Dr. Acosta Romero lo cita (42), es el de:

2.3.4.5. CONTINUIDAD.

El servicio público, también debe ser continuo, dada la naturaleza de las necesidades básicas o fundamentales que pre--

(42) Acosta Romero Miguel, "La Banca Múltiple", ídem. p. 101.

tende satisfacer. En el caso de la Banca, el servicio si ha sido y es continuo, con horario de 9:00 a 13:30 horas y de lunes a viernes en trato personal, y como anteriormente lo mencionamos, con varios servicios las 24 horas del día, incluyendo los inhábiles.

2.3.5. ESTE SERVICIO PUEDE SER PRESTADO POR EL ESTADO O —
POR LOS PARTICULARES (MEDIANTE CONCESION).

Esto quiere decir que no propiamente por tratarse de una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades primordiales, sujetas a un régimen de Derecho Público, deberá necesariamente ser proporcionado por el Estado, sino que puede ser prestado por particulares, personas físicas o morales, a través del acto administrativo de la concesión, que definiremos más adelante. Es el caso del servicio bancario, el cual, antes de la expropiación, en su mayoría era prestado por sociedades anónimas particulares, por concesión que les otorgó el Gobierno Federal.

Del anterior análisis y desglose que hicimos de la definición doctrinal del servicio público, en términos comparativos con la actividad bancaria, se deduce que, sin ninguna duda, el servicio bancario es un servicio público, a pesar de que existan algunas opiniones en contrario como la del Dr. Gabino Fraga, la del Maestro Gustavo R. Velázco, la del Lic. Octavio A. Hernández y la del Lic. Ramón Sánchez Medal, que analizaremos en capítulo posterior.

C A P I T U L O I I I

EL REGIMEN DE CONCESION Y EL DE AUTORIZACION PARA LAS INSTITUCIONES DE CREDITO (43).

3.1. EL REGIMEN BAJO EL CUAL OPERO LA BANCA EN MEXICO.

3.1.1. EL REGIMEN DE AUTORIZACION HASTA 1897.

Como ya se ha expuesto en el primer capítulo de este trabajo, el Código de Comercio de 1884 fué la primera ley que reguló la materia bancaria en nuestro país y señalaba que "El establecimiento de los bancos de emisión, circulación, descuento, depósito, hipotecarios, agrícolas, de minería o de cualquier otra clase, sólo puede hacerse con AUTORIZACION de la Secretaría de Hacienda".

Dicho Código fué abrogado por el de 1889 que en su artículo 640 expresó que "... ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa AUTORIZACION de la Secretaría de Hacienda...".

3.1.2. EL REGIMEN DE CONCESION HASTA 1946.

La primera ley especial que se publicó sobre la materia, de 19 de marzo de 1897, ya manejó diferente la terminología, en

(43) En este capítulo todas las mayúsculas que se escriben y corresponden al texto de otras publicaciones, son agregadas por razones didácticas.

su artículo sexto citó: "Las instituciones de crédito sólo podrán establecerse en la República mediante CONCESION otorgada por el Ejecutivo de la Unión, con todos los requisitos y condiciones que determina la presente Ley".

El Dr. Acosta Romero afirma que el término de concesión que en ese entonces se manejaba no era el mismo que el actual, ya que la exposición de motivos de dicha Ley expresaba: "... no deben perderse de vista las funestas consecuencias que a nuestro país pudiera acarrear, por bien meditaba que fuese, toda conexión íntima que se estableciese entre los interesados de una institución de crédito y la política de Gobierno, nunca exenta de azares y vicisitudes" (44).

En los inicios del presente siglo se continuó con el manejo del término CONCESION en lugar del que venía operando de AUTORIZACION, el decreto de fecha 13 de mayo de 1905 citaba que -- "no se otorgará CONCESION alguna para el establecimiento de -- Bancos de Emisión en la República...".

El 21 de septiembre de 1916 se publica un decreto en el que "Se abrogan las leyes que AUTORIZAN CONCESIONES a los Bancos de Emisión...", y en la Ley sobre Bancos Refaccionarios de 30 de octubre de 1924, en el artículo 2º se ordenó que dichas instituciones "... sólo podrán establecerse en la República me---

(44) Acosta Romero, Miguel. "LA BANCA MULTIPLE". *idem.* p. 104.

diante CONCESION ESPECIAL otorgada por el Ejecutivo de la -- Unión..." y en el artículo 52 se citó que "Las CONCESIONES -- que AUTORIZEN el establecimiento de Bancos Refaccionarios, ca ducarán:". En tanto que la Ley General de Instituciones de -- Crédito y Establecimientos Bancarios, de 24 de diciembre del mismo año, continuó con el término de CONCESION ESPECIAL y en el artículo 15 se trató lo siguiente: "La duración de las -- concesiones en ningún caso excederá de treinta años contados desde la fecha de esta Ley, y tales CONCESIONES tendrán sólo el carácter de una mera AUTORIZACION para establecer y explotar instituciones de crédito con sujeción a las leyes que rigen sobre la materia". Y así sucesivamente, en leyes posteriores los términos CONCESION y AUTORIZACION se manejaron -- conjuntamente como si fueran sinónimos.

En la exposición de motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 se informó que: "cuando se trata de instituciones cuyo objeto exclusivo es el realizar operaciones de crédito y banca... tales instituciones deben quedar su jetas a un régimen especial y participar de los beneficios de ese régimen por el interés que la colectividad tiene en su -- eficaz desarrollo y buen manejo".

Que "... las instituciones privadas... deben tener CONCE-- SION del mismo Estado, estar sujetas a su vigilancia y participar de las ventajas adecuadas al interés público que existe vinculado a su buen financiamiento". Y en el texto de la pro pia Ley, el artículo 3º ordenaba que "Para el establecimiento

de instituciones de crédito en los términos de la fracción II del artículo 12, se requerirá CONCESION del Gobierno Federal. Para que una institución de crédito pueda practicar varias de las operaciones a que se refiere la fracción II del artículo 12, deberá obtener CONCESION ESPECIAL del Gobierno Federal ó AUTORIZACION EXPRESA en su CONCESION".

La fracción II del artículo 12, citado expresaba: "Son -- instituciones de crédito: II.- Las sociedades mexicanas que tengan por objeto exclusivo la práctica de operaciones activas de crédito y la celebración de alguna o algunas de las siguientes: a).- Recibir del público depósitos a la vista, o a plazo o con previo aviso de menos de treinta y un días; b).- Recibir depósitos en cuenta de ahorros; c).- Expedir bonos de caja; d).- Emitir bonos hipotecarios; e).- Actuar -- como fiduciarías".

En el texto original de la Legislación Bancaria de 1941, se habló únicamente ya de CONCESIONES, el artículo 2º citaba que: "Para dedicarse al ejercicio de la banca y crédito se requerirá CONCESION del Gobierno Federal, que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, apreciando - la capacidad técnica y moralidad del solicitante.

"La Secretaría de Hacienda sólo podrá rechazar el otorgamiento de una CONCESION cuando invoque los motivos que seña la la parte final del párrafo anterior con el parecer en tal sentido de la Comisión Nacional Bancaria o del Banco de Méxi co..."

3.1.3. EL RETORNO AL REGIMEN DE AUTORIZACION DE 1946 A 1962.

El criterio citado se mantuvo por las autoridades correspondientes hasta que el día 15 de marzo de 1946 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un decreto mediante el cual se ordenaba modificar los artículos de la "Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en los que se emplean las palabras CONCESION y CAPACIDAD... por los términos AUTORIZACION y REVOCACION, respectivamente" y se adicionó el artículo 2º, de la misma ley con el texto: "Las autorizaciones son, por su propia naturaleza, intransmisibles".

Esta modificación se efectuó, según se informó en la exposición de motivos respectiva porque "Considerando que la actual denominación de CONCESION que la Ley General de Instituciones de Crédito usa para el acto administrativo, por el cual se AUTORIZA el ejercicio de las actividades de banca y crédito en los diversos ramos comprendidos en el mismo ordenamiento es no sólo impropia, sino que se presta a confusiones lamentables de las AUTORIZACIONES de policía, con las CONCESIONES de servicio público o de explotación de riquezas del dominio de la nación .

"Considerando también que las verdaderas CONCESIONES son -- susceptibles legalmente de transmisión a título oneroso, mientras que no puedan serlo por su propia naturaleza las AUTORIZACIONES de policía, como las que se otorgan en gran parte intuitu personae y ya que se limitan a remover en favor de una persona jurídica determinada, el límite u obstáculo que en forma general impone la ley para el ejercicio de una actividad jurí-

dica y mercantil determinada o, en otros términos, ya que las AUTORIZACIONES de policía son actos administrativos que no otorgan o transmiten derecho alguno patrimonial, sino simplemente confieren una especial capacidad de obrar".

Sin embargo, en los meses de marzo y mayo del mismo año todavía se constituyeron FINANCIERA Y FIDUCIARIA DEL GOLFO, S.A., y FINANCIERA DE TAMAULIPAS, S.A., y se manejó con éstas el término de CONCESION (45) y no fué sino hasta el mes de junio próximo siguiente en que se habló de AUTORIZACIONES.

3.1.4. NUEVAMENTE EL REGIMEN DE CONCESION DE 1962 A LA FECHA.

Las autorizaciones operaron hasta los inicios del mes de diciembre de 1962, porque el día 29 de ese mes y año, se elaboró un nuevo decreto en el que se reformó la ley de la materia "en todos aquéllos artículos que se refieren a la AUTORIZACION como requisito para realizar operaciones de Banca y Crédito, debiendo, para ajustar su texto a la modificación que se hace -- del artículo 2º, de dicha ley, entender substituyendo dicho vocablo por el de CONCESION." (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1962, Tomo CCLV, Núm. 50).

Por fin quedó establecido el término de "CONCESION" como de

(45) Diarios Oficiales de la Federación, Tomo CLV, No. 24 de - 16 de marzo de 1946 y Tomo CLVI, No. 21 de 25 de mayo de 1946.

finitivo, por considerarse el más adecuado al de la prestación del servicio de banca y crédito, acto con el cual se confirma que dicho servicio es considerado por el Estado como un servicio público.

A este respecto es importante considerar el ¿por qué se manejaron conjuntamente los términos AUTORIZACION y CONCESION?, ¿por qué en un tiempo se dijo que la primera era la correcta y posteriormente que la segunda, para la cuestión bancaria?, ¿existe alguna diferencia entre estos actos administrativos o sólo ha sido una política de gobierno?. Para dar una debida respuesta, se requiere una breve exposición doctrinal sobre el tema.

3.2. LA CONCESION ADMINISTRATIVA.

3.2.1. LA TESIS DEL DR. GABINO FRAGA.

El maestro Gabino Fraga, en su conocida obra de Derecho Administrativo (46), hace un amplio estudio sobre "La concesión de servicio público" como denomina al capítulo IX de su libro. Dicho estudio está basado generalmente en las ideas de Bonnard, Duguit, Berthélemy, Comte y Hauriou, así como en los preceptos contenidos en la Ley General de Vías de Comunicación, la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley del Petró-

(46) Fraga, Gabino, "DERECHO ADMINISTRATIVO", op. cit. p.p. 376 a 411.

leo.

Para el distinguido jurista "Una de las instituciones administrativas de caracteres más indefinidos y de más imprecisos contornos es, sin duda alguna, la de la concesión administrativa", y a ello se debe que el legislador ha utilizado mal el término de "concesión" cuando debería, en lo correspondiente, usar los términos de: contratos, permisos o autorizaciones.

Dentro de los actos sujetos a concesión deberían quedar solamente "los actos que facultan a los particulares para explotar y aprovechar bienes del dominio directo y de propiedad de la Nación (minas, aguas) y aquéllos que facultan el establecimiento y explotación de un servicio público (ferrocarriles, teléfonos, plantas de energía eléctrica, etc.).

Aún cuando el citado autor de manera clara no cita al servicio bancario como servicio público, sí se entiende que así lo considera, porque el hablar de las empresas de economía mixta o de participación estatal cita, entre otras, a el "Banco de México, el Nacional de Crédito Agrícola, el Nacional de Crédito Ejidal, el Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas", como "ejemplos claros de esa forma de explotación de servicios públicos" y al tratar la tesis contractual "en materia de concesiones" cita a la Ley de Instituciones de Crédito de 1897 como un ejemplo de reconocimiento del Estado de los derechos otorgados a los concesionarios; además de que en esta obra u otras posteriores expresamente no manifiesta que el servicio bancario no sea un servicio público y por lo tanto,

que no sea sujeto a concesión, posición que sí expresa con anterioridad, como consta en su obra del mismo título y editorial, edición 1944 en la que manifiesta: "el acto que faculta para el establecimiento de Instituciones de Crédito se limita a ser una simple autorización que produce el efecto de hacer aplicable el sistema legal al caso especial autorizado" (47).

El objeto que tiene la concesión administrativa, según el maestro Gabino Fraga, consiste en "librar al Estado de grandes inversiones que son requeridas para ciertos servicios", igualmente considera "que la gestión financiera del servicio es -- más acertada en manos de un particular que en las de un funcionario público, puesto que aquél tiene comprometido su interés personal".

En cuanto a la naturaleza jurídica de ella, manifiesta que "Por mucho tiempo, y no sólo en nuestro país, se ha considerado que la concesión de servicio público constituye un acto -- contractual", asegura que esta opinión, prevaleció en nuestro país en el siglo pasado, pero a fines del mismo, el Estado -- viendo más la necesidad de intervenir en las prestaciones de los servicios públicos, por el interés general que los mismos persiguen, comenzó a reglamentar dichos servicios introduciendo leyes particulares y por ello entonces la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos a saber: un acto reglamentario, un acto de condición y un contrato.

(47) Fraga, Gabino "DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. Porrúa, México 1944. p. 532.

"El acto reglamentario fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio, bien sea incluyendo dichas normas dentro del mismo acto de la concesión, bien haciendo una remisión a las normas establecidas de antemano o a las que en lo sucesivo se establezcan por las leyes y reglamentos".

El acto condición, adoptando el criterio de Bonnard, "es una consecuencia necesaria y forzosa de la parte reglamentaria, puesto que los poderes y obligaciones que la Ley atribuye al concesionario, como son por ejemplo, las facultades de expropiar, de gozar ciertas franquicias fiscales, de comprar tierras nacionales, etc., requieren para su aplicación un acto intermedio, que es precisamente el acto de concesión, el cual viene así a condicionar la atribución a un caso concreto de la situación prevista por la Ley".

Y el acto contractual se manifiesta cuando "la Administración se compromete a asegurar cierto beneficio al concesionario o al menos no privarlo de él, sobre todo al ejercer su poder unilateral de organización del servicio".

Por lo que se refiere al régimen al que está sujeta la concesión y la situación jurídica que engendra, analiza "las siguientes cuestiones: otorgamiento de la concesión, ejecución de la misma; la situación de los terceros y extinción de la concesión".

Para el otorgamiento de la concesión, el Poder Público ha tomado "las precauciones debidas a fin de garantizar la idoneidad del concesionario para aprovechar la concesión", así -

mismo la ley ha establecido normas de carácter preventivo para no perjudicar a terceros con el otorgamiento de la concesión y aún cuando así fuera, siempre deja a salvo los derechos de terceros.

El régimen de litigio al que se deben someter las oposiciones de otorgamiento "se trata de un caso que se encuentra en la línea divisoria entre la función administrativa y la función jurisdiccional y que es bien difícil llegar a una conclusión precisa".

También "Debe considerarse como un requisito esencial para que las concesiones de servicio público surtan sus efectos, que las mismas, una vez otorgadas, se publiquen en el Diario Oficial...".

El régimen aplicable a la ejecución de la concesión es el que la ley especial señala, ya sea que la concesión se pueda o no traspasar, que deba ejecutarse personalmente, que el Estado concorra a la aportación de elementos para la empresa o ejerza estrecha vigilancia, además de la temporalidad con que se otorgue.

El régimen financiero del servicio lo considera como independiente del régimen financiero del Estado, con la facultad reglamentaria que para la fijación de tarifas puede usarse unilateralmente por la Administración.

También, dadas las cargas que en un momento dado se pueden imponer al concesionario, la compensación puede tener lugar en este acto, a fin de que el concesionario recupere su inversión, excepto por causas de fuerza mayor en que las cargas y pérdidas

serían repartidas.

En cuanto a las relaciones jurídicas con el público que aprovecha las prestaciones de dicho servicio, son consideradas por el maestro Gabino Fraga como sujetas a principios de derecho público.

Dado el carácter público de las concesiones, éstas debenser temporales, por el tiempo que se considere conveniente para recuperar el importe de las inversiones hechas por el particular y pueda además obtener una utilidad razonable.

Y por último, que la concesión puede terminar anticipadamente si así lo determina, no la autoridad concedente, sino la ley; en ellas opera el llamado derecho de reversión y pueden concluir antes expirar el término que en ellas se estipula, cuando cese el objeto para el que fueron otorgadas, o cuando el concesionario deje de cumplir algunas de las obligaciones que impone la propia concesión.

3.2.2. EL CRITERIO DEL DR. ANDRES SERRA ROJAS.

El Dr. Andrés Serra Rojas también dedica un capítulo completo al tema de LA CONCESION ADMINISTRATIVA en su conocida obra de Derecho Administrativo (48) y de ella habla lo siguiente:

"La concesión es un acto administrativo discrecional por-

(48) Serra Rojas, Andrés. op. cit. Tomo II p.p. 269 a 294.

medio del cual la administración pública federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones o derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial".

"La palabra concesión viene del latín *concesio*, derivada de *concedere*, *conceder*. Término genérico que califica diversos actos por los cuales la Administración confiere a una persona privada ciertos derechos o ventajas especiales sobre el dominio del Estado, o respecto del público, - mediante sujeción a determinadas cargas y obligaciones. - La mayoría de las veces tales derechos y ventajas implican el ejercicio de ciertas prerrogativas administrativas".

"En la concesión se establecen los derechos que corresponden legalmente a la Administración Pública, para atender el funcionamiento de los servicios públicos...".

"La administración pública confiere, delega u otorga esas facultades a una persona jurídica, privada o pública, que se denomina el concesionario, el cual adquiere un derecho o poder público, que no tenía antes del otorgamiento de la concesión, al mismo tiempo que contrae determinadas obligaciones relacionadas con la concesión".

"La concesión administrativa es un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o

la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil o conveniente, o se lo impide su propia organización".

"Durante el siglo XIX y comienzos del presente, el Estado mexicano venía celebrando contratos-concesión y otras -- formas jurídicas, en materia de bancos, energía eléctrica, ferrocarriles, minería..."

"La concesión estimula el fomento de la riqueza nacional, crea nuevos centros de trabajo, al mismo tiempo que el Estado recibe cantidades importantes por concepto de impuestos. El particular, estimulado por el espíritu de lucro, pone sus mejores esfuerzos para la explotación intensiva de los recursos naturales o una eficaz atención de los servicios - públicos concesionados. De todas maneras y a través de la reversión, los bienes concesionados pasan a poder del Estado, el que puede determinar el tipo de explotación que se le debe dar".

"La legislación administrativa mexicana no ha sido muy - precisa en el empleo del término concesión administrativa"

y

"Sin aceptar un concepto ilimitado... si creemos que esta institución administrativa comprende... aquéllos actos - que transfieren a un particular facultades originariamente-administrativas, como a los que crean en su favor un derecho o capacidad prevista en el ordenamiento jurídico".

Después de lo anterior el Dr. Serra Rojas hace un estudio de los diferentes tipos de concesiones como las requiritaes, que se otorgan a los autores y artistas; sobre bienes de dominio público; y las institucionales, como las minas y aguas, las de radio y televisión y energía eléctrica.

Por lo que hace a la naturaleza jurídica de la concesión señala, que "Hoy día, el acto de la concesión se presenta como un acto complejo, como consecuencia de su carácter reglamentario y por otra parte, del carácter contractual. El carácter dominante es el último".

En cuanto a su duración, "La concesión fija la duración de la misma. No debe pensarse en los términos excesivos, sino limitados o temporales de acuerdo con la naturaleza del servicio". Y "Es la Ley Administrativa la que en cada caso fija la duración temporal de las concesiones".

Dentro del mismo capítulo, el citado jurista, en la Sección Primera, habla de "LA CONCESION DE SERVICIO PUBLICO exponiendo lo siguiente:

"La concesión de un servicio público es un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confía

do temporalmente a un individuo o empresa concesionaria, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera - con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio - concedido".

"La doctrina administrativa no es muy precisa en delimitar cuales son los servicios públicos que pueden ser entregados a los particulares". "No toda la actividad del Estado se realiza bajo la forma de un servicio público" y "El artículo 28 constitucional señala algunos servicios como exclusivos del Estado".

A fin de dar a conocer el modo de atender los servicios públicos, el Dr. Andrés Serra Rojas transcribe algunos artículos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en los que se explica este punto.

En cuanto a los derechos y obligaciones de los concesionarios, se hace un estudio sólo teórico y general, exponiendo que los derechos deben ser tales que permitan el rescate de la inversión y obtención de rendimientos normales; en cuanto a las obligaciones -que también deben derivar de la concesión- están las de: asegurar el funcionamiento regular del servicio, la eficacia, la no modificación del régimen del servicio y la ejecución personal del mismo, entre otros.

Respecto de las tarifas, "están sujetas a un régimen es-

tricto de derecho público y no forman parte de las cláusulas contractuales de la concesión", por ello "la tarifa debe ser modificada según las necesidades económicas, sociales y políticas".

Por último, en la ejecución de las concesiones, "Cuando las cargas provienen de la administración, ésta está obligada a mantener el equilibrio financiero de la empresa, ayudándola con mejores tarifas, subvenciones o tomando a su cargo toda o parte de la empresa.

"Las cargas pueden provenir de leyes o reglamentos". - La doctrina establece la necesidad de una compensación cuando suceden acontecimientos imprevisibles, anormales y extraños a las partes.

"La duración de la concesión se establece para rescatar las inversiones que se han hecho; a su término el Estado rescata las instalaciones.

"Las faltas de cumplimiento de una concesión pueden en diversos casos dar lugar a la extinción de la concesión, originando la aplicación de una sanción administrativa o penal o a una responsabilidad civil. También originan causas de rescisión o caducidad."

3.2.3. LA DOCTRINA DEL DR. MIGUEL ACOSTA ROMERO.

El Dr. Miguel Acosta Romero, en su conocida obra de LA BANCA MULTIPLE (49), también dedica un capítulo al REGI-- MEN DE CONCESIONES PARA LAS INSTITUCIONES DE CREDITO, estudio que es más aplicable al tema que se trata, porque no sólo habla del régimen de la concesión del servicio público en general, sino en particular del servicio bancario.

En dicho capítulo trata primero la "Evolución del Con-- cepto en nuestra legislación" del que no se expondrá nada aquí porque fué desarrollado al principio de este trabajo, de manera amplia.

En seguida se refiere a las "Opiniones que consideran -- que la actividad bancaria sólo requiere de simple autori-- zación", entre las que cita al doctor Gabino Fraga, al --- maestro Octavio A. Hernández y al distinguido profesor de la Escuela Libre de Derecho, Gustavo R. Velazco.

Posteriormente señala las "Opiniones que consideran --- que la actividad bancaria sí requiere de concesión, por -- tratarse de servicio público", sin describir el porqué, -- sólo cita los nombres de cinco jóvenes mexicanos, estudian tes de la materia que, en diversas tesis, han conside--

(49) Idem. p.p. 103 a 119.

rado que se trata de concesión bancaria".

Referente a la "Naturaleza jurídica de la concesión", - dice que "No hay unanimidad en la doctrina sobre la naturaleza jurídica que pueda tener la concesión, ya que hay discusiones acerca de si es un contrato, o es un acto administrativo, o si es un acto mixto que tiene parte de contrato, parte de acto administrativo y parte de acto reglamentario.

"En sus orígenes, la concesión, efectivamente, fué un - contrato, y tan es así, que las primeras concesiones que - se otorgaron sobre la materia, se hicieron a través de esta figura jurídica...".

"Con el transcurso del tiempo, la concesión se ha ido - transformando, hasta convertirse en un acto administrativo, discrecional, por parte de la autoridad administrativa. -- Puede afirmarse que, actualmente, ya la Administración Pública y el futuro concesionario, no discuten ninguna cláusula que regule las obligaciones de éste, frente a aquélla y frente a los usuarios".

Después de desarrollar el tema de "El régimen de autorizaciones" y las "Diferencias entre concesiones y autorizaciones" explicando "El régimen legal mexicano", señala - - "que la actividad bancaria es un servicio público, la conclusión a la que lógicamente llegamos, es que, en México, - la concesión bancaria es una concesión de servicio público".

Al igual que el Dr. Serra Rojas, expone que "El sistema legal mexicano, dista mucho de ser coherente en esta materia", como ejemplo cita que para dedicarse a otorgar - fianzas, a título oneroso, conforme a la ley respectiva, - se requiere de AUTORIZACION, al igual que para el establecimiento de instituciones de seguros.

El maestro Acosta Romero concluye que "Si se acepta que existe el sistema financiero mexicano como una unidad, --- constituida tanto por instituciones de crédito, como por - organizaciones auxiliares de crédito, y que las mismas ejercen una serie de actividades que constituyen un servicio - público que se presta a la comunidad, el régimen adecuado para la prestación de dicho servicio es el de la concesión, que otorgan las autoridades hacendarias, en representación del Gobierno Federal, en forma discrecional y por medio de un acto administrativo".

3.3. LA AUTORIZACION ADMINISTRATIVA.

Es conveniente definir y delimitar el campo de acción - de la autorización administrativa, debido a que como se ha expuesto en la primera parte del presente capítulo, el concepto AUTORIZACION ha sido confundido con el de CONCESION, tanto por las Autoridades Administrativas como por los le

gisladores, incluso, en el lenguaje común estos vocablos se entienden como sinónimos.

En la doctrina no hay amplios estudios respecto de la autorización administrativa, como de la concesión administrativa; en aquélla sí hay uniformidad de criterios en cuanto a su definición y campo de acción, por ello sólo se citará la definición que da el Dr. Miguel Acosta Romero (50):

"Mediante la autorización, se remueve el obstáculo legal establecido por razones de seguridad, salubridad, ordenamiento urbano, educativo, etc., que impide que los particulares se desenvuelvan con absoluta libertad, para poder ejercer un derecho preexistente.

"Hay un sinnúmero de actividades en la vida social en las que, aunque exista libertad para realizarlas, su ejercicio puede dañar a terceros, es por ello que, el Estado, debe restringir la libertad individual de cada persona, a efecto de coordinar la actividad de los ciudadanos y evitar perjuicios entre ellos, ésto, lo ha venido haciendo al desarrollar un régimen de autorizaciones, licencias y permisos, sin cuya existencia, no se podría dar la convivencia normal en la Sociedad".

(50) Idem. "LA BANCA MULTIPLE". p. 111 y 112.

3.4. DIFERENCIA ENTRE CONCESION Y AUTORIZACION.

I.- En la concesión no existe el derecho previo del concesionario para ejercitar la actividad que realiza, sino que dicha actividad compete al Estado (Gobierno), principalmente a la Administración Pública, y ésta, por razones de capacidad financiera, técnica y/o administrativa no la ejecuta sino que la deja en manos de un particular, quien tiene tal derecho a partir del otorgamiento de la concesión.

En la autorización, el particular o beneficiario goza de un derecho preexistente y el ejercicio del mismo depende de sí mismo, de que se someta al cumplimiento de los requisitos y normas que marca la ley o reglamento, por razones de seguridad social.

II.- Debido al fin que se persigue con la concesión, de la satisfacción de necesidades colectivas, el solicitante debe demostrar poseer capacidad técnica y financiera, y por ello el trámite es más tardado y se publica su otorgamiento en el Diario Oficial de la Federación. También por ello operan los principios de rescate y reversión.

Dada la naturaleza de la autorización, en ésta no se necesita demostrar capacidad técnica y financiera, el trámite es mucho más rápido que el de la concesión y el otorgamiento de la misma es en términos personales a través de la entrega del documento, no es publicado ofi-

cialmente. Aún cuando los permisos y licencias son temporales, no opera el rescate y la reversión.

Como cuestión adicional, comentaremos que en materia bancaria, hasta antes de la expropiación operaba un régimen paralelo de concesión y autorización, dado que para el establecimiento y operación de una institución de crédito era necesaria la concesión, y para cuestiones menores como: ampliar el número de sucursales, cambiar de domicilio o clausurarlas; adquirir acciones o participaciones de capital de entidades financieras del exterior y reformar la escritura constitutiva, se necesitaba autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (51).

3.5. CRITERIO ACEPTABLE.

Los Doctores Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas han considerado que la concesión es un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, es decir, mixto; en tanto que el Dr. Miguel Acosta Romero considera que ésta, con el transcurso del tiempo se ha ido transformando hasta convertirse en un acto administrativo discrecional, por parte de la autoridad administrativa. Este último es el punto de vista que el suscrito considera ser el más acorde a la actual con

(51) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941, artículos 2º, 4º, 7º y 8º, fracc. XI.

cesión administrativa, respetando el amplio criterio y estudio que sobre la materia han realizado los dos juristas primero citados.

El Dr. Serra Rojas, parece contradecirse en su estudio - que hace sobre la concesión, ya que al inicio del capítulo de su obra citada, bajo el subtítulo de "CONCEPTO DE CONCESION ADMINISTRATIVA" expresa que ésta "... es un acto administrativo discrecional..."; y en el siguiente subtítulo - "SIGNIFICADO DE LA CONCESION", cita que: "La concesión administrativa es un procedimiento discrecional eficaz..."; - en tanto que el hablar de la "NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION" expone que ésta, es un "... acto mixto: un acto -- unilateral y un acto contractual...", tesis que apoya ampliamente y, por último, al tratar "LA CONCESION DE SERVICIO PUBLICO" y dar el "CONCEPTO DE CONCESION DE SERVICIO PUBLICO" dice que "La concesión de un servicio público es un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario"., por lo que estamos de acuerdo con él únicamente en lo expresado de que la concesión es un acto administrativo discrecional.

El criterio anterior se fortalece y funda además en las normas contenidas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (52); el artículo 26 cita textualmente:

(52) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1978.

"Artículo 26. El Departamento del Distrito Federal está facultado en relación a las concesiones de servicios públicos, para:

- I. Vigilarlas y en su caso modificarlas en la forma que sea conveniente;
- II. Reglamentar su funcionamiento.
- III. Fijar y modificar las tarifas correspondientes y vigilar su cumplimiento;
- IV. Ocupar temporalmente el servicio público e intervenir en su administración, en los casos en que el concesionario no lo preste eficazmente o se niegue a seguir prestándolo;
- V. Utilizar la fuerza pública en los casos en que el --concesionario oponga resistencia a la medida de interés público a que se refiere la fracción anterior;
- VI. Controlar el pago oportuno de las obligaciones económicas a cargo del concesionario y a favor del Departamento del Distrito Federal, conforme a las cláusulas de la concesión;
- VII. Supervisar las obras que deba realizar el concesionario, así como establecer las normas de coordinación con otros servicios públicos similares; y
- VIII. Dictar las demás medidas necesarias tendientes a proteger el interés público".

El artículo 27, en algunas de sus fracciones dice:

"Artículo 27. Las concesiones para la prestación de ser vicios públicos que otorgue el Presidente de la República a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal se sujetarán a las siguientes normas:

I. Las concesiones de servicio público serán por tiempo determinado. El plazo de vigencia de las concesiones será fijado por el Departamento del Distrito Federal, en forma tal que durante ese lapso el concesionario amortice totalmente las inversiones que deba hacer en razón directa de dicho servicio. Al concluir el plazo estipulado en la concesión, los bienes utilizados por el concesionario en la prestación del servicio pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, sin necesidad de ningún pago;"

"III. El costo de la prestación del servicio público, se rá por cuenta del concesionario;

IV. Las obras e instalaciones que deba constituir el -- concesionario en los términos de la concesión sólo podrán ser realizadas previa aprobación por parte del Departamento del Distrito Federal de los estudios y proyectos relati vos. En su caso la ejecución o la reconstrucción de di- - chas obras e instalaciones, se llevarán a cabo bajo la supervisión técnica del propio Departamento;"

"VII. El concesionario estará obligado a otorgar garantía a favor del Departamento del Distrito Federal, para asegurar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que adquiere conforme a lo previsto en esta ley y en las cláusulas de la concesión. La clase y monto de la garantía serán fijados por el Departamento del Distrito Federal y regirán -- hasta que éste no expida al concesionario constancia de que cumplió con todas sus obligaciones contraídas..."

"IX. El Departamento del Distrito Federal, podrá, en los casos que lo juzgue conveniente para el interés público, revocar unilateral y anticipadamente la concesión, sin que -- exista motivo de caducidad, o hecho grave del concesionario -- que de lugar a la rescisión de la misma. Esta decisión, fundada y motivada, deberá ser notificada personalmente al concesionario. Practicada dicha notificación, el concedente asumirá en forma directa la prestación del servicio público y pagará al concesionario la indemnización que corresponda..."

Con lo anterior queda plenamente demostrado el carácter -- que actualmente se le da a la concesión deministrativa, por parte del Gobierno Mexicano y el Poder Legislativo.

C A P I T U L O I V

EL DECRETO EXPROPIATORIO EMITIDO EN CONTRA DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO PRIVADAS - DE MEXICO.

4.1. ANTECEDENTES.

4.1.1. LA SITUACION ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL DEL - PAIS.

A las 11.02 horas del día 12 de diciembre de 1976, el -- Lic. "Luis Echeverría se despojó de la banda presidencial-- para entregarla al Presidente del Congreso de la Unión, Au gusto Gómez Villanueva, el cual, a su vez, entregó el admi nículo a José López Portillo. Con aquél acto simbólico, -- López Portillo se convirtió en el sexagésimo noveno Presi- dente de México.

"Echeverría dejaba un país al borde del abismo. Con -- sus discursos y actos demenciales enfrentó a los factores-- de la producción; hizo ascender la deuda externa a 20 000 millones de dólares... Los temores se disiparon en cuanto-- López Portillo se ciñó la banda presidencial"(53).

"... entre sus proyectos estaba el de reiniciar 'la acu ñación de las tradicionales monedas de plata mexicanas, -- nuestros pesos fuertes'...".(54)

(53) Ayala Anguiano, Armando. "JLP:SECRETOS DE UN SEXENIO" México 1984, Ed. Grijalbo. 4a. edición p. 13.

(54) Ibidem. p. 14.

Como consecuencia de la devaluación del peso frente al dólar norteamericano, en un 59.7%, los primeros tres años de gobierno de López Portillo fueron moderados en el gasto público, debido a la estricta vigilancia del Fondo Monetario Internacional.

En el informe de gobierno de 1977, el Presidente de la República, sintetizó sus logros en una frase: "Ya vamos - saliendo del bache". Un año después informó que "Ya pasó lo peor". Y a mediados del mismo año, un grupo de sus co laboradores le hizo creer que tendríamos fuertes superá-- vits en la balanza de pagos, debido a los descubrimientos de grandes mantos petroleros que producirían petróleo para exportar a todo el mundo si era necesario. El problema ahora consistía en "administrar la abundancia"

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, - tuvo como principal objetivo "lograr un crecimiento acel rado", el optimismo era incontenible, ahora el país avanzaba hacia la riqueza y la abundancia, el gasto público - comenzó a crecer aumentándose el circulante y el endeudamiento externo.

El famoso economista Luis Pazos dió voces de advertencia en 1979, en su libro "Mitos y Realidades del Petróleo Mexicano", en el citaba que: "El gobierno mexicano está -

efectuando inversiones en el área petrolera como si los altos precios del petróleo que prevalecen actualmente en el mercado fueran a ser eternos...

"Una baja de precios... puede provocar que en un futuro las ganancias... no alcancen a pagar la deuda adquirida...

"... Ahora que muchos funcionarios creen que con el petróleo el gobierno tendrá de sobra, empiezan a inventar -- proyectos para gastar desorbitadamente. Esos proyectos, - de llevarse a cabo, producirán inflaciones y devaluaciones mayores que las de años anteriores (Mitos y Realidades del Petróleo Mexicano. Ed. Diana. México 1979, p.p. 12 y 13)"- (55).

"Inevitablemente, la tasa de inflación fué del 20.7% en 1977, de 46.2% en 1978, del 20.0% en 1979 y del 29.8% en - 1980. Como el tipo de cambio del peso, en relación con el dólar, permaneció sin variación importante y en Estados - Unidos la inflación era mucho menos, el peso quedó sobreva- luado. A los norteamericanos ya les resultaba más barato- vacacionar en Miami que en Acapulco, y el número de turis- tas que ingresaban a México se redujo. También a los mexi- canos les costaba menor pasearse en Estados Unidos o en Eu- ropa que en su país, y empezaron a salir al extranjero en número cada vez mayor. Los productos mexicanos de exporta-

(55) Fozos, Luis. "Devaluación en México". México 1983. Ed. Diana. 1a. edición. p. 162.

ción perdieron competitividad, con lo que se acentuó el saldo desfavorable a México en la balanza comercial" (56).

Los problemas serios comenzaron en junio de 1981, con la rebaja internacional de los precios del petróleo, principal producto de exportación; también disminuyó el precio del café, del camarón, del algodón; del plomo, de la plata, del cacao y de otras materias primas de exportación en un 20% - aproximadamente; la importación de alimentos, de 386 millones de dólares en 1979, subió a 2,493 millones en 1981 y -- por concepto de turismo y transacciones financieras se recibieron tan solo 306 millones de dólares, en tanto que en -- 1979 se obtuvieron 1,424 millones.

En diciembre del mismo 1981 el alza de los precios fué -- intensa: la gasolina 115%, la electricidad 1.5% mensual, el teléfono 12.5%, además de autorizarse considerables aumentos al transporte aéreo y terrestre, cigarrillos y todos -- los productos alimenticios.

Carlos Tello afirma que "Para financiar el déficit resultante en la balanza de mercancías y servicios, se recurrió -- de manera creciente a la inversión extranjera y al crédito -- externo" (57) y Armando Ayala dijo que "Para financiar el de

(56) Ayala Anguiano, Armando. op. cit. p.p. 95-96.

(57) Tello, Carlos "LA NACIONALIZACION DE LA BANCA EN MEXICO" 1984, Siglo XXI editores, 2a. edición p. 70.

rruche, en 1981 López Portillo contrajo préstamos del exterior por 19,100 millones de dólares, apenas 500 millones -- menos que el desastroso total dejado en 1976... (Sólo en -- 1981 hubo que pagar 8,200 millones de dólares en intereses)" (58).

Por si fuera poco, para entonces ya existía un déficit de 18,464.9 millones de dólares y el gasto público que se anunció sería disminuído en un 4%, terminó 10% arriba de lo preguestado, en tanto que el peso perdió 12% de su valor frente al dólar, y aún así terminó en una sobrevaluación de 20%.

Carlos Tello afirma que otro factor que contribuyó al desequilibrio y déficit financiero fué la fuga de capitales, -- en tanto que Luis Pazos señala que ésto no fué causa del desequilibrio, sino consecuencia, con lo que estamos de acuerdo.

Se afirma también que desde la caída de los precios del -- petróleo, debió haberse devaluado el peso mexicano, y que si no se hizo fué porque estaba pendiente "el destape" del nuevo candidato a la presidencia de la República, el cual ocurrrió el 25 de septiembre del mismo año.

1982 inició con un aumento a los salarios de 34.2% --- a los mínimos, que aún quedaban abajo del poder ad- --

quisitivo que se alcanzaba en octubre de 1976. En sólo el primer mes de este año, las reservas internacionales del Banco de México disminuyeron en 1524 millones de dólares y, al fin, aún cuando el Gobierno Federal daba voces de que el peso no se devaluaría, el 17 de febrero de 1982 se anunció "el retiro" temporal del Banco de México del mercado de cambios, un eufemismo que no fué sino devaluación, que no pudo ya contenerse hasta el cambio del representante del Poder Ejecutivo Federal.

El 17 de febrero el dólar se cotizó a 27.01 pesos, el 18 llegó a un nivel de 38.35 y el 26 alcanzó 47.25 por dólar..

Los trabajadores solicitaron aumento salarial "de emergencia" y en el mes de marzo, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, trabajadores y empresarios determinaron que fuera la Secretaría de Trabajo y Previsión Social la que fijara el incremento. El 19 se anunciaron los aumentos retroactivos al 18 de febrero último: 30% para percepciones que no excedieran 20 mil pesos mensuales; 20% para ingresos de 20 mil a 30 mil pesos y 10% para quienes ganaran más de esta última cifra; todo lo cual no sólo provocó el descontento de los empresarios sino que contribuyó a la inflación y en cierta manera amortiguó el descontento social a fin de tener tranquilidad en las elecciones de 6 de julio que se aproximaban.

En mayo el Banco de México regresó al mercado de cambios y se tomó la política de "deslizamiento" diario del peso.

"El 25 de junio ... el secretariado del Fondo Monetario - Internacional envió un informe al director gerente de esa - institución, en donde señala que:

El factor más importante detrás del deterioro de los precios y del aumento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos derivó de la política expansiva del gasto público, (por lo que) el staff coincide con las autoridades (mexicanas) en que se debe otorgar prioridad a la mejora de la balanza de pagos..." (59)

Al finalizar el mes de julio, el ritmo de crecimiento de los precios llegó al 54% y el 6 de agosto se adoptó "un doble mercado para el cambio de moneda extranjera. Después - de repasar los acontecimientos de los meses recientes y de reiterar que 'se mantendrá inalterable la libertad cambiaria' el Secretario de Hacienda y Crédito Público anunció -- que, para hacer frente a la crítica situación de balanza de pagos del país, se establecieron 'dos tipos de cambio: uno -- preferencial y otro de aplicación general. Su vigencia será temporal...'

"En el transcurso del día 6 de agosto el dólar se cotizó entre 77 y 84 pesos, en tanto que el tipo de cambio preferencial lo fijó el Banco de México en 49.13 pesos por dolar.

De hecho, se llevaba a la práctica una nueva devaluación, aunque, en esta ocasión, con un ropaje de cierto tipo de control cambiario ... el tipo de cambio preferencial sólo se aplicó al pago de intereses de la deuda externa" (60).

El día 13 de agosto se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las REGLAS PARA EL PAGO DE DEPOSITOS BANCARIOS DENOMINADOS EN MONEDA EXTRANJERA, lo que vino a - - agravar la situación social imperante y a causar un gran malestar a los beneficiarios de éstos depósitos, a los empresarios y a los bancarios principalmente. El lunes 16 - el dólar cerró a 120 pesos, el 19 bajó a 105-115 pesos y - el lunes 30 se informó de cuantiosas compras de pánico que obligaron a muchas tiendas a ampliar su horario hasta en - dos horas. Al día siguiente, en la 97 Asamblea General Ordinaria de la C.T.M., se dijo que: "el origen de la crisis está en la propia estructura económica y en los vicios de un modelo de desarrollo económico caracterizado por la dependencia económica del exterior, la concentración de la - riqueza y la deformación del aparato productivo... En esta reunión, en víspera de su sexto y último informe de gobierno, el Presidente López Portillo dijo: 'Aprovechemos - los últimos tres meses de mi mandato, rescatando la dignidad nacional... Alerta estemos porque tendremos que reconstruir el país, como siempre, fundamentalmente con el apoyo

de sus trabajadores y campesinos'. Las decisiones habían sido tomadas" (61).

4.1.2. LA INCAUTACION DE LOS DEPOSITOS BANCARIOS EN DOLARES AMERICANOS.

Como consecuencia de la excesiva crisis económica a que llegó el Gobierno de México, con dos devaluaciones que habían dejado al peso en un 200% menos de su valor frente al dólar, dentro de un período de seis meses, ante un futuro negro e incierto y los acreedores con los documentos de cobro en la mano, el gobierno federal decidió aplicar el artículo 8º de la Ley Monetaria, publicando en el Diario Oficial de la Federación del día 13 de agosto de 1982, las REGLAS PARA EL PAGO DE DEPOSITOS BANCARIOS DENOMINADOS EN MONEDA EXTRANJERA, que a continuación se transcriben textualmente:

"El artículo 8º de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos señala que las obligaciones de pago en moneda extranjera, contraídas dentro o fuera de la República, para ser cumplidas en ésta, se solventarán entregando el equivalente en moneda nacional al tipo de cambio que rija en el lugar y fecha en que se haga el pago.

Dado que una muy amplia parte de las obligaciones en moneda extranjera antes mencionadas corresponde a depósitos denominados en esa clase de moneda, constituidos en instituciones de crédito mexicano y pagaderos dentro del país, el estricto cumplimiento del régimen de pago establecido en el citado artículo 8º, hace necesario que estos depósitos se restituyan precisamente en los términos de ese artí

culo y no mediante situaciones al exterior de la respectiva moneda extranjera o de transferencias de los propios depósitos a las sucursales o agencias que tenga en el extranjero la institución depositaria o a otras entidades financieras del exterior.

Por otra parte y rigiendo actualmente dentro de la República dos tipos de cambio, el preferencial que fija diariamente el Banco de México y el general que determina la interacción de la oferta y de la demanda de divisas, resulta conveniente proveer a la observancia del mencionado artículo 82, determinando el tipo de cambio conforme al cual debe calcularse la equivalencia de la moneda extranjera adeudada con la moneda nacional en la que se solventa la respectiva obligación de pago.

Considerando lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, atento a lo previsto en el artículo 32 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 15 transitorio de dicho Ordenamiento, 12, 107 bis y 138 bis 9 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y 31 fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal han tenido a bien emitir las siguientes

REGLAS PARA EL PAGO DE DEPÓSITOS BANCARIOS
DENOMINADOS EN MONEDA EXTRANJERA

PRIMERA. (Derogada: Diario Oficial de 18 de agosto de 1929).

SEGUNDA. Las instituciones de crédito depositarias de los mencionados depósitos no deberán pagarlos mediante situaciones de moneda extranjera al exterior, ni transferirlos a sus sucursales o agencias en el extranjero u otras entidades financieras del exterior.

TRANSITORIA

UNICA. Las presentes Reglas entrarán en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Para su publicación y observancia se expiden las presen

tes Reglas en México, D.F., a los doce días del mes de -- agosto de 1982.

Atentamente.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog Flores.-Rúbrica.-El Director General del Banco de México, S.A., Miguel Mancera.-Rúbrica."

Posteriormente, el día 18 de agosto próximo siguiente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el DECRETO PARA PROVEER LA ADECUADA OBSERVANCIA DEL ARTICULO 8º DE LA LEY MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN LOS CASOS A QUE SE HACE REFERENCIA, con un artículo único, que a la letra dice:

DECRETO

ARTICULO UNICO. Las obligaciones de pago en moneda extranjera contraídas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta, a que se refiere el artículo 8º de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, se solventarán entregando el equivalente en moneda nacional de la moneda extranjera adeudada, al tipo de cambio que para este efecto fije el Banco de México atendiendo a la situación que guarden los mercados de cambios dentro del país, tanto el preferencial como el general, a la evolución de los precios y de las tasas de interés, internos, así como a otros elementos económicos cuya consideración sea pertinente para determinar el referido tipo de cambio.

Las operaciones de compraventa de moneda extranjera, las situaciones o transferencias de fondos en esa moneda hacia o desde el exterior y las operaciones análogas a las ante--

riores, continuarán rigiéndose por las disposiciones que --
 les son aplicables atendiendo a su naturaleza. El Banco de
 México determinará cuáles de las operaciones que las insti-
 tuciones de crédito pueden celebrar con divisas sean de con
 siderarse análogas para los efectos de este artículo.

Tanto las reglas para el pago de depósitos bancarios en
 moneda extranjera, como el Decreto para proveer la adecuada
 observancia del artículo 82 de la Ley Monetaria, fueron ---
 abrogados por el artículo SEGUNDO TRANSITORIO del DECRETO -
 QUE ESTABLECE EL CONTROL GENERALIZADO DE CAMBIOS (Diario --
 Oficial del 12 de septiembre de 1982) del cual solo se trans
 criben las partes conducentes:

"ARTICULO PRIMERO. La exportación e importación de divi-
 sas sólo podrá llevarse a cabo por conducto del Banco de --
 México, por cuenta y orden del mismo

"ARTICULO TERCERO. La moneda extranjera o divisas no --
 tendrán curso legal en los Estados Unidos Mexicanos. Las -
 obligaciones de pago en moneda extranjera o divisas contra
 das dentro o fuera de la República, para ser cumplidas en -
 ésta, se solventarán entregando el equivalente en moneda na
 cional al tipo de cambio que rija en el lugar y fecha en que
 se haga el pago de conformidad con lo que disponga el Banco
 de México.

"ARTICULO CUARTO. La Secretaría de Hacienda y Crédito -
 Público y el Banco de México, proveerán lo necesario para -
 que el sistema nacional crediticio no capte ahorros o inver
 siones, a través de depósitos bancarios denominados en mon
 da extranjera...

"ARTICULO QUINTO. La moneda extranjera o divisas se canjearán en el Banco de México, o en las instituciones de crédito del país, que actuarán por cuenta y orden de aquél, por moneda de curso legal, en la equivalencia que el citado Banco indique...

TRANSITORIOS

"TERCERO.- Las instituciones de crédito que hubieren recibido depósitos bancarios denominados en moneda extranjera, constituidos dentro o fuera de la República, para ser restituidos en ésta, entregando su equivalente en moneda nacional al tipo de cambio que fije el Banco de México, no deberán ser pagados mediante situaciones en moneda extranjera al exterior ni transferidos a sus sucursales o agencias en el extranjero u otras entidades financieras del exterior.

"Se eliminarán a su vencimiento todos los depósitos bancarios en moneda extranjera, debiéndose amortizar intereses y principal en moneda nacional, haciendo la conversión al tipo de cambio que haya fijado el Banco de México."

Como consecuencia de estos decretos, varios amparos fueron interpuestos en contra de ellos, el primero del que se tuvo conocimiento, según entrevista sostenida con el Lic. -- Efraín Polo Bernal, entonces Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa, fué el que presentaron los Señores María Ruth Godoy de Casas Crespo y Federico Guillermo Casas Crespo, que por razones de turno tocó conocer a dicho Juez.

El día 30 de octubre de 1982, se publicó en el periódico "EL DIA", sección Vida Nacional, página 7, el recurso de revisión que la Secretaría de Hacienda hizo valer contra la sentencia dictada en este asunto y de él se obtuvieron los datos siguientes:

"El amparo fué admitido con el número 320/82 en el juzgado ya citado y se interpuso específicamente en contra del Decreto que establece el Control Generalizado de Cambios de 1º de septiembre de 1982.

"Se consideraron violadas las garantías constitucionales contenidas en los artículos 14, 16 y 27 de la propia Ley -- Fundamental. También se consideraron conculcados, el artículo 73 fracción XVIII constitucional y el artículo 267 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

"Los quejosos apoyaron su pretensión en la afirmación -- de que el 18 de junio de 1982 efectuaron en 'Banca Cremi', -- S.A. Sucursal San Angel, un depósito por la cantidad de --- 24,100 dólares norteamericanos, según constancia de depósito a plazo número 004422.

"La demanda de amparo invocó cuatro argumentos:

"a).- Que el Decreto reclamado pretende ser retroactivo -- por referirse a depósitos constituidos antes de su vigencia. Este fue el único planteamiento que los quejosos relacionaron con preceptos constitucionales que conceden garantías -- individuales.

"b).- Que el depósito en dólares no puede ser considerado como un depósito de dinero, sino un bien que se encontraba

en el comercio, como tantas otras mercancías sujetas a los principios derivados de la ley de la oferta y la demanda, - por lo que 'Banca Cremi', S.A., '... no tenía una obligación específica de un depositario consistente en la restitución de los mismos bienes o de la suma depositada, en la misma especie'.

"Para fundar esta pretensión los quejosos invocaron el artículo 267 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sin expresar algún razonamiento que vinculara dicho artículo con la violación de algún precepto constitucional.

"Cabe resaltar que los quejosos no reclamaron el artículo 80. de la Ley Monetaria ni las otras disposiciones legales en que se apoyó el Decreto reclamado.

"c).- Que viola el artículo 73 fracción XVIII constitucional que sea el Banco de México el que determine el precio o cantidad en moneda nacional que 'Banca Cremi', S.A. debe entregar a los quejosos al vencimiento de su depósito porque la facultad de determinar el valor de la moneda extranjera corresponde al Congreso, quien no puede delegar ni ha delegado en el Ejecutivo Federal dicha facultad.

"Asimismo se pone de relieve que los quejosos no reclamaron la Ley Orgánica del Banco de México, que regula esta materia, ni algún acto concreto de fijación de tipo de cambio.

"d).- Que el Decreto reclamado es violatorio de los artículos 16 y 27 constitucionales porque se molesta a los que

josos sin apoyo en mandamiento escrito de autoridad competente y sin fundamentación y motivación."

El Juez Cuarto de Distrito resolvió que el juicio de amparo era procedente, es decir, que el Poder Judicial Federal, amparaba y protegía a los quejosos porque "... el Decreto reclamado afecta los intereses jurídicos de los quejosos, pues como lo declaran, tienen efectuado un depósito por la cantidad de 24,100.00 dólares ante Banca Cremi, S.A., depósito que les genera un derecho que se pretende desconocer en el Decreto cuestionado, motivo más que suficiente para afectar el interés jurídico de los quejosos..."

(argumento esgrimido porque la propia Secretaría de Hacienda había solicitado el sobreseimiento por falta de perjuicio jurídico).

Que "... para señalar o determinar el precio en pesos mexicanos de las monedas extranjeras en relación con la paridad que deben tener con la moneda nacional, puesto que esta facultad constitucional contrariamente a lo que establece y señala el Decreto del día 1º de septiembre de 1982 reclamado, corresponde al H. Congreso de la Unión, según lo establece de manera expresa y terminante el artículo 73 fracción XVIII de la Constitución Federal..." En otra parte de su sentencia el Juez de Distrito dijo que dicha facultad "... tampoco la tiene el Banco de México, que como institución independiente del propio Ejecutivo Federal, carece de competencia constitucional para determinar el valor de las monedas extranjeras en relación a la moneda nacional, no obstante haber sido se-

ñalado dicho Banco como controlador de los precios que el mismo señale...

"Igualmente resolvió el Juez de Distrito que el Presidente de la República carece de competencia constitucional para ordenar que se eliminen a su vencimiento todos los depósitos -- bancarios en moneda extranjera y que la liquidación se haga -- en moneda nacional al tipo de cambio que a la fecha haya fijado el Banco de México, dando como argumentos que conforme el artículo 73 constitucional corresponde al Congreso de la Unión determinar el valor de la moneda extranjera y que las instituciones bancarias están obligadas a restituir el depósito hecho en dólares, en la misma especie, según lo dispone el artículo 73 ya citado y el artículo 267 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito."

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público recurrió dicha sentencia, argumentando que el Ejecutivo Federal sí tenía facultades en materia monetaria y que el Juez de Distrito violó la Constitución en materia de Banco Central y sobre la forma de legislar.

En una entrevista personal sostenida con el Lic. Efraín Polo Bernal --cuando ya no era Juez de Distrito-- tratando el asunto en estudio comentó:

"Dicté la sentencia concediendo el amparo a los quejosos en el mismo momento de la audiencia constitucional, ya que si me hubiera esperado es probable que hubieran llegado los abogados de la Secretaría de Hacienda para hacerme alguna recomendación, y mejor prefería evitarme ese tipo de problemas. Había varios reporteros y periodistas en el acto y cuando se notificó a los señores Casas Crespo el resultado del juicio gritaron: '¡Aún --

hay jueces en México!', recordando la frase de Hitler de 'aún hay jueces en Berlín' ésto, desde luego, causó gran malestar al Lic. José López Portillo y los Jueces Séptimo y Noveno de Distrito tenían demandas semejantes y supe que uno negaría y el otro sobreseería las demandas de amparo, pero en ese entonces fuimos a casa del Ministro Carlos del Río a festejar su cumpleaños y el dijo: 'a ver, cuantas demandas de mex-dólares tenemos, a cuanto ascienden', visto lo anterior añadió: 'bien vale la dignidad de la Corte por tan poco dinero' (dando a entender que la cuantía total de los asuntos en litigio era muy poca como para concederles el amparo), cuando se resolvieron estos juicios se esperaba que no ampararan a los quejosos, pero cuando uno de ellos conoció el resultado gritó: 'me ampararon, me ampararon!', así se resolvieron estos asuntos, y hasta donde yo sé todavía no han sido resueltos por los Tribunales-Colegiados."

En efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, -- presentó recursos de revisión en contra de las sentencias que concedieron el amparo y protección de la Justicia a los quejosos, hizo mal uso de estos medios de defensa y cuatro años -- después todavía no se han confirmado o revocado esas resoluciones. Por eso hoy en día ya se habla de la devaluación del juicio de amparo, se acabó la alegría de los quejosos y quizá por ahora ya no creen en la existencia de jueces en México. -- ¿Que esperan los Tribunales Colegiados que tiene a su cargo -- los recursos de revisión para dictar su sentencia?. Con ésto se pone en evidencia que el Poder Judicial Federal todavía no ha madurado lo suficiente como para actuar con un criterio in dependiente al del Ejecutivo Federal y que en este país, nuestro país, no impera el Estado de Derecho, sino el Derecho de Estado.

4.1.3. EL DIA DE LA EXPROPIACION.

El ex-director general del Banco de Comercio Exterior, -- Adrián Lajous, vivió los últimos momentos anteriores del sexto informe de gobierno del Lic. José López Portillo; sus impresiones de esos instantes fueron publicadas en varias revistas, de una de ellas, se tomó el siguiente extracto a fin de tener una visión mas amplia de cómo fué que se tomó la decisión de expropiar las instituciones de crédito privadas -- del país:

"El primero de septiembre de 1982 el presidente José López Portillo invitó al gabinete ampliado"(62) "a un desayuno a las 7:45 de la mañana. Allí nos anticipó parte de lo que diría en el informe anual que iba a rendir unas horas después. Explicó que el país había sido saqueado por malos mexicanos -- que se habían llevado veintitantos mil millones de dólares al extranjero. Atribuyó buena parte de la culpa a los banqueros que, alegó habían auspiciado y propiciado la fuga de divisas. Esto le llevaba, dijo, a nacionalizar la banca y a establecer el control de cambios. Quería el apoyo de sus colaboradores -- y que éste se patentizara con la firma de todos los presentes en ambos decretos. Dio instrucciones a su asesor jurídico para que les diera lectura, mas antes que ésta se iniciara añadió: --Claro que no es obligatorio que firmen. Quien lo haga, qué bien, Quien no quiera, que lo deje a un lado la historia.

"El anatema con que terminó su exhortación el Presidente -- fue pronunciado en un tono por demás severo y admonitorio y --

(62) El "gabinete ampliado abarca tanto a los secretarios de Estado como a los directivos de los principales organismos del gobierno, entre otros del director general del Banco de Comercio Exterior".

acompañado por un gesto rasante... Aproveché el tiempo de la lectura de los decretos para fijar mi postura y decidir el curso que debería seguir ante la implícita amenaza...

"No tenía ninguna ilusión acerca del altruismo ni de la virginal pureza de los banqueros, pero no me parecía razonable que ellos hubieran impulsado la fuga de capitales: no les convenía...

"Para mí era claro que el principal responsable de la fuga de capitales era el gobierno mismo...

"La mercancía más barata que había en México eran los dólares a 26 y 27 pesos por uno. Esta fue la verdadera causa de la dolarización de la economía y de la fuga de capitales.

"Pensé y sigo pensando que, consciente o inconscientemente, el verdadero móvil de José López Portillo era calmar sus angustias existenciales...

"Decidí no firmar los decretos, pero no quise que el Presidente y mis colegas supusieran que mi abstención tenía por objeto expresar solidaridad con los dueños de los bancos. -- Así, me propuse razonar mi decisión.

"Al terminar la lectura de los decretos, levanté la mano y me concedió la palabra el Presidente. Le agradecía la gentileza de habernos anticipado una parte tan importante de su informe y agregué: --Nos ha pedido nuestro apoyo y por ello supongo que querrá conocer nuestra opinión. Yo, al menos, -- tengo interés en darle la mía.

"Mientras estaba pronunciando la última frase, el Presidente me interrumpió para decir: --No. Esta es una decisión que ya fue tomada por el presidente de la República. Los decretos aparecerán en el Diario Oficial de hoy. No voy a permitir que esto se convierta en un foro de debates. El asunto está en tómelo o déjelo.

"Tuve en la punta de la lengua decir que recibía y resentía el mensaje de que no estábamos para tener opiniones, sino para corear sus decisiones, cualesquiera que fueran. El --

temor a las consecuencias, mas que el recato, me frenó y me limité a encoger los hombros al tiempo que respondía: -En esas condiciones, no me queda más camino que dejarlo.

"El presidente meditaba su respuesta cuando entró al quite su asesor, Carlos Vargas Galindo, quien gritó: -El no tiene que firmar.

"López Portillo tomó esta salida y dijo: -Así se resuelve el problema automáticamente -e hizo un gesto para que se empezaran a pasar los documentos que contenían los decretos.

"El entonces director general de FERTILIZANTES, David Gustavo Gutiérrez, interpretando la reacción del Presidente a lo dicho por Vargas Galindo en el sentido de que sólo firmarían los que la ley requiere, se puso de pie y reclamó: -No, señor presidente, usted dijo que todos. Yo quiero firmar, aunque sólo sea como testigo de esta extraordinaria decisión.

"Luis Barrera González, director de la Lotería Nacional, se puso también de pie y dijo: -Fido un aplauso para este gran Presidente.

"El grupo aplaudió de pie. Sentí que sería una hipocresía de mi parte imitarlos y permanecí en mi silla...

"Los decretos fueron pasándose a los concurrentes en el orden de rango en que estaban sentados. Esperé a que los suscribieran los secretarios de Estado, cuya firma se requería para la validez jurídica de los decretos. Tomé entonces una tarjeta que estaba enfrente de mí y escribí: "Señor Presidente: Ya firmaron quienes tienen que firmar. Le ruego ahora sí me conceda la palabra para exponer mi respetuoso disenso." Se la entregué a un edecán militar pidiéndole que se lo diera al Presidente. El la leyó y escribió algunas líneas en ella, al tiempo que decía: "Ya no hay tiempo", y se la dio al militar para que me la regresara. Estaba dando un par de pasos cuando el Presidente lo llamó y añadió una línea más. El militar me trajo la respuesta del Presidente, que decía, "No, No hay tiempo. El asunto es

si o nó." La línea adicional que había añadido decía: "Si no está de acuerdo, puede renunciar."...

"Cuando me llegaron los decretos los tomé sin firmarlos y los pasé al colega de al lado. Al estar llegando éstos al final de la mesa, el Presidente dijo que estaba firmando el licenciado Carlos Tello como director del Banco de México. Fue tal la sorpresa que no me pude contener. Le grité: -Carlos,- perdóneme que no lo pueda felicitar. Creo que su nombramiento le hace gran daño a México.

"Conozco hace muchos años a Carlos Tello... lo considero la persona menos idónea para el Banco de México. En cualquier país el banco central es y debe ser un elemento conservador; le corresponde actuar como un freno que trata de limitar el gasto deficitario..."

"En el sexenio pasado Tello fue el principal promotor del gasto público. Cree que es posible aislar la economía de un país de la de los demás mediante control de cambios y subsidios a la exportación. Fianza que la inflación se puede evitar mediante control de precios y sueldos y que, en todo caso, se puede neutralizar mediante la indexación. Está convencido que se puede desarrollar muy rápidamente un país mediante un fuerte gasto gubernamental, entre otras cosas..."

"La sustitución de Miguel Mancera, ortodoxo profesional - de la banca central, con Carlos Tello, fue poner la iglesia en manos de Lutero; fue testimonio de que don José ya no quería escuchar voces disidentes.

"Terminando mi exabrupto, el Presidente se puso de pie y dijo: -¡Vámonos!

"Saliendo, busqué al Secretario de Hacienda para formalizar mi renuncia... Cuando estaba hablando con el secretario-Silva Herzog llegó el general Godínez -jefe del Estado Mayor presidencial- para decirme que el Presidente quería saber si había o no había renunciado, porque si no lo había hecho podía acompañarlo al Informe. Le contesté pidiéndole que informara al Presidente que sí había renunciado y que ya no lo --

iba a acompañar...

"Mientras mis ex colegas subían el autobús que los llevaría al palacio legislativo, salí caminando por el jardín, redactando mentalmente la carta de renuncia que esa misma tarde hice entregar en Los Finos. Esta empezaba agradeciéndole los puestos para los cuales me había nombrado y el apoyo que me había dado durante su gestión. Seguía diciéndole que pensaba que había sido un buen Presidente en sus primeros 3 años, quizá uno de los mejores que había tenido este país...

"Luego dejaba claro que creía que había perdido el rumbo en la segunda mitad de su gobierno, diciéndole que a partir de 1980 el creciente gasto público empezó a perder la justificación de que estaba creando empleo... El fuerte gasto deficitario, sin un aumento correlativo de producción, fue el causante de la inflación, éste de la elevación de costos, éstos de la incompetitividad en el extranjero y éste de la sobrevaluación del peso.

"Seguía diciéndole al Presidente que ahora pretendía enderezar el desajuste producido por su política económica equivocada con la nacionalización de la banca y el control de -- cambios...

"La nacionalización de la banca, en cambio, no era una -- medida de emergencia; constituía un cambio estructural. A -- corto plazo sus efectos tendrían lugar en otro régimen. La nacionalización de la banca era una opción que se podría plantear; pero un gobierno saliente, aseveré, no estaba legitimado políticamente para tomarla.

"En sus primeros años de gobierno, López Portillo le hizo un gran bien a la nación, y en la segunda mitad le hizo un gran mal...

"Como ciudadano he juzgado al Presidente"(63).

4.2. EL DECRETO EXPROPIATORIO.

"Decreto que establece la nacionalización de la Banca Privada.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: - Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República, y con fundamento en el artículo 27 Constitucional y los artículos 12., fracciones I, V, VIII y IX, 22., 32., 42., 82., 10 y 20 de la Ley de Expropiación, 28, 31, 32, 33, 34, 47 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 12. y demás relativos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; y

CONSIDERANDO

Que el servicio público de la banca y del crédito se había venido concesionando por parte del Ejecutivo Federal, a través de contratos administrativos, en personas morales constituidas en forma de sociedades anónimas, con el objeto de que colaboraran en la atención del servicio que el Gobierno no podía proporcionar integralmente;

Que la concesión, por su propia naturaleza, es temporal, pues sólo puede subsistir mientras el Estado, por razones económicas, administrativas o sociales, no se pueda hacer cargo directamente de la prestación del servicio público;

Que los empresarios privados a los que se había concesionado el servicio de la banca y del crédito en general han

obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando además de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general, lo que debe evitarse para manejar los recursos captados - con criterios de interés general y de diversificación social del crédito, a fin de que llegue a la mayor parte de la población productiva y no se siga concentrando en las - capas más favorecidas de la sociedad;

Que el Ejecutivo a mi cargo estima que, en los momentos actuales, la Administración Pública cuenta con los elementos y experiencia suficientes para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de la banca y del crédito, considerando que los fondos provienen del pueblo-mexicano, inversionista y ahorrador, a quien es preciso facilitar el acceso al crédito;

Que el fenómeno de falta de diversificación del crédito no consiste tanto en no otorgar una parte importante de créditos a una o varias personas determinadas, sino que lo que ha faltado es hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población, lo cual es posible atender con la colaboración de los trabajadores bancarios y contando con la confianza del público ahorrador e inversionista;

Que con el objeto de que el pueblo de México, que con su dinero y bienes que ha entregado para su administración o guarda a los bancos, ha generado la estructura económica que actualmente tienen éstos, no sufra ninguna afectación y pueda continuar recibiendo este importante servicio público y con la finalidad de que no se vean disminuidos en lo más mínimo sus derechos, se ha tomado la decisión de expropiar por causa de utilidad pública, los bienes de las - instituciones de crédito privadas;

Que la crisis económica por la que actualmente atraviesa México y que, en buena parte, se ha agravado por la falta de control directo de todo el sistema crediticio, y fuerzan igualmente a la expropiación, para el mantenimiento de la paz pública y adoptar las medidas necesarias para corregir trastornos interiores, con motivo de la aplicación de una política de crédito que lesiona los intereses de la comunidad;

Que el desarrollo firme y sostenido que, requiere el país y que se basa en gran medida en la planeación nacional, democrática y participativa, requiere que el financiamiento del desarrollo, tanto por lo que se refiere a gasto e inversión pública, como al crédito, sean servidos o administrados por el Estado, por ser de interés social y orden público, para que se manejen en una estrategia de asignación y orientación de los recursos productivos del país a favor de las grandes mayorías;

Que la medida no ocasiona perjuicio alguno a los acreedores de las instituciones crediticias expropiadas, pues el Gobierno Federal, al reasumir la responsabilidad de la prestación del servicio público garantiza la amortización de operaciones contraídas por dichas instituciones;

Que con apoyo en la legislación bancaria, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizará las acciones necesarias para la debida organización y funcionamiento del nuevo esquema de servicio crediticio, para que no exista ninguna afectación en la prestación del mismo, y conserven sin menoscabo alguno sus actuales derechos tanto los empleados bancarios, como los usuarios del servicio y los acreedores de las instituciones:

Que la medida que toma el Gobierno Federal tiene por objeto facilitar salir de la crisis económica por la que atraviesa la Nación y, sobre todo, para asegurar un desarrollo económico que nos permita, con eficiencia y equidad, alcanzar las metas que se ha señalado en los planes de desarrollo; he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTICULO PRIMERO.- For causas de utilidad pública se expropián a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, -agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito.

ARTICULO SEGUNDO.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa la entrega de acciones y cupones por parte de los socios de las instituciones a que se refiere el Artículo Primero, pagará la indemnización correspondiente en un plazo que no excederá de 10 años.

ARTICULO TERCERO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso el Banco de México, con la intervención que corresponda a las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Comercio, tomarán posesión inmediata de las instituciones crediticias expropiadas y de los bienes que las integran, sustituyendo a los actuales órganos de administración y directivos, así como las representaciones que tengan dichas instituciones ante cualquier aso--

ciación o institución y Organó de Administración o Comité Técnico, y realizarán los actos necesarios para que los funcionarios de niveles intermedios y, en general, los empleados bancarios, conserven los derechos que actualmente disfrutaban, no sufriendo ninguna lesión con motivo de la expropiación que se decreta.

ARTICULO CUARTO.- El Ejecutivo Federal garantizará el pago de todos y cada unos de los créditos que tengan a su cargo las instituciones a que se refiere este decreto.

ARTICULO QUINTO.- No son objeto de expropiación el dinero y valores propiedad de usuarios del servicio público de banca y crédito o cajas de seguridad, ni los fondos o fideicomisos administrados por los bancos, ni en general bienes muebles o inmuebles que no estén bajo la propiedad o dominio de las instituciones a que se refiere el artículo primero; ni tampoco son objeto de expropiación las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, ni la banca mixta, ni el Banco Obrero, ni el Citibank N.A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, ni las sucursales de bancos extranjeros de primer orden.

ARTICULO SEXTO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará conforme a sus atribuciones que se mantenga convenientemente el servicio público de banca y crédito, el que continuará prestándose por las mismas estructuras administrativas que se transformarán en entidades de la Administración Pública Federal y que tendrán la titularidad de las concesiones, sin ninguna variación. Dicha Secretaría contará a tal fin con el auxilio de un Comité Técnico Consultivo, integrado con representantes designados por los titulares de las Secretarías de Programa

ción y Presupuesto, del Patrimonio y Fomento Industrial, del Trabajo y Previsión Social, de Comercio, Relaciones Exteriores, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México.

ARTICULO SEPTIMO.- Notifiquese a los representantes de las instituciones de crédito citadas en el mismo y publíquese por dos veces en el Diario Oficial de la Federación, para que sirva de notificación en caso de ignorarse los domicilios de los interesados.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Los servicios de banca y crédito podrán suspenderse hasta por dos días hábiles a partir de la vigencia de este Decreto, con objeto de organizar convenientemente la debida atención a los usuarios.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, al primer día del mes de septiembre de mil novecientos ochenta y dos.-José López Portillo.-Rúbrica.-El Secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana.-Rúbrica.-El Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda.-Rúbrica.-El Secretario de la Defensa Nacional, Félix Galván López.-Rúbrica.-El Secretario de Marina, Ricardo Cházaro Lara.-Rúbrica.-El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog.-Rúbrica.-El Secretario de Programación y Presupuesto, Ramón Aguirre-Velázquez.-Rúbrica.-El Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés Oteyza.-Rúbrica.-El Secretario de Comercio, Jorge de la Vega Domínguez.-Rúbrica.-El Secreta-

rio de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Francisco Merino Rábago.-Rúbrica.-El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Mújica Montoya.-Rúbrica.-El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Pedro Ramírez Vázquez.-Rúbrica.-El Secretario de Educación Pública, Fernando Solana Morales.-Rúbrica.-El Secretario de Salubridad y Asistencia, Mario Calles López Negrete.-Rúbrica.-El Secretario de Trabajo y Previsión Social, Sergio García Ramírez.-Rúbrica.-El Secretario de la Reforma Agraria, Gustavo Carvajal Moreno.-Rúbrica.-La Secretaria de Turismo, Rosa Luz Alegría.-Rúbrica.-El Secretario de Pesca, Fernando Rafful Miguel.-Rúbrica.-El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Carlos Hank González.-Rúbrica.-El Director del Banco de México, Carlos Tello.-Rúbrica." (64)

4.2.1. CRITICA.

"... Resulta que las leyes rara vez las proyectan los juristas; legislan economistas, contadores, administradores, y otros profesionales, y como en las cámaras legislativas - se sigue la costumbre de aprobar los proyectos del Ejecutivo, salen leyes mal estructuradas, muchas veces anticonstitucionales y carentes de técnica jurídica y legislativa.

(64) Diarios Oficiales de la Federación del 12 y 2 de septiembre de 1982.

"Este fenómeno se ha producido al expropiarse la banca privada y al intentarse dar a la actividad bancaria un nuevo marco legislativo" (65)

El Decreto, fué publicado en el Diario Oficial de la Federación bajo el título de "Decreto que establece la nacionalización de la Banca Privada", cuando su nombre debió haber sido más o menos así: "Decreto de expropiación de los bienes de las Instituciones de Crédito Privadas Mexicanas", porque en nuestro país no existe un procedimiento legal de adquisición de bienes de los particulares por parte del Estado (Gobierno), que se denomine: nacionalización -excepto el de los bienes inmuebles del clero- y porque no se consideraron como nacionales los bienes o bancos pertenecientes a extranjeros, ésto a pesar de que algunas personas juristas señalen que el término nacionalización es el apropiado desde el punto de vista político-económico; sin embargo, -aún en este caso el término más apropiado sería el de: estatización, que es la propensión del Estado a desarrollar en forma exclusiva ciertas actividades.

Entrando al análisis del contenido, del Decreto, en el primer párrafo del mismo, relativo a la fundamentación jurídica, en su parte *in fine* citó "... 1º. y demás relati--

(65) Cervantes Ahumada, Raúl y otros. "LA REFORMA DE LA LEGISLACION MERCANTIL", Ed. Porrúa, S.A., México 1985. Pág. 1.

vos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; y" , expresión por demás ambigua e impropia, porque dicho numeral textualmente manifiesta:

"ART. 12.- La presente ley se aplicará a las empresas -- que tengan por objeto el ejercicio habitual de la banca y del crédito dentro del territorio de la República.

Se exceptuarán de la aplicación de la misma el Banco de México y las demás instituciones nacionales de crédito, -- cuando así lo establezcan las leyes.

Se reputarán instituciones u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las constituidas con participación del Gobierno Federal, o en las cuales éste se reserva el -- derecho de nombrar la mayoría del consejo de administración que la asamblea o el consejo adopten.

Competerá exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la adopción de todas las medidas relativas tanto a la creación como al funcionamiento de las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares nacionales -- de crédito.

Dicha Secretaría será el órgano competente para reglar -- mentar e interpretar a efectos administrativos los preceptos de esta ley, y en general para todo cuanto se refiera a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.

En la aplicación de la presente ley, la Secretaría de -- Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y el Banco de México, cada uno en la esfera -- de su competencia, deberán procurar un desarrollo equilibrado del sistema bancario, y una competencia sana entre -- las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares -- que lo integran. (66).

Además, ¿que se entendería por "y demás relativos de la Ley"? ¿relativos a qué? ¿y quien iba a interpretar los relativos?, eso no es una debida fundamentación, ya que por la manera en que se citó lo anterior da la impresión de -- que quiso incluirse toda la Ley General de Instituciones - de Crédito y Organizaciones Auxiliares o a su arbitrio con posteridad dirían cuales artículos sí y cuales no eran los relativos y aplicables.

Pasando a la parte CONSIDERATIVA, en el párrafo primero se expone:

"Que el servicio público de la banca y del crédito se ha bía venido concesionando... a través de contratos administrativos..."

¿Cuales contratos administrativos?, si contrato es un -- acuerdo de voluntades entre dos o más personas, en la especie no existían tales contratos-concesión, que sólo se usaron en el siglo pasado, como se comentó en el punto 3.2. - del capítulo III de este trabajo, y desde 1908 se aplicaron disposiciones que sometían a las instituciones de crédito - "a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público... a los preceptos del Código de Comercio... y a las demás disposiciones administrativas de carácter general en materia de bancos". (capítulo I, punto 1.2.12). Es decir,-

si querías ejercer la actividad bancaria, o te sometías a lo establecido por el Gobierno Federal, o no ejercías tal actividad.

En el párrafo segundo se dijo:

"Que la concesión, por su propia naturaleza, es temporal..."

Bueno, es cierto que las concesiones por su propia naturaleza son temporales, como también ya se comentó, pero --- ¿se expropiaron bienes de las instituciones ó se retiró la concesión bajo la cual éstas operaban para prestar el servicio de banca y crédito?, en su parte dispositiva, el decreto en cuestión no habla de que se retiran las concesiones, sino solo ambiguamente en su ARTICULO SEXTO cita que: --- "... entidades de la Administración Pública Federal (y) que tendrán la titularidad de las concesiones, sin ninguna variación...", entiéndase que tendrán, futuro imperfecto en indicativo, ¿como las iban a adquirir?, no lo dice el Decreto, pero en él, de manera clara y expresa no se retiran las concesiones a las instituciones privadas y por lo tanto tal considerando es inútil y absurdo.

Después se manifiesta que los empresarios privados (ban-

carios) "... han obtenido con creces ganancias... creando además... fenómenos monopólicos... lo que debe evitarse..
."

"... que lo que ha faltado es hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población..."

"Que con el objeto de que el pueblo de México... no sufra ninguna afectación... y con la finalidad de que no se vean disminuidos en lo más mínimo sus derechos..."

"Que la crisis económica por la que actualmente atraviesa México... se ha agravado por la falta de control directo de todo el sistema crediticio... para el mantenimiento de la paz pública..."

Y así por el estilo, "que es necesario que el Estado maneje la inversión pública y el crédito", "que se facilitará la salida de la crisis y asegurará un desarrollo económico, firme y sostenido", etc., etc., etc. Argumentos expuestos de manera desordenada, redundante y en su mayoría subjetiva. Si los banqueros nos saquearon, no otorgaron créditos a la mayoría de la población, aconsejaban comprar dólares, invertir en el extranjero, eran acaparadores del dinero ó - si ponían en peligro la paz social, se hubieran expuesto cifras y datos concretos, objetivos y no decir también - - "Que el desarrollo firme y sostenido que requiere el país y que se basa en gran medida en la planeación nacional, de mocrática y participativa..." que se escucha tal vez bonito pero ¿acaso la expropiación a los bienes de los banque-

ros, fue planeación nacional, democrática y participativa? ¿existieron asambleas de consulta popular en todos los estados de la República? ¿o cuando menos existieron largas sesiones de debates en el Congreso de la Unión?.

Por lo que se refiere a la parte DISPOSITIVA:

En el ARTICULO PRIMERO "se dió una lista pormenorizada de los bienes tangibles e intangibles que constituían el acervo patrimonial de las empresas, a través de las cuales las sociedades concesionarias prestaban el servicio bancario.

"Desde el punto de vista jurídico, no era necesario hacer la enumeración de los bienes patrimoniales de las empresas, hubiera sido suficiente con decir lisa y llanamente: 'Se expropián las empresas bancarias a través de las cuales las sociedades concesionarias imparten al público los servicios de las funciones bancarias'. O sea: lo expropiado a cada sociedad concesionaria fue la unidad económica empresarial, universalidad de hecho, a través de la cual se prestaban al público los servicios bancarios.

"Debe tenerse presente que, según el artículo transcrito, es claro que todos los bienes expropiados eran 'propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito: (Llama la atención la pleg

nástica invocación al crédito, ya que el servicio público de banca consiste precisamente en la intermediación en el proceso circulatorio del dinero y del crédito)." (67)

También en dicho artículo se expresa que se expropian -- las "acciones o participaciones que tengan en otras empresas" ¿se expropiaron bienes propiedad de las instituciones privadas o se expropiaron las instituciones privadas?, dichas acciones o participaciones al no estar cuantificadas, determinadas y no tenerse a la vista, no pudieron ser expropiadas, además, seguramente de que se encontraban a nombre de las sociedades anónimas propietarias de los bienes a través de los cuales se prestaba el servicio bancario, y esas sociedades anónimas no podían ser expropiadas, porque las personas, ni físicas ni morales, no son sujetos de expropiación.

"Debe advertirse que el adjetivo 'expropiado' es multívoco: desde el punto de vista del objeto de la expropiación, designa a los bienes que se expropian, y desde el punto de vista del sujeto al que se desposee, designa a la persona titular de los bienes expropiados, que sufre la expropiación. En los dos sentidos se usa en los decretos y tal vez por eso ... se confunde a los sujetos que sufrieron la expropiación, sociedades banqueras, con los objetos expropiados (empresas bancarias)". (68)

Y por si ésto fuera poco, todavía en ese mismo ARTICULO

(67) Cervantes Ahumada, Raúl y otros. op. cit. p. 4.

(68) Idem. p. 5.

PRIMERO se cita que "Se expropián... todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público..." ¿y los que no fueren necesarios a juicio de esa Secretaría no se expropiarán? ¿de qué facultades se invistió aquí a esa dependencia del Ejecutivo Federal?

En este aspecto también el decreto, ya que omitió el inventario de los bienes expropiados, debió haber señalado cuando y como iba a efectuarse dicho inventario, para que previa valuación de los bienes expropiados se procediera a la indemnización en favor de las sociedades anónimas.

En el colmo del desatino jurídico, en el ARTICULO SEGUNDO se expuso que "El Ejecutivo Federal... previa la entrega de acciones y cupones por parte de los socios... pagará la indemnización...". Primero se hablaba de bienes expropiados, esto se confundió con las personas expropiadas a quienes se les despojó de sus bienes y eran personas morales, y después de personas físicas titulares de las acciones de las sociedades bancarias, como si todo fuera lo mismo por la relación que entre éstos existía, ¡vaya!, ahora resulta que sin ton ni son lo que se expropió fueron las acciones, como categóricamente lo afirma el Dr. Miguel Acosta Romero. (69)

Este tema por ser más trascendente e importante, se co-

(69) Acosta Romero Miguel, "LEGISLACION BANCARIA", Ed. Porrúa, S.A., México 1986. 1a. ed. p. 25.

mentará con mas detalle, en el punto 4.3.6. de este trabajo.

Para no duplicar las objeciones y tremendas fallas de -- que adoleció el Decreto en estudio, tomo como más aquéllas impugnaciones que hicieron los Licenciados Ramón Sánchez Medal y Vicente Aguinaco Alemán en su demanda de amparo inter puesta en contra de este Decreto, y del que le siguió me--- diante el cual se enumeraron las instituciones de crédito -- privadas que operarían con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito, publicado el día 6 de septiembre de --- 1982.

4.3. CONSECUENCIAS.

4.3.1. LA DEMANDA DE AMPARO INTERPUESTA EN CONTRA DEL DE--- CRETO.

Los autores de la demanda de garantías fueron los Licenciados Ramón Sánchez Medal y Vicente Aguinaco Alemán.

Actuaron como "QUEJOSAS" las siguientes sociedades anóni-
mas:

<u>SOCIEDAD</u>	<u>REPRESENTADA POR:</u>
1.- BANCO DEL ATLANTICO, S.A.	Lic. Carlos Abedrop D.
2.- BANCO NACIONAL DE MEXICO, S.A.	Sr. Agustín F. Legorreta.
3.- MULTIBANCO COMERMEX, S.A.	Lic. Alfredo Martínez U.
4.- BANCO DE CREDITO Y SERVICIO, S.A.	Sres. Antonio del Valle R., y Manuel del Valle T.
5.- BANCO ABOUMRAD, S.A.	Sr. Guillermo Aboumrad S.
6.- BANCO SOFIMEX, S.A.	Lic. Juan Manuel Gómez M.
7.- MULTIBANCO MERCANTIL DE MEXICO, S.A.	Sr. Boris Sigal.
8.- BANCA CONFIA, S.A.	Sr. Rolando Vega Iñiguez.
9.- BANCO DEL NOROESTE, S.A.	Lic. Rodolfo Esquer Lugo.
10.-BANCO MERCANTIL DE ZACATECAS, S.A.	Sr. Manuel Sescosse L.
11.-BANCA DE PROVINCIAS, S.A.	Lic. Ramón Sánchez Medal.
12.-BANCO MERCANTIL DE MONTE- RREY, S.A.	Sra. Nadina Martínez de G.
13.-BANPAIS, S.A.	Lic. Adrián Sada González.
14.-BANCA SERFIN, S.A.	Lic. Héctor Santos Santos.
15.-BANCA CREMI, S.A.	Sr. don Juan B. Riveroll y Lic. Pablo Suinaga L.

- | | |
|--|---|
| 16.- BANCO GENERAL DE CAPITALIZACION, S.A. | Lic. Norberto A. Domínguez A. |
| 17.- BANCA DE TUXPAN, S.A. | Sr. Sergio Deschamps P. |
| 18.- BANCOMER, S.A. | Sr. Manuel Espinosa I. |
| 19.- BANCO POPULAR DE EDIFICACION Y AHORRO, S.A. | Sr. Oscar Ortiz S. |
| 20.- BANCO COMERCIAL CAPITALIZADOR, S.A. | Sr. C.P. Fernando Villarreal V. |
| 21.- BANCO B.C.H., S.A. | Sres. Licenciados Ramón Sánchez M., y Vicente Aguinaco A. |

Se señalaron como AUTORIDADES RESPONSABLES al C. Presidente de la República, al H. Congreso de la Unión, a los diecisiete Secretarios de Estado que refrendaron el Decreto expropiatorio, al C. Jefe del Departamento del Distrito Federal y al C. Director del Banco de México.

Los ACTOS RECLAMADOS fueron precisamente los siguientes:

"12.- Reclamamos del C. Presidente de la República y del H. Congreso de la Unión, la expedición y promulgación de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, publicada en el Diario Oficial el 25 del mismo mes y año, así como la aplicación y ejecución de los distintos preceptos de la misma por parte de dichas autoridades y de todas las demás señaladas como autoridades responsables.

22.-Reclamamos del C. Presidente de la República la expedición y promulgación del 'Decreto que establece la nacionalización de la Banca Privada' de fecha 12 de los corrientes publicado el mismo día en el Diario Oficial de la Federación, y de los diversos artículos del mismo Decreto.

32.- Reclamamos también del C. Presidente de la República la expedición y promulgación del Decreto de 6 del actual publicado en la misma fecha en el Diario Oficial de la Federación, por el que 'se dispone que las instituciones de crédito que se enumeran, operen con el carácter de Institucionales Nacionales de Crédito', y de los diversos artículos del mismo Decreto.

42.- Reclamamos de todos y cada uno de los diecisiete CC. Secretarios de Estado, del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal y del C. Director del Banco de México, mismos que señalo como autoridades responsables, el refrendo que emitieron del primero de los dos Decretos presidenciales a que acabamos de referirnos, y de todos estos mismos funcionarios, con excepción del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, así como del C. Subsecretario de este último Ramo, el refrendo que emitieron del segundo de dichos Decretos.

52.- Reclamamos del C. Presidente de la República y de los últimos diecinueve funcionarios nombrados como autoridades responsables el desconocimiento, la invalidación, reti

ro o transmisión de los derechos emanados de la respectiva autorización o incorrectamente llamada concesión que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a favor de las sociedades quejosas para prestar al público el servicio mercantil de banca y crédito.

62.- Reclamamos del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público la ejecución de los dos mencionados Decretos y las ocupaciones y tomas de posesión de todos y cada uno de los bienes que integraban o se encontraban dentro del respectivo patrimonio de las quejosas y que se llevaron a cabo en sendas diligencias practicadas el 6 de septiembre en curso, y en cuyas diligencias trató inclusive en su caso de comprenderse una pretendida toma de posesión de las acciones representativas del capital de las mismas sociedades quejosas a pesar de no haber sido expropiadas, ni tenerse a la vista dichos títulos de crédito, ni ser propietarias de ellas las sociedades quejosas, ni conocer éstas siquiera donde se encuentra la totalidad de esas acciones ni los nombres y domicilio de los actuales propietarios de todas ellas.

72.- Reclamamos de las autoridades señaladas como responsables, todos los efectos o consecuencias que se deriven o puedan derivarse de los actos reglamentados que hemos señalado."

Los preceptos constitucionales que se consideraron vio-

lados fueron:

"El artículo 13, en cuanto a la garantía de igualdad; el artículo 14, en cuanto a las garantías de audiencia y de legalidad y de juicio previo; el artículo 16, en cuanto a la garantía de la debida fundamentación y motivación de los actos de autoridad competente; el artículo 21, en cuanto que reserva a la autoridad judicial la imposición de penas; el artículo 22, en cuanto prohíbe la pena de confiscación de bienes; y el artículo 27, en cuanto garantiza la propiedad privada."

Posteriormente se redactaron los ANTECEDENTES de los actos reclamados en los cuales se expuso: que todas las sociedades quejosas eran de nacionalidad mexicana; que a cada una de ellas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les había otorgado autorización, bajo el impropio nombre de 'concesión', para prestar al público el servicio de la banca y del crédito; que venían operando "con estricto apego a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y a las instrucciones y directivas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros"; que mediante sendos oficios de fecha 3 de septiembre de 1982 la Secretaría de Hacienda "nombró Director o representante... a distintas personas, a los cuales... les instruyó a que tomaran posesión no sólo de los bienes expropiados... sino también inclusive de las acciones representativas de su ca

pital, no obstante que éstos títulos al portador no eran de la propiedad de dichas sociedades anónimas quejasas, ni habían sido expropiados por el referido Decreto", que el día 6 de septiembre de 1982, "cada uno de los mencionados Directores o representantes ocuparon las respectivas oficinas y tomaron posesión en bloque o 'a puerta cerrada', sin inventario de los bienes expropiados a cada una de las respectivas sociedades".

También se elaboró un capítulo de "ACLARACIONES NECESARIAS" que versó sobre lo siguiente: 1.- Que los infrascritos no tenían la representación de los accionistas; 2.- Que ninguno de los Decretos ordenaba la extinción de las sociedades anónimas y que el Decreto de 1º de septiembre hizo tres cosas:

"a) Retiró y transfirió la autorización que tenía cada una de las sociedades quejasas para prestar el servicio al público de banca y de crédito y desplazó esa autorización a la Entidad Pública de la Administración Federal que se menciona en seguida.

b) Extrajo e independizó cada una de las sociedades quejasas su respectiva 'estructura administrativa', o sea su personal de funcionarios intermedios y empleados, para convertirla en una entidad de la Administración Pública Federal.

c) Expropió todos los bienes que había dentro del patrimonio de cada una de las sociedades anónimas quejasas en --

favor de la Nación.

"Como usted ve, todas estas operaciones... suponía(n) ne cesariamente la existencia de dos personalidades jurídicas distintas, esto es, una personalidad de la sociedad anónima quejosa, que se mantenía intocada e incólume con su misma - denominación... y frente a ella otra personalidad jurídica, de la nueva entidad de la Administración Pública Federal... porque de no existir estas dos personalidades diferentes se ría lógicamente inconcebible e imposible la expropiación de cretada en el artículo 1º del Decreto de 1º de septiembre... razón por la cual la expropiación en cuestión hace inconce- bible, lógica y jurídicamente la figura de una simple trans- formación de la misma sociedad anónima para convertirse --- ella misma en una entidad de la Administración Pública Fede- ral."

Que a su vez el Decreto del 6 de septiembre ya no tocó - "absolutamente nada de las sociedades anónimas quejosas...- sino que solo se limitó... a convertir en una Institución - Nacional de Crédito a la mencionada entidad de la Adminis- tración Pública Federal..."

"3º.- Un claro reconocimiento de que cada una de las so- ciedades anónimas quejosas subsisten... lo constituye el +- texto mismo del artículo 7º del Decreto de 1º de septiembre ... que ordena sea notificado su contenido a 'los represen- tantes de las instituciones de crédito privadas' que resul- taron afectadas por tal Decreto..."

"4º.- Ninguno de los dos Decretos expropió las acciones

representativas de capital", atendiendo a las siguientes razones:

a) El Decreto del día 1º en el párrafo sexto anuncia que serán expropiados únicamente "los bienes de las instituciones de crédito privadas" y ésto mismo se confirma en el artículo 1º al enumerarse genéricamente los distintos bienes "propiedad de las instituciones de crédito privadas" y dentro de cuya enumeración no se mencionan las acciones representativas del capital

b) "Si el mismo Decreto... hubiera decidido expropiar a los socios... sus respectivas acciones representativas de capital, hubiera tenido que hacerlo constar expresamente en el texto... y hubiera también dispuesto que se notificara esa supuesta expropiación a dichos accionistas..."

c) "El hecho de que el artículo 2º del mismo Decreto... establezca que el pago de la indemnización por lo expropiado a las instituciones de crédito se hará 'previa la entrega de acciones y cupones por parte de los socios de las instituciones',... significa que se trata de imponer una condición desde luego, inconstitucional..."

d) "El Decreto de 6 del actual, en su parte dispositiva, no alteró ni amplió los bienes que fueron expropiados... -- sin que modifique lo anterior el hecho de que en la parte considerativa... exprese inexactamente que el anterior Decreto de 1º del actual expropió las instituciones de crédito y expropió también las acciones representativas de capital de ellas, lo cual es inexacto.

"5.- En vista de lo anterior, el Decreto del C. Presidente de la República General Lázaro Cárdenas de 18 de marzo - de 1938, que expropió los bienes de las empresas petroleras, y el Decreto de 12 de los corrientes del C. Presidente Licenciado José López Portillo, que expropió los bienes de -- los bancos privados, coincidieron en no afectar la propie-- dad de las acciones representativas de capital..."

"6.- Sin embargo, resulta oportuno destacar algunas dife-- rencias entre el mencionado Decreto Expropiatorio de 1938 y el referido Decreto de 12 de los corrientes:

"a) El Decreto de la expropiación petrolera se expidió - ante la declarada rebeldía de las empresas petroleras que - se negaron a agatar el laudo pronunciado por la Junta Fede-- ral de Conciliación y Arbitraje, cuya constitucionalidad ha -- bía sido reconocida por ejecutoria de la Suprema Corte de - Justicia de la Nación, y... era inevitable la suspensión - total de actividades de la industria petrolera... Por el -- contrario... los bancos privados no solo no se hayaban en - rebeldía alguna frente al Poder Público, sino que estaban - acatando... las instrucciones y directivas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros... y además, no se estaba en peligro de que se suspendieran las actividades -- mismas de los bancos

"b) El Decreto de 18 de marzo de 1938, aunque no lo men-- cionó en su rubro, expropió bienes de compañías petroleras

extranjeras; en cambio, el actual Decreto de 12 de septiembre... dejó de expropiar a la única institución de crédito-privada de extranjeros que existe en el país y que lo es el City Bank... en tanto que las instituciones de crédito privadas a las que se les retiró dicha autorización y se les expropiaron sus bienes, eran todas ellas de nacionalidad mexicana, tanto ellas como la inmensa mayoría de sus accionistas.

"c) El Decreto de 18 de marzo de 1938 precisó cómo y de donde debía pagarse la indemnización respectiva por la expropiación a las compañías petroleras... 'en efectivo... y los fondos para hacer el pago los tomará la propia Secretaría de Hacienda del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados'. En cambio, el Decreto de 12 de septiembre... se limitó escuetamente a expresar... 'pagará la indemnización correspondiente en un plazo que no excederá de 10 años.'

CONCEPTOS DE VIOLACION

"Para proceder con orden y jerarquía de cuestiones dividiremos en tres grupos los conceptos de violación:

12 Inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación que dicen aplicar los dos Decretos impugnados

22 Violaciones directas a diversas garantías individuales en que incurren los dos Decretos en cuestión.

32 Infracciones de los dos mismos Decretos a diversas leyes secundarias y, por consiguiente, a las garantías indivi

duales de legalidad y audiencia... y a las de necesaria -
fundamentación y motivación..."

INCONSTITUCIONALIDAD
DE LA LEY DE EXPROPIACION

"Primer concepto.- Violación al artículo 92 de la Consti-
tución..."

"Es inconstitucional la promulgación de dicha Ley, porque con violación del artículo 92 de la Constitución fué refren-
dada solo por el C. Secretario de Gobernación y no se hizo -
lo mismo por los demás Secretarios del ramo que a dicho -
asunto correspondía y en especial por el C. Secretario de -
Hacienda y Crédito Público que en esa época tenía a su cui-
dado los bienes de la Federación... y era también la encar-
gada de pagar la indemnización respectiva por las expropia-
ciones.

"El citado artículo 92 de la Constitución ordena que 'to-
dos los reglamentos, Decretos y Órdenes del Presidente debe-
rán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado
del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito-
no serán obedecidos'.

"Segundo concepto.- Violación al artículo 27 de la Cons-
titución..."

"Es así mismo inconstitucional la Ley de Expropiación, -
por cuanto en los artículos 7 y 8 se autoriza al Ejecutivo

Federal a tomar posesión inmediata de los bienes expropiados, sin recurrir antes a los tribunales ni esperar orden judicial alguna, con lo cual se infringe la garantía que al respecto consagra el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución cuando establece que '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'...

"También es inconstitucional la Ley de Expropiación, porque con violación del segundo párrafo del artículo 27 de la constitución que exige que las expropiaciones sólo pueden llevarse a cabo 'mediante indemnización', sin embargo el artículo 20 de la Ley de Expropiación concede al Ejecutivo Federal un plazo de diez años para el pago de tal indemnización... y aparece además confirmado en esta jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

"EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE.- Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía para que esta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea paga da, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a más del mismo, y de una manera que permita al expropiado, -- disfrutar de ella, por lo que la Ley que fije un término o

plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías". (Sem. Jud. de la Fed; 5a. época, Tomo XLIX, pág. --- 1804 Casa del Casino Córdoba; Tomo I; pág. 553, Llaguno -- Vda. de Ibarguangoitia Paz; Tomo LIII, pág. 154, Terrazas -- Pedro G; Tomo LIII, pág. 247, Santibañez Rafael; Tomo LVI, pág. 116, Baas Hnos. y Cías.).

"Tercer concepto.-- Violación al artículo 14 constitucional...

"Es inconstitucional finalmente la Ley de Expropiación -- porque no se respeta en ella la garantía de previa audien-- cia, ya que en ninguno de los preceptos de tal ordenamiento se dispone expresamente que el Ejecutivo Federal oiga antes de decretar la expropiación a la persona que va a ser afectada con semejante medida, ni contiene tampoco disposición alguna dicha ley que establezca de manera expresa la previa audiencia del afectado antes de la toma de posesión u ocupación por parte del Ejecutivo Federal, conculcándose así evidentemente la garantía individual de audiencia consagrada -- en el artículo 14 de la Constitución, puesto que dicha garantía de audiencia...no es necesario se encuentre reiterada en todos y cada uno de los artículos de la Carta Magna, -- para que queden obligados a respetarla todas las autoridades del país...

"... No puede aceptarse que la garantía de previa audiencia se encuentra respetada en la Ley Combatida porque ésta establece el recurso administrativo de revocación, en sus --

artículos 52, 62, 72 y 82, ya que éste medio administrativo de impugnación se puede hacer valer hasta que ya está consumado el acto expropiatorio, es decir, con posterioridad a la tramitación del expediente por la Secretaría de Estado que corresponda y después de que el Presidente de la República ha emitido su declaratoria de utilidad pública y el acuerdo de expropiación y ocupación de los bienes objeto de la misma... por lo que tal recurso administrativo constituye a lo sumo grotesca caricatura de la citada garantía, un remedio post mortem" así lo ha establecido la H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Semanao Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomos III, página 2246 y LXXI página 4156; Informes de los años 1944, 1947 y 1950, páginas 63, 61, 26 y 107 respectivamente). Posteriormente el Pleno de ese Máximo Tribunal de la República en el Amparo en revisión 4820/69, reiteró este mismo criterio, y últimamente en el Amparo en revisión 849.78 (Informe de 1978, - página 316), instituyó lo siguiente:

'AUDIENCIA, GARANTIA DE, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER - LAS LEYES PROCESALES EN RESPETO A LA.- De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional, a fin de que la Ley que establece un procedimiento administrativo, - satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de - ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esen

ciales de todo procedimiento.

Este debe contener 'etapas procesales', las que pueden reducirse a cuatro: una etapa primaria en la cual se entere al afectado sobre la materia que versará el propio procedimiento, que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarse en aptitud de preparar su defensa; una segunda, que es la relativa a la dilación probatoria, - en que pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes; la subsecuente es la relativa a los alegatos en - que se de oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes y, por último, debe dictarse - resolución que decida sobre el asunto'.

"... No puede sostenerse que hay diferencia substancial-entre garantías individuales y las llamadas garantías sociales, pues en el fondo de ambas está la persona humana, destinataria final y única razón para el establecimiento de - estas garantías frente al Poder Público. Constituye un sofisma afirmar que las llamadas garantías sociales están por encima de las garantías del individuo, pues el texto de nuestra Constitución Política no establece esa preponderancia; lo que sucede es que una y otra instituciones tienen sus -- respectivos campos y esferas de influencia, conservando -- siempre como trasfondo los derechos de la persona humana.

"... Este concepto de violación, entre otras finalidades, lleva el propósito de que en su oportunidad el H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice los razona

mientos aquí expuestos, que no se han tomado en cuenta o han sido soslayados, en las diferentes ejecutorias que sobre el particular ha pronunciado.

VIOLACIONES DIRECTAS A GARANTIAS INDIVIDUALES

"Cuarto concepto.- Violación directa por los dos decretos impugnados al artículo 27 de la Constitución y a la garantía individual de propiedad consagrada en ese precepto fundamental"

En este concepto se repite de manera mas amplia la violación cometida al tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, por lo ordenado y ejecutado con base en el artículo tercero del Decreto de 12 de septiembre, es decir la toma de posesión inmediata por parte de la autoridad administrativa, sin esperar o recabar para ellos la necesaria orden judicial referida.

También se consideró violada la garantía contenida en el 27, respecto de la indemnización prometida por la expropiación de los bienes, ya que solo se citó en el artículo segundo del primer Decreto impugnado que se "pagará... en un plazo que no excederá de 10 años" y bajo la condición de que se exhibieron previamente las acciones representativas del capital de las quejas, plazo y condición no contenido en el primer artículo citado, ni aceptados por el máximo Tribunal del Poder Judicial Federal como ya se comentó. Reiterándose también la forma en que se estipuló el pago de la indemnización cuando se expropiaron los bienes de las empresas petroleras en 1938.

"Quinto concepto.- Violación directa por los dos Decretos impugnados a la garantía individual de previa audiencia con sagrada en el artículo 14 constitucional.

"Ni para la expedición, ni para la ejecución de los dos Decretos impugnados se respetó en lo mas mínimo la garantía de audiencia, ya que a los bancos afectados por la expropiación, y en lo particular a las sociedades quejosas no se les oyó para nada por el Ejecutivo Federal antes de expedirse tales Decretos, ni tampoco se les oyó en alguna forma antes de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevara a cabo la toma de posesión administrativa...

"Sexto concepto.- Infracción directa a la garantía individual de igualdad ante la Ley y ante las autoridades que se contiene en el artículo 13 de la Constitución y que contravienen los dos Decretos impugnados.

"... el Ejecutivo Federal solamente retiró la autorización a unas de las instituciones de crédito privadas y no hizo lo mismo con otras instituciones de la misma naturaleza, tal como aparece en el artículo 5º del propio Decreto, al excluir de manera expresa y sin dar explicación alguna, a la banca mixta, al Banco Obrero y al City Bank, N.A., estableciéndose así un trato evidentemente discriminatorio en perjuicio de los bancos afectados, todos ellos mexicanos, con violación manifiesta de la garantía individual de igualdad ante la ley y ante las autoridades que consagra el artí

culo 13 de la Constitución Federal, y se crea, por consiguiente, un fuero de privilegio o tratamiento especial en favor de los mencionados bancos excluidos, sin dar explicación alguna, del retiro de la autorización administrativa, y otro fuero expoliatorio o tratamiento especial para los demás bancos privados.

"Séptimo concepto.- Doble violación directamente a la - garantía individual del artículo 21 constitucional... como a la... que establece el artículo 14... para la privación de bienes a un particular.

"La serie de cargos e imputaciones que contienen los -- considerandos 3º y 5º del Decreto de 1º de los corrientes... sirve de fundamento a la decisión del Ejecutivo Federal para 'expropiar... los bienes de las instituciones de crédito' y para absolver gratuitamente de tal sanción en su artículo 3º, a la banca mixta, al Banco Obrero y al Citibank.

"Esta imposición de penas y absolución de ellas, no es de la competencia del Ejecutivo Federal, sino... del poder judicial por mandato expreso del citado artículo 21 constitucional.

"Por otra parte, para la imposición de la pena... no se oyó para nada a las instituciones acusadas... sino que el castigo se decretó fulminante sobre ellos por el Ejecutivo Federal en calidad de supremo e inapelable juzgador... conculcándose así la garantía de juicio previo que a manera de

valladar ante el poder público postula el artículo 14 constitucional...

"Octavo concepto.- Violación directa del artículo 22 -- constitucional, que prohíbe la pena de confiscación de bienes.

"... la sanción infligida por el Ejecutivo Federal en el artículo 12 del Decreto de 12 de los corrientes a las sociedades quejosas, es en el fondo una verdadera 'confiscación', bajo el eufemismo de 'expropiación'; por carecer ésta de una efectiva indemnización...

"Noveno concepto.- Violaciones directas a las garantías individuales consagradas en los artículos 12, 52, 27, fracción V, y 28 de la Constitución Federal, en relación con el 133, por romper y contravenir las descisiones fundamentales adoptadas por el Constituyente en la Carta Magna de 5 de febrero de 1917.

"... La simple lectura del artículo 27 Constitucional - revela que por voluntad del Constituyente tiene la categoría de decisión fundamental el reconocimiento y respeto del derecho de propiedad privada, con su correspondiente garantía, que no puede ser suprimida ni arrebatada por las autoridades constituidas, salvo el caso concreto y específico de utilidad pública, previamente determinado en una Ley del Congreso; y los artículos 52 y 28 evidencian que también - es decisión fundamental del constituyente reconocer y ga-

rantizar la libertad de trabajo, la libertad de dedicarse a la profesión, industria, comercio y trabajo que acomode a la persona humana siendo lícitos y el correlativo derecho de obtener y disponer de los emolumentos y frutos de tal -- profesión, industria, comercio o trabajo; también reconocen y garantizan la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicio público, y por último, establecen la garantía social de prohibición de monopolios y estancos de toda clase, 'exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radio telegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco... y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas... y los que... se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

"... Todo lo anterior significa que cualquier ley o disposición gubernativa que arrebate la propiedad privada en forma masiva a un sector de la población para eliminarlo de la libre concurrencia y formar con esos bienes un monopolio estatal, diferente a los que expresamente menciona el primer párrafo del artículo 28 constitucional, implica una violación directa a esta garantía social y a la que establece el segundo párrafo del artículo 27 constitucional...

"... Por otra parte, el hecho de que una determinada actividad económica se preste de manera habitual como servicio al público, no transforma esa actividad económica en un servicio público que sólo el Estado pueda prestar por sí mismo o por medio de delegaciones o concesiones otorgadas-

a particulares. La interacción o vigilancia del Estado en el caso de que los particulares presten de manera habitual un determinado servicio económico al público, no constituye por consiguiente la creación, de una concesión de un -- servicio público..."

Los autores del amparo apoyaron el anterior criterio en las tesis doctrinales que al respecto expidieron los tratadistas Gustavo R. Velasco, Gabino Fraga y Octavio A. Hernández.

INFRACCIONES A LEYES SECUNDARIAS Y
POR TANTO A GARANTIAS INDIVIDUALES

"Los siguientes conceptos de violación sólo subsisten y deben tomarse en cuenta, en el remoto caso de que llegara a considerarse constitucional la Ley de Expropiación, a pesar de las fundadas impugnaciones al respecto contenidas en los tres primeros conceptos de violación.

"Décimo concepto.-- Violación al artículo 1º de la Ley de Expropiación y, por consiguiente...(a) los artículos 14- y 16 de la Constitución Federal.

"Para poder decretar una expropiación no basta que el Ejecutivo Federal cite simplemente... las fracciones del artículo 1º de la Ley de Expropiación, ni... que afirme -- gratuitamente que existe en el caso concreto una causa de utilidad pública... sino que es menester que demuestre y -

compruebe de alguna manera la existencia de una causa de utilidad pública y, además, que precisamente esa causa... se encuentre prevista o contemplada exactamente en alguna de las doce fracciones del citado artículo 1º.

"Así lo ha exigido nuestro mas alto Tribunal Federal:

"Esta Suprema Corte ha sostenido que la expropiación de bienes de particulares, solo procede, en los términos del artículo 27 de la Constitución Federal, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante la indemnización, y -- que no es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad pública lo afirme, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad, con el expediente respectivo de expropiación" (Semanao Judicial de la Federación, 5a. época, tomo LXXIV, pág. 840, Cortés Alonso Leopoldo). En idéntico sentido se pronunciaron la ejecutoria de Manuel Bezares sucesión, y la de los Celis Aurelio, que aparecen, respectivamente, en el Tomo XXIX, a fojas 1592, y en el tomo XXVIII, a fojas 2110, del mismo Semanario de la misma 5a. época.

"... La referida fracción I considera causa de utilidad pública 'el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público."

Después de volver a explicar que la actividad bancaria no constituía un servicio público, las quejosas manifestaron en este mismo punto que:

"... las quejosas ya tenían en operación el servicio al-

público de la Banca y del crédito como actividad habitual y lo venían desarrollando con toda eficacia y sujeción a las normas dictadas por la Secretaría de Hacienda... y la conservación de sus bienes y prestación de sus servicios mercantiles eran perfectamente normales y el decreto expropiatorio no expresa razón alguna tocante al peligro -- que pudieran desaparecer las hoy quejosas y de la necesidad de conservar sus empresas... la utilidad pública que contempla este precepto como causa... no significa que la expropiación pueda recaer sobre los bienes que ya están -- destinados al servicio público... Otra interpretación (es que) resulta ocioso expropiar los bienes afectados a un -- servicio para prestar este mismo servicio, solo que por -- distinto dueño: el Estado...

"La fracción V del artículo que nos ocupa, se refiere a 'la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra y trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros ar ti cu los de consumo necesario, y los procedimientos em ple a d o s para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, in nu nd a ci o ne s u otras ca l a m i d a d e s p u b l i c a s

"La literalidad del precepto transcrito indica a las -- claras que los motivos aducidos por las responsables para confiscar o expropiar... son enteramente ajenas a su hipótesis... Resulta evidente que no estamos en guerra, ni se trata de abastecer de víveres o artículos de consumo nece

sario a los centros de población, ni tampoco se trata de medidas para impedir la propagación de epidemias u otras calamidades públicas.

"La fracción VIII del numeral en consulta establece que es causa de utilidad pública 'la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular:

"Esta disposición legal también resulta erróneamente interpretada y peor aplicada... las quejas... captan recursos económicos del público, para entregar el encaje legal al Banco de México y otorgar con el resto créditos también a favor del público.

"Aunque en el tercer párrafo de la parte considerativa del decreto afirma sin probar... que las quejas han obtenido ganancias... han creado fenómenos monopólicos... tales apreciaciones son subjetivas y erróneas... tampoco se indican cuales son los fenómenos monopólicos...

"... el decreto ninguna riqueza distribuye en forma equitativa, por el contrario, concentra y confisca... para constituir un monopolio de Estado.

"La fracción IX del repetido artículo 12... establece... 'la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad'.

"Evidentemente que los motivos aducidos en forma imprecisa y vaga... no encuadran con los supuestos de la transcri-

ta norma legal, porque los bienes expropiados no se destinan a un fin nuevo y distinto al cual ya estaban ligados, puesto que las quejas ya existían y se dedicaban de manera habitual al ejercicio de la banca y del crédito...

"... no estaba el país frente a 'fenómenos monopólicos - con dinero aportado por el público en general' como se afirma en el considerando 3º de la exposición de motivos de tal Decreto, puesto que al lado de las 54 instituciones de crédito privadas que menciona el artículo 1º del Decreto también impugnado de 6 del actual, se hallaban operando a la sazón-- otras tantas instituciones del sector público y otras dos --mas no oficiales, es decir, el Banco Obrero y el Citibank, y los cincuenta Bancos, Financieras e Hipotecarias que se enumeran en el inciso D del artículo 1º del Acuerdo citado por el C. Presidente de la República Licenciado José López Portillo y publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 17 de enero de 1977, al adscribir las instituciones de crédito oficiales que se agrupan dentro del sector público asignado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como entidades de la Administración Pública Federal.

"Undécimo concepto.- Inobservancia de los artículos 49,- 73, fracción X, y 89 de la Constitución Federal y de los artículos 100, 171 y 173 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares con la consiguiente infracción a las garantías individuales de los artículos 14 y- 16 constitucionales.

La serie de supuestas e inexistentes irregularidades que en la exposición de motivos ... se atribuyen a la actuación, de manera global e indiscriminada a todas las instituciones de crédito privadas... son irregularidades que tiene sancio- nes expresamente previstas por el Congreso de la Unión en - los artículos 100, 171 y 173 de la Ley General de Institucio- nes de Crédito y Organizaciones Auxiliares...

"Al efecto, el citado artículo 171 dispone que 'cuando -- existan irregularidades de cualquier clase en las institucio- nes', puede la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros desig- nar a una persona 'que se haga cargo de la institución u or- ganización con el cargo de interventor-gerente', al cual in- viste el mencionado artículo 173 de la máxima plenitud de fa- cultades aún por encima del Consejo de Administración y de - la Asamblea de Accionistas.

"... En un Estado de derecho y centro de un régimen consti- tucional y de facultades expresas como el nuestro, no es- tá permitido al Ejecutivo Federal asumir facultades que la -- Carta Magna no le otorga a él, sino al Congreso de la Unión - en la fracción X del artículo 73, para legislar en toda la - República sobre instituciones de crédito..."

Por ello el Ejecutivo Federal "transgrede no solo la... - fracción X del artículo 73 de la Constitución, sino también el artículo 89 de la propia Ley Fundamental... así como el artículo 49 constitucional que prohíbe la reunión de dos o más de los Poderes de la Unión en una sola persona..."

"... Por otra parte... a las sociedades anónimas a las que se les hubiere otorgado autorización... solo se les - podrá revocar tales autorizaciones por la misma Secretaria 'oyendo a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y a la institución u organización afectada' y únicamente en - los casos señalados de manera limitativa en el artículo - 100 de la propia ley.

"... Salta así a la vista de nuevo otra doble violación de garantías a las de legalidad y de audiencia consagradas en el artículo 14 constitucional, y a las de debida fundamentación y motivación de los actos de autoridad que establece el artículo 16 constitucional conforme a la siguiente jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"GARANTIA DE AUDIENCIA, ACTOS ADMINISTRATIVOS. Dentro de nuestro sistema constitucional no basta que una autoridad tenga atribuciones para dictar alguna determinación, - para que ésta se considere legal e imperiosamente obedecida; máxime cuando tal determinación es revocatoria de otra anterior otorgada en favor de algún individuo. Los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República imponen a todas las autoridades del país la obligación de -- oír en defensa a los posibles afectados con tales determinaciones, así como la de que éstos, al pronunciarse, se encuentran debidamente fundados y motivados (Semanario Judicial de la Federación, 6a época, tercera parte, vol. XI, - pág. 33, Benjamín Romero Villa. O Vol. XIX, pág. 47, Labora

torios Lemont, S.A., Vol XXXII, Pág. 35, Mead Johnson de México, S.A. y Vol. XXXIII, Pág. 21, Antonio Garcia Michel).

"... A estas violaciones... cabe añadir... otra más que consiste en la infracción al artículo 2º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, - cuyo precepto prohíbe, que las autorizaciones otorgadas... para prestar el servicio al público de la banca y del crédito sean transferidas a otras entidades, en atención a que dichas autorizaciones 'son por su propia naturaleza intransmisibles', y a pesar de ello, el Ejecutivo Federal... transfirió por virtud del artículo 6º de tal Decreto las... autorizaciones a las nuevas entidades de la Administración Pública Federal... cuando expresa que... 'tendrán (en tiempo-futuro, es decir, que no tenían antes del Decreto y que empezarán a tener después de él) la titularidad de las concesiones (léase 'autorizaciones'...) sin ninguna variación'

"Duodécimo concepto.- Inobservancia de los artículo 1, 2 y 9 de la Ley de Expropiación y, por tanto, de las garantías individuales de los artículos 14 y 16 constitucionales.

"... el Ejecutivo Federal en sus dos Decretos reclamados y las demás autoridades que refrendaron tales Decretos, infringieron los artículos 1, 2 y 9 de la Ley de Expropiación, por haber ordenado... la impropcedente e innecesaria expropiación... a pesar de que esos mismos bienes ya estaban destinados... a la finalidad pública de prestar el servicio al público de la banca y del crédito, y, en el último extremo,

por no haber ordenado a lo sumo solamente y en caso de que hubieran existido las supuestas irregularidades en su actuación, la ocupación temporal de esos bienes o la mera limitación de los derechos de dominio ante 'la crisis económica - por la que actualmente atraviesa México.'

"Decimotercer concepto.- Violación a los artículos 3º y 6º de la Ley de Expropiación y, por consiguiente, a la garantía de legalidad del artículo 14 constitucional y a la garantía de debida motivación y fundamentación de los actos de la autoridad competente que garantiza el artículo 16 --- constitucional.

"De acuerdo a los artículos 3º y 6º de la Ley de Expropiación es necesario que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado correspondiente y, en su caso, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, forme y tramite un expediente para poder decretar después cualquier expropiación, expediente que en el presente caso no formó ni tramitó el Ejecutivo Federal ni la mencionada Secretaría, para decretar de improviso la expropiación en cuestión, como lo demuestra el hecho mismo de que ninguna alusión se hace en los dos Decretos reclamados acerca de ese inexistente y necesario expediente de expropiación.

"... porque sólo mediante la integración de ese expediente se hubieran allegado los datos y los elementos de juicios indispensables para fundar y motivar resoluciones de tanta gravedad e importancia...

"Decimocuarto concepto.-- Incumplimiento de los artículos 19 y 20 de la Ley de Expropiación y, por tanto de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución.

"Los citados artículos... obligan al Estado a pagar la indemnización por los bienes expropiados a los 'propietarios afectados'...

"Ahora bien, en el artículo 2º del Decreto de 1º de septiembre... impone a las instituciones de crédito privadas... una condición que no pueden ellas cumplir, para poder obtener el pago de la indemnización... toda vez que no siendo los bancos... los dueños de las acciones representativas de su capital, ni habiendo sido objeto de la expropiación decretada tales acciones, se deja a las sociedades quejasas... sin derecho alguno a recibir la indemnización... en atención a que conforme al artículo 1943 del Código Civil 'las condiciones imposibles de hacer... anulan las obligaciones que de ellas dependan' ... también en vista de que ni siquiera se conoce por las sociedades quejasas la identidad y los domicilios de los dueños de esas acciones que son títulos al portador...

"Decimoquinto concepto.-- Inobservancia del artículo 5º de la Ley de Expropiación y violación... en los artículos 14 y 16 constitucionales.

"De acuerdo con el artículo 5º de la Ley de Expropiación, es indispensable que toda expropiación identifique por sus

nombres a 'lospropietarios afectados'... a pesar de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conocía perfectamente bien los nombres de las instituciones, cuyos bienes-expropiaba...

"En lugar de que el Decreto de 12 del corriente... mencionara por sus nombres a 'los propietarios afectados'... procedió a la inversa y únicamente mencionó por sus nombres a los 'propietarios no afectados', es decir, a la banca mixta, al Banco Obrero y al Citibank...

"... Esta vaguedad u obscuridad, equivalente a una imprecisa 'expropiación por exclusión', que no contiene la Ley de Expropiación...

"Decimosexto concepto.- Infracción de los artículos 1, 3, 8 y 9 de la Ley de Expropiación y conculcación... en los -- artículos 14 y 16 constitucionales.

"Conforme a los artículos 1 y 9 de la Ley de Expropiación ... es indispensable señalar en concreto cuales son los bienes objeto de tal expropiación, o como dice dicho artículo - 92, 'los bienes que han originado una declaratoria de expropiación'.

"... y no permiten ni conocen 'la expropiación abierta', - es decir, una expropiación indefinida y gaseosa a la manera del artículo 12 de dicho Decreto, para que se concrete después el contenido y alcance de ella por la Secretaría de Hacienda... conforme al criterio indefinido que esta misma... buenamente elija...

"Decimoséptimo concepto.- Infracción a la garantía individual de legalidad consagrada en el artículo 14 constitucional, por haber dejado de aplicar los artículos 1793, 1797, 1858, - del Código Civil.

"En el primer párrafo de la exposición de motivos reconoce expresamente el Decreto de 12 de septiembre... que las autorizaciones a los bancos privados... les fueron otorgadas 'a través de contratos administrativos', o sea por medio de un --- acuerdo de voluntades entre la sociedad anónima-banco de una parte, y el Ejecutivo Federal de otra parte...

"... conforme a lo dispuesto por el artículo 1858 del Código Civil, y en particular en el artículo 1797 del mismo... 'la validez y el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes'.

"Así las cosas, la revocación o retiro de la autorización administrativa que de manera unilateral e intempestiva decidió una de las partes... constituye una violación manifiesta a la garantía individual de legalidad...

"... por lo que procedía en todo caso era que el Ejecutivo Federal planteara la controversia relativa ante los tribunales judiciales para obtener la rescisión de tales contratos administrativos...

"Decimooctavo concepto.- Violación a la garantía individual contenida en el artículo 16 de la Constitución...

"... en el primer párrafo introductorio, tanto del Decreto de 12 de septiembre... como del Decreto de 6 del mismo mes -

citó el Ejecutivo Federal en apoyo de ellos y de manera escueta, el artículo 1º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y diversos preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin que en ninguna parte de los considerandos aparezca cómo o porqué razón tales disposiciones sirven de supuesto fundamento a dichos Decretos.

"... la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido al interpretar el significado y alcance del artículo 16 constitucional que 'No basta que las responsables invoquen determinados preceptos legales, para estimar que sus acuerdos están debidamente fundados, sino que es necesario que los preceptos invocados, sean precisamente los aplicables al caso de que se trate'. (Semanao Judicial de la Federación, 6a época. vol. XXIII, 3a. parte, pág. 9 amparo de Ignacio Negrete Hernández).

"Decimonoveno concepto.- Violación a las garantías individuales de los artículos 14 y 16 constitucionales, debido a que el Decreto reclamado de 6 de septiembre de 1982 no fué refrendado personalmente por el funcionario que en ese día desempeñaba el cargo de Secretario de Hacienda y Crédito Público, en contravención al artículo 92 de la Constitución Federal.

"... es inconstitucional y violatorio el refrendo del decreto... por el C. Subsecretario de Hacienda... Antonio Enriquez Savignac, actuando en ausencia del titular, pues el re-

refrendo que la constitución exige en su artículo 92 es -- una función personalísima e indelegable del titular de la Secretaría del Ramo a que el negocio corresponde, de tal manera que su falta implica la invalidez del decreto, el -- que no puede ser obedecido ni cumplido por los gobernados..."

Como último capítulo se citó el de PROCEDENCIA DEL AMPARO, argumentando que no era necesario agotar el recurso administrativo de revocación, debido a que en el Decreto de 12 de septiembre se ordenaba tomar posesión inmediata de los bienes expropiados y conforme a la ley de amparo -- cuando la ley secundaria no permite al quejoso obtener la suspensión de los actos reclamados o exige mayores requisitos no se está obligado a agotar previamente dicho recurso.

También se expuso que debido a que se impugnaba la in-- constitucionalidad de una ley, solo y exclusivamente es -- competencia de los Tribunales Federales, como la Suprema -- Corte de Justicia de la Nación lo ha establecido.

La demanda de garantías se fundó en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal y los artículos 1, 4, 5, 8, 9, 11, 21, 23, 24, 114, 116, 145 y 147 de la Ley Orgánica de los dos preceptos constitucionales antes citados.(70)

(70) Publicada en el "Boletín FINANCIERO y minero de México" del 23 de septiembre de 1982, México. p.p. 5 a 17.

LA SENTENCIA QUE SE DICTO EN RESPUESTA A LA DEMANDA.

El día 5 de abril de 1983 les fué notificada a las "quejosas" la sentencia de sobreseimiento de fecha 24 de marzo de 1983, que en su parte conducente manifestó lo siguiente:

"VISTOS: Para resolver los autos del juicio de Amparo número 322/82-2 promovido por BANCO DEL ATLANTICO, S.A. Y OTROS, contra actos del C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, por violación a los artículos 14 y 16 constituciones y..."

CONSIDERANDO

"SEGUNDO.- Los conceptos de violación no serán objeto de estudio porque en la especie se actualizan causas de improcedencia que obligan a sobreseer en el juicio, cuyo (alcance es) previo y preferente al de fondo, de acuerdo a lo que dispone la jurisprudencia 109 publicada en la página 196, - Octava Parte del último Apéndice del Semanario Judicial de la Federación.

"La parte quejosa efectuó dos tipos de impugnaciones; -- mejor dicho, sus alegatos los dividió en dos grandes partes, por un lado, produjo razonamientos atacando los decretos -- exclusivamente en la parte que expropiaron los bienes; por otro lado, señaló e impugnó 'el desconocimiento, la invalidación, retiro o transmisión de los derechos emanados de la respectiva autorización o incorrectamente llamada concesión'... esto último lo quisieron señalar como un acto autónomo, sin embargo, ese reclamo no se puede disociar y señalar en forma separada...

"... en la especie hubo un desplazamiento o tránsito de las llamadas concesiones bancarias de las sociedades anónimas quejosas en favor de las nuevas entidades de la Administración Pública Federal creadas por el artículo 6º del De--

creto Presidencial del 12 de septiembre de 1982...

"De lo anterior se infiere que, en efecto, la titularidad de las concesiones pasó a la Administración Pública Federal, ésto es, las concesiones que tenían los particulares, a virtud de una disposición expresa, pasan a la titularidad de -- las entidades de la Administración Pública Federal...

"De lo antes expuesto se colige que, en efecto, el principal objeto de la medida adoptada por el Ejecutivo Federal, -- fué el de que el servicio de banca privada se siguiera prestando por parte del Gobierno Federal...

"No hay duda, pues, de que el objeto total del Decreto -- fué la recuperación de la facultad de prestar el servicio de banca y crédito, que se había conferido a particulares; pero obviamente, el servicio relacionado se tiene que prestar con tando con los bienes y medidas necesarias y específicas, como lo son los que forman parte de la expropiación decretada, de donde se concluye que, el retiro de las concesiones forma parte integral de un Decreto que, a su vez, constituye una -- unidad jurídica...

"Por otro lado, en el Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982 se publicó un Decreto que... en su -- artículo primero se adicionó el párrafo quinto del artículo-28 de la Constitución Política del País y quedó en la forma-siguiente:

"Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte -- del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el estado a través de instituciones, en -- los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo a las políticas de desarrollo nacional. El servicio -- público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares:

"... se obtiene lo siguiente: a) En el presente asunto ha operado un cambio de situación jurídica relacionado con la --

materia del principal de los autos reclamados y b) Los Decretos impugnados ya no pueden ser invalidados, en la medida en que ya no es posible restituir a los agraviados en el pleno goce de las garantías que según ellos fueron violadas.

"... la nueva situación jurídica imperante determina un cambio insuperable.

"... el servicio público de banca y crédito, por disposición constitucional, ya no será objeto de concesión a particulares.

"... Para que sea procedente un juicio de amparo es menester que la sentencia que en él se dicte, en el supuesto de que sea favorable al promovente, pueda producir la restitución al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, de manera que se restablezcan las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; o cuando sea de carácter negativo lo constituya una abstención, se obligue a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía correspondiente y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija; ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 80 de la Ley de Amparo...

"En la especie ya no es posible la destrucción de los Decretos que, respectivamente, nacionalizaron la banca privada... ya no sería posible que las instituciones que aparecen como quejas contaran con la facultad de prestar el servicio tantas veces citado; por tanto, ante la imposibilidad de que se nulifiquen los decretos reclamados, con ello no se alcanzaría el principal objeto a que se refiere el artículo 80 de la Ley de Amparo...

"... y con lo referido al artículo 28 en estos momentos ya no prevalece la misma situación jurídica...

"En consecuencia, resulta operante por analogía la fracción X del artículo 73 de la Ley de Amparo y lo que procede es sobreeser en relación a los Decretos reclamados con apoyo en lo dispuestos por el artículo 74 fracción III de

la propia Ley.

"CUARTO.- ... la ley impugnada... a virtud de un acto -- concreto de aplicación, que no es otro sino el Decreto de 12 de septiembre de 1982 y no por su simple existencia, ya que esa Ley no es autoaplicativa, sino heteroaplicativa, -- ésto es, que necesita que se emita un acto concreto de aplicación para que pueda afectar los derechos de un particular...

"... Se ordenó sobreseimiento en relación al acto de -- aplicación por lo tanto debe sobreseerse también en lo relacionado a la expedición de la propia ley...

Por lo expuesto y fundado con apoyo además en los artículos 76, 77, 78 y 155 de la Ley de Amparo, se resuelve:

UNICO.- SE SOBRESSEE en el presente juicio de garantías, -- promovido por BANCO DEL ATLANTICO... en contra de las autoridades PRESIDENTE DE LA REPUBLICA...(71)

Esta sentencia fué dictada por el Lic. David Delgadillo Guerrero, entonces Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa, hoy Presidente del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito, en Veracruz, Ver.

EL RECURSO DE REVISION EN CONTRA DE LA SENTENCIA

AGRAVIOS:

"... 12 Mutiló doblemente la demanda de garantías, por-

(71) Informe proporcionado por el Lic. Ramón Sánchez Meda.

que suprimió con disimulo el problema relativo a la indemnización que debía pagarse por la expropiación, a pesar de que dicho problema fué objeto de varios conceptos de violación; y porque, además, pretendió escamotear y hacer desaparecer dentro del retiro o cancelación de la llamada 'concesión' bancaria, el otro problema de la 'expropiación' misma, que también fué objeto de diversos conceptos de violación, no obstante la inconfundible distinción entre estos dos actos tan diferentes: la cancelación de las llamadas 'concesiones' bancarias y la expropiación de los bienes de los bancos.

"2º Prejuzó el fondo mismo del amparo, ya que abordó y resolvió dos cuestiones substanciales que se plantearon en este juicio de garantías, sometiéndose, por una parte, solo a los criterios marcados de antemano al respecto por la Secretaría de Hacienda y prescindiendo, en cambio, por completo de estudiar, como si no existieran, los prolijos y fundados razonamientos en contra de tales criterios que las quejas hicieron valer en los conceptos de violación.

PRIMER AGRAVIO

"Consta en los conceptos de violación cuarto y décimo - cuarto de la demanda de garantías, que las quejas impugnaron expresa y directamente la falta de una verdadera indemnización, por cuanto que el Decreto presidencial de 1º

de septiembre de 1982 no satisface los requisitos que sobre el particular exige el artículo 27 de la Constitución.

"Ahora bien, esta cuestión substancial que forma parte integrante del fondo del amparo, fué ignorada en lo absoluto por el Juez de Distrito quien, al expresar en su sentencia dizque resumía la demanda de garantías, no aludió paradada al importante problema de la ausencia de una verdadera indemnización por la expropiación decretada. Puede leerse al respecto la parte considerativa del fallo recurrido y en ninguna parte se menciona siquiera la palabra de 'indemnización'...

"... La otra deliberada mutilación de la demanda de garantías que contiene la sentencia recurrida, es haber tratado de esfumar, detrás de una abundante fraseología, el problema medular de la expropiación masiva de todos los bienes de las sociedades anónimas quejosas, y pretender identificarlo, como si fuera una sola y misma cosa, con el retiro o cancelación a dichas quejosas de las llamadas 'concesiones' bancarias...

"... La doble mutilación de la demanda de garantías por parte del Juez de Distrito que acaba de ponerse de manifiesto, constituyen sendas violaciones a los artículos 73 y 74 de la Ley de Amparo, por cuanto que en ninguna de las fracciones de estos preceptos se autorizaba al Juez de Distrito para sobreseer el amparo promovido por las quejosas no solo contra el retiro de las llamadas 'concesiones' bancarias a las sociedades agraviadas, que fué el único tema de que --

se ocupó el fallo recurrido, sino también contra la expropiación masiva de todos sus bienes y la ausencia de una verdadera indemnización por esa expropiación, a pesar de que estos dos últimos temas no fueron objeto de estudio alguno en el mismo fallo impugnado..."

SEGUNDO AGRAVIO

"Pasemos ahora a examinar las supuestas causas de improcedencia y pretendido fundamento del sobreseimiento que se aducen en la sentencia recurrida.

"... constituyen en sí mismo la esencia del agravio... - estos dos hechos:

"a) ... el fallo de referencia, prejuzó sobre cuestiones de fondo del amparo con base en criterios aceptados ya de antemano, sin estudiar para nada los razonamientos concretos y precisos que en torno de esas mismas cuestiones de fondo se contienen en los conceptos de violación;

"y b) ... tales razonamientos de las sociedades quejasas - relativos al fondo del amparo demuestran de manera contundente de la falta absoluta de fundamento de los mencionados 'prejuicios' del Juez de Distrito..."

TERCER CONCEPTO.

"Violación del artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles supletoriamente aplicado.

"Es falso lo que afirma el juez 'a quo' en el párrafo ter ce ro del considerando segundo de su sentencia, cuando expresa que los conceptos de violación contenidos en la demanda de garantías, impropriamente llamados 'alegatos' por el mismo Juez, se hubieran dividido en dos grandes grupos: uno, atacando los decretos presidenciales exclusivamente en la parte que expropiaron bienes; y otro, en que se impugna el desconocimiento, invalidación, retiro o transmisión de los derechos de la llamada 'concesión' bancaria; y es falso también que estos últimos actos se hubieran reclamado en forma autónoma o desligada de los Decretos de 1º y 6 de septiembre de 1982...

"En efecto, basta la simple lectura de la demanda de amparo para percatarse que los conceptos de violación se expresaron en tres grandes grupos, a saber: 1) las razones ende rez adas a demostrar la inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación (conceptos 1º., 2º y 3º); 2) violaciones directas a diversas garantías individuales que infligen los decretos presidenciales de 1º y 6 de septiembre de 1982 (conceptos 4º., 5º., 6º., 7º., 8º y 9º); y 3) inexacta aplicación e interpretación de leyes secundarias en los dos mismos decretos (conceptos décimo a décimonoveno), tal como se resume en la página 17 de la demanda y se desarrolla después en las páginas siguientes. Asimismo, la sola lectura de la demanda de garantías pone de manifiesto que las quejas no reclamaron ni impugnan de manera autónoma o desligada de los decretos de 1º y 6 de septiembre, el desconoci-

miento, invalidación, retiro o transmisión de los derechos de la llamada 'concesión' bancaria, sino que reclamación y el ataque de referencia fueron al parejo de las demás -- consideraciones y decisiones contenidas en los susodichos decretos, para que ninguna consideración ni punto decisivo quedaran sin impugnación, a fin de no caer en la deficiencia que señala la tesis de jurisprudencia número 361, - 'CONCEPTOS DE VIOLACION INOPERANTES POR INCOMPLETOS', que se lee en la página 600 del Volumen de Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, editado en 1975.

Así las cosas resulta evidente que el Juez 'a quo' fijó erróneamente los actos reclamados y también apreció y enfocó equivocadamente los conceptos de violación expuestos en la demanda, errores que trascienden en su fallo, porque son la base de posteriores conclusiones, las que resultan falsas en razón de que descansan en premisas falsas, por lo que el Juez de Distrito transgredió los preceptos citados al principio de este agravio.

CUARTO AGRAVIO.

"Violación de los artículos 77, fracción I, de la Ley de Amparo y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletoriamente aplicado, y además disposiciones legales - que se citan a lo largo de este agravio.

A).- En el último párrafo de la hoja F-2 de la sentencia recurrida, el Juez 'a quo' afirma que 'el principal ob

jeto de la medida adoptada por el Ejecutivo Federal, fué - el de que el servicio de banca privada se siguiera prestando por parte del Gobierno Federal, transformando las instituciones privadas en entidades de la Administración Pública Federal, con vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público'. Ahora bien, estas apreciaciones infringen los preceptos legales citados, porque entrañan una alteración del texto y del sentido gramatical del reclamado decreto presidencial de 12 de septiembre de 1982, pues es falso que éste diga que su objeto principal es la prestación del servicio de banca privada por el Gobierno Federal, y mucho más falso es que disponga la transformación de las instituciones privadas en entidades de la Administración Pública Federal...

QUINTO AGRAVIO.

"Violación de los artículos 73, fracciones IX y X, y 74, fracción III, de la Ley de Amparo, e inobservancia del primer párrafo del artículo 14 constitucional que manda que -- 'a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna'.

"En el segundo párrafo de la hoja G-2 de la sentencia recurrida, sostiene el Juez 'a quo' que congruentemente con lo que antes ha asentado: 1) que en el presente asunto ha operado un cambio de situación jurídica relacionado con la materia del principal de los actos reclamados, y 2) que -

los decretos impugnados ya no pueden ser invalidados en la medida en que ya no es posible restituir a las agraviadas en el pleno goce de las garantías que fueron violadas. -- Por estos dos motivos, el propio Juez de Distrito sobresee respecto de la totalidad de los actos reclamados...

"... En primer término, es de advertir que el Juez 'a quo' incurre en el craso error de confundir el 'cambio de situación jurídica' con el 'cambio de legislación', y pasa por alto el problema de conflicto de leyes en el tiempo que la nueva legislación suscita.

"El derecho objetivo o leyes consisten en un conjunto de reglas generales y abstractas que gobiernan las relaciones jurídicas de la sociedad, en tanto que las situaciones jurídicas estriban en un complejo de posiciones individuales y concretas en las que pueden encontrarse las personas --- unas enfrente de las otras sobre la base de las leyes existentes en un momento dado. En otras palabras, las leyes son normas jurídicas generales y abstractas, mientras que las situaciones jurídicas son normaciones con carácter individual y concreto, fincadas y regidas por las normas jurídicas de carácter general y abstracto, es decir, por las leyes, las cuales imperan sobre toda la organización jurídica (Paul Roubier, *Droits Subjectifs et Situations Juridiques*, Dalloz, París, 1963, págs. 2 a 5. El mismo autor, *Le Droit Transitoire*, Dalloz et Sirey, París, 1960, págs. 181 y sigs.)

"así acotados y definidos los conceptos de ley y situa-

ción jurídica, resulta evidente que en la especie no ha -- surgido ningún cambio en las situaciones individuales y -- concretas originadas por los decretos de 1º y 6 de septiembre de 1982, puesto que subsisten en su totalidad las de-- terminaciones ahí tomadas por el Titular del Poder Ejecutivo, habida cuenta de que subsisten las afectaciones al patrimonio de las quejas y asimismo el procedimiento administrativos donde se dictaron sigue exactamente igual. En realidad, lo que sobrevino el 17 de noviembre de 1982 fué-- un cambio de legislación, por virtud del cual quedó añadido un párrafo quinto al artículo 28 constitucional que confió al Estado la prestación del servicio de banca y crédito y dispuso que éste no sería objeto de 'concesión' a particulares, y desde este momento se plantea un conflicto o coli-- sión de leyes en el tiempo, que ni siquiera pasa por la men-- te del Juez 'a quo'...

"... Este proceder del Juez de Distrito es antijurídico al aplicar en la especie por analogía la citada fracción X, en virtud de las siguientes razones: 1) porque el artículo 73 de la Ley de Amparo establece excepciones al estatuto general relativo a que el juicio constitucional es la defen-- sa idónea para combatir las violaciones a las garantías in-- dividuales que cometan las autoridades, y como excepciones, son de estricto derecho, de tal suerte que en sus hipóte-- sis no se prestan a interpretaciones extensivas; 2) por-- que las dos ejecutorias de la H. Segunda Sala de ese Alto Cuerpo (que se citan en la sentencia) no constituyen juris

prudencia, sino que resuelven casos aislados en materia agraria que tiene peculiaridades muy especiales no aplicables a otras materias; 3) porque la mencionada materia de estos casos aislados no tiene la menor analogía ni semejanza con el acto expropiatorio aquí reclamado... 4) porque no ha habido cambio alguno de situación jurídica en el supuesto procedimiento administrativo específico donde se dictó el decreto expropiatorio de 1º de septiembre de 1982, si es que existió dicho procedimiento, pues las autoridades responsables no lo justificaron al no remitir el expediente a que se refiere el artículo 3º de la Ley de Expropiación, de suerte que carece absolutamente de base la apreciación del Juez de Distrito en el sentido de que 'operó un cambio de situación jurídica que ... afecta necesariamente la decisión en el procedimiento', ya que en todo caso, el procedimiento administrativo se agotó con la emisión del decreto expropiatorio y su cumplimiento, y no existe otro procedimiento distinto entre los actos-combatidos que pueda resultar afectado por el agregado del párrafo quinto al artículo 28 constitucional...

"... Veamos ahora cómo este cambio de legislación de ninguna manera torna irreparablemente consumados los decretos presidenciales de 1º y 6 de septiembre de 1982, para que pudiera operar la causa de improcedencia configurada por la citada fracción IX, que a la letra dice: 'El juicio de amparo es improcedente:.... contra actos consumados de un modo irreparable'.

"... A la luz de las invocadas reglas jurisprudenciales,

resulta claro que:

"1) La existencia de los actos reclamados en este juicio y la estimación de las violaciones planteadas, deben apreciarse y decidirse de acuerdo con la legislación vigente en la fecha en que se presentó la demanda de amparo, o sea el 22 de septiembre de 1982.

"2) Que el Juez de Distrito se apartó y violó esa regla, pues eludió el examen integral de los actos reclamados y se abstuvo de decidir acerca de la violación de garantías tal y como se propusieron el 22 de septiembre de 1982, pretextando la promulgación posterior de una ley el 17 de noviembre del mismo año.

"3) Que no existe, ni el Juez de Distrito invocó, ninguna imposibilidad física o material para volver las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías (31 de agosto de 1982) y, por tanto, no puede hablarse de actos consumados de un modo irreparable, ya que la jurisprudencia exige la imposibilidad física o material como característica de la irreparabilidad a que se refiere la fracción IX del artículo 73 de la Ley de Amparo; y es el caso que si se concediera el amparo contra el decreto expropiatorio de 12 de septiembre de 1982, su efecto sería la invalidación del mismo y la restitución a las quejas de todos los bienes que les fueron arrebatados.

"4) Si antes de la reforma de 31 de diciembre de 1979 al artículo 106 de la Ley de Amparo, esa H. Suprema Corte de -

Justicia de la Nación había establecido que el efecto restitutorio de las ejecutorias se logra ya sea por reposición física de las cosas al estado que guardaba antes de la violación de garantías, o por el pago de la indemnización que deba cubrirse a quien obtuvo la protección Federal en el evento de no ser posible esa reposición material; ahora se robustece ese criterio jurisprudencial con la adición del cuarto párrafo al citado artículo 106, que faculta al quejoso para solicitar que se cumpla con la ejecutoria protectora mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido.

"5) Es falso, como sostiene el Juez 'a quo', que el cambio de legislación operado el 18 de noviembre de 1982 por la entrada en vigor del decreto que adicionó un párrafo quinto al artículo 28 de la Carta Fundamental, constituya un acontecimiento insuperable no sólo para que retornen las concesiones bancarias a las hoy quejosas, sino también para que se restituyan los bienes expropiados...

"... Salta a la vista que la reforma constitucional entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, o sea, el día 18 de noviembre de 1982, por así disponerlo expresamente el artículo 12 transitorio del Decreto, el cual no contiene en sí mismo ninguna prevención para que se aplique de manera retroactiva en perjuicio de los gobernados, ni pueden las autoridades aplicarlo retroactivamente por prohibirlo en forma categórica el primer párrafo del artículo

título 14 constitucional...

"... A manera de corolario de lo anterior, se desprende que los actos reclamados en el presente juicio no se han consumado de manera irreparable, ni el retiro de las concesiones es irreversible, como sin razón sostiene el Juez de Distrito, pues consideración aparte de que no se impugna únicamente la invalidación, retiro o transmisión de los de rechos emanados de la autorización o 'concesión' que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a favor de las sociedades quejasas (punto 5º del capítulo de actos reclamados de la demanda), sino que también se reclama la ex pedición, promulgación y aplicación de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, y la expedición de los De cretos de fecha 1º y 6 de septiembre de 1982, con todas sus consecuencias y efectos, el primero de los cuales expropió los bienes de las sociedades mercantiles quejasas, y el se gundo dispuso que las instituciones de crédito que menciona operasen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito y que se transformaran en organismos públicos descentralizados; decíamos, independientemente de las peculiaridades apuntadas, el retiro de las concesiones bancarias no presenta las características de un acto irreparablemente consumado, en razón de que una sentencia protectora tiene tanto el efecto de anular el acto violatorio de garantías, como el efecto de restituir las cosas al estado que guarda ban antes de la violación, o sea, al 31 de agosto de 1982,

(artículo 80 de la Ley de Amparo y tesis número 174, página 297 del Volumen de Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas de la H. Suprema Corte de Justicia, editado en 1975), - de suerte que las 'concesiones' o autorizaciones bancarias- regresarían a la titularidad de las quejas, como derechos adquiridos legítimamente sobre los que no opera en forma re- troactiva el quinto párrafo adicionado al artículo 28 cons- titucional, y subsistirían paralelamente al semimonopolio - de los Bancos propiedad del Estado, que se formaron con - los bienes expropiados a las instituciones de crédito que - no promovieron amparo, la Banca Mixta, el Banco Obrero, S.A., el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A. y las sucursales en México de Bancos extranjeros que cuentan con concesión del Gobierno Federal, así como las Organiza- ciones Auxiliares de Crédito (artículo 2º transitorio del - Decreto de reformas constitucionales).

"En el peor de los extremos, que desde luego no aceptamos y que sólo aducimos por argumentar, el retorno de las conce- siones bancarias a las quejas por virtud de una sentencia protectora, tendrían una vida jurídica mínima del 1º de --- septiembre al 17 de noviembre de 1982, en cuyo lapso imperó con plenitud la Ley General de Instituciones de Crédito y - Organizaciones Auxiliares, y en todo caso se trataría aquí de un problema de ejecución de la sentencia de amparo, con menor o mayor dificultad, que puede traducirse en el pago- de daños y perjuicios en la forma prevista por el cuarto - párrafo del artículo 106 de la Ley de Amparo...

"6) En la hoja H-2 de la sentencia recurrida, el Juez -- 'a quo' insiste en que uno de los propósitos esenciales del Decreto de 1º de septiembre de 1982, consiste en que 'el Estado retoma la facultad de prestar el servicio público de banca y crédito...' nadie puede recuperar o retomar lo que antes no ha tenido o ejercitado, y mucho menos puede decirse que una autoridad 'retoma' el ejercicio de una función o facultad si ninguna ley le confería antes la atribución de realizarla, y en tratándose del servicio de banca y crédito--ninguna competencia constitucional ni legal tenía el Ejecutivo Federal para prestar ese servicio cuando se dictaron los decretos de 1º y 6 de septiembre de 1982, por lo que malamente el Juez había de 'retomar' una atribución nunca antes tenida...

"7)... Por otro lado, es completamente errónea y aún malévola la apreciación del Juez 'a quo' en el sentido de que no es posible dividir los efectos del decreto expropiatorio, bajo el fútil pretexto de que forma una unidad, pues en -- primer término observamos que no funda en ley esta peregrina conclusión, sino que dogmatiza con el propósito preconcebido de sobreseer en este juicio a como dé lugar... sin perder su unidad formal, la resolución definitiva de la autoridad competente puede subsistir en la parte o partes que estén apegadas al derecho, y quedar modificada o anulada en las partes que quebranten las normas jurídicas o las garantías constitucionales...

"México, D.F., a 11 de abril de 1983.

Lic. Ramón Sánchez Meda. Lic. Vicente Aguinaco Alemán

Después de mas de tres años de haberse presentado este recurso, bajo el número 3450/84, se encuentra 'congelado' en la Suprema Corte de Justicia de la Nación"

- (Todo esto último escrito por el puño y letra del Lic. Ramón Sánchez Meda). (72)

4.3.1.1. ANALISIS Y COMENTARIOS.

DE LOS ACTOS RECLAMADOS

Fué correcto que las quejas señalaran como actos reclamados (3º y 4º) la expedición, promulgación y refrendo que se efectuó del Decreto de 6 de septiembre de 1982, ya que éste no sólo es una consecuencia del de 1º de septiembre, sino que es una errónea e ilegal aplicación del mismo, que conculca gravemente las garantías individuales de las sociedades anónimas propietarias de los bienes expropiados, porque en el CONSIDERANDO manifiesta que "se expropiaron... --

(72) Copia del Recurso de Revisión, proporcionado por el -- Lic. Ramón Sánchez Meda.

las instituciones de crédito privadas... las acciones representativas de su capital y todos los bienes de su propiedad." (?) Y en su ARTICULO PRIMERO dispone que "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público... proveerá las acciones conducentes a efecto de que las instituciones de crédito que se enumeran en seguida que fueron expropiadas... operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito." Después de lo cual se da una relación de cincuenta y cuatro sociedades anónimas bancarias, dentro de las cuales desde luego se encontraban las veintiún quejosas.

También fué un acierto de los abogados que elaboraron la demanda, el haber considerado como acto reclamado "el desconocimiento, la invalidación, retiro o transmisión de los derechos emanados de la autorización ... para prestar... el servicio... de banca y crédito." ya que, aún cuando el Decreto expropiatorio no habla del retiro de la concesión de manera clara y precisa, con la orden de suspensión de labores, la toma de posesión de todos los bienes de las sociedades anónimas, la que se pretendió sobre las acciones de capital, la manifestación de que dichas sociedades se transformarían en entidades de la Administración Pública Federal, específicamente en Instituciones Nacionales de Crédito y por ende al dejarlas fuera de la actividad bancaria, se deduce lógicamente que existió el traslado de los derechos emanados de la propia concesión y si no fue así, que las autoridades

responsables lo manifestaran en el juicio de amparo y con esto las sociedades anónimas, podían continuar con la titularidad de las concesiones que se les otorgó, y el ejercicio del servicio de banca se prestaría por ellas mismas, paralelamente al que prestaría el Gobierno con otras instituciones y -- los bienes expropiados.

DE LOS ANTECEDENTES

En el punto 5 de los actos reclamados se expuso que las quejas tenían otorgada en su favor autorización incorrectamente llamada concesión para prestar al público el servicio mercantil de banca y crédito, concepto que se amplió más en el capítulo de ANTECEDENTES y se comentó todavía con más detalle y apoyo en la doctrina, en el noveno concepto de violación, lo que no es correcto por las razones y consideraciones contenidas en el CAPITULO II de la presente obra y que los abogados no lo expusieron así, es decir, como servicio público sujeto a concesión, porque sería como decirle al Gobierno -sí es tuyo, pero quítamelo legalmente- ya que también si los banqueros y sus abogados consideraban que la actividad bancaria no era un servicio público, entonces por qué no se ampararon en contra de las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y Servicios Auxiliares del 31 de diciembre de 1962 que consideraron que dichas instituciones deberían operar bajo el régimen de concesión y no el de autorización que tenían desde 1946, por lo tanto, sus ar

gumentos en este sentido, resultaron extemporáneos.

DE LAS ACLARACIONES NECESARIAS.

En el inciso c) del punto dos de este capítulo, las quejas hablarón de la existencia de dos personalidades jurídicas distintas, una la sociedad anónima quejosa y otra la entidad de la Administración Pública Federal, sin la existencia de las cuales hubiera sido imposible la expropiación y que el Decreto de 6 de diciembre se limitó a convertir - en Institución Nacional de Crédito a la mencionada entidad.

La citada entidad de la Administración Pública Federal nunca existió, ya que la expropiación fué el día - miércoles 2; el jueves 3 y viernes 4 las oficinas y su cursales bancarias no operaron, y no fué sino hasta el lunes 6 que las personas nombradas como Directores Generales, uno por cada institución, tomaron posesión de todos los bie nes y derechos de las Sociedades Anónimas, según consta en "ACTA DE NOTIFICACION Y TOMA DE POSESION..." que se levantó en el domicilio social de cada institución, mismo día en el cual se publicó y surtió efectos el segundo Decreto, en el cual se ordenó que las sociedades anónimas ahí citadas - operarían con el carácter de Instituciones Nacionales de -- Crédito. Porque de haber existido la mencionada entidad de la Administración Pública Federal, como órgano centralizado o empresa paraestatal, ¿cual fué su nombre? ¿como se creó?

por ello éste último Decreto no convirtió a la mencionada entidad de la Administración Pública Federal en una Institución Nacional de Crédito, sino que con error y precipitación transformó las sociedades anónimas en instituciones nacionales de crédito; en este sentido es claro y tajante el Decreto y las quejas así lo hubieran manifestado, que dicha transformación era imposible jurídicamente ya que no se puede crear una institución nacional de crédito, ni mucho menos se puede esfumar una sociedad anónima, por un decreto presidencial, y dado que éstas últimas no fueron expropiadas, ni lo podían ser, y al no estar -- comprobada alguna causal de disolución (que posiblemente ese fué el temor de los banqueros por imposibilidad de seguir realizando el objeto principal de la sociedad, conforme a lo dispuesto por los artículos 229 fracción I y - 232 de la Ley General de Sociedades Mercantiles), en términos legales y reales seguían existiendo y por ello gozaban de la facultad y capacidad jurídica para promover ese juicio de amparo.

Un apoyo más a este criterio se contiene en el punto 3º del mismo capítulo, en el que las quejas manifiestan que subsisten conforme al artículo 7º del Decreto expropiatorio que ordena sea notificado a ellas su contenido, pero hubieran ampliado, que tan subsisten y existen jurídicamente, que si el Decreto de 6 de septiembre las transformó en instituciones nacionales de crédito (entonces a quién se notificó el Decreto de 1º de septiembre y a quien se le dió interven

ción en el "ACTA DE NOTIFICACION Y TOMA DE POSESION..."? creo que ante la prepotencia y vilipendio del derecho por parte de nuestro Gobierno, no se expuso lo que aquí se comenta, porque con fecha 3 de septiembre de 1982 se elaboraron oficios en los cuales se nombra Director General de cada una de las sociedades a diversas personas por parte de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, por ejemplo, al LIC. JOSE JUAN DE OLLOQUI, se le nombró Director General de BANCO AZTECA, S.A., ¡sí! BANCO AZTECA, SOCIEDAD ANONIMA., ¡quien no va a temblar ante un Gobierno de esta magnitud! (73)

DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACION

Estos fueron divididos en tres partes por las quejas: inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación, violaciones directas a diversas garantías individuales e infracciones a diversas leyes secundarias.

En lo que se refiere a la inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación como primer concepto de violación se argumentó la violación al artículo 92 constitucional por

(73) Véase el periódico "EL DIA" del jueves 14 de octubre de 1982, p. 11, contiene la contestación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la demanda de amparo, en ella manifiesta que las sociedades anónimas quejas no tienen personalidad jurídica porque fueron transformadas en Instituciones Nacionales de Crédito.

carecer de refrendo de los Secretarios de Estado que cita, la que no es sino una falsa interpretación del artículo 92 constitucional que las mismas quejas transcriben, pues ésta no se refiere a las leyes o Decretos emitidos por el Congreso de la Unión -como lo es la Ley de Expropiación- sino a actos administrativos del Presidente de la República, como lo es la orden de mandar publicar el Decreto, la que sí deberá llevar el refrendo del Secretario de Gobernación como encargado de la publicación de leyes y de la publicación del Diario Oficial de la Federación. De otra manera, si por la falta de refrendo de los Secretarios de Estado, a la Ley del Congreso de la Unión, ésta careciera de validez, se concederían facultades inconstitucionales al Poder Ejecutivo, por ser contrarias a la democracia, al régimen de división de poderes y funciones asignadas a cada uno de ellos. (Para mayor información véase: EL REFRENDO Y LAS RELACIONES ENTRE EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y EL PODER EJECUTIVO, Saenz Arroyo José y otros. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1986, Primera edición).

En relación al segundo concepto de violación, conforme al párrafo segundo de la fracción IV del mismo artículo 27 constitucional "... El exceso de valor o demérito que haya -- tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posteridad de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial." Y si bien es cierto que conforme-

al propio párrafo tercero de la misma fracción del artículo citado, la ocupación administrativa se hará por el procedimiento judicial, también lo es que como el mismo párrafo lo expresa "... en ningún caso pueda(e) revocarse lo hecho por las mismas autoridades (administrativas) antes de que se dicte sentencia ejecutoriada" lo que las quejas a su conveniencia omitieron citar, por ello no importaba tanto lo de la ocupación administrativa, sino más bien la inconstitucionalidad del decreto expropiatorio, la supuesta toma de posesión de las acciones y el despojo de las denominaciones que se efectuó a ellas y a las demás instituciones privadas agraviadas.

Es cierto que la Ley de Expropiación es inconstitucional en el artículo 20 al hablar de la indemnización, conforme al propio criterio de la Suprema Corte de Justicia ahí transcrito.

También es cierto lo citado en el tercer concepto de violación en el sentido de que la Ley de Expropiación viola la garantía individual de previa audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, aún a pesar de la jurisprudencia "estatista" que dice: "EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA, NO RIGE EN MATERIA DE. En materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de-

la misma Carta Fundamental" (Quinta Epoca Tomo LXII, Pág. -- 3021.- Cía. Mexicana de Petróleos "El Aguila", S.A., Tomo -- LXIII, Pág. 4022.- Domínguez Vda. de Nova Gertrudis, Tomo -- LXIV Pág.3659.- Regil y León Alvaro de; Tomo LXV, Pág. 3925- Rosas Crispina y Tomo LXXIV, Pág. 840- Cortés Alonso Leopoldo), criterio que incluso fue expuesto y apoyado por el Lic. JOSE RIVERA PEREZ CAMPOS, el día 11 de noviembre de 1982 (74). La expropiación es un acto por medio del cual el Estado priva a los particulares de sus propiedades, y el artículo 27 constitucional no señala de manera expresa y clara que no debe regir la garantía de audiencia en esa materia, y no porque no señale que debe observarse, las autoridades deben interpretar que no es necesario que se cumpla dicha garantía, lo que sólo es procedente, porque la misma constitución lo establece, en el caso de negación o revocación de la autorización concedida a particulares para impartir educación (Artículo 3º, -- fracción II) y en el caso de los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, - que se hubiesen dictado en favor de los pueblos (Artículo 27, fracción XIV), asuntos en los cuales no sólo no procede la - garantía de previa audiencia sino también "juicio o recurso alguno" ó "recurso legal ordinario, ni... juicio de amparo" (75)

(74) Véase periódico "EXCELSIOR", Viernes 12 de Noviembre de 1982. Sección A.

Referente a las violaciones directas a diversas garantías individuales, las quejas en el cuarto concepto, manifestaron casi una repetición del contenido del segundo concepto - por lo que no se comenta más.

También el quinto concepto ya fue comentado en lo correspondiente al tercer concepto de violación.

Es cierto que se violó la garantía individual de igualdad contenida en el artículo 13 constitucional y comentada en el sexto concepto.

Por lo que se refiere a la violación a los artículos 21 y 14 constitucionales, argumentada por las quejas en su séptimo concepto, dada la ambigüedad y contrariedad del decreto - expropiatorio en cuanto a la indemnización (que nunca se pagó a las sociedades anónimas propietarias de los bienes ex-

(75) Se comenta que dentro de estas excepciones está la contenida en el artículo 33 constitucional que dice: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.", sin embargo, esa facultad concedida al Poder Ejecutivo no es absoluta, ni lo debe ser, ya que en el CAPÍTULO I De las Garantías Individuales, ARTICULO 19, la Carta Magna establece que "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 condiciones que ella misma establece" y precisamente en ese capítulo, como debería de ser, señala el artículo 29, los casos de suspensión de dichas garantías individuales y la forma en que la misma debe decretarse, por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y -- sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo, --

propiados, sino a los socios) hizo pensar a éstas con acierto que se encontraban ante una confiscación, y por lo tanto, ante una pena correspondiente en su aplicación a la autoridad judicial.

En el octavo concepto, relacionado con el anterior, se habla de la violación directa al 22 constitucional, que prohíbe la confiscación de bienes, fundada no sólo en el hecho de carecer de una efectiva indemnización sino también además, en la expropiación de todos los bienes de una persona, citando - al Licenciado José María Lozano en el sentido de que "La confiscación de bienes... consiste en la expropiación en favor del fisco de todo lo que posee el que la sufre..." (76) acla-

por ello, de ninguna manera deben concederse facultades omnímodas al Presidente de la República porque entonces no tendrían razón de ser las garantías individuales para los extranjeros en México, que no son otra cosa sino elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público, y si a éste poder público, específicamente al Ejecutivo de la Unión, se le dan amplias facultades para que a su libre arbitrio haga abandonar el país, inmediatamente y sin juicio previo a un extranjero, para él no existen las garantías individuales, y por lo tanto, los derechos naturales del hombre no se viven y se respetan en nuestro país al ejecutarse dicha facultad por el Ejecutivo Federal, acción contraria a los principios, preceptos e ideas plasmados en el primer capítulo de la Carta de Querétaro, es por ello que considero que en este caso no opera la excepción del juicio previo como en los casos de los artículos 32 fracción II y 27 fracción IV de la propia Constitución; además, el 23 constitucional se refiere al juicio ordinario, pero nunca al juicio constitucional, porque éste no puede ser derogado.

(76) Lozano, José María "ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL - PATRIO", Ed. Porrúa, S.A., México 1980, p. 354.

rando que en esta situación la expropiación de bienes propiedad de las quejas fué sin indemnización, y por ello, efectivamente se constituye una verdadera confiscación, ya que - aquí no cabe la excepción contenida en el párrafo segundo -- del propio artículo 22 constitucional -para los casos de pago de la responsabilidad civil resultante de un delito, pago de impuestos y multas o decomiso en caso de enriquecimiento ilícito- a través de los cuales únicamente podrá el Estado - (con apoyo de la autoridad judicial) privar, total o parcialmente de sus bienes a una persona.

En el noveno concepto se habló de la violación directa a los artículos 1º, 5º, 27 fracción V y 28 de la Constitución Federal, considerados por las quejas en su contenido como expresión de las decisiones fundamentales adoptadas por el Constituyente de 1917; criterio sostenido por el Dr. Jorge-Carpizo (77), en cuanto a considerar esos artículos como parte de las decisiones fundamentales de nuestro país, y posición también adoptada y sostenida por el ilustre maestro - Felipe Tena Ramírez en cuanto a la violación del artículo 28 constitucional, en una exposición por demás amplia y clara que al respecto hace de la cual sólo se transcribe una pequeña parte: "En efecto, transferir al monopolio del Estado el

(77) Carpizo, Jorge, "LA CONSTITUCIONAL MEXICANA DE 1917", Ed. Porrú, México 1983, 6a. edición p.p. 131 a 135.

ejercicio total de la banca y crédito, que fué lo realizado por el decreto, equivale inevitablemente a hacer de lado en esa materia la prohibición de los monopolios, prevista y regulada enérgicamente por el artículo 28 de la Constitución de 57 hasta la actual... La constitución permaneció indemne en su texto ante el asalto de una norma inferior, como era el decreto; en cuanto a éste, nació, fué aplicado y se extinguió sin perder su calidad de norma institucional.

"El 1º de septiembre de 1982, el Presidente de la República no pudo reformar el artículo 28... pero bajo su personal autoridad y dentro de la trascendental zona de ejecución, dispuso y llevó a cabo simultáneamente la supresión de la banca privada concesionada y la incorporación total de la materia respectiva al monopolio del Estado. Fue desconocida así en la práctica, aunque permaneció admonitorio e impotente en lo alto de la Constitución, el más que centenario-principio de la prohibición de los monopolios de Estado como regla general, con excepción única y exclusiva en materia bancaria la tocante al banco de emisión (78).

Por lo que se refiere a la última parte de este concepto

(78) Tena Ramírez, Felipe, "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", Ed. Porrúa, México 1985, 21a. edición, p.p. 639 y 641.

de violación ya se comentó con anterioridad que a juicio del suscrito el servicio de banca era, antes de la expropiación, y es, un servicio público.

Pasando al punto de las violaciones a leyes secundarias y en consecuencia a garantías individuales, lo argumentado por los abogados que elaboraron el amparo desde el décimo hasta el decimosexto conceptos de violación es totalmente correcto y con excelente puntería jurídica, excepto en lo que se refiere a no aceptar el servicio bancario como servicio público.

No sucede lo mismo con el decimoséptimo concepto de violación en el cual se expone que de acuerdo a la confesión por parte de las responsables en la parte considerativa del Decreto expropiatorio, que a los bancos privados les fueron otorgados contratos administrativos y debido a que la validez y cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes, se violaron entonces los artículos 1793, 1797 y 1858 del Código Civil. Conforme a lo expuesto en la crítica al Decreto de 1º de septiembre de 1982, tales contratos administrativos o contratos-concesión no existían, por lo que es irreal dicho concepto de violación, aún más en cuanto a que es omiso en señalar los términos del contrato, dentro de los cuales deberían estar las causas de rescisión o la forma de terminación del mismo; incluso ni se anexan a la demanda los documentos que demuestren su existencia, y al omitirse ésto por parte de las quejas, su agravio

resulta infundado y carente de validez y eficacia jurídicas.

Lo afirmado en los decimoctavo y decimonoveno conceptos de violación también es cierto, y por ello, junto con los anteriores conceptos procedentes debieron ser estudiados y --- aceptados por el Juez de Distrito que conoció del asunto.

DE LA SENTENCIA QUE SE DICTO

Esta labor correspondió al Licenciado David Delgadillo -- Guerrero, entonces Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa, quien dictó la sentencia hasta el día 5 de abril de 1983, casi siete meses después de la presentación de la demanda, siendo el día señalado para la audiencia constitucional el 19 de noviembre de 1982, es decir, dos días después de que se publicó el decreto que adicionaba el artículo 28 - constitucional con un párrafo quinto, manifestando que el -- servicio público de banca y crédito no se consideraría como monopolio de Estado y no sería objeto de concesión a particulares. No tiene caso comentar aquí lo improcedente e ilegal a todas luces, que representa dicha resolución judicial porque los Licenciados Ramón Sánchez Medal y Vicente Aguinaco - Alemán se encargaron de hacerlo en el recurso de revisión -- que interpusieron en contra de la misma, y se ha transcrito ya anteriormente en sus partes más importantes, aún cuando - todo el recurso en sí, es significativo porque ataca con rigor y verdadero criterio jurídico dicha sentencia.

La demanda de amparo de los banqueros, como personas mo-- rales, debió haber prosperado por los fundados razonamien-

tos expuestos por sus abogados, a pesar de que la actividad que aquéllos desarrollaban estaba sujeta al régimen de concesión, se ha demostrado que existían otros medios legales de retirar la concesión o intervenir las propias instituciones si es que en verdad estaban funcionando con irregularidades en perjuicio de los usuarios o de la estabilidad económica y social del país.

El Lic. Efraín Polo me comentó -en forma personal- "...- después de dictada la sentencia, todos los Jueces de Distrito (del Distrito Federal) nos reunimos con el propósito de estudiar la demanda y conincidimos -con excepción del Lic.- David Delgadillo, que permaneció en silencio- en que debió haberse concedido el amparo a las quejas, porque la Ley - de Expropiación es inconstitucional, al igual que lo es el Decreto (que establece la nacionalización de la Banca Privada), junto con todas sus consecuencias..." entre las que se encuentra, de manera enunciativa y no limitativa, el Decreto de 6 de septiembre de 1982 "... mediante el cual se dispone que las instituciones de crédito... operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito"; la toma de posesión que se efectuó, tanto de los bienes como de la estructura administrativa de las sociedades anónimas agraviadas y el despojo de su denominación o razón social, junto con sus conocidos e identificables "slogans" y logotipos; no pasando por alto que se les retiró el derecho que tenían de ejercitar de manera lícita, el servicio bancario.

Si lo que el Gobierno Federal quería, en definitiva, era quedarse con las instituciones de crédito privadas por los grandes beneficios económicos que representan para sus propietarios, hubiera tomado muy en cuenta que la adición con un quinto párrafo al artículo 28 constitucional ya estaba en vigor y ésta prohíbe que el servicio bancario sea sujeto de concesión a particulares, es decir, esta norma implícitamente lleva al retiro de las concesiones otorgadas, únicamente en aplicación a la nueva disposición se deberían de haber retirado las concesiones otorgadas a las instituciones de crédito privadas. Por lo que se refiere a la sentencia de amparo, ésta hubiese concedido el amparo y protección de la Justicia Federal a las quejas con efectos hasta el día 17 de noviembre de 1982 -día en que entró en vigor la adición citada- con lo que se procedería al pago de daños y perjuicios causados a las agraviadas desde el 1º de septiembre de 1982 hasta el 17 de noviembre del mismo, con fundamento en lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105, ó el artículo 106, de la Ley de Amparo.

Que lástima que uno de nuestros más grandes juristas mexicanos, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, hubiese manifestado, desde el mes de septiembre de 1982 que la demanda de amparo no prosperaría, por la adición al 28 constitucional -- "dicho amparo deberá sobreseerse por los tribunales federales" (79) fué su conclusión; asombro causó a muchos abogados su opinión y mucho se comentó que estaba dolido porque él no elaboró la demanda de amparo, porque éso es lo que -- había buscado.

DEL RECURSO DE REVISION

El recurso de revisión elaborado por los abogados de las quejosas es congruente con la sentencia que impugna, constituye algo así como una lección de juricidad para el Juez -

(79) Véase el periódico "EXCELSIOR", viernes 24 de septiembre de 1982, Sección A, p.p. 7 y 8.

que dictó la sentencia que sobreseyó la demanda de amparo.

Este recurso fué presentado y turnado al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el mes de abril de 1983 y después de 3 años 4 meses (agosto de 1986) no se ha dictado todavía la sentencia que resuelva este recurso. ¿Que será lo que pretende este Tribunal con la excesiva mora en el cumplimiento de sus obligaciones?, quizá por orden del Poder Ejecutivo están esperando que los accionistas se desesperen y soliciten el pago de su indemnización, para que así las sociedades anónimas se queden sin accionistas y por ello dejen de existir. ¡Como es posible que este mismo Tribunal haya resuelto en menos de un mes, el recurso de queja interpuesto en contra del auto que admitió la demanda presentada por la adición al artículo 28 constitucional y después de 40 (cuarenta) meses no ha querido resolver el recurso que se cuestiona! ¿Será que realmente este Tribunal está de acuerdo con los agravios expuestos por las quejosas y tiene temor a revocar la sentencia del Juez Segundo de Distrito? con esta actitud por parte del Poder Judicial Federal no se demuestra sino que actúan en contubernio con el Poder Ejecutivo, ¡desde luego que no en todos los casos! ¡el colmo fuera! Los Magistrados se han olvidado que el juicio de amparo en su más amplia acepción constituye una de las decisiones fundamentales de nuestro país y que "la Suprema Corte puede jugar un papel de la mayor trascendencia en lo que, al margen de degeneraciones y errores técnicos, es lo más valioso y noble del ampa

ro: la defensa de los derechos humanos fundamentales" (80), entendiéndose por tales, "para citar la fórmula que elaboró en julio de 1947 la Comisión de la UNESCO que presidió ---- Edward H. Carr, aquéllas condiciones de vida sin las cuales, en cualquier fase histórica dada en una sociedad, los hombres no pueden dar de sí lo mejor que hay en ellos como -- miembros activos de la comunidad, porque se ven privados -- de los medios para realizarse plenamente como seres humanos". (81). Estos derechos humanos fundamentales no se han respetados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de -- México, al admitir una demanda de amparo, sobreseerla, pasarla a un Tribunal de Alzada por petición de las quejas y agraviadas con la sentencia, y guardar el expediente sin resolver si se consideró o no fundado el recurso de revisión interpuesto; se respetarán cuando esta Autoridad actúe al margen de su Ley Reglamentaria y de la propia Constitución que le dió vida, porque de no ser así, no existe por vía pacífica ninguna otra forma de hacer valer en nuestro país la defensa de los derechos humanos y el Poder Ejecutivo continuará actuando con facultades omnímodas, desde luego inconstitucionales y en contra de los derechos mas indis

(80) Carrillo Flores, Antonio "LA CONSTITUCION, LA SUPREMA-CORTE Y LOS DERECHOS HUMANOS", Ed. Porrúa, S.A., México 1981, p. 180.

(81) Idem.

pensables del hombre para el desarrollo pleno de sus actividades cotidianas y necesarias para su desenvolvimiento integral como persona y ente social.

4.3.2. LA ADICION AL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.

El día 17 de noviembre de 1982, el Lic. José López Portillo, suscribía una iniciativa de adiciones y reformas a los artículos 28, 73 fracciones X y XVIII y 123 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con ésto, principalmente cumplía la amenaza proferida el día 2 de septiembre de ese mismo año a los señores Carlos Abedrop Dávila, Agustín Legorreta, Manuel Espinosa Yglesias y Rolando Vega; de esta iniciativa lo que nos interesa es la adición al párrafo quinto del artículo 28 constitucional.

A continuación se transcriben parte de los motivos aducidos en esa iniciativa de adiciones y reformas:

"CC. SECRETARIOS DE LA
CAMARA DE DIPUTADOS DEL
H. CONGRESO DE LA UNION,
P R E S E N T E .

"En el último informe de Gobierno que me permití rendir ante el H. Congreso de la Unión, hice mención de que el país tuvo que optar por una política de rápido crecimiento, para poder brindar mayores oportunidades de empleo para los mexicanos. Una política diferente hubiera arrastrado a

la Nación a sacrificios innecesarios, representados por -- desempleo, recesión económica, debilidad política, mayor marginación social, dependencia creciente, injusticia y represión...

"En los últimos meses se presentaron problemas financieros y monetarios, originados por factores externos e internos. Los externos, provenientes esencialmente del -- desorden económico internacional, que de manera directa tiene impacto negativo sobre la economía de países en proceso de -- desarrollo, con factores monetarios, financieros, comerciales, alimentarios, tecnológicos y otros.

"Los factores internos tuvieron su origen, fundamentalmente, en la carencia de un sentimiento de solidaridad -- nacional, que se manifestó en el abuso de un régimen de libertad de cambios, en la concepción de una economía mexicana -- zada y protegida, que no correspondió con las obligaciones -- correlativas que tenía ante la Nación, y en la actitud altamente especulativa de la Banca Privada concesionada por el -- Estado.

"Todo lo anterior provocó que importantes recursos, que se habían ido generando... fueran exportados para enriquecer economías extrañas y empobrecer la nuestra...

"Había necesidad de tomar medidas drásticas que permitieran a futuro defender los intereses de la sociedad... -- por lo cual... se estableció el control generalizado de cambios y se decretó la expropiación de los Bancos Privados en favor del Estado...

"... las actividades de banca y crédito se han -- convertido en un servicio esencial para la comunidad; es un satisfactor de imprescindibles necesidades sociales... por -- lo que ya no pueden quedar al arbitrio de los particulares --

y deben salir de la órbita de éstos...

"Incorporado por disposición constitucional a las actividades de la Administración Pública, el servicio de banca y crédito permitirá adicionalmente que el Estado cuente con los instrumentos necesarios para defender la economía nacional, sin volver a verse sujeto a interferencias o desvíos de empresarios que han mostrado no prestar al país la solida- ridad que la Nación les demanda, particularmente cuando las circunstancias financieras hacen de ellos un imperativo...

"En virtud de lo anterior y con apoyo en lo dispuesto por la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa de

" D E C R E T O :

"ARTICULO PRIMERO.- Se adiciona un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

ARTICULO 28.-

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será -- prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley -- reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de -

aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional.

"... T R A N S I T O R I O S :

"ARTICULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el 'Diario Oficial' de la Federación.

"ARTICULO SEGUNDO.- Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A., el Banco Obrero, S.A., y las sucursales en México de bancos extranjeros, que cuenten con concesión del Gobierno Federal, así como las organizaciones auxiliares de crédito.

"Reitero a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

"Palacio Nacional, a 17 de septiembre de 1982.
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.
'RUBRICA'.
JOSE LOPEZ PORTILLO".

El día 21 de septiembre del mismo año, la Cámara de Diputados del Congreso Federal, recibió dicha iniciativa y la --
turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales
(82)

El 28 de septiembre siguiente, el Diputado del PAN, José -

(82) Véase el DIARIO DE DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS --
del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, del 21 de
septiembre de 1982, Tomo I, Número 24, p.p., 4, 5 y 6.

Miramontes Paredes expone en la tribuna que:

"... En todos estos asuntos se ha notado una falta de planeación adecuada, un apresuramiento y una ligereza que corresponde al Congreso, y en especial, a esta Cámara de Diputados, detener y centrar.

"... esto... nos lleva a la necesidad de abrir un debate amplio en el que participen todos los sectores interesados del pueblo mexicano... exponiendo los pros y los contras... para ejercer conciente y responsablemente la soberanía que se ha depositado en este cuerpo colegiado.

"Por tanto, proponemos... se convoque a audiencias públicas para escuchar las opiniones de los grupos, instituciones o personas que lo soliciten, respecto a la iniciativa... a los artículos 28, 73, y 123 de la Constitución..." (83)

Por órdenes del Presidente de la Cámara se turnó esta petición a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y NUNCA SE RESOLVIO.

El jueves 30 de septiembre la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales rinde su informe, de manera incomprendible, ajurídica y con apreciaciones parciales y acordes al criterio del Ejecutivo Federal. De este informe se transcriben algunos puntos:

(83) DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS del martes 28 de septiembre de 1982, Tomo I, Número 26, p.p. 20 y 21.

"... La Comisión, después de haber analizado razones y fundamentos expuestos en la iniciativa del Ejecutivo Federal, formula el presente dictamen con apoyo en los siguientes

CONSIDERANDOS

"La nacionalización de la banca constituye una decisión histórica que tiene su raíz en nuestro movimiento revolucionario y en la Constitución de 1917" (?)

"La reforma constitucional participa de las decisiones -- políticas para organizar nuestro proyecto nacional... resulta consecuente que se establezca ahora, como una decisión -- fundamental para el robustecimiento de dicho proyecto... el rescate integral para la nación de una actividad que en manos de particulares..."

"A partir del 1º de septiembre una amplia respuesta favorable le ha dado base popular franca a la decisión expropiatoria..."

"... se expropián los bienes de la banca privada, con lo cual se rescatan las concesiones respectivas" (?) "En cambio, la reforma constitucional que nos ocupa significa la de ci s i ó n del Estado Mexicano de elevar, por conducto del Poder Constituyente Permanente, al rango de supremacía constitucional una atribución exclusiva que tiene trascendencia para la orientación y el rumbo del país, que consolida la rectoría del Estado sobre la economía de la nación y le permite, congruentemente y armónicamente, coordinar de un modo sano los fenómenos económicos."

"... Para destacar el carácter irreversible y definitivo de esta determinación histórica, la Comisión propone agregar al párrafo quinto del artículo 28, la siguiente disposición: 'El servicio público de banca y crédito, no será objeto de - concesión a particulares'. Esta propuesta recoge la tradi-- ción de nuestras reivindicaciones nacionales y afirma una -- nueva conquista esencial de nuestro pueblo." (!)

Después de ésto, se transcribe el proyecto del Decreto, - con la adición citada.

"-Trámite: Primera Lectura." (84)

El día 5 de octubre inmediato siguiente se dió la segunda lectura.

Por su parte la Cámara de Senadores, el día 6 de octubre- de 1982, recibió el expediente con la Minuta Proyecto de De- creto que aprobó la Cámara de Diputados y lo turnó a las Co- misiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales; Primera de Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Tercera de -- Trabajo y Segunda Sección de Estudios Legislativos. (85)

Dos días después, el ocho de octubre, las Comisiones Uni- das arriba descritas rindieron su Dictamen en Primera Lectu-

(84) DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS del 30 de - septiembre de 1982, Tomo I, Número 27, p.p. 7 a 9.

(85) DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES DEL CON- GRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Tomo I, Núm. 25 p. 10.

ra, en muchas partes parecido al que rindió la Cámara de Diputados, por lo que también fué incomprensible y con total apoyo a la política e iniciativa Presidencial, según se demuestra con las transcripciones siguientes:

"La nacionalización de la banca se produjo como una consecuencia lógica de nuestro proceso revolucionario de desarrollo...

"La decisión del Ejecutivo Federal constituyó una respuesta enérgica y adecuada a las condiciones imperantes en la economía...

"La nacionalización del sistema bancario trasciende el momento en que vivimos y encuentra, en el pasado, sus orígenes en el movimiento revolucionario de 1910, cuyos principios esenciales fueron consagrados en la Constitución de 1917...

"Por estas razones, toca ahora al Congreso de la Unión asegurar que el proceso iniciado por el Ejecutivo Federal quede garantizado como una conquista irreversible de la nación mexicana, mediante la aprobación de las reformas y adiciones constitucionales, materia de este dictamen, y de esta manera asegurar que el sistema bancario nacional se constituya en un instrumento consecuente de nuestro desarrollo económico y social, que consolide nuestra independencia económica y cultural, y evite abusos y excesos de sectores privilegiados de la población.

"... El proceso es y debe ser irreversible. Debe quedar consagrada constitucionalmente la facultad exclusiva del Estado para la prestación de los servicios públicos de banca y crédito, para consolidar la rectoría del Estado en la economía del país... (86)

(86) DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Tomo I, Núm. 27, p.p. 3 a 6.

Y no se reformó en lo más mínimo el proyecto de Decreto - enviado por los señores Diputados .

Para entonces fungía como Presidente de esa H. Cámara de Senadores el C. RENATO SALES GASQUE, a estas fechas (septiembre de 1986), Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

El día 13 de octubre se dió la Segunda Lectura al Dictámen, en la misma forma que la Primera Lectura, e hicieron -- uso de la palabra los Senadores Hugo B. Margáin, Salvador Héme Castillo, Luis José Dorantes Segovia y Arturo Romo Gutiérrez, quienes justificaron y apoyaron las acciones de expropiación de los bienes de la banca privada, y desde luego, de adición y reformas a nuestra Carta Magna. Después de lo --- cual se sometió a votación el proyecto de Decreto y se declaró por:

"El C. Secretario Cervantes Acuña: Aprobado en lo general y en lo particular por 58 votos. (todos los presentes). Pasa a las Legislaturas Locales para los efectos constitucionales (Todos de pie aplauden)."(87)

El 10 de noviembre del mismo año, las Comisiones Unidas, - tomando en cuenta que las treinta y un Legislaturas de los - Estados de la República habían aprobado el Proyecto de Adi--- ciones y Reformas, en Primera Lectura rindieron el proyecto-

(87) DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Tomo I, Núm. 28, p.p. 3 a 11.

de DECLARATORIA y en esa misma Asamblea, a proposición del Senador Agustín Telles Cruces, por considerarse urgente y de obvia resolución, se dispensó el trámite de la segunda-Lectura con aprobación de todos los señadores presentes.

Además de lo anterior el senador Telles Cruces, quien -fuere Gobernador, Ministro y Presidente de la Suprema Corte de Justicia, dió un amplio discurso elogiando la actitud del Presidente de la República y la actuación de -- las Legislaturas Locales y Federales; él laboraba para el Gobierno de su Estado, para el Poder Judicial Federal y en este entonces para el Legislativo Federal, ¿no afectará este tipo de conducta la independencia con que deben de actuar dichos Poderes?

Por último, la Cámara de Diputados, el día 16 de noviembre, recibió el expediente con Minuta de Proyecto de Declaratoria que reforma los artículos 28, 73 y 123 constitucionales que le envió el Senado de la República, y desde luego toda vez que el Decreto ya había sido discutido, votado y aprobado en ambas Cámaras, la presidencia solicitó consultar si se le consideraba de obvia resolución y se le dispensaban todos los trámites.

Se efectuó la votación y se emitieron 273 votos en pro y 42 en contra, por lo que se declararon reformados o adicionados los artículos citados y se ordenó pasarlos al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales. (88)

De manera inmediata, al día siguiente, 17 de septiembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el --- "Decreto que modifica el artículo 72 en sus fracciones X y - XVIII y adiciona los artículos 28 y 123, apartado B, de la - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", De- creto que se publicó sin la exposición de motivos.

4.3.2.1. LA DEMANDA DE AMPARO PRESENTADA EN CONTRA, Y SUS RECURSOS.

Dada la amplia extensión de la demanda, de 88 cuartillas aproximadamente, no será transcrita en su totalidad, sino ú- nicamente en lo más importante.

Fueron QUEJOSAS las mismas sociedades anónimas de la de- manda de amparo que se presentó contra el Decreto expropiato- rio de 12 de septiembre de 1982 (p.p. 112 y 113) con excep- ción de BANCO ABUOMRAD, S.A., MULTIBANCO MERCANTIL DE MEXICO, S.A., y BANPAIS, S.A.

No existió TERCERO PERJUDICADO.

Se señalaron como AUTORIDADES RESPONSABLES al H. CONGRESO DE LA UNION, a las H.H. TREINTA Y UN LEGISLATURAS DE LOS ES- TADOS QUE INTEGRAN LA REPUBLICA MEXICANA, al C. PRESIDENTE -

DE LA REPUBLICA, al C. SECRETARIO DE GOBERNACION, al C. SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO y al C. SECRETARIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL, treinta y seis autoridades - en total.

"ACTOS RECLAMADOS:

"1.- Del H. Congreso de la Unión y de las HH. Legislatu ras de los Estados que se han señalado como responsables, - en calidad de integrantes del órgano revisor de la Constitu ción Federal, reclamamos la aprobación de una enmienda que - adiciona un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y del primer Cuer po Colegiado citado reclamamos además el cómputo de votos - de las Legislaturas de los Estados, la declaración de estar aprobada la adición constitucional y la expedición del De-- creto de 16 de noviembre de 1982, publicado en el Diario -- Oficial de la Federación del día inmediato siguiente. Di-- cho párrafo adicionado es del tenor literal siguiente..." - (Se transcribe la adición).

"2.- Del C. Presidente de la República reclamamos la ex- pedición del Decreto de fecha 16 de noviembre de 1982, en - que manda observar y publicar el referido Decreto del H. -- Congreso de la Unión fechado el mismo día, publicación que se lleva a cabo en el Diario Oficial de la Federación co--- rrespondiente al 17 de noviembre de 1982.

"3.- De los CC. Secretario de Gobernación, Secretario de

Hacienda y Crédito Público y Secretario de Trabajo y Previsión Social, reclamamos el refrendo del Decreto Presidencial promulgatorio de la adición al artículo 28 constitucional, y del C. Secretario nombrado en primer término reclamamos además la publicación que se lleva a cabo en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 17 de noviembre de 1982.

"4.- Asimismo reclamamos todas las consecuencias y efectos de los actos atribuidos a todas las autoridades responsables, entre los que pueden mencionarse, a guisa de ejemplo, los siguientes: la reducción del campo del ejercicio de la libertad de comercio e industria de las quejas, substrayendo de dicha esfera el servicio al público de la banca y crédito para constituir un nuevo monopolio es total incompatible con las decisiones políticas fundamentales tomadas por el Constituyente de 1917; el obstruir la devolución de las autorizaciones o mal llamadas concesiones expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en favor de las quejas para dar al público el servicio de banca y crédito, autorizaciones o mal llamadas concesiones que les fueron retiradas por el Decreto expropiatorio de bienes de 1º de septiembre de 1982, impugnado mediante el juicio de amparo número 322/82 del índice del Juzgado Segundo de Distrito del Distrito Federal en Materia Administrativa; el coartar y hacer nugatoria la ejecución de la sentencia que se pronunciare en la audiencia constitucional del citado juicio de garantías, concediendo

a las quejas el amparo contra el retiro de las autorizaciones o mal llamadas concesiones a que se refiere el aludido Decreto de 1º de septiembre de 1982, impidiendo los efectos restitutorios de dicho fallo; la privación indebida de los derechos de las quejas emanados de sus autorizaciones o mal llamadas concesiones para prestar al público el servicio de banca y crédito y derivados también de las leyes hasta el 18 de noviembre de 1982, día en que entró en vigor la enmienda constitucional impugnada.

"GARANTIAS VIOLADAS: Las que consagran los artículos 1º, 5º, 13, 14, 16 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a las decisiones políticas -- fundamentales tomadas por el Constituyente el 5 de febrero de 1917."

"ANTECEDENTES"

En este capítulo se expuso que las sociedades anónimas -- quejas eran de nacionalidad mexicana, que actuaron conforme a las leyes; que se les otorgó autorización, bajo el impropio nombre de concesión para prestar al público el servicio mercantil de banca y crédito y que éstas eran "por su propia naturaleza intrasmisibles"; que el 12 de julio de 1982 el Presidente de la República las felicitó por su actuación patriótica y solidaria ante la crisis; que el día 1º de septiembre del mismo año se expidió un Decreto que ordenaba la expropiación de todos los bienes de las quejas y se les

retiraba a éstas la autorización que tenían, creándose en su lugar unas nuevas entidades de la Administración Pública Federal que continuarían prestando el servicio bancario; que el Presidente de la República ese mismo día lanzó graves cargos contra las sociedades quejasas y estableció tres fueros o privilegios a favor de la banca mixta, el Banco Obrero y del Citibank, eximiéndolos de la expropiación y del retiro de la autorización bancaria; que obtuvieron empréstitos por valor de más de diez mil millones de dólares en los mercados internacionales, cuyos recursos destinaron a su vez en su mayor parte para financiar al Gobierno Federal y a las empresas paraestatales y aproximadamente otra cantidad igual fue entregada por los bancos privados al Banco de México, cantidad que se obtuvo de los depósitos de dólares hechos por los particulares en dichos bancos; al día 2 de septiembre de 1982, los señores Carlos Ábedrop Dávila, Agustín Legorreta, Manuel Espinosa Yglesias y Rolando Vega entrevistaron al Presidente de la República para comunicarle que las sociedades quejasas no opondrían resistencia a que el Gobierno Federal tomara posesión de los bienes de dichas sociedades, no por estar de acuerdo con tal medida sino sólo para no causar al país daños irreparables; pero que consideraban que eran inexactos los mencionados cargos, por lo que harían valer los recursos legales, a lo cual contestó el Presidente de la República -- que no sólo tenían derecho a intentar dichos recursos, sino que estaban obligados a hacerlo, pero que no abrigaran la me

nor esperanza de que se devolvieran a las sociedades quejas las autorizaciones para prestar el servicio bancario, porque aunque pudieran encontrarse fallas al Decreto de referencia, el propio Presidente estaba dispuesto a llegar inclusive a la reforma de la Constitución, para que nunca pudieran devolverse tales autorizaciones a las sociedades quejas; que hasta el segundo Decreto de 6 de septiembre se identificaron a las sociedades afectadas por sus nombres; que se tomó posesión de las oficinas; que una semana después el Presidente de la República, sin estar facultado envió una iniciativa de "adición" al artículo 28 y a otros dos preceptos de la Constitución; esta fué turnada a la Cámara de Diputados quien la aprobó en un solo día, pasando después al Senado quien hizo lo propio en menos de una semana y finalmente se recabó en menos de un mes - la puntual y unánime conformidad de las 31 legislaturas de los Estados, procediendo el Presidente de la República a promulgar el 17 de noviembre de 1982, la mencionada "adición"; - que toda vez que sufrieron grave violación de sus garantías constitucionales con la expedición de los susodichos Decretos de 12 y 6 de septiembre, promovieron en su contra juicio de amparo "que se encuentra en trámite" ante el Juzgado Segundo de Distrito del Distrito Federal en Materia Administrativa, - bajo el número 322/82-2 "y en virtud de que se ha materializado la reforma constitucional anunciada con el propósito de intimidarnos y nulificar cualesquiera defensas enderezadas contra el retiro y privación de las autorizaciones o mal llamadas concesiones... nos vemos en la necesidad de promover este

juicio de garantías contra actos del órgano revisor de la -
Constitución Federal y demás autoridades responsables, a fin
de preservar los derechos de las quejas..."

"CONCEPTOS DE VIOLACION

"En síntesis, pueden señalarse los siguientes:

"1) inaplicación de los artículos 1º a 29 de la Constitu-
ción, por no poder la reciente adición al artículo 28 Consti-
tucional, suspender o restringir las garantías individuales
por órganos diferentes o con sujeción a un procedimiento di-
ferente de los previstos en el segundo de dichos preceptos -
fundamentales.

"2) inobservancia de las formalidades y limitaciones que-
para la reforma o adición de la Carta Magna establecen los -
artículos 135 y 136 constitucionales;

"3) infracción de las garantías individuales de libertad-
de industria y de comercio, limitación rigurosa de los mono-
polios estatales, consagradas en los artículos 5º, antes 4º,
y 28 de la Constitución según fué expedido por el Constitu-
yente el 5 de febrero de 1917;

"4) violación de la garantía individual de igualdad ante
la ley que acoge el artículo 13 constitucional; y

"5) transgresión de las garantías individuales de legali-
dad y de necesaria fundamentación y motivación de los actos-
de autoridad competente que protegen, respectivamente, los -
artículos 14 y 16 constitucionales.

- I -

"Dispone el artículo 1º de la Constitución que las garantías individuales 'no podrán restringirse ni suspenderse -- sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece'...

"... las adiciones o reformas que conforme al artículo - 135 de la Constitución Federal pueden hacerse a ésta, de -- ninguna manera pueden consistir en la restricción o suspensión de las garantías individuales, porque para este específico asunto de suspensión o restricción de garantías individuales existe la norma especial o propia contenida en el artículo 29 de la Constitución, precepto que establece que solo en los 'casos' de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave -- peligro o conflicto, y bajo el cumplimiento de todas estas 'condiciones': que el Presidente de la República de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso -- de la Unión o en su caso de la Comisión permanente, puede -- tomar la medida de suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que fueran obstáculo para hacer -- frente, rápida y fácilmente, a la situación, pero en todo -- caso deberá hacerse por un tiempo limitado y por medio de -- prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

"Así las cosas, la reciente adición al artículo 28 Constitucional vulnera a la vez los mencionados artículos 1º y 29 de la Constitución de 1917, por cuanto que en esa adición --

reciente se restringen o más bien se hacen nulatorias las dos siguientes garantías:

"a) La garantía individual de libertad de industria y de comercio y limitación rigurosa de los monopolios estatales, que protegen los artículos 5º, antes 4º, y 28 de la misma Constitución... por cuanto que en la citada reforma se introduce el nuevo monopolio de Estado para la prestación del servicio bancario...

"b) La garantía individual de igualdad ante la ley y de prohibición de fueros o privilegios, protegida en el artículo 13 de la misma Constitución, por cuanto que el artículo 2º transitorio del decreto reformativo reclamado, configura una situación privilegiada en beneficio de las concretas entidades que nombra, a saber: el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, el Banco Correo, las sucursales en México de Bancos extranjeros (en realidad sólo hay el Citibank), y las Organizaciones Auxiliares de Crédito...

"Es también cabalmente en estos dos artículos 1º y 2º de la Constitución Federal, donde se encuentra uno de 'los principios que ella sanciona' y a que se refiere el artículo 136 de la misma Carta Magna, por cuanto que las decisiones fundamentales agrupadas en la llamada parte 'dogmática' de la Constitución, que se denominan garantías individuales, no pueden ser tocadas por el poder revisor de la Constitución previsto en el artículo 135, donde se trata sólo de adiciones o reformas a la Constitución que no alteren las decisiones fundamentales o 'principios que sanciona' el Constituyente originario de 1917.

- II -

"Hay dos normas de características diversas que para la adición o la reforma de la Constitución Federal establece la actual Carta Magna de 1917 en su artículo 135 y que han mantenido de manera constante nuestras constituciones federales a partir de la primera de 1824, a saber: una regla que atañe a la forma o procedimiento que ha de observarse para la reforma o adición de la Constitución, y otra norma que mira a la materia o alcance de la reforma o adición a la Constitución.

"En el presente caso, la pretendida adición al artículo 28 Constitucional que publicó el Diario Oficial de 17 de noviembre de 1982, infringe abierta y claramente una y otra de esas dos normas fundamentales, según se pone de manifiesto a continuación.

"PRIMERO.- De acuerdo a la Constitución de 1917 la actuación del Congreso de la Unión está sujeta a normas ordinarias y a normas especiales, en los términos siguientes:

"a) En materia de formación de leyes secundarias, la norma ordinaria es la que establece el artículo 71 que concede la facultad de iniciar leyes o Decretos al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.

"Sin embargo, hay en esta materia normas especiales, como son, la que se otorga en la fracción III del artículo 73 para que una determinada fracción territorial de un Estado

solicite bajo ciertos requisitos que se le erija en un nuevo Estado; y precisamente la que contempla el artículo 135, que reserva la iniciativa de una reforma o adición a la Constitución exclusivamente al acuerdo que al respecto tome el Congreso de la Unión.

"En el presente caso, la iniciativa de reforma al artículo 28 Constitucional partió de la sola voluntad unilateral del Presidente de la República,...

"Esta regresiva usurpación de facultades por parte del -- Ejecutivo Federal porque tampoco en las anteriores constituciones federales le fueron concedidas esas atribuciones, solo tiene como antecedente en el pasado a las desaparecidas -- Constituciones centralistas de 1836 y de 1843...

"b) En cuanto al funcionamiento del Congreso de la Unión, la norma ordinaria la establece el artículo 72 para que sus resoluciones y sus acuerdos se aprueben primero en una de -- las dos Cámaras, la de Diputados o la de Senadores, y luego se pasen para lo mismo a la consideración de la otra Cámara, es decir, la norma ordinaria para el funcionamiento del Congreso en su actuación dividida en dos asambleas por separado.

"Sin embargo, existen también aquí varias reglas especiales, como la del artículo 69, cuando el Congreso de la Unión recibe el 1º de septiembre el informe del Presidente de la -- República; la de los artículos 84 y 85, cuando el Congreso -- designa a un presidente interino o a un presidente sustituto; la del artículo 87 cuando el Congreso recibe la protesta del Presidente de la República al tomar éste posesión de su-

cargo, y especialmente la del citado artículo 135, cuando el Congreso de la Unión acuerda una adición o reforma a la Constitución, y después somete la enmienda a la aprobación de -- las Legislaturas de los Estados. En todos estos casos el -- Congreso de la Unión actúa en asamblea única y solemne, y no sesiona dividido en dos Cámaras.

"... En el presente caso, la adición al artículo 28 de la Constitución no fué acordada por el Congreso de la Unión, reunido en asamblea única, sino dividido y en sesiones separadas y sucesivas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, puesto que primero dió su aprobación la Cámara de Diputados en un solo día a la improcedente iniciativa presidencial y luego en menos de una semana dió también su aprobación a tal iniciativa la Cámara de Senadores.

"... El órgano reformador resultó ser en este caso un órgano insólito y metaconstitucional integrado por el Presidente de la República, por la Cámara de Diputados, por la Cámara de Senadores y por las Legislaturas de los Estados, no obstante que el poder revisor de la Constitución es un órgano distinto que se integra exclusivamente con el Congreso General reunido en asamblea única y las Legislaturas de los Estados, sin injerencia alguna del Poder Ejecutivo...

"... Reunido el Congreso de la Unión en asamblea general con el propósito de reformar la Constitución, las reformas deben gestarse dentro del mismo Congreso, a cuyos miembros corresponde formular la iniciativa correspondiente. Tal iniciativa no puede provenir de ningún órgano o persona extraños

al Congreso para ser considerada por éste como materia susceptible de aprobación.

"Desde el inicio de nuestra Independencia la adopción -- del sistema bicamarista y la consiguiente actuación del Congreso en forma dividida en dos Cámaras por separado, fué -- para refrenar la omnipotencia del Congreso frente al Poder Ejecutivo...

"c) Por ofrecer materia relacionada en cierto aspecto -- con la reforma constitucional, viene al caso asomarse a la facultad de veto que permite al Presidente de la República devolver con observaciones a la Cámara de origen donde se aprobó, un proyecto de ley o de decreto, para que en ella -- sea discutido de nuevo y solo en caso de ser confirmado por las dos terceras partes de los votos, se turnará dicho proyecto a la otra Cámara revisora, requiriéndose entonces en ésta también la misma mayoría de votos, para que se convierta en ley o decreto el mencionado proyecto.

"Con todo, hay en esta materia igualmente sus excepciones, porque como observa Don Felipe Tena Ramírez (Derecho Constitucional Mexicano, 12a. Edición, Porrúa, México, 1973, pág. 260), 'la facultad de vetar no existe respecto a las resoluciones exclusiva de cada una de las Cámaras ni de las dos -- cuando se reúnen en asamblea única, ni de la Comisión Permanente', sin que por otro lado, exista en México el llamado 'veto de bolsillo' a que se refiere don Miguel de la Madrid Hurtado en su reciente obra (Elementos de Derecho Constitucional, México, 1982, fojas 278)...

"La supresión del veto presidencial en lo tocante a re--

formas o adiciones a la Constitución constituye la mayor -- evidencia de que absolutamente ninguna ingerencia puede arr-- garse el Presidente de la República para obtener la reforma de un precepto constitucional, como indebidamente lo hizo -- el Ejecutivo Federal en la adición al artículo 28 constitu-- cional.

"d) En cuanto a la promulgación y publicación de las le-- yes, la norma general se encuentra en el artículo 89, frac-- ción I, que faculta al Presidente de la República para pro-- mulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, pero expresamente se le niega esta facultad, cuando se trata de una reforma o adición a la Constitución, ya que en el multi-- citado artículo 135, claramente se ordena que sea precisamen-- te el Congreso de la Unión y no el Presidente de la Repúbli-- ca, el que se encargue de hacer 'la declaración de haber si-- do aprobadas las adiciones o reformas'.

"Ahora bien, en el presente caso el Presidente de la Re-- pública indebidamente promulgó o publicó en el Diario Ofi-- cial del día 17 de noviembre una supuesta adición al artícu-- lo 28 de la Constitución, para lo cual carecía de facultad-- des.

"e) Cuando el artículo 135 constitucional previene que el cómputo de los votos de las Legislaturas lo hará el Congreso de la Unión, o la Comisión Permanente en los recesos de aquél, no es para convertir al Congreso en mero buzón u-- oficialía de partes, ni en un amanuense de sumar y restar. Lo que implica dicha facultad y deber es algo mucho más se--

rio, delicado y profundo, en consonancia con la solemnidad del proceso reformador y la trascendencia misma de la enmienda constitucional. En efecto, el ejercicio de esta competencia lleva implícita la realización de una labor previa de -- análisis de constancias documentales y acopio de información indispensable que sirvan de apoyo al juicio valorativo de -- que los votos de las Legislaturas son indubitables, eficaces y en número suficiente, por haberse producido de acuerdo con las normas que rigen el funcionamiento de cada Congreso local...

"Pues bien, el Congreso de la Unión responsable, como --- cuerpo unitario y en asamblea especial, no ejercitó cabalmente su competencia, que implica la justipreciación de antecedentes y elementos de corroboración, como paso previo a la formulación del juicio valoratorio acerca de la autenticidad, regularidad, eficacia y número de los votos, sino que omitió totalmente la mencionada labor previa de análisis de constancias documentales y la justipreciación de tales elementos de corroboración, y se contentó con hacer, por conducto de alguna de sus Cámaras, una suma aritmética de oficios o telegramas de las Legislaturas, que resultan ayunos de respaldo y justificación... su proceder resulta viciado y violatorio de garantías, toda vez que interpretó y aplicó inexactamente el precepto constitucional citado y su acto carece de la adecuada motivación y corroboración.

"f) Los actos reclamados de las HH. Legislaturas responsables también trasgreden las garantías de los artículos 14

y 16 constitucionales, porque no acompañaron a los oficios o comunicados que dirigieron a las Cámaras del H. Congreso de la Unión las constancias necesarias para justificar y demostrar la autenticidad, regularidad y certeza del voto que aseguran que emitieron aprobando la adición de un quin to párrafo al artículo 28 constitucional. En efecto, debieron remitir copia certificada de las convocatorias si se trata de periodo extraordinario de sesiones, o del acta -- que declara inaugurado el período regular de sesiones; el acta de la sesión donde se discutió y aprobó la enmienda de la Constitución Federal, con indicación del número de diputados presentes y el sentido de la votación; el acta de la elección del Presidente y Secretarios de la Legislatura; los Periódicos Oficiales en que se publicaron los -- respectivos decretos, etc.; omisiones todas éstas que permiten calificar los votos en cuestión, como actos sin fundamento legal y sin adecuada y real motivación, por lo que son violatorios de garantías y constitucionalmente inválidos.

"... Como el artículo 135 de nuestra Constitución Federal de 1917 sigue uno de los caminos trazados en el artículo V de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, resulta útil traer a colación la manera como el Congreso General de dicha Nación y su Corte Suprema han interpretado y aplicado dicha disposición, a falta de precedentes en nuestro País. En el caso Hollingsworth Vs. -- Virginia la Corte Suprema estatuyó que no era necesario ni

se requería el consentimiento del Presidente ni para una enmienda constitucional, la cual no es susceptible de veto, y que la fórmula seguida por el Congreso General de los Estados Unidos de Norteamérica era correcta y conforme a la Constitución. Dicha fórmula reza así: 'El Senado y la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, reunidos en Congreso, con asistencia de dos tercios de ambas Cámaras, -- acuerdan: que se proponga a las Legislaturas de los diversos Estados el siguiente artículo, como enmienda a la Constitución de los Estados Unidos; la cual, una vez ratificada por las tres cuartas partes de dichas Legislaturas, será válida como parte de dicha Constitución'.-- 'Cuando el Departamento de Estado reciba comunicación oficial de haber sido adoptada una enmienda propuesta a la Constitución de los Estados Unidos, según las prescripciones de la Constitución, el Secretario de Estado dispondrá inmediatamente que se publique en -- los periódicos autorizados para promulgar las leyes...' (datos tomados del artículo 'Veto Presidencial y Enmiendas Constitucionales' del Lic. Rodolfo Batiza B., publicado en la página 305 y siguientes del número 3 de la Revista Mexicana de Derecho Público, México, 1947).

"Nuestro tratadista de Derecho Constitucional, Don José - María del Castillo Velasco, afirma en su obra que 'el Poder Ejecutivo no tiene ingerencia en la discusión de las adiciones y reformas, ni le está concedido el derecho de concurrir a su examen con su opinión ni sus observaciones. Al Poder - Legislativo, ejercido por el Congreso de la Unión y las Legis

laturas de los Estados, es a quienes exclusivamente corresponde hacer las adiciones y reformas'. (Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano, México, 1871, páginas 252 y siguientes).

"En la especie no ha sucedido así, puesto que no ha habido una asamblea solemne y formal del Congreso de la Unión en donde se proponga el acuerdo de adicionar un párrafo quinto al artículo 28 constitucional, ni ha habido votación de los individuos presentes en esa asamblea especial y solmene, cuyas dos terceras partes acuerden semejante adición; ni el -- Congreso de la Unión, como único organismo competente, ha re mitido el acuerdo que hubiere tomado para la reforma de la - Constitución, a las Legislaturas de los Estados; ni tampoco existe asamblea especial y solemne del Congreso de la Unión que haya hecho el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobada la adición.

"... Todo lo acabado de decir permite sostener la conclusión de que la adición constitucional impugnada se llevó a - cabo con violación flagrante de la solemnidad y de los requi sitos formales que establece el artículo 135 constitucional, por lo que los actos reclamados resultan violatorios de las - garantías de los artículos 12, 14 y 16 constitucionales, por haberse realizado con transgresión de la misma Carta Suprema, por emanar de autoridades sin competencia aislada para lle-- var a cabo tales actos, y porque no están correctamente fundados ni motivados de manera adecuada y real.

"SEGUNDO.-- Para la mejor inteligencia de las cuestiones -

planteadas en esta demanda de garantías expondremos enseguida algunas consideraciones doctrinarias e invocaremos las enseñanzas de varios tratadistas de Derecho Constitucional.

"El hecho de la creación del gobierno y su consecuente -- funcionamiento, no significa que los miembros de la colectividad se despojen del derecho de imponer su voluntad y decidir su destino, ya que solamente han depositado el ejercicio del mando en sus representantes, ante la inconveniencia y la imposibilidad de ejercitarla directamente; por tanto, el grupo de representantes no puede tener la plenitud de este ejercicio, puesto que la colectividad les ha confiado tan sólo la porción necesaria para mantener la coherencia y dirección -- del Estado; de ahí se desprende que los delegados no pueden traspasar los límites del poder que les ha sido conferido.

"... La titularidad del poder Constituyente descansa en la autoafirmación del pueblo como un todo...

"... Ahora bien, entre las características del poder Constituyente podemos destacar las siguientes:

"a) El poder Constituyente es unitario e indivisible, -- sólo es idéntico a sí mismo.

"En efecto, el Constituyente originario no es un poder más, coordinado con otros, sino uno autárquico que se completa y agota en sí mismo, que se integra con el propósito específico de instituir los órganos del Estado, la distribución de -- competencias, las garantías de los derechos del hombre y las decisiones políticas fundamentales, hecho lo cual desaparece y sólo sobreviven las autoridades constituidas. Si hay un --

derecho que básicamente nace de la soberanía del pueblo ese derecho es la autodeterminación constitucional.

"Desde el punto de vista ontológico y en razón de los -- principios lógicos de identidad y del **tercero** excluido, el Poder Constituyente originario no es susceptible de graduación ni de transformación, en virtud de su cualidad de ser unitario y de completarse y agotarse a sí mismo, al igual -- que la paternidad del padre o la maternidad de la madre tam poco son susceptibles de graduación ni de transformación.

"b) El poder Constituyente no está vinculado a formas -- jurídicas ni procedimientos preexistentes, actúa en estado de naturaleza.

"Al respecto, conviene puntualizar que para el ejercicio del Constituyente originario no puede hallarse proscrito pro cedimiento alguno, y mucho menos encuentra límites para las decisiones políticas, pues asume y fija la voluntad política de la colectividad nacional.

"Aún más, el poder Constituyente originario desborda el orden jurídico preexistente y se ubica en un campo suprajurídico, ya que no encuentra su origen y justificación en -- una legitimidad jurídica anterior; invoca valores diversos.

"c) Del poder Constituyente originario derivan todas las facultades y competencias constituidas; el poder Constituyente originario es el que crea y distribuye las competencias y se manifiesta al fundar un nuevo orden de competencia y -- órganos estatales.

"d) El pueblo es el titular del poder Constituyente.

"En efecto, el pueblo manifiesta su poder Constituyente mediante la expresión de su voluntad de conjunto dirigida hacia una decisión sobre el modo y forma de existencia de la unidad política.

"... Dado que el objeto del Constituyente originario es la creación y organización del Estado, resulta que puede - estructurar al mismo como quiera, sin restricciones, con - una amplia y discrecional potestad para elegir el régimen - político, tan sólo tomando en consideración la ideología - dominante y la realidad social subyacente.

"... Resulta pertinente aclarar que la doctrina enfatiza al pueblo como titular del poder Constituyente, ésto es, que el titular del poder Constituyente no es alguien que - quiere o que se cree legitimado para esa función, sino el pueblo mismo que en ejercicio pleno de su soberanía toma - las decisiones políticas fundamentales a fin de estructu- - rar y conformar al Estado, de tal manera que 'si alguien - impusiera una Constitución contraria a la idiosincracia popular y contraria a las decisiones políticas del pueblo, - sería entonces una constitución ineficaz, pero sería además una Constitución ilegítima porque no tendría como base de sustento de su legitimidad, el poder Constituyente del pue - blo'. (Miguel de la Madrid Hurtado, Elementos de Derecho - Constitucional, México, 1982, pág. 253).

"... Examinado ya el origen y naturaleza del poder Constituyente originario, sólo resta examinar las características del órgano revisor de la constitución. En ambos casos,

el origen de los poderes es muy diverso; mientras que el primero nace como una expresión de la soberanía popular, convocada al efecto para darse una forma organizada de vida, a través de un sistema político y un ordenamiento jurídico, - la segunda potestad referida nace de la propia Constitución, y, por tanto, está comprendida en las normas constitucionales de competencia. Estas últimas caben y pertenecen a la categoría de las llamadas normas organizativas, ya que se refieren directamente a la formación de un poder y al ejercicio de una competencia estatal.

"Desde el punto de vista de la naturaleza de ambos poderes, el Constituyente originario es autárquico y supremo, y el segundo se encuentra en calidad de instituido y subordinado.

"... Ahora bien, el concepto de competencia funciona dentro de un orden normativo, y la existencia de este orden jurídico está implícito cuando se afirma que alguien tiene una competencia. El concepto de competencia funciona con una contracara de la incompetencia, ya que toda competencia deriva de una regla o conjunto de reglas que al conferir -- la competencia excluyen aquéllas para las que no se otorga competencia.

"En estas líneas del pensamiento, encontramos las características fundamentales que enrostran la naturaleza del -- verdadero poder Constituyente originario, en las cuales no encuadra el órgano de revisión. Entre los rasgos más salientes del primero, notamos la ilimitación del poder, toda

vez que no es un sujeto creado por el derecho, pues se ubica en un campo supranormativo. Mientras que el órgano revisor de la Constitución deriva su poder de una competencia expresa que le asigna el Constituyente, de tal suerte que las facultades de revisión otorgadas por éste último no pueden ser equiparadas al poder constituyente, porque se trata de una competencia dentro del marco de la Constitución dada, es decir, de una competencia instituida por la Asamblea Suprema que agotó su cometido y desaparición, y siendo así, el órgano constituido para adicionar y reformar no puede sobrepasar su estricto y limitado cometido sin alterar las decisiones fundamentales en que descansa, so pena de negarse y destruirse a sí mismo.

"Colocar el órgano revisor de la Constitución en una órbita incondicionada, sería crear un poder superior al pueblo mismo que manifestó su voluntad política a través del Congreso constituyente originario, y aherrojarla y enmudecerlo para siempre a través de una falsa idea de representación, incompatible con el artículo 39 de la Constitución Federal.

"... Por su parte, Siéyes sostiene que la Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente, afirmación que corresponde a la idea de imposibilitar que los poderes delegados puedan cambiar en algo las condiciones de su Delegación. Por otro lado, Linares Quintana estima que la obra del poder constituyente originario-

sólo puede ser válidamente modificada por el mismo poder -- constituyente, y no por otro de menor jerarquía que aquí.

"... Bajo este orden de ideas, resulta impropio llamar -- 'Constituyente permanente' al mero órgano revisor de la -- Constitución, pues el concepto es contradictorio consigo -- mismo, desde el momento en que sus términos se excluyen entre sí, pues no puede ser permanente lo que con fatalidad se consumió y desapareció, y no puede tener la esencia de poder constituyente un órgano creado por éste con competencia limitada y subordinada como todo órgano constituido, y no -- es válido ningún argumento que tienda a romper este principio lógico-jurídico que articula toda nuestra Constitución de 1917 en la pirámide Constituyente originario-autoridades constituidas.

"... TERCERO.-- En lo tocante a la materia o alcance de las reformas o adiciones de la Constitución, desde nuestra primera Constitución Federal de 1824 se fijaron límites al Poder revisor de la Constitución para que no pudiera tocar determinados preceptos fundamentales...

"... Solo en el periodo intermedio de las dos Constituciones centralistas de 1836 y de 1843 antes mencionadas, o sea de la llamada 'Constitución de las Siete Leyes' y de las 'Bases Orgánicas de la República Mexicana', se dejó irrestricta libertad para reformar tales Constituciones...

"Pero al restablecerse para siempre el régimen federal -- con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, se reimplan

tó también para siempre el viejo principio de 1824, gracias al luminoso y definitivo voto particular de Mariano Otero:

"... Declarar como lo hicieron las Bases Orgánicas, que toda la Constitución puede reformarse cualquier día, si es cosa sin peligro hablándose de una Constitución tan sólida como la de la Inglaterra, sería proclamar entre nosotros -- que el país debe permanecer eternamente inconstituído, que la mudanza de los primeros principios de la sociedad debe ser la materia de discusión y el trabajo constante de los mexicanos; y con este suuesto la paz es imposible...

"... Las dos posteriores Constituciones federales que siguieron, la de 1857 y la de 1917, fueron cada una de ellas la consumación y la expresión de sendas rebeliones armadas: el Plan de Ayutla gestó la Constitución de 1857 y el Plan de Guadalupe dió origen a la Constitución de 1917. Es ésta la razón histórica que explica por qué, en una y otra de ambas Constituciones, para reiterar la limitación de facultades que existía desde 1824 al Poder revisor de la Constitución, vedándole todo cambio a los principios fundamentales de ella, se haya hecho expresa referencia a una 'rebelión' o 'trastorno público', sin que esta referencia pueda significar que la intangibilidad de los principios fundamentales deba respetarse solo en el caso de una 'rebelión' o de un 'trastorno público', puesto que con mayor razón debe acatar se en épocas de tranquilidad y de paz.

"Al interpretar el significado y alcance de estas dos palabras empleadas por el artículo 136 de la Constitución Fe-

deral, expresa Don Felipe Tena Ramírez lo siguiente: 'aunque el precepto habla de rebelión, refiérese sin duda a revolución, en el sentido que hemos dado al término, puesto que alude al establecimiento de un gobierno contrario a los principios que ella sanciona; esto último equivale a la subversión violenta de los fundamentos constitucionales del Estado, que es en lo que consiste la revolución, y no simplemente a la rebelión contra los titulares del gobierno, sin tocar los principios de la Constitución' (Derecho Constitucional Mexicano, 12a. Edición, Porrúa, México, 1973, pág.75).

"Sólo así puede entenderse, bajo el elocuente rubro de 'Inviolabilidad de la Constitución' el siguiente artículo 136 de la Constitución de 1917, substancialmente idéntico al artículo 128 de la Constitución de 1857:

'De la Inviolabilidad de la Constitución'

'Art. 136.- Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta'.

"... Dentro del récord de devaluaciones del anterior régimen, sobresale sin duda como la más importante la que podría llamarse 'la devaluación del juicio de amparo', por cuanto que con la multicitada reforma al artículo 28 constitucional, lo que en realidad trató de obtener el Presidente de la República fué eludir por anticipado el cumplimiento de la sentencia de amparo que pudiera dictarse en el juicio de garantías interpuesto por las mismas quejas contra los Decretos presidenciales del 1º y 6 de septiembre de 1982 que les expropiaron todos sus bienes y les retiraron las respectivas autorizaciones para prestar el servicio bancario, y evitar de esta manera la responsabilidad que establece el artículo 208 de la Ley de Amparo para aquélla autoridad que insista en la repetición del acto reclamado o trate de eludir la sentencia de la autoridad federal, burlando así el juicio de amparo.

- III -

"Desde el punto de vista del Derecho Constitucional las decisiones fundamentales en la Carta Magna de 1917, se reducen a las siguientes: soberanía del pueblo (art. 39), sistema representativo federal (art. 40), derechos humanos y sus garantías (arts. 12, a 28 y 123), división de poderes - (arts. 32, 52, 27 fracción II y 130), control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades constituidas - mediante el juicio de amparo (arts. 103 y 107) e irreforma-

bilidad de las decisiones fundamentales (art.136).

"Entre estos principios o decisiones políticas fundamen-
tales que acogió la Asamblea Constituyente de Querétaro el
año de 1917 se encontraba el artículo 28 y su inseparable -
relación con el artículo 4º, hoy artículo 5º, de la Consti-
tución en vigor.

"En su mensaje de 1º de diciembre de 1916 para someter su
proyecto de Constitución ante el Constituyente de Querétaro,
declaró con firmeza Venustiano Carranza como Primer Jefe --
del Ejército Constitucionalista:

'La Constitución política de 1857 hizo la declaración de
que los derechos del hombre son la base y el objeto de to--
das las instituciones sociales; pero, con pocas excepciones
... sin temor de incurrir en exageración, puede decirse --
que a pesar de la Constitución mencionada, la libertad indi-
vidual quedó por completo a merced de los gobernantes...

'Con estas reformas al artículo 27, con la que se consul-
ta para el artículo 28 a fin de combatir eficazmente los mo-
nopolios y asegurar en todos los ramos de la actividad huma-
na la libre concurrencia, la que es indispensable para ase-
gurar la vida y el desarrollo de los pueblos... con todas -
estas reformas, repito, espera fundadamente el Gobierno de
mi cargo que las instituciones políticas del país responde-
rán satisfactoriamente de las necesidades sociales'.

"Al proponerse en el proyecto de referencia los términos
para el citado artículo 28, una comisión de Diputados Cons-
tituyentes encabezada por Francisco J. Mújica redactó el --

texto que en definitiva habría de aprobar, con insignificantes retoques, la Asamblea Constituyente en su sesión del día 17 de enero de 1917, después de las muy amplias deliberaciones de ese día y de los días 12 y 16 del mismo mes y año.

"Ahora bien, el texto en cuestión del citado artículo 28, se fundamentó por la mencionada comisión en un dictamen que pone de manifiesto la verdadera trascendencia de su contenido:

'La prohibición relativa a todo lo que significa monopolio; comprende que ésto es odioso en un país como el nuestro en el que debe dejarse el mayor campo de libertad posible -- al comercio y a la industria y, solamente como medida de orden y para garantizar debidamente los derechos tanto de las personas como de la Nación misma, se reserva a éste los relativos a la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía y a los autores y artistas el privilegio de reproducir sus obras por determinado tiempo...'

"Antes de transcribir el texto del artículo 28, tal como fué aprobado por el Constituyente de Querétaro de 1917, reviste suma importancia la decisiva intervención que tuvo el propio Diputado Francisco J. Mújica y que secundó el voto de la Asamblea al precisar que el banco de emisión no fuera 'un Banco de Estado' y aclarar que fuera solo un 'Banco controlado por el Estado', expresando al respecto que 'no se trata de un Banco Unico de Emisión controlado por el Gobierno' y - que 'el control de una empresa significa poseer la mitad mas una de las acciones que representan el capital efectivo'.

"... Ahora bien, haciendo a un lado las divagaciones semánticas y discusiones bizantinas sobre el significado aislado y el origen etimológico de las palabras, es evidente y conforme al sentido común, que no es lo mismo 'reformular' o 'adicionar' que 'contradecir' y alterar las decisiones fundamentales del Constituyente originario, ni tampoco puede confundirse con una 'reforma' o 'adición', lo que es en realidad una destrucción de la garantía de libre comercio e industria, que queda confinada a una área ridícula.

"Por otra parte, es indispensable destacar que el crédito es hoy día el elemento insustituible para la existencia y el desarrollo del comercio y de la industria, por lo que si ahora con la reciente adición al artículo 28 constitucional, el Gobierno Federal a través de un nuevo monopolio de Estado de la banca y del crédito va a ser el único que capte al ahorro del pueblo y con su producto sea también el único que conceda y distribuya ese crédito entre el comercio y la industria, no habrá ni podrá haber libertad de comercio y de industria y desaparecerá toda libre concurrencia, puesto que, como lo declaró con franqueza el Presidente José López Portillo el día de la Libertad de Prensa en este año de 1982, el Gobierno no puede ayudar a quien le censura o le pega, porque hacerlo sería un 'sodomasoquismo', lo que equivale a advertir que el Estado negará el crédito a aquellas empresas comerciales o industriales que discrepen de las decisiones oficiales o no se sometan a ellas en absoluto silencio, borrándose de esta manera cualquier vestigio

de libertad en el comercio y en la industria.

"... Así las cosas, la resolución que se dicte en este amparo, que por primera vez plantea en México ante la Justicia Federal la inconstitucionalidad de una pretendida reforma a la Constitución, será un verdadero parteaguas en nuestra historia constitucional.

"Al efecto, la cuestión medular que subyace en este juicio de garantías es definir si realmente existe en México un Estado de derecho, porque en realidad la Constitución de Querétaro en sus decisiones fundamentales sea un valladar infranqueable al poder limitado del Ejecutivo Federal, o si, por el contrario, en México solo existe una huaca ficción de Estado de derecho, porque la Constitución de Querétaro puede convertirse en un instrumento a la disposición del poder omnimodo del Ejecutivo Federal, para que éste pueda en todo momento cambiarla substancialmente a su arbitrio y hacer así que no sea ella la Suprema Ley de la República, sino la voluntad soberana y omnipotente del Presidente de la República, resucitando así, con un sólo cambio de nombres, la vigencia de este anacrónico precepto del 'Estatuto Provisional del Imperio Mexicano' expedido por Maximiliano de Habsburgo el 10 de abril de 1865:

'Art. 42.- El Emperador representa la Soberanía Nacional y... la ejerce en todos sus ramos, por sí o por medio de las autoridades y funcionarios públicos'.

"No otra cosa fué la reciente adición de un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución de 1917, porque primero

se cometió la violación a dicho precepto fundamental por la sola voluntad del Presidente de la República y luego, para tratar de convalidar el atropello, también el Presidente de la República obtuvo la reforma de ese mismo --- precepto constitucional, a fin de acomodar y someter la Carta Magna a su omnimoda y suprema voluntad, haciendo - con ello el peor y mas flagrante escarnio del Estado de derecho.

- IV -

"El artículo 13 constitucional garantiza la igualdad - de todos los gobernados ante la ley y, por tanto, prohíbe las leyes especiales y condena todos los fueros y privilegios, entendido este concepto en la forma que precisó el Diputado Constituyente Francisco J. Mújica en su intervención del 10 de enero de 1917 al discutirse dicho artículo constitucional: 'el fuero era algo que favorecía a las - castas, algo así como un privilegio en favor, en pro de - determinada institución'.

"En abierta contradicción y franca oposición con esta decisión fundamental de la Constitución de 1917, la re--- ciente reforma al artículo 28 constitucional es una ley - especial dictada en perjuicio de 54 instituciones de crédito privadas, identificadas por sus nombres en el Decreto Presidencial de 6 de septiembre de 1982, y que al mismo tiempo establece tres fueros o privilegios en materia-

bancaria para beneficio exclusivo de tres determinadas - clases de instituciones de crédito, identificadas también por sus nombres en el artículo 2º transitorio de la mencionada reforma al artículo 28 constitucional, a pesar de -- que tanto estas últimas instituciones como también aqué-- llas estaban actuando en la misma forma y bajo el mismo - régimen jurídico.

"... Semejante procedimiento francamente discriminatorio a base de dos pesas y dos medidas, desnaturaliza la - Constitución misma, al hacer que su texto deje de ser un Código de la legalidad y pase a ser un Código de la arbitrariedad, regido por el principio absolutista: 'sic volo, sic jubeo, sit pro ratione voluntas' (así lo quiero, así lo ordeno, sirva mi voluntad de única razón).

- V -

"La cadena de violaciones a los artículos 12, 5º, antes 42, 13, 28, 29, 135 y 136 de la Constitución que se han -- señalado en los cuatro apartados anteriores de este capítulo de 'conceptos de violación', ponen al descubierto -- los graves ultrajes que con la adición de referencia al -- artículo 28 constitucional, han cometido las autoridades-- responsables a la garantía individual de legalidad salvaguardada por el artículo 14 constitucional, y a la garantía individual de necesaria fundamentación y motivación - de los actos de autoridades competentes que protege el ar

tículo 16 constitucional.

"PROCEDENCIA DEL AMPARO"

"Tena Ramírez admite expresamente que 'una reforma a la Constitución se puede declarar inconstitucional' por violación del artículo 135 de la Carta Magna que instituye - para el efecto el órgano idóneo, y expresa que esta violación puede ser 'por haberse realizado por un órgano distinto a aquél o por haberse omitido las formalidades señaladas por dicho precepto', advirtiendo que en este caso - 'sería procedente enjuiciar la validez de la misma por medio del juicio de amparo, que es el medio de definir los casos de inconstitucionalidad' (Derecho Constitucional Mexicano, 12a. Edición, Porrúa, México, 1973, pág. 68). Esta posibilidad es sin duda mayor cuando, como en este caso, la reforma o adición a la Constitución contradice y se opone abiertamente a las decisiones políticas fundamentales del Constituyente originario.

"Por lo expuesto y fundado...

"México, D.F., a 14 de diciembre de 1982."

"... Por razón de turno, tocó conocer de la demanda anteriormente precisada al Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien la ad-

mitió, según acuerdo de quince de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, la registró con el número 410/82, solicitó de las autoridades señaladas como responsables los informes justificados a que se refiere el artículo - 149 de la Ley de Amparo, dio el aviso de inicio a la H.- Superioridad y la intervención que legalmente corresponde al Agente del Ministerio Público Federal adscrito al Juzgado, y señaló día y hora para la celebración de la - audiencia Constitucional, la que iba a tener lugar el 4 de febrero de 1983." (89)

EL RECURSO DE QUEJA

"Contra dicho auto admisorio de la demanda de garantías, el Secretario de Gobernación, por sí y en representación del Presidente de la República y de los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, interpusieron, con fecha 5 de enero de 1983, el recurso de queja, que fue turnado al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, registrándose con el número QA-4/83." (90)

(89) Polo Bernal, Efraín, "MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL", Ed. Porrúa, S.A., México 1985 p. 35.

(90) Ibidem.

El día 31 de enero de 1983, los miembros del citado Tribunal Colegiado: LIC. FERNANDO LANZ CARDENAS (Presidente), J. S. EDUARDO AGUILAR COTA, LUIS TIRADO LEDESMA (Magistrados) y VICTOR MANUEL ALCARAZ BRIONES (Secretario de acuerdos), suscribieron la resolución que bajo la ponencia del primero de ellos emitió dicha Autoridad Judicial, y en su parte conducente expresó lo siguiente:

"CONSIDERANDO

"... CUARTO.- Son esencialmente fundados los agravios que hacen valer las autoridades recurrentes en contra del auto del juez federal que admitió la demanda relativa, --- atentas las razones que se pasan a exponer.

"Establece el artículo 145 de la Ley de Amparo lo siguiente: 'El juez de Distrito examinará, ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado'.

"La parte quejosa, en la demanda de garantías, reclamó los actos que hizo consistir en ...

"Ahora bien, como en dicha demanda se reclaman en esencia, las adiciones al artículo 28 constitucional... con fundamento en lo dispuesto por el artículo 145 de la Ley de Amparo, debió desecharse aquélla, por ser notoriamente improcedente, en términos de lo establecido por la fracción XVIII del artículo 73 de la ley de la materia, en relación con los artículos 14 de la propia ley y 103 y 107 de la --- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En efecto, cabe precisar que los supuestos de procedencia del juicio de garantías se encuentran limitativamente señalados en los artículos 103 de la Constitución Federal y 12 de la Ley de Amparo, reglamentaria del precepto citado en primer lugar y del artículo 107 de la propia Carta Magna; así mismo, debe decirse que el procedimiento y las bases a que se sujeta el juicio constitucional están previstos en el último de los mencionados preceptos.

"Dispone el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que: 'Los tribunales de la Federación resolverán 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, y III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.'

"A su vez, el artículo 12 de la Ley de Amparo, establece: 'El juicio de amparo tiene por objeto 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'.

"Debe decirse que el caso concreto no queda comprendido en ninguno de los supuestos de procedencia del juicio de amparo a que se refieren los preceptos antes transcritos.

"Se afirma lo anterior, dado que el caso de que se trata no encuadra ni en la fracción II, ni tampoco en la fracción III, de los artículos 103 de la Constitución Federal y 12 de la Ley de Amparo, porque no se aduce por la parte -- quejosa en la demanda de amparo invasión alguna de soberanías entre la Federación y los Estados.

"Tampoco queda comprendido el caso que se estudia en la fracción I de los mismos artículos 103 de la Carta Magna -- y 12 de la ley invocada, en virtud de que para que el juicio fuera procedente en los términos de la fracción mencionada, sería preciso que el concepto 'leyes' a que se refieren tales disposiciones comprendiese a la Constitución General de la República, lo que es inaceptable, según ense-- guida se verá.

"Efectivamente el juicio de amparo constituye un medio de defensa, el más eficaz, de nuestra Constitución Política, por lo cual resulta absurdo y contra toda lógica jurídica que se pretenda utilizar ese medio de defensa para -- impugnar, y en su caso destruir, la Constitución, de la -- cual forma parte la adición señalada como acto reclamado.

"Cabe precisar que les asiste la razón a las recurrentes en cuanto aducen que 'Constitución' y 'ley', son conceptos que no deben confundirse, pues mientras la Constitución es un conjunto de normas supremas que rigen la organización y funcionamiento de los poderes públicos y sus relaciones de orden social, la ley consiste en el conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la propia Cong

titución.

"Igualmente, 'Constitución' y 'ley' se diferencian por su jerarquía, por su proceso de elaboración y por su contenido. En cuanto a su jerarquía, es incuestionable que prevalece la norma constitucional respecto de la ordinaria, cuando ésta se encuentra en controversia con aquélla; en lo que atañe a su proceso de elaboración, la Constitución emana del Poder Constituyente y únicamente puede ser reformada o adicionada por el poder revisor, también llamado Constituyente Permanente, en tanto que la ley proviene de los poderes constituidos y, por lo que se refiere a su contenido, la Constitución establece originalmente los aspectos mencionados, en tanto que la ley desarrolla los preceptos constitucionales sin poder alternarlos.

"De lo anterior resulta que, como ya se dijo, 'Constitución' y 'ley' son términos que en forma alguna deben confundirse para llegar a concluir que el juicio de garantías pudiera intentarse, por igual contra una y contra otra.

"En tales condiciones, como en el concepto 'leyes' a que aluden los artículos 103 de la Constitución Federal y 12 de la Ley de Amparo, ambos en su fracción I, no se comprende el de 'Constitución'. Este Tribunal concluye que es incuestionable que la demanda de amparo de que se trata en la cual se reclaman adiciones al artículo 28 constitucional, tildándolas de inconstitucionales, debió desecharse, por ser notoriamente improcedente, con fundamento en-

lo establecido por el artículo 145 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 73, fracción XVIII y 12 de la misma Ley y 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"No obsta a lo anteriormente considerado, la circunstancia de que en la demanda de garantías se impugnen también, vicios que se dicen cometidos durante el proceso de formación de la reforma constitucional reclamada. Esto es así, porque admitir la procedencia del juicio por la razón indicada implicaría, necesariamente, la posibilidad de destruir la reforma constitucional con que culminó el procedimiento de su formación, lo cual es inadmisibles, según ya se dijo.

"Cabe agregar que en cualquier supuesto de notoria improcedencia del amparo contra el acto o la resolución con que culmina un procedimiento, no existe la posibilidad legal de examinar la constitucionalidad de los actos que tienen lugar durante la secuela de ese procedimiento.

"En consecuencia, al resultar esencialmente fundados los agravios que hicieron valer las autoridades recurrentes, procede revocar el auto recurrido y desechar por notoriamente improcedente, la demanda de garantías que dió origen al juicio de amparo número 410/82.

"Por los razonamientos antes expresados, este Tribunal no comparte las afirmaciones de los representantes de la parte quejosa, contenidos en su escrito de 27 de enero del presente año y debe agregarse que en el presente caso se está en presencia de un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que hacen valer expresamente las autoridades

recurrentes (fojas 15 de su escrito de queja), donde aducen que la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo amplía las causas de improcedencia.

"Por lo expuesto y fundado y con apoyo, además, en los artículos 98, 99 y demás relativos de la Ley de Amparo, se resuelve:

"PRIMERO: SE REVOCA el auto dictado el 15 de diciembre de 1982, por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el juicio de amparo número 410/82, promovido por BANCO DEL ATLANTICO, S.A. Y COAGRAVIADOS.

"SEGUNDO: Se desecha, por notoriamente improcedente, la demanda de garantías que dió origen al juicio de amparo antes citado.

"Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución al juez federal y, en su oportunidad, archívese el toca.

"Así, por unanimidad de votos de los señores Magistrados Presidente Fernando Lanz Cárdenas, J. S. Eduardo Aguilar - Cota y Luis Tirado Ledesma, lo resolvió el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, - siendo relator el primero de los nombrados.

"Firman los CC. Magistrados con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe." (rúbricas) (91)

(91) Copia de la sentencia proporcionada por el Lic. Ramón Sánchez Medal. También puede verse en el INFORME --- rendido a la SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION --- al terminar el año 1983, TERCERA PARTE, Tribunales ---

EL RECURSO DE REVISION

Ante la omnimoda sentencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito, los Licenciados RAMON SANCHEZ MEDAL y VICENTE AGUINACO ALEMAN elaboraron el siguiente recurso, que en sus partes más importantes dice:

"PROCEDENCIA DE LA REVISION:

o

"Ante todo, es de capital importancia precisar por un lado, la naturaleza de la queja que fué el medio de impugnación que hicieron vales las mencionadas autoridades responsables contra la actuación del Juez de Distrito, por haber emitido éste el auto admisorio de la demanda de garantías, y, por otra parte, el contenido mismo de la sentencia del Colegiado que ahora se recurre.

- I -

"Dos autorizados testimonios bastan para esclarecer la naturaleza de la queja en el juicio de amparo, y que provienen de sendos amparistas de reconocido prestigio, el uno --- don --- Luis Bazdrech- que durante muchos años desempeñara con gran probidad y limpieza el cargo de Magistrado de Circuito y de

Colegiados de circuito, pp., 30 a 35, y en el libro del Lic. Efraín Polo Bernal antes citado, pp., 35 a 37.

pues el de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y el otro -don Alfonso Noriega- que también durante largos años impartiera sus sabias enseñanzas de la materia en la Facultad de Derecho de la UNAM.

'Si la queja -dice Bazdrech- resulta procedente y funda da su resolución no debe contener en términos imperativos el acuerdo que deba substituir al que la motivó, sino que debe mandar que el Juzgado de Distrito o la autoridad responsable contra quien la queja fué planteada, deje sin efecto la resolución materia de la queja y provea otra en el sentido concreto determinado en el fallo de la queja, -pues el conocimiento del asunto continúa íntegramente ante el respectivo Juzgado de Distrito, que es quien debe proveer lo pertinente, y en cuanto a las autoridades responsables, deben ajustar su actuación al sentido del fallo de la queja'. (Luis Bazdrech, Curso Elemental del Juicio de Amparo, Guadalajara, Jalisco, 1971, Edición de la Universidad de Guadalajara, núm. 13. pág. 307).

'Es necesario -dice don Alfonso Noriega- hacer notar - que mediante la queja se reclama una conducta indebida de autoridad y, por ningún motivo, de pide que se enmiende o revoque una resolución judicial...'

'Así, pues, la queja es un medio de impugnación -no un verdadero recurso- de la conducta de una autoridad, que tiene como finalidad corregir dicha conducta y ajustarla a la ley, o bien a los términos de una ejecutoria dictada por un organismo jurisdiccional superior. En consecuen--

cia, sus efectos son de corrección y ajuste de una conducta y nunca de emisión o revocación de una resolución judicial!

'Para concluir, estima que la revisión y la queja se diferencian porque la primera es un verdadero recurso, un medio de impugnar una resolución jurisdiccional que causa gravamen -perjuicio- a una de las partes, debidamente legitimada, y la queja es -o debe ser- un simple medio de impugnación de la conducta de una autoridad que, por error, negligencia, y aún mala fe, no ejecuta en sus términos, la resolución de un superior jerárquico, o bien una disposición legal'. (Alfonso Noriega, Lecciones de Amparo, Editorial Porrúa, México 1975, págs. 783 y 784).

- II -

"... Así pues, esta sentencia (emitida por el Primer Tribunal Colegiado) no resolvió la queja en cuestión, en virtud de que sus mencionados puntos resolucivos no contienen la única declaratoria que podían hacer exclusivamente en el sentido de que eran o no fundados y procedentes los agravios hechos valer por las autoridades recurrentes, enjuiciando así la actuación o conducta del Juez de Distrito por haber admitido a trámite la demanda de garantías, y para el efecto específico de que con posterioridad fuera el propio Juez quien dictara en consecuencia el nuevo auto de desechamiento de la citada demanda de amparo.

"Por el contrario, la referida sentencia del Colegiado --

procedió en los citados puntos resolutivos a eludir el necesario 'reenvío' antes indicado que es esencial al recurso de queja, e hizo que el propio Colegiado se susbituyera al Juez de Distrito en el pronunciamiento de esos puntos resolutivos y acordara en ellos el desechamiento de la demanda de garantías, dando así lugar al supuesto genérico de la fracción I del artículo 83 de la Ley de Amparo:

'Procede el recurso de revisión:...

'I.- Contra las resoluciones que desechen o tengan por no interpuesta la demanda de amparo'.

"Acerca de esta fracción I es muy importante advertir el contraste de redacción con la fracción II del citado precepto, dado que en aquélla no se limita la procedencia del recurso de revisión a la resolución precisamente de un Juez de Distrito, en tanto que en la fracción II expresamente se señala que la resolución materia del recurso debe haberse pronunciado o por un Juez de Distrito o por el Superior del Tribunal responsable.

"Este contraste solo significa, por consiguiente, que procede el recurso de revisión contra el desechamiento de una demanda de garantías, aunque tal desechamiento no provenga de un Juez de Distrito, sino de un Tribunal Colegiado de Circuito como ocurre en el presente caso.

- III -

"Una vez demostrada la procedencia del recurso de revisión contra la citada sentencia del Colegiado, hay que deter

minar a quién compete la resolución de ese recurso.

"Desde luego, no puede reconocerse competencia para juzgar y decidir de tal recurso a otro Tribunal Colegiado, por tratarse de órganos jurisdiccionales del mismo grado, sino que debe recurrirse por fuerza al Superior jerárquico que en este caso lo es únicamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"A mayor abundamiento, cabe destacar que es competencia-exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y — nunca de los Tribunales Colegiados decir la última palabra sobre 'la interpretación directa de un precepto de la Constitución', como lo reconoce la fracción V del mismo artículo 83 de la Ley de Amparo en concordancia con la fracción — IX del artículo 107 de la Constitución Federal, precepto es te último que por sus términos escuetamente admite la procedencia del recurso de revisión en el caso de 'resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito', haciendo la salvedad de que tales resoluciones 'no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación'; pero tal disposición no limita la procedencia del recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a sólo casos de amparo directo sino que se extiende a cualquier resolución que, como en la especie, establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitu-

ción sino que lo que dispone es que, cuando se trate de resoluciones dictadas en materia de amparo directo por los -- Tribunales Colegiados de Circuito, podrá interponerse el recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando tales resoluciones contengan la interpretación directa de -- un precepto de la Constitución.

"... Para llegar a conclusiones en esta cuestión (de que 'constitución' y 'ley' no son lo mismo según el Tribunal Colegiado) de competencia reservada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación es indispensable tener a la vista el texto de la fracción IX del artículo 107 constitucional que a la letra dice:

'Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncian los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

'La resolución del Tribunal Colegiado de Circuito no será recurrible cuando se funde en la jurisprudencia que haya establecido la Suprema Corte de Justicia sobre la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución'.

"La anterior disposición solo significa y reconoce la -- existencia del principio general de que la Corte es el su--

premo intérprete de la Constitución y que, por tanto, exclusivamente a ella y no a los Tribunales Colegiados de Circuito compete decir la última palabra sobre la interpretación directa de un artículo de la Constitución, competencia que corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con arreglo al artículo 11, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación por tratarse evidentemente de un asunto cuyo conocimiento no corresponde a las Salas de la misma Suprema Corte.

"... IMPORTANCIA DE ESTA REVISION

"La enorme trascendencia nacional e histórica del primer amparo que se promueve en México contra el aniquilamiento de garantías individuales que lleva a cabo el Organismo Revisor de la Constitución, no puede ni debe consentir ese Alto Tribunal que se minimice y se convierta en una bizantina discusión terminológica, ni tampoco que se eluda de plano su resolución por medio de otro 'carpetazo' o negativa de entrada a estudiar el fondo de las cuestiones planteadas.

"El máximo prestigio que debe tener en nuestras instituciones la Suprema Corte de Justicia de la Nación está en juego, porque de ella depende ahora que prevalezca o no para siempre la absurda y única interpretación directa que se ha dado hasta hoy día del artículo 103 constitucional en el sentido de que el juicio de amparo solo cabe contra los actos de legislador ordinario, pero no contra los actos del

Organo Revisor de la Constitución, en atención a que puede éste suprimir alguna o algunas de las garantías individuales, borrar la división de poderes y hasta eliminar el control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades.

"El acuerdo inicial y el fallo último que se dicten en esta revisión no quedarán sepultados en el archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; habrán de ser recogidos por la Historia para enjuiciar la decisión de sus autores porque no puede pasar inadvertido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conserve o renuncie al título legítimo de 'supremo intérprete de la Constitución' que hace un siglo reconociera en ella al insigne Vallarta.

" A G R A V I O S

"La interpretación directa del artículo 103 de la Constitución que en los párrafos antes transcritos sustenta la sentencia recurrida, es contraria a la letra y al espíritu de tal precepto, al igual que a los principios generales de derecho, con la violación consiguiente tanto de la garantía individual de legalidad consagrada en el artículo 14 constitucional como también de la garantía de la necesaria motivación y fundamentación de los actos de autoridad competente que exige el artículo 16 constitucional.

"En efecto, la fracción I del citado artículo 103 de la Constitución de 1917 atribuye a los tribunales de la Fede-

ración la competencia para resolver toda controversia que - se suscite por 'leyes' que violen las garantías individua-- les, sin distinguir si esas leyes son leyes constituciona-- les, fundamentales, primarias, reglamentarias, orgánicas, - secundarias o de cualquier otra índole, por lo que es apli-- cable el principio general de derecho de que donde la ley - no distingue, no procede hacer distinción alguna.

"Es más, la propia Constitución de 1917 cuando habla de-- sí misma, se auto-designa 'ley fundamental', en su artículo 40, y 'Ley Suprema' en su artículo 133.

"Por otra parte, de acuerdo con la ciencia del derecho - las normas jurídicas pueden clasificarse a la luz de muy di-- ferentes criterios, de suerte que no es de aceptarse la pre-- tensión de la sentencia recurrida en el sentido de que la - única clasificación digna de tomarse en cuenta es la que -- atiende a la relación de jerarquía entre las normas jurídi-- cas, toda vez que aún bajo este aspecto especial, una ley - no deja de ser ley porque se llama ley fundamental, consti-- tucional, primaria o secundaria.

"Siguiendo las enseñanzas del maestro Don Gabino Fraga -- (Derecho Administrativo, Porrúa, 1968, pág. 43 y siguientes), podemos afirmar que la Constitución de 1917 crea tres órga-- nos legislativos: el órgano reformador de la Constitución y los poderes legislativos ordinarios de la Federación de los-- Estados. El primero expide las leyes que adicionan o reform-- man la Carta Fundamental, el segundo y los terceros emiten - las leyes ordinarias en sus respectivas esferas de competen--

cia. No cabe duda de que las reformas y adiciones que -- acuerda el Órgano reformador de la Constitución poseen las características de los actos-regla, es decir, generalidad, abstracción e impersonalidad, por lo que bien merece la calificación de leyes en sentido lato. Por tanto, los actos que resultan de la función del Órgano reformador son 'leyes' en sentido formal y material, como lo es ciertamente la reforma en cuestión que adicionó un párrafo 52 al artículo 28 de la constitución de Querétaro de 1917...

"De no ser fundadas las argumentaciones anteriores se habrían equivocado dos de los más grandes Ministros que -- últimamente ha tenido esa Suprema Corte, don Felipe de J. Tena, que hizo esculpir al pie del gran mural de Orozco en el edificio de ese Alto Tribunal la lapidaria frase de Cicerón: 'Supremae Legis servi sumus, ut liberi esse possimus', y don Felipe Tena Ramírez, al llamar 'Leyes Fundamentales de México' a su ya clásica obra...

"... México, D.F., a 7 de febrero de 1983." (92)

"... por auto de 21 de febrero de 1983, la Presidencia de la Suprema Corte (ocupada por el Lic. Jorge Iñarritu) -- declaró **imprescedente**, con apoyo en el artículo 90 de la --

(92) Tomado de una copia otorgada por el Lic. Ramón Sánchez Medal e impresa por el "BOLETÍN FINANCIERO Y MINERO DE MEXICO", sin número y fecha.

Ley de Amparo, y 13, fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al considerar, en lo substancial que: "... del examen de las disposiciones constitucionales que instituyen y regulan el juicio de amparo, así como de las que conforman la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos, se advierte, sin lugar a duda, que las -- resoluciones dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito son, por regla general, definitivas (artículo 107, -- fracciones VIII, in fine, y IX, de la Carta Magna y 85, --- fracción III, último párrafo, de la Ley de Amparo), y sólo, de manera excepcional, procede contra ellas el recurso de -- revisión, cuando se trata de sentencias dictadas en amparo -- directo y en las cuales se decide sobre la constitucionalidad de una ley o se establece la interpretación correcta de un precepto de la Constitución, siempre que esa decisión o interpretación no estén fundadas en la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte (artículo 107, fracción IX, de la Constitución y 83, fracción V, de la Ley de Amparo)..."

(93)

(93) Polo Bernal Efraín "MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL"
ép. cit. pp. 37 y 38.

EL RECURSO DE RECLAMACION

El día 12 de marzo de 1983, las agraviadas, a través de sus abogados, elaboraron el recurso de reclamación en contra del auto del C. Presidente de la Suprema Corte de Justicia de 21 de febrero del mismo año, antes descrito. En esencia el recurso expuso lo siguiente:

"AGRAVIOS...

- I -

"En la parte introductoria del auto recurrido de fecha 21 de febrero último, se asienta que hicimos valer recurso de revisión contra la resolución dictada con fecha 31 de enero próximo pasado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mediante la cual 'declaró procedente y fundado el recurso de queja, registrado con el número G.A.4/83'.

"Esta aseveración del C. Presidente de la Suprema Corte de Justicia no se apega a las constancias de autos, -- mas en ninguna parte de dicha resolución de 31 de enero el Tribunal Colegiado declaró procedente y fundado el recurso de queja. Basta una simple lectura de esta pieza procesal para percatarse de que ni en su parte considerativa ni en sus puntos dispositivos declara procedente y fundado el recurso de queja: se limita a declarar fundados los agravios de los recurrentes y a revocar el auto -

del Juez 'a quo' de fecha 15 de diciembre de 1982, y a desechar directa y expresamente la demanda de garantías como -- 'notoriamente improcedente'.

"Acerca de este mismo tema, el auto recurrido sostiene -- que se trata de 'un supuesto error de forma, sin trascendencia jurídica'; pero esta consideración, aparte de inexacta, es legalmente insostenible, como en seguida se demuestra.

"En primer término, es de advertir que no se trata de un error conjetural o supuesto, sino de un error real e indubitable, desde el momento en que el Tribunal Colegiado de referencia no declaró procedente ni fundado recurso alguno de -- queja, sino que se substituyó al Juez de Distrito y de propio imperio revocó el auto de 15 de diciembre de 1982 y desechó -- directa y expresamente la demanda de amparo por causa de improcedencia notoria. En consecuencia, no estamos frente a -- un error suguesto, sino de un error concreto y real que revela un desconocimiento imperdonable en los funcionarios que -- integran dicho Tribunal.

"En segundo lugar este error no es de mera forma, sino -- conceptual y substancial, que sí tiene trascendencia jurídica, desde el momento en que es la base conceptual del Tribunal Colegiado para resolver el 31 de enero último un recurso no interpuesto, pues si se hubiera apegado a la técnica del recurso de queja hubiera examinado si se reunían los requisitos de notoriedad e indubitabilidad de la improcedencia que exige el artículo 145 de la Ley de Amparo, y después simplemente declarar que la queja era fundada, sin agregar nada --

más, y entonces ya no estaríamos en presencia de una resolución que desecha la demanda de amparo, a que se refiere el artículo 39, fracción I, de la Ley de Amparo, puesto -- que sería al Juez de Distrito a quien competía desecharla en obediencia a una resolución de queja, y en esta situación hipotética, que en el caso no ocurrió, era obvio que ya no cabría ningún recurso; pero como las cosas no sucedieron así, sino que incurriendo el Tribunal Colegiado en un evidente y real error de forma y de substancia, procedió el mismo a pronunciar una inusitada resolución que desechó directa y expresamente la demanda de amparo, colocándose automáticamente en la hipótesis que configura la citada -- fracción I del artículo 83 de la Ley de Amparo. Todo lo expuesto evidencia, contrariamente a lo sostenido en el auto de 21 de febrero, que el error no sólo era de forma sino también de concepto y substancia, y que sí tuvo trascendencia jurídica.

- II -

"En el referido auto de 21 de febrero último se sostiene que 'las resoluciones dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito son, por regla general, definitivas (artículo 107, fracciones VIII, in fine, y IX de la Carta Magna y 85, fracción III, último párrafo, de la Ley de Amparo'.

"Este pretendido postulado tampoco es cierto, porque no

existe tal regla general en la Constitución, y solo contiene ésta la regla especial de que las sentencias de los Tribunales Colegiados sólo son inatacables cuando resuelven el recurso de revisión hecho valer contra las sentencias de los Jueces de Distrito, o cuando resuelven un amparo directo, de acuerdo con la literalidad de las fracciones VIII y IX del artículo 107 constitucional y con la salvedad prevista en esta última fracción.

"Como se advierte, esta fracción VIII no comprende otras situaciones ni tiene más alcance que el recurso de revisión contra las sentencias de los Jueces de Distrito, con la expresa limitante de que las sentencias pronunciadas en grado de revisión por los Tribunales Colegiados de Circuito no admitirán recurso alguno. Por consiguiente, las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito distintas a las pronunciadas en grado de revisión contra las sentencias de los Jueces de Distrito, sí pueden admitir impugnación mediante recurso al superior jerárquico, siempre que la ley lo establezca, ya que la Constitución Federal no lo prohíbe.

"Las sentencias que en materia de amparo directo dicten los Tribunales Colegiados de Circuito, tampoco admiten recurso alguno, salvo el caso que prevé la fracción IX del artículo 107 constitucional, a saber: cuando deciden sobre la inconstitucionalidad de una ley o establecen la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

"... Deslindada así la cuestión de la impugnabilidad de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito,

resulta que la interpretación que de las fracciones VIII y IX del artículo 107 constitucional se hace en el auto de 21 de febrero pasado, ni siquiera se ajusta a la letra de estos preceptos, más bien la distorsiona para sentar una inadmisibles regla general de inatacabilidad de todas las resoluciones que pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito.

"Tampoco se apega a la ley la determinación contenida en el auto de 21 de febrero último, de desechar de plano el recurso de revisión que hicimos valer, disque por no encontrarse instituido en disposición legal alguna y por ser notoriamente frívolo e improcedente.

"En efecto, es absolutamente inexacto que la revisión intentada no se encuentra instituida en la ley, pues en el mismo auto recurrido se reconoce que la fundamos en la fracción I del artículo 83 de la Ley de Amparo aunque no se acepta por el citado proveído este fundamento, esgrimiendo razones que más adelante rebatiremos. Por otro lado, ni la Ley de Amparo ni el Código Federal de Procedimientos Civiles, como supletorio, hablan de recursos notoriamente frívolos e improcedentes que deban desecharse de plano, por lo que esta clasificación y desechamiento no están apoyadas en ley.

"De ninguna manera tiene el carácter de 'incuestionable', como sin razón aduce el fallo recurrido, que el tema de la revisión a que alude la fracción I del artículo 83 de la Ley de Amparo se refiere 'unicamente a resoluciones dicta--

das por los Jueces de Distrito, la circunstancia de que el artículo 85 fracción I de propia Ley de Amparo asigne a -- los Tribunales Colegiado de Circuito la competencia para -- conocer del recurso de revisión contra los autos y resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito en los casos de la fracción I del artículo 83, sólo significa que la -- ley regula los casos en que el desechamiento de la demanda de amparo proviene de un Juez de Distrito, pero no excluye la procedencia del recurso de revisión contra las resoluciones que desechen la demanda de amparo por órgano jurisdiccional diferente al Juez de Distrito, de suerte que --- cuando un Tribunal Colegiado de Circuito real y positivamente dicta una resolución que desecha una demanda de amparo por improcedente, cabe contra esta determinación el recurso de revisión que prevé la fracción I del artículo 83, y la laguna de la ley se colma mediante una interpretación sistemática y docta de sus disposiciones, para no convertirlas en inútiles y en trampas para los gobernados, y como no hay otro superior jerárquico a los Tribunales Colegiados de Circuito que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta lógico que al H. Pleno de esta última correspondiera el conocimiento de ese recurso de revisión conforme al artículo 11, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"... el Tribunal Colegiado de Circuito no resolvió un -- recurso de queja, sino que emitió una resolución extraña a la substancia y efectos de este recurso, convirtiéndose --

así la resolución de 31 de enero del corriente año en una resolución simple y llana que desechó la demanda de amparo por causa de improcedencia notoria, con lo que automáticamente se configuró la hipótesis de procedencia del recurso de revisión previsto en la fracción I del artículo 83 de la Ley de Amparo.

- III -

"En materia de recursos contra las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito, la Constitución tiene en su artículo 107 solamente tres expresas disposiciones, dos en sentido prohibitivo y una de carácter permisivo, a saber:

1o.- Prohíbe el recurso contra las sentencias de los Colegiados que decidan una revisión en amparo indirecto -- (fracción VIII, in fine).

2o.- Prohíbe el recurso contra las resoluciones de los Colegiados en materia de amparo directo, pero con la salvedad que a continuación se indica (fracción IX).

3o.- Permite el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra la resolución de los Colegiados que decidan sobre la constitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un artículo de la Constitución, a menos que tal resolución esté fundada en la jurisprudencia establecida al respecto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (fracción IX), lo ---

cual significa que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y únicamente a ella corresponde decir la última palabra acerca de la interpretación directa de un artículo de la Constitución, bien sea cuando ella decide una revisión contra resoluciones de los Colegiados en materia de Amparo directo, o bien a través de cualesquiera otras resoluciones de ella que hayan establecido o establezcan jurisprudencia.

"Aunque a primera vista estas últimas resoluciones que establezcan jurisprudencia por la Suprema Corte, solamente podrían emanar de pronunciamientos en materia de amparo directo y nunca dentro de un amparo indirecto, ello no es así por estas tres razones que se complementan entre sí y se funden en una sola, a saber:

1a.- Cuando en un amparo administrativo es federal la autoridad responsable, como ocurra en el presente caso en que tienen este carácter el Presidente de la República y el Congreso de la Unión, el inciso e) de la fracción VIII del propio artículo 107 constitucional remite a lo que disponga al respecto la Ley de Amparo, de acuerdo con los términos siguientes:

'VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de Distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:...

'e) Cuando la autoridad responsable, en amparo administrativo sea federal, con las limitaciones que en materia de competencia establezca la ley'.

"Ahora bien, de acuerdo con este 'reenvío' la Ley de Amparo no establece limitaciones a que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que conozca del recurso de revisión en el caso de que sea federal la autoridad responsable en un amparo administrativo, sino que por el contrario confirma en ese caso concreto la competencia de ese Alto Tribunal Federal en el inciso e) de la fracción I de su artículo 84 que es del tenor siguiente:

'Art. 84.- Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:

'I.- Contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito, cuando...

'e) La autoridad responsable en amparo administrativo, sea federal, si se trata de asuntos... que revistan, a juicio de la Suprema Corte de Justicia, importancia trascendente para el interés nacional'.

"Al efecto, es evidente que la 'interpretación directa de un artículo de la Constitución' es un asunto que a todas luces reviste 'importancia trascendente para el interés nacional', y por ese motivo corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en tal caso de la revisión en un amparo indirecto y no tiene competencia para ello el Tribunal Colegiado de Circuito.

"Es consecuencia, también en un amparo indirecto, por la vía de la revisión ante ella, solo a la Suprema Corte es tá reservado decidir sobre 'la interpretación directa de -

un artículo de la Constitución', por tratarse de un asunto que reviste 'importancia trascendente para el interés nacional', cuando se trata de un amparo administrativo en que es federal la autoridad responsable.

"2a.- El artículo 107 constitucional no prohíbe el recurso ante la Suprema Corte contra resoluciones de los Tribunales Colegiados que decidan un recurso de queja en un amparo indirecto, puesto que las dos mencionadas prohibiciones se refieren a resoluciones de los Colegiados en materia de amparo directo (fracción IX) y a sentencias de revisión en amparo indirectos (fracción VIII in fine), sin aludir para nada en estos últimos amparos a las sentencias que resuelvan una queja, que es el caso que se contempla en el presente negocio.

"3a.- Una vez demostrado que también en casos de amparo indirecto cabe el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, y que asimismo contra sentencias de los Tribunales Colegiados que resuelven una queja no está prohibido el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, queda una tercera y última cuestión por esclarecer en el presente caso: ¿en qué precepto positivo se establece el recurso de revisión contra una sentencia de Tribunal Colegiado que ha resuelto una queja?

"La respuesta positiva e inequívoca nos la ofrece así - la fracción I del artículo 83 de la Ley de Amparo:

Art. 83.- Procede el recurso de revisión:

I.- Contra resoluciones que desechen o tengan por no

interpuesta la demanda de amparo'.

"... no se limita la procedencia del recurso de revisión exclusivamente a las resoluciones emanadas de un Juez de -- Distrito, por lo que también quedan incluidas las resoluciones de otras autoridades con tal de que en esas resoluciones se deseche una demanda de amparo...

"... es el artículo 85, fracción I, de la Ley de Amparo el que si bien concede competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de la revisión 'contra resoluciones que desechen o tengan por no interpuesta la demanda de amparo', no establece, por el contrario, que solamente a dichos Tribunales Colegiados corresponde conocer de esa clase de - revisiones. 'Afirmatio unius, non est negatio alterius', - la afirmación de una cosa no es la negación de otra, reza - un viejo principio de lógica.

"... Por otra parte, es oportuno destacar que lo que dió motivo en el presente caso, a la revisión interpuesta ante esa H. Suprema Corte (y no ante otro Tribunal Colegiado) -- con nuestro referido escrito de 7 del pasado febrero en contra de la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito, no fué una resolución del Juez Cuarto de Distrito prevista en la fracción I del citado artículo 83, o sea un auto de dicho Juez que hubiera desechado una demanda de garantías, si no que lo fué una resolución diferente del propio Juez Cuarto de Distrito, o sea la prevista en la fracción I del artículo 95 de la Ley de Amparo que se refiere a la admisión de

demandas de garantías 'notoriamente improcedentes'. Por consiguiente, también por este capítulo es insostenible la arbitraria limitación del significado y alcance de la fracción I del artículo 83, a través de su referencia a la fracción I del artículo 85 de la Ley de Amparo.

"Quiere la Constitución, como lo reconoce su artículo-14, que los tribunales y con mayor razón esa H. Suprema Corte, en las resoluciones que pronuncien no se apliquen las leyes como cataplasmas o estampillas, sino a través de su 'interpretación jurídica' y no por medio de una interpretación letrista, porque como lo repetía a menudo el entonces Magistrado que tanto enalteció en el pasado al mismo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de esta capital y hoy dignísimo Ministro de esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, don Guillermo Guzmán Orosco, no deben los tribunales convertir las leyes en -- verdaderos laberintos para enredar y confundir a los particulares y denegarles justicia, sino que deben convencerse de que su misión consiste precisamente en servirse de las leyes para administrar justicia a los gobernados. -- También aquí cabe observar el antiguo principio romano: -- 'favorabilia amplianda, odiosa restringenda', (debe ampliarse lo favorable, y lo odioso restringirse).

el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por estos motivos: a) porque hubo en la especie desechamiento directo y expreso de una demanda de garantías 'notoriamente improcedente' y que dictó el Tribunal Colegiado de Circuito, realizándose así la hipótesis genérica del artículo 83, fracción I, de la Ley de Amparo; b) porque tal desechamiento directo y expreso de una demanda de amparo -- emanó de un recurso de queja y no de un recurso de revisión, sin caerse por tanto en la prohibición de recurso a que alu de la fracción VIII, in fine, del artículo 107 constitucional; c) porque la mencionada sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito interpreta directamente el artículo 103 -- constitucional, aduciendo que la Constitución no es una ley y que una vez incorporada una reforma a la Constitución no es intocable, cualquiera que sea la gravedad y trascendencia de tal reforma; d) porque la interpretación directa de un artículo de la Constitución compete solo a la Suprema -- Corte de Justicia de la Unión, en virtud de que la fracción IX del artículo 107 otorga esa competencia solo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y es también la propia -- Suprema Corte de Justicia de la Nación el único superior en grado jerárquico de todos los Tribunales Colegiados de Circuito; y e) porque en un amparo administrativo en que son federales las autoridades responsables no establece limitación alguna la Ley de Amparo en el inciso e) de la fracción I de su artículo 84 a la competencia que le reconoce a la -- Suprema Corte de Justicia de la Nación expresamente el inci

so e) de la fracción VIII del artículo 107 Constitucional, - sino que, por el contrario, dicha Ley de Amparo en su mencionada disposición reconoce tal competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se trata de un asunto de 'importancia trascendente para el interés nacional' como lo es sin duda 'la interpretación directa de un precepto de la Constitución'.

- V -

"Después de todo lo expuesto en que se demuestran las patentes violaciones cometidas por el acuerdo impugnado del Señor Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los diferentes preceptos antes invocados de la Constitución y de la Ley de Amparo y consecuentemente a la garantía individual de legalidad consagrada en el artículo 14 constitucional y a la garantía de necesaria fundamentación y motivación de los actos de autoridad competente que exige el artículo 16 constitucional, queda la resolución de esta reclamación a la responsabilidad histórica de ese H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque por encima de todos los escaceos y equilibrios dialécticos se plantea en el fondo de este asunto la decisión al gran problema nacional de si puede de entrada cerrarse la puerta a los quejosos mediante una manifiesta denegación de justicia para no reconocer que ha desaparecido en México el Estado de derecho y que en su lugar se ha vuelto a poner en vigor en nuestro país el

principio absolutista de la Roma del Imperio: 'Quod principi placuit legis habet vigorem' (1, pr., & I, Digesto, De - const. princip. I, 4, Ulpiano) (todo lo que plugo al monarca, tiene fuerza de ley).

"En vista de lo anterior,

"A ESE H. PLENO, PEDIMOS CON TODA ATENCION SE SIRVA:

"Tener por interpuesto en tiempo y forma el presente recurso de reclamación y declararlo fundado de conformidad -- con las razones aducidas en este escrito.

"México, D.F., a 1º de Marzo de 1983.

"LIC. RAMON SANCHEZ MEDAL LIC. VICENTE AGUINACG ALEMÁN." (94)

Este importantísimo RECURSO DE RECLAMACION fué resuelto en la sesión pública del martes 22 de noviembre de 1983 por el más Alto Tribunal del Poder Judicial Federal, la SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION fungiendo como TRIBUNAL EN PLENO, conforme a lo dispuesto por los artículos: 103 de la Ley de Amparo y 13 fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con asistencia de los señores Ministros Licenciados: ALFONSO LOPEZ APARICIO, RAUL CUEVAS MANTECON, FERNANDO CASTELLANOS TENA, MARIANO AZUELA HUI--

(94) Copia proporcionada por el Lic. RAMON SANCHEZ MEDAL, - también impresa por "BOLETIN FINANCIERO Y MINERO DE MEXICO", Sin número y fecha.

TRON, EDUARDO LANGLE MARTINEZ, FRANCISCO PAVON VASCONCELOS, MARIC G. REBOLLEDO, SERGIO RODRIGUEZ ROLDAN, J. RAMON PALACIOS VARGAS, MANUEL GUTIERREZ DE V., ATANASIO GONZALEZ MARTINEZ, MARIA CRISTINA SALMORAN DE T., FAUSTA MORENO DE C., CARLOS DEL RIO RODRIGUEZ, JUAN MOISES CALLEJA, GLORIA LEONORANTES y JORGE OLIVERA TORO, fué el último asunto que se trató en esta triste y lamentable sesión, por lo siguiente:

7.- 1792/83

"RECURSO DE RECLAMACION EN EL AMPARO EN REVISION No. 1792/83, interpuesto por Banco del Atlántico, S.A. y coagraviados, contra el acuerdo de 21 de febrero de 1983, dictado en dicho juicio por el Presidente de este alto Tribunal, que deseche el recurso de revisión interpuesto por los quejosos.

"EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- La ponencia de la Señora Ministra León Orantes en el sentido de que se declara infundado el recurso de reclamación...

"EL MINISTRO ALFONSO LOPEZ APARICIO.- Votaré en contra del proyecto, porque estimo que los agravios hechos valer contra el auto de Presidencia de esta Corte que desechó el recurso de revisión son fundados... (que sea) admitido el recurso de revisión, que se entre al fondo, al estudio de los conceptos de agravios que en él existan y se tome la resolución que corresponda... ni haré referencia al fondo del problema.

"... quiero exponer el siguiente razonamiento en forma de

un viejo y clásico silogismo..., premisa mayor... su fuerza está expresada en letra de molde en el Art. 83 de la Ley de Amparo en fracción I, dice el precepto citado: 'procede el recurso de revisión, contra o las resoluciones que desechen o tengan por no interpuesta la demanda de amparo' que cuando existe una resolución y fijarse bien que el precepto no distingue de quién venga, habla genéricamente cuando haya una resolución que desecha una demanda de amparo, ésta resolución es impugnabile mediante la vía de revisión. La segunda premisa es la siguiente: en la especie, los recurrentes señalaron como resolución impugnada o combatida... una resolución de un Tribunal Colegiado de Circuito, cuyos preceptos resolutivos son los siguientes... no creo alejarme de la verdad, ni de la lógica... el acto impugnado en el recurso de revisión es una resolución de un órgano jurisdiccional que desechó una demanda de amparo. Si las dos proposiciones que yo señalo son correctas, la conclusión irremisiblemente en lógica pura será: debe admitirse, estudiarse y resolverse el recurso...

"... el auto de ponencia está basado... en forma errónea en ciertos principios de definitividad y con combatibilidad o no impugnabilidad de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Colegiado de Circuito, resolviendo un juicio de amparo... el precepto supremo que rige la materia es la propia constitución (el artículo) 107 constitucional... tiene dos reglas sobre la posibilidad o imposibilidad de impugnar las sentencias de los Tribunales Colegiados... del pá...

final de la fracción VIII... conocerán de la revisión los -
Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no permi-
ten recursos algunos. Nótese que se trata de sentencias de
finitivas que resuelven la revisión, según la etapa o según
la instancia de un juicio de amparo bi-instancial, y se tra-
ta de una resolución que niega, concede o sobresee en el --
juicio de garantías. La siguiente fracción... IX habla de
las resoluciones que pronuncien los Tribunales Colegiados -
de Circuito de Amparo directo... (que resuelve sobre) una
sentencia definitiva de un Tribunal de Orden Común, una sen-
tencia definitiva de un Tribunal Federal, un laudo de algu-
na Junta Laboral Federal de Conciliación y Arbitraje... La
Constitución sólo hace referencia a las sentencias definiti-
vas en materia de revisión o en materia de amparo, no hay
una sola prohibición que evite que otras resoluciones del -
Tribunal Colegiado puedan ser examinables mediante un recur-
so de revisión ante la Suprema Corte de Justicia.

Por último, quiero decir lo siguiente: es posible que -
algunos piensen que se trata de un problema de interpreta-
ción... siempre lo he pensado, quiero seguir pensando que -
el juicio de amparo es una instancia creada dentro del régi-
men de derecho del Estado Mexicano con una finalidad clara,
terminante, la defensa de los particulares frente a posible
acto arbitrario del Estado o de un órgano del Estado, es un
instrumento creado para favorecer a los gobernados frente a
los gobernantes y no al revés, al revés sería desnaturali-

zar absolutamente el juicio de amparo... (el) conjunto de --
normas que regulan el amparo en el derecho positivo mexicana
no debe estar basado en un principio consistente en que el
juicio de amparo está creado para la defensa de los intere
ses de los particulares frente a la administración y no al
revés... favorable a los gobernantes y no a los gobernados
... por estas razones, repito, estoy en contra del proyec-
to.

"LIC. M. GLORIA LEON GIANTES.- Siento mucho diferir...
 el artículo 83 de la Ley de Amparo dispone los casos en --
 que procede el recurso de revisión, en su primera fracción
 dice 'contra las resoluciones que desechen o tengan por no
 interpuesta la demanda...'

"Ahora bien, el artículo 95 establece la procedencia --
 del recurso de queja, y en su fracción I dice 'contra los-
 autos dictados por los Jueces de Distrito...'

"El Tribunal Colegiado se extralimitó en cuanto dijo --
que se desechaba la demanda, cuestión que ya no correspon-
 de a él, sino al Juez de Distrito, pero no afectaba ni la
 naturaleza jurídica del recurso interpuesto, ni la resolu-
 ción pronunciada en el recurso. No estamos frente a un --
 simple auto que desecha demanda de amparo, sino estamos --
 frente a la resolución que resolvió el recurso de queja in
 terpuesto contra el auto de Juez de Distrito que admitió -
 la demanda de amparo... si contra el recurso de queja el -
 artículo 83 no establece que procede el recurso de revisión

contra las resoluciones dictadas en recurso de queja, serían causas muy excepcionales, que en contra de lo resuelto por un recurso se admita otro recurso.

"La Ley de Amparo solo establece tres recursos: el de revisión, el de queja y el de responsabilidad. Lo resuelto en el recurso de queja no se puede combatir con ningún recurso de éstos, ni por revisión ni por queja, ni por reclamación, no hay ningún fundamento en la Ley de Amparo...

"EL M. MARIANO AZUELA.- ... substancialmente estoy de acuerdo con la ponencia... en primer lugar nos parece que todo está girando alrededor de la interpretación de la resolución que pronunció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el recurso de queja, desafortunadamente en el expediente no aparece esta resolución, por lo que sólo de manera indirecta puede uno conocer el contenido de la misma, hubiera sido mucho mas ilustrativo el que constara esta resolución en el expediente, cuando precisamente todos los agravios están girando alrededor de la interpretación de la resolución que recayó al recurso de queja.

"... El recurrente... dice: 'En segundo lugar, este error no es de manera formal, sino conceptual y substancial, que si tiene trascendencia jurídica, desde el momento en que es la base conceptual del Tribunal Colegiado para resolver el 31 de enero último un recurso no interpuesto, -- pues si se hubiera apegado a la técnica del recurso de que

ja hubiera examinado si se reunían los requisitos de notetiedad e indubitabilidad de la improcedencia que exige el artículo 145 de la Ley de Amparo, y después simplemente declarar que la queja era fundada, sin más agregar más y entonces ya no estaríamos en presencia de una resolución que desecha la demanda de amparo... puesto que sería el Juez de Distrito a quien competía desecharla en obediencia a una resolución de queja...'

"... Esto fue lo que sucedió... el Tribunal Colegiado de Circuito en lugar de decir simple y sencillamente que era fundado el recurso de queja... quiso ser más explícito, pero se trata como lo dice la ponencia de un error de forma en el -- cual curiosamente se incurre con frecuencia en todo tipo de determinaciones judiciales, hay ocasiones en que un órgano -- jurisdiccional administrativo simple y sencillamente debe con firmar o revocar una resolución de primera instancia y no se limita a decir se revoca la resolución, sino hace inmediatamente un nuevo pronunciamiento que el que corresponde al órgano inferior...

"Hay ocasiones en que por ser más explícitas, no se limita formalmente a decir: Se revoca o se confirma la resolución impugnada, sino que utiliza un vocabulario que tiende a evitar dudas para quien tiene que cumplir con esa resolución...

"Yo estimo que... el Tribunal Colegiado de Circuito... no está desechando dicha demanda" (1) "porque incluso no está dentro de sus facultades el desechar una demanda interpuesta en amparo indirecto; está en realmente considerar fundado -

un recurso de queja... si hubo un planteamiento defectuoso en la resolución que recayó a recurso de queja que dió oportunidad a que la parte afectada se encontrara ante una situación-
auditativa que lo hiciera pensar en el recurso de revisión.

"... el órgano competente para resolver los recursos de re
visión cuando se desecha una demanda de amparo, son los Tribu-
nales Colegiados de Circuito, lo que para mí no deja lugar a-
duda que el artículo 83 en su fracción I se está refiriendo a
autos de Jueces de Distrito que desechan demandas.

"De otra manera, tendría que haber un artículo que diera -
competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para
resolver recursos de revisión que se hicieron valer contra --
resoluciones recaídas a recursos de queja en los que se dese-
charon demandas de amparo...

"... Es cierto y me parece a mí muy atendible lo dicho por
el Señor Ministro López Aparicio de que el amparo debe ser in
terpretado de manera tal que no queden en indefensión las par
tes, sin embargo el Legislador ha dejado éstos vacíos, es fac
tible que en amparos en revisión, es factible que en resolu-
ciones que recaigan al resolver en recursos de queja se haga
interpretación directa a la Constitución, e incluso se lle-
guen a hacer pronunciamientos sobre inconstitucionalidad de -
leyes y esta función que es de la exclusividad del Pleno de -
la Suprema Corte de pronto por un vacío de la ley queda en ma
nos de órganos inferiores. Estos argumentos creo que deben -
de ser tomados en cuenta para que se re-examine la ley y vean
si se introducen reformas.

"... Desde mi punto de vista la Suprema Corte que es defensora de la Constitución y guardiana de la Constitución - debe ser especialmente celosa en no ir más allá de la Constitución porque entonces no estaría dando el ejemplo que -- quiere pedirles a las autoridades responsables cuando atacan la Constitución porque sería ella que so pretexto de la bondad del amparo y so pretexto de todas las instancias estaría yendo por encima del poder constituyente. Creo que ésta es labor del constituyente permanente...

"EL MINISTRO ATANASIO GONZALEZ MARTINEZ.- En lo general estoy de acuerdo con las opiniones vertidas por el Señor Ministro López Aparicio porque considero que el artículo 83 - en su fracción I para mí es claro en que al hablarse de que procede el recurso de revisión dice: 'contra las resoluciones que desechen o tengan por no interpuesta la demanda de amparo'. En este caso, aún cuando haya sido una falla de forma a que se alude inclusive en el proyecto, sin adelantar si son o no fundados los conceptos vertidos, si creo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada a entrar al estudio de recurso de revisión.

"Hay lagunas, decía el Señor Ministro Azuela, creo que en toda constitución o en toda ley hay lagunas, pero si nosotros Suprema Corte de Justicia de la Nación quisiéramos no entrar a estudiar problemas trascendentes en un momento para la nación, vía salida aparente de esas lagunas, creo que no esta-

ríamos cumpliendo con nuestro cometido, con nuestro cometido que antes se dijo de vigilar la exacta aplicación de la Constitución y de las Leyes que de ella emanen. Yo estoy en contra del proyecto en cuanto hace a que se deseche el mismo y no se entre a estudiar el fondo, no puedo externar criterio en cuanto al fondo, inclusive desgraciadamente no obra en el expediente la Resolución del Tribunal Colegiado porque creo que eso nos podría dar mayores elementos para que se aceptara el recurso de revisión que se ha interpuesto.

"EL M. MARIANO AZUELA G", dándose cuenta de su craso error, aclara que aún cuando no obra la resolución del Tribunal Colegiado, no se cambiaría la posición del proyecto "suponiendo que se trate de un simple auto que distraídamente dictadamente dictaron los Magistrados creyendo que eran Jueces de Distrito y desecharon la demanda..."

Y dice que si la Corte se avocara al conocimiento del -- asunto se transformaría en una Corte americana por resolver asuntos que no existen en ley por el solo hecho de ser un -- asunto trascendente y que en México no se debe hacer ésto -- porque ellos protestaron guardar la Constitución.

"... A votación.

"EL MINISTRO ALFONSO LOPEZ MARIANO en contra del proyecto por la admisión del recurso y su estudio.

"EL MINISTRO CUEVAS MARTINEZ.- Con el proyecto.

"EL M. CASTELLANOS TENA.- Conforme

"EL M. AZUELA G.- Con el proyecto.

"EL M. LANGLE MARTINEZ.- Con el proyecto.

"EL M. PAVON VASCONCELOS.- Conforme con el proyecto.

"EL M. RODRIGUEZ ROLDAN.- Con la consulta.

"EL M. PALACIOS VARGAS.- Con el proyecto porque el sistema de recursos en el juicio de amparo es a números claros en el artículo 82 sólo se establecen tres recursos y por excepción en la fracción V de ese mismo precepto la revisión de haber sido de contra sentencias de colegiados en amparo directo y después en el 95 de la misma Ley de Amparo, la queja de quejas, contra los actos de la Fracción VIII del artículo 107 constitucional, de manera que no existe el recurso que se plantea.

"EL M. GUTIERREZ DE V.- Conforme.

"EL MINISTRO ATANASIO GONZALEZ MARTINEZ.- En contra del proyecto y que se estudie el recurso ya que estamos dejando en estado de indefensión a los quejosos.

"LA M. SALMORAN DE T.- Con el proyecto.

"LA M. MORENO DE C.- Con el proyecto.

"EL M. DEL RIO RODRIGUEZ.- Con el proyecto. Nada mas se limita el recurso de revisión en contra de resoluciones de los colegiados a una instancia de constitucionalidad de la Ley de Amparo directa o de interpretación directa, no existe el recurso por analogía.

"EL M. CALLEJA.- De acuerdo con el proyecto.

"LA M. LEON DORANTES.- Conforme.

"EL M. OLIVERA TORO.- Con el proyecto.

"EL PRESIDENTE.- Conforme.

"EL C. SECRETARIO DE ACUERDOS.- Hay mayoría de 15 votos en favor del proyecto contra dos votos de los Señores Ministros López Aparicio y González Martínez, quienes votaron por la admisión del recurso y su estudio.

"EL PRESIDENTE.- EN CONSECUENCIA SE DECLARA: UNICO.- ES INFUNDADO EL RECURSO DE RECLAMACION INTERPUESTO POR EL BANCO DEL ATLANTICO, S.A., Y COAGRAVIADOS EN CONTRA DEL ACUERDO DE PRESIDENCIA DE VEINTIUNO DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES, ACUERDO POR EL QUE SE DESECHA EL RECURSO DE REVISION INTERPUESTO POR LOS RECLAMANTES, POR CONDUCTO DE SUS AUTORIZADOS EN TERMINOS DEL ARTICULO 27 DE LA LEY DE AMPARO, EN CONTRA DE LA RESOLUCION PRONUNCIADA POR EL PRIMER TRIBUNAL CO

LEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, EN EL RECURSO DE QUEJA INTERFUESTO POR LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO NUMERO 410/82. Notifíquese" (95)

4.3.2.2. DISCERNIMIENTO.

DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL.

La adición al quinto párrafo del artículo 28 constitucional, objeto de este estudio, fué iniciada por el propio Presidente de la República, quien ya había conculcado la Ley Suprema en sus artículos 12, 5º, 13, 14, 16, 21, 22, 27, 28 y 133, entre los que se encontraba éste mismo, ni qué preguntarse de que si esta reforma era para hacer constitucional lo inconstitucional o reversible lo irreversible.

Las quejas en su demanda de amparo contra dicha adición a la Carta Magna, en su concepto de violación II, referente a la inobservancia de las formalidades y limitaciones que para la reforma o adición de dicha Carta establecen los artículos 135 y 136 constitucionales, señalaron que el Ejecutivo Federal no gozaba de facultades expresas para inter-

(95) Copiado del Acta de Sesión Pública del día 22 de noviembre de 1983. Archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

venir en la iniciativa de reformas o adiciones a la Constitución Federal porque esta potestad se encuentra reservada exclusivamente al Congreso de la Unión en el citado artículo 135.

En principio para llegar a una debida comprensión de este asunto, hemos de referirnos a los preceptos constitucionales que hablan de la iniciativa de leyes y de las reformas a la Constitución.

En el TITULO TERCERO, CAPITULO II, Sección II de la Constitución, denominada "De la Iniciativa y Formación de Leyes", encontramos el siguiente numeral:

"ARTICULO 71. El derecho de iniciar leyes o decretos -- compete:

- I. Al Presidente de la República,
 - II. A los diputados y senadores, al Congreso de la Unión
- y
- III. A las legislaturas de los Estados..."

Y en el TITULO OCTAVO "De las Reformas de la Constitución", consta un solo artículo:

"ARTICULO 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas -- sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

Luego entonces, ¿tiene o no facultad el Ejecutivo Federal de proponer adiciones y reformas a la Constitución? y aún más ¿tiene alguna injerencia legal dicha Autoridad en esta materia?. Para responder a estas preguntas primeramente haremos un rápido viaje histórico, en seguida daremos la opinión de los tratadistas y culminaremos con nuestro punto de vista.

La Constitución de 4 de octubre de 1824, en el artículo 170 contenido dentro de la sección "De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y acta constitutiva", consideró que "para reformar o adicionar esta Constitución o la acta constitutiva, se observarán, además de las reglas prescritas... todos los requisitos prevenidos para la formación de leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106."

Y en el artículo 51 señalaba que "la formación de leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras..." y en el 52: "Se tendrán como iniciativas de ley o decreto: 1^o Las proposiciones que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuviere por convenientes al bien de la sociedad..." (96)

En las Leyes Constitucionales de 1836 el llamado "Supremo Poder Conservador" tuvo facultades absolutas para "Dar o negar la sanción a las reformas de constitución que acordare el Congreso..." (fracción X, del punto 12 de la Ley-Segunda) y también para promover iniciativa de leyes "en -

(96) Tena Ramírez, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO-1808-1985", Editorial Porrúa, México 1985, 13a. edición, pp. 176 a 193.

todas materias" (fracción I, punto 26, de la Ley Tercera).
(97)

Por su parte las Bases Orgánicas de 1843, en sus artículos 53, 87 fracción II y 202, concedieron facultades de -- iniciativa y de hacer observaciones al Ejecutivo para el -- caso de "hacerse alteraciones ó reformas á estas bases"(98)

El contenido del artículo 127 de la Constitución de 1857, fué muy semejante al 135 actual, la única diferencia es que la Comisión Permanente no aparecía en dicho numeral, por lo que el actual artículo 135 existe en generalidad y esencia desde 1857. (99)

Por el lado doctrinal, el eminente maestro Mario de la -- Cueva, considera que:

"El artículo 135 y su antecesor de 1857, están inspirados en el sistema norteamericano, pero el Constituyente del siglo pasado suprimió varias de las disposiciones: a) El poder reformador está integrado por el Congreso Federal y por las legislaturas locales, por lo que es un órgano complejo. b) El procedimiento debe iniciarse en el Congreso Federal.- c) No existe disposición especial reguladora de la potestad de iniciativa, por lo que debe estarse a la regla general --

(97) Ibidem. pp. 211 y 216

(98) Op. cit. pp. 413, 419 y 435.

(99) La intervención de la comisión Permanente para hacer el cómputo de los votos y la declaración de haber sido -- aprobadas las adiciones o reformas, se dió por Decreto de 11 de octubre de 1966, publicado el día 29 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación, reforma inconstitucional, entre otras, porque al poder reformador de la Constitución mal llamado 'Constituyente --

del artículo 71..." (100)

Por su parte, el maestro Felipe Tena Ramírez, no señala de manera expresa y clara si el Poder Ejecutivo debe tener o no intervención en la iniciativa y elaboración de adiciones y reformas, sólo expresa "Adviértase ante todo, que el órgano competente para llevar a cabo las adiciones o reformas es un órgano complejo, integrado separada y sucesivamente por el Congreso de la Unión y por las legislaturas de los Estados." (101)

En síntesis: la Constitución de 1824 concedía facultades al Presidente de la República para presentar la iniciativa, pero no para hacer observaciones o modificaciones a la adición o reforma, carecía de facultad de veto; las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843, otorgaron amplias facultades de iniciativa y veto al Poder Ejecutivo Federal; las Constituciones de 1857 y 1917 no expresaron en

Permanente', "no le corresponde ni puede corresponderle la determinación de su competencia", (Paolo Barile, citado por Mario de la Cueva "Teoría de la Constitución", Ed. Porrúa, México 1982, 1a. edición. p. 156), es decir, no puede delegar las atribuciones que le confirió el Poder Constituyente de 1917, es un poder constituido y con facultades limitadas como mas adelante se verá.

(100) De la Cueva, Mario. *ibidem*. p. 139.

(101) Tena Ramírez, Felipe "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", op. cit. p. 62 in fine.

su capítulo de Reformas a la Constitución, si debía o no intervenir el Presidente de la República, sólo señalan como autoridades competentes al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados (con la posterior intromisión de la Comisión Permanente); el maestro Mario de la Cueva concede intervención al Ejecutivo de la Unión únicamente en lo relativo a la iniciativa y el maestro Felipe Tena Ramírez sólo habla de quienes forman parte del órgano reformador, sin citar al Presidente Constitucional, por lo que debemos concluir que, el Presidente de la República no debe tener ninguna ingerencia en materia de adiciones o reformas a la Constitución Federal.

El maestro De la Cueva señala que sí, por la regla general del artículo 71, pero descuida observaciones que él mismo hace al citar que: "el poder reformador está integrado por el Congreso Federal y las legislaturas locales", esto es, pero únicamente ellos y no otra autoridad, ¿quien puso en movimiento al órgano reformador para la adición al 28 constitucional?, el Presidente de la República, ¿caso goza éste de aquella facultad?, recordemos que el Poder Reformador no es el Legislativo común, aquél es más complejo por lo delicado y trascendente del asunto para el que "se reúne". Al Poder Legislativo, Congreso de la Unión, si lo puede poner en movimiento el Presidente de la República porque goza de facultades expresas (artículo 71 constitucional), si esas facultades también se le hubieran concedido en el caso

de reformas a la Constitución ¿porqué no se señaló claramente esto como en las primeras tres constituciones mexicanas?, es cierto que tampoco se le restringió claramente a no intervenir, pero reza un viejo aforismo jurídico que "A LAS - AUTORIDADES LO QUE NO ESTA PERMITIDO, ESTA PROHIBIDO", en - tanto que para los ciudadanos "la conducta no prohibida, es tá permitida".

En cuanto al aspecto práctico, no olvidemos que iniciativa que propone el llamado "Jefe de la Nación", iniciativa - que autoriza el Congreso de la Unión; porque en nuestro - país todavía no han madurado las autoridades como para ac- - tuar con verdadera independencia, buscan la carrera políti- ca, primero "estar bien con el bueno", luego "cerquita del- Presidente" y por último "tirarle a lo grande", por esta si tuación, con mayor razón no debe concederse intervención, - ni siquiera de iniciativa, al "Primer mandatario" en mate- ria de adiciones y reformas a la Ley Suprema.

Atendiendo al Derecho Comparado (102), hemos de señalar- que el actual artículo 135 constitucional, está inspirado - en el artículo V de la Constitución de los Estados Unidos - de Norteamérica, en el cual no se concede intervención algu - na al poder ejecutivo.

(102) Datos tomados del tomo 2, del "TRATADO DE LA CIENCIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL ARGENTINO Y COMPARADO" de V. Linares Quintana. Editorial Alfa, 1953. Buenos Ai res, Argentina pp. 167 a 184.

En la máxima Ley del Ecuador (art. 190), el Presidente de la República, no puede objetar la reforma y está obligado a promulgarla.

En Perú, la iniciativa corresponde a los diputados, senadores y al presidente de la república con aprobación del consejo de ministros (art. 236).

En la India sólo corresponde al presidente la promulgación de la enmienda constitucional (art. 368).

En Haití, a proposición del poder ejecutivo, puede declararse que hay lugar a la enmienda (art. 145).

En Panamá la reforma sólo es publicada y transmitida por el ejecutivo (art. 256).

En Portugal, cuando lo reclame imperiosamente el bien público y después de oír el Consejo de Estado, el presidente de la república puede, en decreto firmado por todos los ministros a) determinar que la asamblea nacional que haya de elegirse asuma poderes constituyentes y haga la revisión de la Constitución en los puntos que indique; b) someter a plebiscito nacional las reformas constitucionales que se refieran a la función legislativa o a sus órganos, quedando en vigor las alteraciones aprobadas en cuanto el resultado definitivo del plebiscito sea publicado en el diario del gobierno (art. 135).

En Francia el proyecto se promulgará como ley constitucional por el presidente de la república (art. 90) y existe un comité constitucional, presidido por el presidente de la república, por lo que éste tiene amplia y considera-

ble injerencia en materia de reformas y adiciones a la --
Constitución de ese país (art. 92 y 93).

En Uruguay el poder ejecutivo podrá presentar proyectos de reformas pero no tiene facultades de veto (art. 283).

En Irlanda el presidente sólo firma y promulga (art. 46)

En Chile la reforma debe tener su origen en un mensaje del presidente de la república y sólo puede proponer modificaciones o correcciones a lo resuelto por los dos congresos, es decir, su facultad es menos amplia al veto y puede promulgar dicha reforma o convocar a un plebiscito para resolver los puntos en desacuerdo, si es que los hay.

En Argentina la iniciativa y trámite de reforma corresponde totalmente al Congreso.

La lista anterior sólo ha incluido a los países en los que se define expresamente la intervención del poder ejecutivo en materia de reformas a la Ley Suprema de cada país, atendiendo a la limitación bibliográfica del suscrito.

Habiéndose definido la carencia legal de facultades del Presidente de la República para proponer reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que no preocupó o se puso a discusión ni en la Cámara de Diputados, ni en la de Senadores; los argu

mentos y motivos aducidos al Presidente para hacer más diferente la actual Constitución a la original de 1917, fueron similares a los de la expropiación de los bienes de los bancos privados, se culpaba a los banqueros de anti--nacionalistas y especuladores y por ello la actividad bancaria debía salir de su órbita ¿que no acaso el gobierno ya tenía hasta en su poder las sociedades anónimas?, sí, no sólo tenía los bienes que se necesitaban para prestar el servicio de banca, sino todos los derechos de las anteriores sociedades anónimas, ¿no será que se dió cuenta el Presidente de la inconstitucionalidad del decreto expropiatorio y de todas las medidas tomadas a consecuencia de este? o quizá ésto lo supo desde un principio pero quería "revivir" totalmente "un cadáver: la figura política de José López Portillo" (como lo citó un gran abogado: el Lic. Rafael Sánchez Miranda), ¿temía acaso que el Lic. Miguel de la Madrid lo pusiera en ridículo devolviendo los bancos a sus anteriores propietarios? ¿quedaba la duda de que la Suprema Corte de Justicia actuara en contra suya - pero conforme al derecho?, sea cual fuere el móvil no había razones de peso para reformar la Constitución, ni se expresaron algunas dignas de consideración en la iniciativa presidencial, los bancos conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, artículos 100, 171, 172 y 173 podían pasar a manos del Gobierno si la situación lo ameritaba y sin necesidad

de reforma o adición Constitucional. Aquí se aplica la cita efectuada por el Lic. Ramón Sánchez Medal en un estudio que hizo sobre "LAS REFORMAS DEMOLITORIAS A LA CONSTITU---CION": "Uno de los 'mas grandes tratadistas de Derecho Ci---vil de mayor renombre actualmente en Francia, Jean Carbo---nnier, señala que 'hay gentes que están locas de Derecho o a quienes el Derecho vuelve locas' y que 'si existen hom---bres que tienen delirio de legislar, hay otros que deliran y que por añadidura legislan". (Jean Carbonnier, Derecho - Flexible, Traducción, Tecnos, Madrid, 1974, pp. 297 a 300)

EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA REFORMA

En este paso, está por demás decir que se actuó con sorprendente rapidez sin eficiencia, la Cámara de Diputados, la de Senadores y Legislaturas Locales, no disimularon su dependencia y unificación de criterio al del Poder Ejecuti---vo.

En la Cámara de Diputados hasta se dijo que la "naciona---lización... tiene raíz en la Constitución de 1917", ¿que - tratan de dar a entender con esta afirmación?, en la Cons---titución se plasmaron las garantías individuales, como derechos de los particulares frente al poder público y - en el artículo 28, texto original, se expresó que "... no habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase... excep---tuándose únicamente..." hasta reiterativamente se dijo so---lo que monopolios podían existir, no se dijo "exceptuándose" solo, ó "únicamente"; claro, ante este vilipendio y no

torio acto de pisoteo del régimen jurídico y Ley Suprema, el 3 de febrero de 1983 se cambió casi todo el texto del artículo 28, y ahora si ¿cual acto anticonstitucional y antipatriótico?

Después mal interpretaron el Decreto expropiatorio y el derecho al decir que "se expropián los bienes... con lo cual se rescatan las concesiones..." ¿no son actos diferentes el de expropiación y el de revocación de concesión?

Y así sucesivamente, los señores Diputados dieron sus consideraciones para apoyar al Presidente, no interesa lo que se dijera, lo importante era "estar con él" ya que -- hasta señalaron que la reforma ayudaba al robustecimiento del proyecto nacional ¿cual proyecto? ¿el de hacer otra constitución?

Respecto a los Senadores, fueron más rápidos que los Diputados, éstos tuvieron el proyecto del 21 de septiembre al 5 de octubre de 1982 y aquéllos de 6 de octubre al 13 del mismo mes y año.

En la Cámara de Senadores también se interpretó la Constitución a criterio del Gobierno y no tiene objeto decirles lo mismo que a los diputados, aquí hasta discursos hubo de la constitucionalidad del decreto expropiatorio -- por si las dudas -- pero eso sí, en ambas cámaras no se discutió en lo más mínimo que la adición al 28 constitucional fuera a invalidar el amparo presentado contra el decreto expropiatorio, no es ilógico suponer que lo sabían y no les in-

terés posponer el derecho a los deseos del señor Presidente de la República.

Con mucha razón decía un eminente y valiente periodista, distinguido político, de los mejores gobernadores que ha tenido México: "El lenguaje presidencial tiene mucho de sa grado, de ley tácita. Discutir sus razonamientos es aceptar la condición de 'enemigo' del gobierno, de apátrida in transigente vendido a los intereses del extranjero. Adular al Ejecutivo, en cambio, es tarea que permite la explotación publicitaria y la cómoda tranquilidad de 'estar --- bien' con quienes mandan. Esta es la diferencia." (103)

Si eso hicieron las Cámaras Federales, qué no habrá pasado en las legislaturas locales. Las sociedades que promovieron amparo contra esta adición, en el concepto de -- violación II, punto PRIMERO, Incisos e) y f), señalaron -- que hubo oficios y telegramas, es decir que no se remitieron copias certificadas de las convocatorias, actas de sesiones con información de número de los presentes y sentido de su voto, (yo agregó que hasta con nombres), así como de elección del Presidente y Secretario de la Legislatura,

(103) Loret de Mola, Carlos "QUE LA NACION ME LO DEMANDE", Ed. Grijalbo, 1986, 2a. edición, pp. 21 y 22.

(104) (abrogado).

y Periódicos Oficiales en los que se publicaron los resultados.

En entrevista sostenida con el Lic. Efraín Polo Bernal, - entonces Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa y quien admitió el amparo de referencia, manifestó que -- "había telegramas en el expediente como 'justificación' de que las legislaturas locales habían aprobado la adición -- al artículo 28", quizá hasta el telegrama lo mandaron cuando se supo de la demanda de amparo, porque ni sesión -en - sentido amplio de la palabra- debió haber existido ya que si así hubiera sido ¿porqué no se levantó el acta respectiva? así están los Poderes Estatales para con el Ejecutivo Federal, no en vano los secretarios de estado pasan a ser gobernadores estatales y la dependencia continúa.

No fué posible efectuar una investigación en los Diarios de Debates de los Congresos Locales debido a razones de tiempo y costo. Sólo se tiene conocimiento que en la mayoría - de las Legislaturas Locales se consideró el asunto con dispensa de trámite, es decir, de obvia resolución, y por ello no se enviaron los documentos idóneos como informes justificativos al expediente en que se tramitó el juicio de amparo.

Además de todos éstos vicios del proceso legislativo — queda la interrogante: ¿posee facultades el poder reformador de la constitución para restringir el goce de las garantías individuales?

Pasaremos al análisis de la demanda de amparo y dentro de este entraremos al estudio de la anterior pregunta, ya que en la demanda se argumenta al respecto y no tiene objeto duplicar conceptos o puntos de vista.

DE LA DEMANDA DE AMPARO

Los ACTOS RECLAMADOS fueron señalados con precisión, — principalmente el 4º, que se refiere a las consecuencias — de los tres actos anteriores.

Las GARANTIAS VIOLADAS, también fueron expresadas correctamente, por las razones que en la misma demanda se detallan.

Respecto a los ANTECEDENTES, las quejas argumentaron que no se les otorgó concesión sino autorización para prestar al público el servicio bancario, siendo la realidad lo contrario.

La entrevista que los representantes de los banqueros - tuvieron el día 2 de septiembre de 1982 con el Presidente de la República, pone en evidencia que al entonces Presidente no le importaba el Estado de Derecho o los principios de justicia, sino que su voluntad tenía que acatarse a como diera lugar aún cuando se llegue a la reforma constitucional! ¡claro! ¡que importancia puede tener la Ley Suprema de México ante un sistema presidencialista como el que en este mismo país impera! ¡en vano la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución, de ser leal y patriótico y de mirar en todo por el bien y la prosperidad de la Unión!, ya - decía el Lic. Carlos Loret de Mola: "... Los hombres de nuestro sistema aún no ceden su lugar de privilegio a la legislación...

"... El Gobierno no es propiedad de una sola persona, -- es compromiso democrático, ejercicio popular, administración pública. Nadie tiene derecho a apropiarse de la historia raptándola en una pequeña insula de programadores. ¿Para esto elegimos al presidente? ¿Para que se limite a decirnos lo que debemos de hacer sin preguntarse jamás cuáles -- son sus obligaciones sociales?

"La Revolución no se hizo para fundar el presidencialismo. Vamos más allá: el presidencialismo, como demanda de fuerza concentrada, es la contrarrevolución y aceptarlo es -- como traicionar a quienes lucharon por la emancipación nacional y la democracia efectiva.

"Un hombre solo no puede decidir por todos. Y esta es -- la principal trampa de un presidencialismo enfermo. Ceñir-

se la banda presidencial es dar inicio a la más profunda -- transformación interior que puede darse en un ser humano. Las cualidades y defectos cambian a una velocidad increíble. De hombre común aunque secretario de Estado, se pasa a una calidad casi mística, deificante. El mito comienza con la transformación del hombre en héroe capaz de las mayores hazañas, perfecto en sus determinaciones, único en su patriotismo e inmaculado en su conducta. Un dios terreno, ni más ni menos." (106)

Ya vimos que no quedó el asunto en amenazas, sino en una realidad, la prepotencia del presidente se dejó ver en toda su amplitud al reformarse la Constitución, de una manera rá pida, sin objeciones, y sin que la Suprema Corte de Justicia pudiera detener tal vilipendio y escarnio del derecho.

Volviendo a la demanda, lo que se relaciona con la carencia de facultades del Presidente de la República para iniciar una reforma a la Constitución, estamos de acuerdo, con forme se expuso en el DISCERNIMIENTO DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL.

La Cámara de diputados no aprobó en un sólo día la inicia tiva; la recibió el 21 de septiembre y la pasó a los senado res el 5 de octubre de 1982; lo que sí es cierta que esta segunda Cámara la aprobó en una semana y las legislaturas - locales en menos de un mes: del 13 de octubre al 10 de no- viembre del mismo año.

Fue importante la observación de las quejas de que se violaron sus derechos con los decretos de 12 y 6 de septiembre de 1982 y por ello promovieron juicio de amparo "que se encuentra en trámite", es decir, su derecho a prestar el servicio bancario no estaba extinguido en su totalidad, estaba en litigio y era necesario informarlo para que no se alegara que ellas (las quejas), ya no tenían el derecho que se restringía con la adición al 28 constitucional, y que por lo tanto, no les afectaba dicha adición.

En lo relativo a los CONCEPTOS DE VIOLACION, se observa lo siguiente:

En el PRIMER CONCEPTO (I) se habló de la inaplicación del capítulo de garantías individuales, puesto que estos principios, o decisiones fundamentales, no pueden ser tocados por el poder revisor de la propia Constitución, sino sólo en los casos y condiciones que el artículo 29 establece.

Todo lo anterior es cierto, puesto que las garantías individuales constituyen la expresión de los derechos humanos y no meros derechos que el poder, el Estado, o bien el derecho positivo, conceden u otorgan a los ciudadanos (107)

(107) Para mayor información y estudio del tema, véase "LAS IDEAS POLITICAS EN LAS DECLARACIONES DE DERECHOS DE LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DE MEXICO (1814-1917)" - de Alfonso Noriega Cantú. UNAM. México 1985. 1a edición pp. 269 a 309.

Don Alfonso Noriega, nos da una visión de la importancia de las garantías individuales al citar que "... podemos resumir el pensamiento del Primer Jefe (Don Venustiano Carranza) y reconocer que, en su concepto, el fin primordial del gobierno es 'facilitar las condiciones necesarias para la organización del derecho'; lo que es lo mismo que 'cuidar de que se mantengan intactas todas las manifestaciones de la libertad individual, en vista de la felicidad de todos los asociados'. Por esta razón, como quería Don Venustiano, lo primero que debe hacer la Constitución Política de un pueblo es: 'garantizar, de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana', para evitar que el gobierno con el pretexto de mantener el orden o la paz, limite el derecho y no respete su uso íntegro, atribuyéndose 'la facultad exclusiva de dirigir la iniciativa individual y la actividad social esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente'

(108)

Por su parte el diputado constituyente Martínez de Escobar, con claridad y precisión afirmaría que:

"Los derechos del hombre surgieron como limitaciones al poder público; esos derechos que son parte integrante de la naturaleza humana, que son el elemento constituyente del hombre, que en algunas partes se sostiene -- que son ilegislables, porque son algo que no se le pue

de quitar al hombre...

"... es indudable que las instituciones sociales se hacen para salvaguardar, para beneficiar al hombre, para la prosperidad del hombre; el Estado no se constituyó para protección del propio Estado; el Gobierno no se constituyó para protección del propio Gobierno; los derechos del hombre son, precisamente, la base de las instituciones sociales... (109)

Ahora bien, para el caso de que fueran tocadas o alteradas las garantías individuales, deberían serlo solamente para su perfeccionamiento o ampliación y no para su restricción o limitación, porque como lo expuso el diputado constituyente José Natividad Macías: "el hombre tiene un derecho fundamental, que es el derecho a la vida y a la libertad: Por tanto, la Constitución no necesita declarar los derechos, decir cuales son. Es necesario únicamente garantizar de la manera más completa todas las manifestaciones de la libertad, y ésto es lo que se hizo en el proyecto del artículo 12. 'En el fondo están reconocidos los derechos naturales del individuo, porque las garantías que otorga la Sección Primera, son para respetar las diversas manifestaciones de la libertad humana." (110)

Es cierto que al considerar que el servicio público bancario sólo podía ser prestado por el Estado y no ser su jeto de concesión a particulares, se limitaron los dere--

(109) Op. cit. p. 279.

(110) Idem. p. 281.

chos contenidos en los artículos 5º y 28 constitucionales, por cuanto los banqueros o particulares, ya no podían dedicarse al ejercicio de tal actividad lícita, que no perjudicaba los derechos de tercero o de la sociedad, y se erigía un nuevo monopolio estatal: el bancario, a pesar de la reiterativa prohibición contenida en el original artículo 28-constitucional, que a la fecha (octubre de 1986) no ha beneficiado a la sociedad después de más de cuatro años de -- establecido, la banca funciona ahora con menor eficiencia y el público ya no se beneficia con la competencia que tenía la banca privada, el crédito sigue en las mismas tasas de interés (acordes a la inflación) y se encuentra escaso, si antes la iniciativa privadas daba prioridad a sus compañeros, ahora el gobierno da prioridad al gobierno y aquí--lla, queda sin crédito en perjuicio de una gran mayoría, - en tanto que el famoso encaje legal ahora es mayor ¿donde está el beneficio que todo habitante del país debe disfrutar de esta actividad?, es necesaria, sí es cierto, pero -- ya existía con anterioridad y el Gobierno no la creó, ni la preservó porque estuviera por extinguirse o la fomentó--sino para su beneficio.

La garantía de igualdad, contenida en el artículo 13 -- constitucional, también no se aplicó en este caso ya que -- con los argumentos que dió José López Portillo en su ini-- ciativa y los expuestos en las cámaras de diputados y sena-- dores, no había motivo para que excluyeran del decreto de adición al Banco del Ejército, al Banco Obrero y al City - Bank, principalmente a este último, ya que de ninguna mane-- ra se demostró o justificó que los banqueros extranjeros -- si estuvieran solidarizados con el país y no fueran conduc-- to de la dolarización del mismo o de la fuga de capitales, se puso en evidencia el temor del Gobierno de que los re-- presentantes de estos bancos fueran a tomar represalias y ¿para qué arriesgarse a un escándalo o estallido social? -- mejor así los dejaron, a la iniciativa privada se le podía controlar por medio de los obreros y del ejército, no así al banco extranjero, el "Tío Sam" podía tomar represalias-- contra el Gobierno Mexicano y ahí, cuidado, además éste po-- día dar los nombres de los verdaderos causantes de la dola-- rización y fuga de capitales y los primeros de la lista -- serían algunos de nuestros gobernantes:

"¿Qué dijo Anderson? Relataba que los expresidentes --

Echeverría y López Portillo poseían cuantiosas fortunas, - equiparables a las de los más ricos jeques árabes.

"Que las despilfarraban sin rubor para escarnio de un pueblo lacerado por la crisis económica...

"La verdad, los verdaderos periodistas sentimos indignación contra Anderson. Nos hubiera gustado solicitar que - se nos dejara defender a nuestro presidente de tantas infamias vertidas. En los Estados Unidos son muy cuidadosos - en estas cosas: a un calumniador, por muy periodista que sea, se le mete a la cárcel obligándolo a resarcir, en metálico, los daños morales causados (Anderson a la prisión), debió ser el grito unánime de todos los mexicanos bien nacidos.

"Bueno, se corría un pequeño riesgo: que el juicio de Anderson demostrara, con documentos que sus acusaciones -- eran válidas...

"Anderson escribió textualmente: 'Una fuente de altos - niveles de la administración, con acceso a los reportajes- secretos de inteligencia, le dijo a mi asociado Dale Van - Atta que, en una serie de transacciones -en los primeros - cuatro meses desde que tomo posesión...- De la Madrid puso a salvo de trece a catorce millones de dólares en un -- banco suizo.

"Otra fuente con acceso a los datos de la CIA y de la - Agencia de Seguridad Nacional, citó un reporte del pasado otoño, basado en interceptaciones de los cables para transag

ciones bancarias internacionales, que eleva el total de su 'pesca' -la de Don Miguel- a un mínimo de ciento sesenta y dos millones de dólares en año y medio de presidente" (112)

Pasando al SEGUNDO CONCEPTO DE VIOLACION, punto PRIMERO, inciso a), como ya se comentó, el Ejecutivo Federal no tiene facultades para elaborar y tramitar una iniciativa de reforma a la Carta Magna.

En el inciso b), los abogados de las quejas señalan que la regla general contenida en el artículo 72 constitucional, en cuanto al funcionamiento del Congreso, no rige cuando el Congreso se reúne para actuar en términos de lo dispuesto por los artículos 69, 84, 85, 87 y 135 constitucionales; es decir, que en el primer caso debe sesionar en asambleas separadas, de los diputados y senadores; y en segundo, en forma conjunta.

Sin embargo, el artículo 52 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (113) señala que:

"El Congreso se reunirá en sesión conjunta de las Cámaras para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para el acto de clausura de los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias y para celebrar sesiones solemnes."

(112) Loret de Mola, Carlos, Idem. pp. 121 y 122

(113) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de mayo de 1979.

Lo importante de esto es que no señala al artículo 135 constitucional, y las quejas exponen que la adición al 28 constitucional "no fué acordada por el Congreso de la Unión, reunido en única asamblea, sino dividido y en sesiones separadas", por lo que desde luego, para ellas ésto representa un vicio en el procedimiento.

En una entrevista personal sostenida con el señor senador Antonio Martínez Baez, uno de los mas grandes constitucionalistas mexicanos, me dijo en cuanto a la posición de las quejas: "eso es un disparate!, el Congreso sólo ha actuado unido para escuchar el informe del Presidente de la República (artículo 69 constitucional) y no sesiona ahí, además un diputado contesta el informe en nombre del Congreso y eso está mal, porque lo designan los diputados solamente y no nosotros..."

"¿Y como se iba a tomar el quorum, si los diputados sesionan con un cincuenta y uno por ciento de asistencia y nosotros con dos terceras partes?. Hay 300 diputados contra 62 senadores..."

Es cierto, el artículo 92 de la Ley Orgánica del Congreso señala que éste "sesionará con la concurrencia de más de la mitad de sus integrantes cuando en los términos del primer párrafo del artículo 84 de la Constitución... nombre Presidente Interino..." Y si así fuera para reformas a la Constitución con 182 asistentes de un total de 362 podría sesionar y acordar la reforma, y esos 182 asis

tentes podrían ser netamente diputados o con solo unos -- cuantos senadores. Es decir, existe mayor garantía sesio nando ambas cámaras separadas por la asistencia de sus in tegrantes 151 diputados como mínimo y 42 senadores tam--- bién como mínimo: un total de 193 miembros del Congreso de la Unión, y además, mayor número de sesiones porque se discute separadamente conforme al Reglamento de cada una de las Cámaras.

No soslayado el aspecto práctico, en el caso que nos ocupa, si el Congreso de la Unión hubiese actuado conjun tamente, de todos modos habría aprobado la iniciativa pre sidencial y posiblemente hasta con mayor rapidez, por lo tanto, el problema no reside en si debía o no actuar sepa rado -en mi opinión es mejor lo segundo- sino en que la - iniciativa de reforma no debió partir del Presidente de - la República y principalmente en que se hubiera considerado si tenía o no facultades este 'Poder Reformador' para reg tringir el goce de las garantías individuales. Un vicio más del procedimiento que existió en este asunto, fué la pésima actuación de las legislaturas locales.

Lo aseverado en el inciso c) por las quejas es cierto, ya se ha expuesto que el Ejecutivo Federal ninguna inter vención debiera tener en reformas a la Constitución y por ello carece de la facultad de veto, fortalezcó este crite rio con una transcripción de pié de página que hace el -- maestro Felipe Tena Ramírez:

"Rodolfo Batiza da la siguiente explicación de fondo - respecto a la imposibilidad de vetar las enmiendas constitucionales: 'Las enmiendas constitucionales representan - una actividad específica del Poder Constituyente Permanente, que es expresión de la soberanía del pueblo; en consecuencia, siendo el Poder Ejecutivo un Poder constituido, - ajeno a su estructuración, carece en absoluto de facultades legítimas para oponerse a las decisiones que emita' - (veto presidencial y enmiendas constitucionales; Revista Mexicana de Derecho Público; T. I, pág. 310.)" (114)

A esto es importante comentar que el veto en México ha perdido importancia por su falta de aplicación y que en la adición al 28 constitucional no se aplicó dicha facultad del Ejecutivo para leyes ordinarias, porque a fin de cuentas su voluntad se respetó, como dijera el maestro Tena Ramírez:

"... el veto ha perdido entre nosotros todo interés - práctico, desde que la actividad de legislación ha quedado subordinada a la voluntad del Ejecutivo. Si las leyes son iniciadas en su casi totalidad por el Presidente y se aprueban por el Congreso sin otras modificaciones que las aceptadas previamente por los órganos del Ejecutivo, no se da ocasión de que el Presidente objete la voluntad del Congreso, que es al fin y al cabo la suya propia." (115)

No estoy de acuerdo con lo expuesto en el inciso d) de la demanda de amparo, porque no es cierto que expresamen-

(114) Tena Ramírez, Felipe "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" Idem. p. 266.

(115) Tena Ramírez, Felipe, Idem. p. 267.

te se le niega la facultad al Presidente para promulgar y publicar una reforma o adición a la Constitución ¿en que ley se encuentra dicha prohibición? el artículo 135 Constitucional dice que "El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo... y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones y reformas", está claro "la declaración" mas no la publicación y la promulgación; en tanto que el artículo 89 constitucional da la "facultad y obligación", no solo el derecho, si no el deber, al Presidente de: fracción I: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso..."

La Cámara de Senadores el día 10 de noviembre de 1982, efectuó el cómputo de los votos de las legislaturas locales y rindió el proyecto de DECLARATORIA, que ese mismo día turnó a la Cámara de Diputados, quien el día 16 de noviembre de ese mismo año, DECLARO reformados y adicionados los artículos 28, 73, 123 constitucionales y ORDENO -turnar dicha DECLARATORIA al Ejecutivo "para los efectos constitucionales".

Por ende, la DECLARATORIA, no la hizo el Ejecutivo, y no es lo mismo DECLARAR que PROMULGAR, con el primer acto se dió validez y eficacia jurídicas al acto; con el segundo se ordenó su publicación en el Diario Oficial y esto si lo realizó el Presidente de la República con la colaboración de la Secretaría de Gobernación, quien es la responsable de la elaboración, expedición y venta del Diario Oficial de la Federación.

Sé que los abogados de las quejas están de acuerdo - en el sentido de que la reforma o adición constitucional, tiene el carácter ley, por ser un acto regla, abstracto e impersonal y por ello con mayor razón si hay competencia del Ejecutivo Federal para promulgar dichas reformas o -- adiciones y en última instancia, este hecho no modifica - en lo más mínimo ni la esencia, ni las consecuencias reales y definitivas de la reforma.

El contenido de los incisos e) y f) contienen una expresión real, de facto, las legislaturas locales resolvieron lo antes posible su voto favorable a la voluntad del Señor Presidente y no actuaron con verdadero criterio, con honestidad, sentido de responsabilidad e independencia, - algunas de ellas sólo enviaron oficios o telegramas a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, sin celebrar siquiera las correspondientes sesiones, levantar limpias y completas actas de las mismas y hacer la publicación en los periódicos oficiales, todo lo cual debieron haber enviado al Congreso Federal, en efecto, se mal interpretó - y aplicó inexactamente el artículo 135 constitucional. - Los habitantes de los estados de la República, no fueron debidamente representados, no ejercitaron su soberanía -- por medio de su representante porque estos no actuaron de bidamente, el federalismo, dió lugar al centralismo.

Alguna comunicación debió haber existido ante "el centro" y "los estados" para que estos resolvieran rápidamen

te, sin formalidades legales y sin preocupación de que el Congreso Federal les solicitara mayor información, el colmo de la negligencia y desprecio del derecho fue haber enviado "sólo telegramas", con ésto se comprobaba su voto favorable; por éso "estamos como estamos", "somos un país en vías de desarrollo", pero sin ganas de progresar; "el poder" es lo que interesa; somos líderes de los países -- del Tercer Mundo, nos preocupamos por la paz mundial, de Centroamérica, pero somos la vergüenza en lo interno; los medios de comunicación informan en detalle cuando el Presidente de la República habla ante la ONU, pero callan estos hechos deleznable; nos indignamos ante la injerencia del extranjero en nuestros asuntos ¡se invade nuestra soberanía nacional! es el grito unánime, pero cuando se invade la soberanía estatal ¡nadie levante la voz! ¡y cuando se traiciona y pisotean los derechos humanos de los mexicanos, ahí también quedamos callados!, ¡somos como el ciego que mira la astilla en el ojo ajeno y no ve la viga que trae en el ojo propio!

El contenido del punto SEGUNDO, del mismo concierto de violación II, es de suma importancia porque define al Poder Constituyente y sus facultades, así como al Poder Revolucionario y sus facultades; las palabras de los licenciados -- Ramón Sánchez Medel y Vigente Aguinaco Alemán, son claras, nítidas, contundentes, con verdadera visión y solidez jurídica; un sentimiento de verdad y de tristeza se conjuga ante-

su lectura, el pecho se comprime y los ojos se nublan al aprender y comprender la teoría y realidad del derecho, lo que era y lo que es, lo que los inspirados constituyentes y los estudios de la materia opinan y consideran, y el gran abismo existente con la realidad; ante ésto, no queda sino el valor y fortaleza necesarios para proclamar a los cuatro vientos, como son de trompeta, ¡que la justicia debe imperar! ¡que el derecho tiene que reynar! ¡que los derechos humanos deben ser nuestros conciudadanos y no extranjeros en esta tierra! ¡el hombre siempre ha luchado por preservar su vida y la de sus semejantes, así como por obtener y gozar de una verdadera libertad! ¡y la lucha continúa, porque todavía no se llega al cumplimiento de este ideal! ¡de una u otra forma la explotación sigue y ante ésto tiene que manifestarse la defensa y el ataque si es necesario! ¡Felicidades a los abogados que elaboraron esta demanda! ¡Felicidades a los banqueros que no se conformaron con los inconstitucionales actos del Presidente de la República, del Congreso de la Unión y legislaturas Locales de los Estados!

La definición dada en la demanda acerca del Poder Constituyente es totalmente carterá, amplia y correcta: es unitario e indivisible, idéntico a sí mismo; no está vinculado a formas jurídicas ni procedimientos preexistentes, actúa en estado de naturaleza; es originario y de él derivan todas las facultades y competencias constituidas (incluyen-

do al poder revisor constitucional); y el pueblo es el -- único titular del poder constituyente.

El concepto que del órgano revisor de la constitución-- se da, no es menos eficaz: su potestad nace de la propia constitución, ahí está su competencia; se encuentra en -- calidad de poder instituido y subordinado, con facultades otorgadas por el poder constituyente no equiparables a -- las de éste, porque se trata de una competencia enmarcada por la propia Constitución, por ello no puede sobrepasar-- su estricto y limitado cometido sin alterar las decisiones fundamentales en que descansa, so pena de negarse a des-- truirse a sí mismo.

El órgano o poder revisor, no es un "constituyente per-- manente" como lo llaman algunos juristas, entre ellos Don Felipe Tena Ramírez, porque éste es un concepto contradic-- torio, ni es constituyente, ni es permanente; porque como ya se afirmó, su competencia nace de la constitución, por lo que es constituido y no es permanente porque se "reúne" o funciona esporádicamente y no de continuo como por ejem-- plo, la Suprema Corte de Justicia, o el Poder Ejecutivo -- o la misma Comisión Permanente, quien sólo deja de actuar cuando sesiona el Congreso de la Unión quien ejecuta simi-- lares y mayores funciones que aquélla.

El siguiente punto TERCERO, de la demanda, se refiere-- a la materia o alcance de las reformas o adiciones de la Constitución, y nos da una visión histórica y congruente-- demostrando la intangibilidad de los principios fundamen--

tales que la Carta Magna sanciona, con lo que se concluye el segundo concepto de violación.

Habiéndose discernido los primeros dos conceptos de violación de: inaplicación de las garantías individuales e inobservancia de las formalidades y limitaciones para la reforma o adición de la Constitución Federal, es conveniente hacer un breve pero claro e importante estudio sobre las FACULTADES DEL PODER REFORMADOR CONSTITUCIONAL.

El maestro Tena Ramírez considera que la función del "Poder Constituyente Permanente ... consiste en adicionar y reformar la Constitución. Adicionar es agregar algo nuevo a lo ya existente; es, tratándose de leyes, añadir un precepto nuevo a una ley que ya existe. Toda adición supone la supervivencia íntegra del texto antiguo, para lo cual es necesario que el texto que se agrega no contradiga ninguno de los preceptos existentes; pues si hubiere contradicción, el precepto que prevalece es el nuevo, en virtud de que el principio que la norma nueva deroga la antigua, razón por la que en este caso se trata de una verdadera reforma, disfrazada de adición, ya que hay derogación tácita del precepto anterior para ser reemplazado por el posterior, incompatible con aquél.

"... Adicionar la Constitución o reformarla... en esostriba la competencia del Constituyente Permanente. ---

Quiere decir, en consecuencia, que dicho poder no tiene - facultad para derogar totalmente la Constitución...

"... Sin embargo, el problema más serio se presenta en este punto ¿Hasta donde llega la facultad que para reformar la Constitución tiene el Constituyente Permanente? -- ¿Podría con ella reformar cualquier precepto de la Consti- tución, o habrá algunos entre ellos que escapen a dicha - facultad? ¿Podrá mediante reformas sucesivas o simultáneas derogar de hecho la Constitución vigente?... (116)

Después de exponer algunas corrientes doctrinales, el maestro Tena sostiene que las Constituciones pueden clasi- ficarse en cuatro grupos principales: a) las que admiten expresamente la posibilidad ilimitada de su propia reforma o derogación por parte del órgano revisor; b) las que ex- cluyen de la competencia revisora los principios fundamen- tales de la Constitución; c) las que sin referirse a los- principios fundamentales, dejan a salvo de futura revisión determinados preceptos, destinados a preservar una aspira- ción social o una conquista política de relevante impor- tancia para el constituyente y d) las que sin pronunciar- se en favor de ninguno de los anteriores sistemas, insti- tuyen la facultad indefinida y general de ser modificadas mediante adiciones o reformas. Tal es nuestra Constitu- ción en vigor.

"... a falta de acotación expresa en nuestro texto constitucional, el Constituyente Permanente puede llevar a cabo por vía de adición o de reforma cualquiera modificación a la ley suprema..." (117)

En ampliación de lo anterior, el maestro Felipe Tena dice que debido al sistema representativo, "el pueblo no puede jurídicamente gobernar por sí mismo, ni menos variar a su antojo, espontáneamente, anárquicamente, los órganos de gobierno y las atribuciones de los mismos... si hay alguien que debe estar sometido a la ley, es antes que nadie el propio pueblo." (118)

Con estos mismos principios también el 'Constituyente -- Permanente' no puede gobernar por sí mismo, ni variar, anárquicamente, de acuerdo a su antojo, o el del Presidente de la República, los principios constitucionales de 1917, y si hay alguien que debe poner el ejemplo en el cumplimiento de la ley son, primero que el pueblo, los propios legisladores.

La doctrina del ex-ministro de la Suprema Corte de Justicia, no es compartida por el autor de este trabajo, ni por el distinguido maestro Mario de la Cueva quien con su característica sabiduría expone que:

(117) Idem. p. 54 y 55

(118) Idem. p. 59.

"la función reformadora es un adaptar la Constitución - a la vida, un introducir en ella los principios e instituciones adecuados para su perfeccionamiento, un reformarlo dado conservando lo que aún tenga vida, y un suprimirlo que ya esté muerto." (119)

Para este jurista, el maestro Felipe Tena, cae en contradicción al llamar al Poder Reformador 'Constituyente - Permanente' y al señalar que 'por vía de reforma o adición, nada escapa a su competencia, con tal de que subsista el régimen constitucional...' "Pero, esos principios-intocables por el poder reformador ¿no son los derechos - del hombre y de la sociedad y la idea de la soberanía del pueblo...?"

"...Quiso la Asamblea Constituyente de 1856 crear un - órgano que pudiera adicionar o reformar la Constitución para adaptarla a las nuevas modalidades sociales, pero no - pudo ser su intención la creación de un poder dotado de - una facultad constituyente absoluta..."

"La argumentación de Tena se contrapone al pensamiento democrático: a) Su idea de la representación es errónea y contraria al sentir de la Asamblea Constituyente de 1856: lo primero, porque la tesis de que en un régimen representativo el pueblo no tiene mas autoridad que la de elector, destruye el principio de la Soberanía del pueblo, ya que-

los hombres, como escribió Rousseau, no tendríamos más de recho que el de seleccionar a nuestros amos. Y lo segundo, porque en la sesión de 9 de septiembre de 1856, al discutirse el párrafo final del artículo 39 del proyecto, el diputado Darío Reyes propuso se adicionara con una frase que dijera que el derecho del pueblo para alterar o modificar la reforma de su gobierno 'debía ejercerse por medio de sus legítimos representantes', pero la adición fué rechazada por sesenta y cinco votos contra siete. b) Por otra parte, la afirmación de que en la Constitución puede operarse la transmisión total de la soberanía al órgano constituyente, es una negación absoluta de la idea de soberanía... c) Por último, la hipótesis de que el poder reformativo podría, mediante reformas sucesivas o simultáneas, substituir la Constitución por un ordenamiento nuevo, constituye una argucia y una burla que repugna a la conciencia jurídica.

"Los constitucionalistas de nuestro siglo han olvidado la existencia del artículo 128... de 1857, que llevaba por rubro: De la inviolabilidad de la Constitución y que pasó a ser el artículo 136...

"... frecuentemente hemos leído en las páginas de la historia -y ésta es al fin y al cabo la tesis de Emilio Rabasa- que la causa de los malos gobiernos son las constituciones y no los hombres, por lo que, en opinión de los caudillos, fué necesaria su reforma, cuyos efectos fueron casi siempre la destrucción de los principios demo

cráticos y el establecimiento de dictaduras disfrazadas con una piel de oveja". (120)

El criterio del distinguido jurisconsulto Mario de la Cueva no se encuentra aislado ya que CARL SCHMITT considera lo siguiente:

"I.- Hay que distinguir los siguientes conceptos:

"... La palabra reforma constitucional (revisión), es inexacta, porque no se trata de reformas de la Constitución misma, sino tan sólo de las determinaciones legal-constitucionales. Sin embargo, conviene conservar la expresión, por ser usual hoy.

"a) Reformas inconstitucionales de la Constitución: reformas constitucionales verificadas sin observancia del procedimiento prescrito legal-constitucionalmente para tales reformas de las leyes constitucionales.

"...4. Quebrantamiento de la Constitución: Violación de -prescripciones legal-constitucionales para uno o varios casos determinados, pero a título excepcional, es decir, bajo el -supuesto de que las prescripciones quebrantadas siguen inalterables en lo demás, y, por lo tanto, no son ni suprimidas permanentemente, ni colocadas temporalmente fuera de vigor - (suspendidas)...

"a) Quebrantamiento inconstitucional de la Constitución: violación a título excepcional de una prescripción legal - - constitucional sin atender al procedimiento previsto para las

reformas constitucionales." (121)

Habiendo definido los anteriores puntos, Carl Schmitt define también los límites de la facultad de reformar la Constitución:

"... Reformar las leyes constitucionales no es una función normal del Estado, como dar leyes, resolver procesos, realizar actos administrativos, etcétera. Es una facultad extraordinaria. Sin embargo, no ilimitada; pues, al seguir siendo una facultad atribuida en ley constitucional, es, como toda facultad legal-constitucional, limitada y, en tal sentido, 'competencia' auténtica...

"Los límites de la facultad de reformar la Constitución resultan del bien entendido concepto de reforma constitucional. Una facultad de 'reformar la Constitución', atribuida por una normación legal-constitucional, significa - que una o varias regulaciones legal-constitucionales pueden ser sustituidas por otras regulaciones legal-constitucionales, pero sólo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y continuidad de la Constitución considerada como un todo. La facultad de reformar la Constitución contiene, pues, tan sólo la facultad de practicar... reformas, adiciones... pero manteniendo la Constitución; -

(121) Schmitt, Carl "TEORIA DE LA CONSTITUCION", Editora Nacional, S.A., México, D.F., 1981.

no la facultad de dar una nueva Constitución, ni tampoco la de reformar, ensanchar o sustituir por otro el propio fundamento de esta competencia de revisión constitucional...

"Los órganos competentes para acordar una ley de reforma de la Constitución no se convierten en titular o sujeto del Poder Constituyente. Tampoco están comisionados para el -- ejercicio permanente... no son una especie de Asamblea nacional constituyente con dictadura soberana, que siempre subsiste en estado de latencia...

"... Las decisiones políticas fundamentales de la Constitución son asuntos propios del Poder constituyente del pueblo alemán y no pertenecen a la competencia de las instancias autorizadas para reformar y revisar las leyes constitucionales... (122)

Por su parte, el gran tratadista de Derecho Constitucional Comparado, V. Linares Quintana afirma:

"El poder constituyente es originario o genuino y constituido o derivativo, según se trate del ejercicio de la facultad soberana del pueblo de constituirse originariamente y -- por vez primera en Estado, dándose un ordenamiento jurídico, o bien de la potestad de reformar total o parcialmente la -- Constitución sancionada anteriormente... a nuestro modo de ver, la obra del poder constituyente sólo puede ser validamente modificada por el mismo poder constituyente y no por

otro de menor jerarquía que aquél." (123)

El mismo maestro Linares Quintana, también sustenta su criterio con las doctrinas de otros autores, de las que tomaremos las siguientes, con base en las propias palabras - del tratadista:

"A su vez, RECASENS SICHES, en la misma línea (de SCHMITT) ... piensa que... El poder titular... para la reforma de preceptos no esenciales (para él los esenciales son intangibles para este poder) de la Constitución, no posee el carácter de poder constituyente por la sencilla razón que recibe sus facultades de la misma constitución. Esta facultad de reformar... es una competencia basada en el derecho constituido; y a fuerza de tal, está limitada y regulada - por éste..." (El poder constituyente, Madrid, 1931, p. 77)

Con la exposición anterior es más que suficiente para demostrar que el Poder Reformador no posee las mismas facultades que el Poder Constituyente, quien es el creador - y regulador de su competencia, por lo que aquél para su funcionamiento debe sujetarse estrictamente al procedimiento y competencia que se le ha marcado y que en ningún momento es equiparable a la de su creador, por ello no puede limitar o restringir las decisiones fundamentales instituidas por el Constituyente genuino, delegar sus facultades - o actuar en forma diversa a la contemplada en la propia --

(123) V. Linares Quintana. "TRATADO DE LA CIENCIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL", Tomo 2, op. cit. pp. 129 y 130.

Constitución que ha de reformar.

Aplicando el anterior criterio al caso concreto y real - que nos ocupa, podemos afirmar con una amplia visión, de manera fundada y con rigor jurídico, que el Congreso de la -- Unión -integrado por Cámara de Diputados y Cámara de Senadores- y las legislaturas locales, se desbordaron en sus facultades al haber aprobado la iniciativa presidencial y declarado que se adicionara al artículo 28 constitucional un quinto párrafo -en el que no se considera como monopolio estatal el ejercicio del servicio bancario y ya no podrá ser sujeto de concesión a particulares- por constituir este acto una limitación al ejercicio de las garantías individuales concedidas a todo individuo del país conforme a la propia - Constitución original de 1917, restricción que se efectuó - en forma contraria al artículo 29 de la Carta Magna -por ser el que establece los casos y condiciones de suspensión de garantías- y que constituye el establecimiento de un gobierno contrario a los principios de la Carta de Querétaro sanciona; asimismo este Poder Reformador actuó con un procedimiento diferente al contemplado en el artículo 135 constitucional, por haber concedido intervención al Ejecutivo Federal al haber actuado conforme a la iniciativa de este último, y haber aceptado como votos de algunas legislaturas locales simples oficios o telegramas y no las documentales- idóneas e indubitables que demostraran el voto real y efectivo de dichos cuerpos colegiados.

Trasladándonos al TERCER CONCEPTO DE VIOLACION, referente a la infracción de las garantías individuales de los artículos 52 y 28 constitucionales, por lo patentizado con antelación en los comentarios del primer concepto de violación, es indudable y claro, a nuestro juicio, que se vulneraron los derechos que otorgan tales normas en perjuicio de las quejas y las demás instituciones de crédito privadas.

Los comentarios impresos en la demanda son por demás suficientes para comprender el espíritu con que se plasmaron esas garantías en nuestra Ley Suprema.

Igualmente es indudable que conforme a lo citado en el -- CUARTO CONCEPTO DE VIOLACION, se trató a las instituciones -- de crédito privadas expropiadas de una manera muy diferente que a las otras instituciones bancarias existentes en ese entonces y quienes desempeñaban las mismas funciones.

EL QUINTO CONCEPTO DE VIOLACION referente a la falta de -- legalidad y fundación y motivación de los actos reclamados -- es más claro. El Presidente de la República intervino sin -- estar facultado, su iniciativa sólo constituyó acopio de --- apreciaciones parciales y subjetivas y no hechos reales y -- concretos; el Congreso de la Unión no tenía porqué actuar -- a instancias del Primer Mandatario --quien no forma parte del Poder Revisor de la Suprema Ley-- ni tenía porqué declarar -- la restricción de las garantías individuales, ni tampoco --

porqué haber aceptado la forma de actuación de las Legislaturas locales. ¿Que más pruebas quieren aquéllos que han de fendido tal destrucción constitucional?

Previendo ya, loa abogados de las quejasas, que la Suprema Corte de Justicia actuara de manera semejante al Congreso de la Unión, se apoyaron en la doctrina emitida por quien -- además de ser un estudioso del Derecho Constitucional, fué -- Ministro de la Suprema Corte de Justicia: Don Felipe Tena -- Ramírez, quien está de acuerdo en la PROCEDENCIA DEL AMPARO -- tratándose de reformas a la Constitución, cuando éstas se -- han efectuado por un órgano distinto al competente, cuando -- en su elaboración se omitieron las formalidades que para el efecto señala la propia Constitución Federal.

DE LA ADMISION DE LA DEMANDA.

Y la demanda fué admitida, sí, cayó en manos de un hombre que como Juez de Distrito, tuvo fama por su integridad, por su honestidad, pero principalmente: por su amplio criterio -- de responsabilidad e independenciam para con el pueblo mexicana -- no y para con los otros dos Poderes de la Unión, respectivamente.

El Lic. Efraín Polo Bernal, entonces Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa, ya había concedido el amparo de la Justicia Federal a los señores Casas Crespo en el --

asunto de los mex-dolares, y ahora, como depositario y representante del Poder Judicial Federal (artículo 94 constitucional) daba trámite a la demanda de amparo interpuesta contra la adición al artículo 28 de la Constitución.

El Boletín FINANCIERO publicó lo siguiente:

"Admiten un Amparo en contra de las Reformas al Art. 28 Constitucional (con letras grandes).

"Lo admitió el Juez Efraín Polo Bernal.

"Es la primera vez en la historia de México que se da un caso de esta naturaleza.

"De mantener las viciosas reformas... habrá desaparecido en México el Estado de Derecho... (124)

"Plantéase ahora la cuestión de si una reforma de la -- Constitución, puede ser inconstitucional. Sabido es que -- dentro del sistema institucional argentino -semejante en -- este punto al de Estados Unidos- corresponde al poder judi cial trascendental función de controlar la constitucional i dad de las leyes, actuando como guardián de la Constitución. Ahora bien, ¿el control judicial de la constitucionalidad comprende también las enmiendas constitucionales?, o, en -- otras palabras ¿correspondería a los tribunales judiciales -- declarar la inconstitucionalidad de una reforma de la Cons-- titución? En estos términos queda planteada una cuestión -

(124) Boletín "FINANCIERO" Y Minero de México. México, D.F. Viernes 17 de diciembre de 1982. Núm. 24,052.

que ha sido objeto de apasionada controversia en los Estados Unidos y en nuestro país".(Argentina). (125)

¿Y en México? ¿En nuestro país porqué no existe esta — apasionada controversia? ¿será porque nadie —sino hasta es te asunto— se inconforma de las reformas a la constitución? y no creo que porque estas sean benéficas al pueblo, sino— porque de antemano los agraviados saben que no se les hará caso y ¿porqué?, la respuesta se da por sí sola al conocer la forma de actuación de la Suprema Corte de Justicia Me xicana, muy diversa a la Norteamericana y a la Argentina.

"... en los Estados Unidos de América ha sido posible - discriminar embrionariamente los diversos supuestos:

"1.- Matters of sustance: son 'cuestiones políticas'
 (contenidos) no justiciables
 (political questions)

"2.- Matters of procedure: a) en la jurisprudencia de los
 (procedimientos) Estados: es cuestión justiciable.
 b) en la jurisprudencia federal: b') durante el siglo XIX— no era justiciable, b") en el siglo XX sí es justiciable (126)

En Argentina: "Si una convención reformadora en su actuación infringe normas que integran el contenido de la ley su prema vigente, no cabe duda de que la reforma sancionada en tales condiciones es inconstitucional, y correspondería así

(125) V. Linares Quintana. Idem. p. 143

(126) Reinaldo A. Vanossi, Jorge. "TEORIA CONSTITUCIONAL", - Volumen I. Ediciones Depalma Buenos Aires, Argentina- 1975, p. 219.

declararlo a los tribunales judiciales.

"... En definitiva, consideramos que ninguna convención reformadora podría en nuestro país, ejercitando el poder-constituyente constituido, sancionar validamente una reforma total o parcial de la Constitución que afectara los principios fundamentales que hacen a la esencia de la ley Suprema de la Nación, y que el poder judicial, en cuanto-guardián de la Constitución, tendría competencia para declarar la inconstitucionalidad de una enmienda semejante, que importaría la destrucción de la Constitución -según -la terminología de SCHMITT- -o un fraude a la Constitución -conforme a la calificación de LIET VEAUX-..." (127)

El eminente maestro Mario de la Cueva, por su parte -- también apoya este criterio en los siguientes términos:

"... según Constantino Martati, los poderes y las funciones constituyentes y reformadores son diferentes... De esta diferencia se deduce que en tanto la formación de la Constitución no puede estar sujeta a control alguno, si -puede estarlo la función reformadora, no sólo desde el -- punto de vista de las formalidades que deben observarse,- sino también porque el órgano reformador, que actúa dentro de estos procedimientos no puede proponerse un fin diverso de aquél para el que fueron establecidos, que no es otro que perfeccionar, completar y adaptar a la vida la -

esencia constitucional. De ahí la posibilidad, ya señalada por Barile, del control judicial sobre los actos del poder reformador, lo que ha de entenderse no sólo en el aspecto procesal, sino también en cuanto a los límites sustanciales de su actividad.

"... El pensamiento de Juan Landerreche, Guilebaldo Murillo y Luis Felipe Canudas. En el mes de diciembre de 1934, el poder reformador cambió el texto del artículo 3º de la Constitución, introduciendo lo que se llamó la educación socialista y la concepción racional y exacta del universo. -- Con ese motivo, Landerreche y Murillo, entre otros juristas, sostuvieron la inconstitucionalidad de la reforma, estimando que rompía la idea de los derechos del hombre...

"... ¿Puede plantearse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la inconstitucionalidad de los actos del poder reformador?

"La tesis de ilimitabilidad de sus atribuciones rompe el principio de seguridad jurídica y el sistema del control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos, pues si el poder reformador puede hacerlo todo, si puede suprimir o cambiar los principios fundamentales de la Constitución, podría suprimir nuestro juicio de amparo y la jerarquía de las normas consignadas en el artículo 133. Sin género alguno de duda, la incondicional subordinación de los poderes estatales, legislativo, ejecutivo y judicial, es esencial para la vigencia de la seguridad jurídica, pero -- no es igualmente grave, o tal vez mas, que el poder refor-

mador sea elevado a la categoría de autoridad omnipotente?

"El artículo 103 de la Constitución establece en su fracción primera que el juicio de amparo es procedente contra las leyes o los actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales. ¿Cuál puede ser la razón para que el término autoridad no rija los actos del poder reformador? Si como dice Tena, la competencia de este poder es adicionar o reformar, pero 'siempre sobre una ley existente', si por lo tanto, carece de competencia para suprimir la Constitución, ¿cuál es la razón para desestimar la aplicación de la fracción I del artículo 103, cuando su acto va más allá de la competencia que le fijó el poder constituyente? Es cierto que el poder reformador es un poder supraestatal, pero también lo es que constituye un escalón inferior al pueblo, un poder intermedio que presupone la existencia de la Constitución y del poder constituyente; por lo tanto, el control de la constitucionalidad de sus actos tiene que referirse a la Constitución y al poder constituyente.

"Claro está que el poder reformador puede adicionar o reformar los preceptos que consignan los derechos humanos-individuales y sociales, pero lo que no puede hacer es derogarlos totalmente, según la frase de Tena, ni podría tampoco nulificarlos a pretexto de adiciones o reformas. Pero será la Suprema Corte de Justicia quien deba decidir en ca da ocasión sobre la legitimidad de los actos. (128)

(128) De la Cueva Mario. Idem. pp. 157, 159, 160, 172 y 173.

El propio Juez de Distrito, que admitió la demanda, explicó "el porqué" y dio a conocer las bases sólidas que -- apoyaron su actuación en su libro "MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL", por eso, desde la publicación del mismo, ya -- no fué bien visto por los "dependentistas" ó "estatistas" de la Suprema Corte y de los otros dos Poderes de la Unión.

Se transcriben sus propias palabras, que aún cuando amplias, son necesarias para una cabal comprensión del porqué fué admitida la demanda de amparo, en contra de una -- adición que ya formaba parte de la propia Constitución:

"Por tanto, aunque el órgano revisor previsto en el artículo 135 es un órgano complejo, del que forman parte de manera sucesiva el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, es lo cierto que la actuación tanto del -- Congreso como de las Legislaturas está sujeta a normas legales que si no se observan, vician dicha actuación y la -- hace susceptible de impugnación por parte de los particula res afectados.

"El problema que se suscita estriba en determinar si tal impugnación puede hacerse a través del juicio de garantías y si de éste puede tener conocimiento inmediato un Juez de Distrito a la luz de la Ley de Amparo.

"La objeción que se ha planteado al respecto es que los tribunales federales (Jueces de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y Suprema Corte de Justicia) son poderes estatales creados por el Poder Constituyente en el texto --

de la Carta Magna para el desarrollo ordinario de la vida institucional del país, no así el mencionado poder revisor al que corresponde un rango intermedio, entre el Poder -- Constituyente y los poderes estatales, porque la actuación de él corresponde a una situación excepcional y de índole superior.

"Sin embargo, y ésta es aún una cuestión por resolver, si los poderes estatales, ejecutivo, legislativo y judicial, son 'poderes constituidos', y la referida actuación sucesiva del Congreso y de las Legislaturas debe estar sujeta al procedimiento que le determina la Constitución, -- como otro 'poder' que la 'Carta Magna' constituye, es jurídico estimar el control de la constitucionalidad de los actos de toda clase de autoridades, entre ellas, de la autoridad que integra el poder revisor, y no está previsto en nuestra Constitución que pueda ejercerse ese control al -- margen de los tribunales federales o por otro órgano o -- instrumento diferente, ni a merced de una rebelión o revolución, y sí, en cambio, existe el principio de 'la plenitud del orden jurídico', o sea, el de la ausencia de lagunas en nuestro derecho, mismo que proclama el artículo 18 del Código Civil al decir: 'El silencio, la obscuridad o insuficiencia de la ley no autoriza a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia', principio que es de observarse en la órbita del Derecho Constitucional.

"Por otra parte, cabe preguntarse ¿si nuestro régimen constitucional, de facultades expresas, impide recurrir a

los tribunales federales para controlar la actuación del órgano revisor, en virtud de que este caso concreto no está -- contemplado directamente en el artículo 114 de la Ley de Amparo?...

"Además, sobre si es o no ostensible una causa de improcedencia que conduzca a desechar la demanda de referencia, analizadas las que establecen los artículos 73 y 74 de la Ley de Amparo, en ninguna de las específicas queda encuadrada, -- por lo que puede estimarse su admisión, y, en todo caso, analizar en la sentencia la genérica de la fracción XVIII del artículo 73 de dicha ley en relación con alguna de las específicas o las que alegaran las partes o las que surtieran de oficio, pues la misión del juez consiste en investigar y comprobar los elementos imperativos de sus juicios, los que son exteriores a él, ya que sólo pueden encontrarse en la realidad objetiva de las leyes existentes más allá del pensamiento de quien las aplica. El juez saca sus poderes de la objetividad. Tal es la definición de su función. Este debe sentirse satisfecho con su noble tarea, no desviarse de la ley, o querer reformarla a innovar, sino en todo caso, considerar sus elementos, analizar, en casos de incertidumbre, que sus disposiciones se adecuen a los factores sociales que circundan la vida del derecho en todas sus manifestaciones y -- que sirvan para comprobar su finalidad.

"A la luz de las anteriores ideas, sentemos la primera -- premisa, a saber: El órgano reformador de la Constitución de 1917 (artículo 135), es un órgano constituido, subordinado a

su creador -el Constituyente originario- y a los principios que éste formalmente estableció en la Carta Suprema, encontrándose en una posición de supraordinación frente a los de más órganos estatales constituidos, excepción hecha de los Tribunales Judiciales de la Federación, en cuanto órganos - de control de la constitucionalidad.

"Siguiendo las enseñanzas del maestro Don GABINO FRAGA - (Derecho Administrativo, Porrúa, 1968, pp. 43 y sgts.), podemos afirmar que la Constitución de 1917 crea tres órganos legislativos: el órgano reformador de la Constitución y los poderes legislativos ordinarios de la Federación y de los - Estados. El primero expide las leyes que adicionan o reforan la Carta Fundamental, los segundos y terceros emiten -- las leyes ordinarias en sus respectivas esferas de competencia. No cabe duda que las reformas y adiciones que acuerda el órgano reformador de la Constitución poseen las características de los actos-regla, es decir, generalidad, abstracción e impersonalidad, por lo que, bien merecen la calificación de leyes, en sentido lato. Con lo anterior llegamos a la segunda premisas: Los actos que resultan de la función - del órgano reformador son leyes en sentido formal y material.

"La Constitución de 1917, asigna a los Tribunales Judi-- ciales de la Federación tres esferas de competencia y tres- funciones correlativas, a saber: 1) la de tribunales ordinarios de la Federación (artículo 104); 2) la de tribunales - de conflictos intergubernamentales y dirimente de jurisdic-- ciones (artículos 105 y 106); y, 3) la de tribunales del Es

tado mexicano para el control de la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad constituida que violen garantías (artículo 103 y 107). Si bien es cierto que el ejercicio de estas tres funciones ofrece como rasgo común la fisonomía de un órgano constituido, sin embargo, cabe distinguir que, cuando desempeña la competencia y función apuntadas en primero y segundo lugares, los Tribunales de la Federación, incluyendo a la Suprema Corte de Justicia, actúan como meros órganos de la Federación, subordinados al Constituyente, a la Constitución y a los actos reformativos del órgano revisor; en tanto que, si ejercitan la función y atribuciones de órgano de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades constituidas, entonces intervienen y deciden como órganos supremos del Estado Mexicano por voluntad del Constituyente originario y de ubican como contralores del órgano reformador y de los restantes órganos estatales igualmente constituidos, que pueden desbordar sus competencias y vulnerar las garantías de los gobernados; en otras palabras, los Tribunales de la Federación, vienen a ocupar una posición funcional y decisoria, que por necesidad lógica no topan con más valladar que el Constituyente originario y la Constitución formal y con los principios básicos que aquél implantó.

"Arribamos así a la tercera premisa: Cuando los Tribunales de la Federación ejercitan el poder de controlar la constitucionalidad de los actos de las autoridades constituidas, guardan un nivel y una potestad funcional y decisoria igual

a la del órgano revisor de la Constitución, uno, como defensor de la constitucionalidad y, el otro, como reformador - - de la Constitución. -

"Consecuentemente, los Tribunales de la Federación tienen competencia constitucional para enjuiciar por vía de amparo las adiciones y reformas que expida el órgano reformador de la Constitución, previsto en el artículo 135 de la misma.

"Indaguemos ahora ante cuál de los Tribunales de la Federación debe presentarse una demanda de amparo en que se reclame del órgano reformador la expedición de una ley que adicione o reforme la Constitución Federal de la República.

"El artículo 94 de dicha Carta Suprema dice que: 'Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito'.

"Por su parte, el artículo 103, fracción I constitucional previene que: 'Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales'; y el numeral - 107 comienza por disponer que 'todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y - formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo - con las bases siguientes' ... Más adelante, en su fracción - VII, este mismo artículo establece que: 'El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio, o después de concluido, o - que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o -

contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá - ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse...'. Por último, la fracción VIII de este artículo 107, dispone que: 'Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito, procede revisión. De ellas conocerá la Suprema Corte de Justicia: a) cuando se impugne una ley por estimarla inconstitucional...'

"Por último, cabe advertir que, por una parte, la fracción VI del artículo 114 de la Ley de Amparo, concede competencia a los jueces de Distrito para conocer del amparo contra leyes de la 'autoridad federal', cuando vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o de éstos contra la de la autoridad federal; y, es un hecho que el órgano-revisor de la Constitución previsto en el artículo 135 de nuestra Carta Magna es una 'autoridad federal' y, además, el artículo 103 constitucional en su fracción I establece que los Tribunales federales y, por tanto, los jueces de Distrito, 'resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales' y a la vez la fracción VII del artículo 107 constitucional inviste a los jueces de Distrito de la facultad para conocer del amparo contra leyes, sin hacer distinción alguna, o sea, lo mismo 'leyes' aprobadas por el Congreso de la Unión, que por las Legislaturas de los Estados, o las que conjunta o sucesivamente aprueben el Congreso y las Legislaturas estatales, como ocurre con las adiciones y re

formas a la Constitución aprobadas por el órgano revisor -- previsto en el artículo 135 constitucional.

"Lo que confirma la regla general en nuestro Derecho -- Constitucional de la posibilidad de controlar la constitucionalidad de todos los actos de autoridad a través del -- juicio de amparo, cuando entrañan violación de garantías -- individuales, ya que para eximir de ese control a determinados actos y por tratarse de una excepción, es menester -- un precepto expreso y directo como se hizo en el artículo-27, fracción XIV de la Constitución en materia agraria, en el artículo 32, fracción II, en materia educativa, y en el artículo 33, en materia de expulsión de extranjeros cuya -- permanencia se juzga indeseable."

"A la ciencia constitucional le corresponderá dar los -- lineamientos de esta opinión, que no pretende ser la única, y sí, en cambio, está llena de defectos, pero sin duda, busca en rango humano a ese sentimiento de lo justo, supremacía dentro de la cual únicamente tienen posible explicación la libertad y la igualdad. Por eso, todo ciudadano, y más el jurista, ha de contemplar en la imparcialidad de cada -- juez al órgano inmaculado de la conciencia, antes que el de la técnica que le es común... (129)

DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE QUEJA.

Los señores Magistrados del Primer Tribunal Colegiado --

(129) Polo Bernal Efraín. *idem.* pp. 64 a 67 y 70 a 73.

del Primer Circuito, desestimaron profundamente los agravios presentados por las quejas o interpretaron la Constitución y la Ley de Amparo de una manera bastante negativa y contraria a su espíritu. Los Magistrados Fernando Lanz Cárdenas, Eduardo Aguilar, Luis Tirado y Secretario Víctor M. Alcaraz, se negaron a sí mismos, traicionaron al pueblo mexicano y hllaron las propias leyes que les concedieron la autoridad -- con que impusieron "su criterio" -- ¡y dudo que éste haya sido su criterio! -- porque no les importó actuar contra las leyes -- con tal de no hacer quedar mal al Presidente de la República, de esta manera lograban "su tranquilidad", "su bienestar", -- porque se ponían del lado del "Máximo o Primer, Jefe de la Nación" como también nombran otras personas al titular del Poder Ejecutivo de la Unión.

No se necesita gran sabiduría para saber que la resolución de este Tribunal es contraria a derecho, la demanda no era -- notoriamente improcedente, porque de serlo, los abogados de las quejas no hubieran elaborado y presentado la demanda -- ¡son personas de experiencia y estudiosos del derecho! ¿porqué harían algo que de antemano ya sabían que era notoriamente improcedente? ¿Y el Juez de Distrito? ¿porqué dió trámite a la demanda, si ésta era notoriamente improcedente? ni siquiera siendo sobornado porque su sentencia podía ser objeto de revisión por ese Tribunal Colegiado o por la Suprema Corte de Justicia.

¿En que norma se fundó la notoria improcedencia?, en el artículo 73 fracción XVIII de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 12 de la propia ley y 103 y 107 de la --- Constitución.

El primer numeral citado señala que:

"ART. 73.- El juicio de amparo es improcedente:
"... XVIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.

Y los artículos 12 de esa ley y 103 de la Constitución son iguales en sus fracciones, tal y como se transcribe en la resolución que se comenta. En tanto que el 107 constitucional señala en procedimiento y bases del juicio constitucional.

Entonces ¿en que norma está claramente señalada la improcedencia para que sea notoria y no deductiva?. La respuesta es sencilla y clara: en ninguna.

Concretemos los puntos obtenidos para el análisis en que nos encontramos:

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -la original de 1917- no es posible de objetar o impugnar por ser obra del Poder Constituyente en quien residió la soberanía del pueblo.

b) Dicha Constitución puede ser reformada o adicionada sólo parcialmente, para adaptarla a las nuevas modalidades sociales; pero no puede ser substituída por otra a través de reformas sucesivas o simultáneas. Es decir, no puede es

tablecerse un gobierno contrario a los principios que ella sanciona.

c) El Poder Reformador de la Constitución es un poder intermedio, entre el Poder Constituyente -y su obra: La - Constitución- y entre los poderes estatales. Es un poder constituido y con competencia expresa y limitada.

d) Los Tribunales Judiciales de la Federación, incluyendo la Suprema Corte de Justicia, también se encuentran subordinados al Constituyente, a la Constitución e incluso a los actos del Órgano Reformador. Excepto, a éste último cuando actúan como controladores de la constitucionalidad de los actos de las autoridades constituidas; en este caso, quedaría en un nivel semejante al del Poder Reformador: - por encima de los poderes estatales.

Con lo que queda en claro que los Tribunales Judiciales de la Federación: ya sea Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados de Circuito ó Juzgados de Distrito pueden, en un momento dado, colocarse por encima del Poder Reformador de la Constitución, si éste actúa en forma contraria a los principios que la Carta Magna sanciona.

Ahora bien, la diferenciación que hace el Tribunal de - "constitución" y "ley" resulta por demás parcial y contraria a la realidad, la efectuó únicamente para justificar - la no procedencia del amparo. El Lic. Efraín Polo explica porqué sí procede el amparo en contra de la norma adicional da al 28 constitucional y las quejas en sus agravios del

recurso de revisión presentado también son nítidas y contundentes en cuanto a la definición de "ley". Únicamente citaré las palabras del Dr. Ignacio Burgoa O., en cuanto a lo que es una ley:

"... La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquéllos, sin demarcación de número, que se encuadran o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean.

"De acuerdo con estas ideas, todo acto de autoridad que establezca normas jurídicas con la tónica señalada, será siempre una ley en su contextura intrínseca o material, aunque no provenga del órgano estatal en quien se deposita predominantemente la función legislativa... (130)

Luego entonces, ¿como es que la Constitución no puede ser declarada ley? ¿porqué entonces se le llama Ley Fundamental por los propios constituyentes de 1917?

Por si lo anterior fuera poco, todavía el Colegiado dice que es improcedente el amparo aún cuando se impugnen vicios cometidos durante el proceso de formación de la reforma --- ¿Que no se dan cuenta que con ésto están dando alas al Poder Reformador Constitucional? ésto quiere decir que este órgano actuará en adelante como "se le pegue la gana" y violando cuantas veces quiera la propia Constitución ¡y no habrá quién lo detenga!

(130) Burgoa Orihuela, Ignacio "DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO". Ed. Porrúa. México, 1984. 1a. edición, p. 342.

Prueba de ello fueron las posteriores reformas de 3 de febrero de 1983 al artículo 28 constitucional, en que se cambió totalmente el sentido de esta norma y hasta se señaló que:

"... No constituirán monopolios las funciones que el - Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto... y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión..."

¡Es decir, que ahora el Gobierno Federal puede formar otros monopolios sin reformar la constitución, y ya no necesitará la intervención de las legislaturas locales! ¡Esto es lo que provocó el Poder Judicial Federal!

Y todavía no conformes, la prepotencia del Primer Tribunal Colegiado se dejó ver cuando no sólo declaró procedente el recurso de queja (sino que revocó el auto que admitió la demanda de amparo y la desechó por notoriamente im procedente! ¿con que fundamento legal hizo ésto el Tribunal Colegiado?

Normalmente un recurso de queja se resuelve declarando que es procedente o improcedente, es decir, fundada o infundada, y corresponde al Juez a quo cumplimentar la resolución de su superior, pero ¿porqué no se hizo ésto? considero que fue porque los Magistrados del Primer Tribunal Colegiado quisieron quedar mas que bien con el Presidente de la República, no sólo resolviendo el recurso en favor de las autoridades responsables, sino también desechando la demanda ¡y así pasaban a la historia! ¡y vaya que si -

lo lograron, pero en sentido contrario!

Todo estaba perfectamente planeado, a los inconstitucionales actos del Presidente de la República y Poder Reformador de la Constitución, se sumaban los del Primer Tribunal Colegiado (artículos 12, 14, 16, 103 fracción I y 107 fracciones VII y IX constitucionales).

En una entrevista por reporteros de televisión al Lic. — Efraín Polo, le preguntaron que si estaba de acuerdo con la resolución del Tribunal y el contestó mas o menos así: "como jurista no, pero como juez, hubiera acatado la resolución".

DEL RECURSO DE REVISION.

El recurso de revisión presentado ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, es por demás claro y fundado, ya que la resolución del Primer Tribunal Colegiado no podía considerarse irrecurrible porque no resolvía un amparo directo, ni tampoco un recurso de revisión; además de que dicha resolución no estaba fundada en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y si en cambio: desechaba la demanda de amparo presentada y establecía la interpretación directa a un precepto de la constitución.

Las palabras de los abogados de las quejas son suficientes para evidenciar la procedencia de este recurso.

No fué extraño que el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Jorge Iñarritu, declarara improcedente el

recurso de revisión, porque seguramente él estaba al tanto - de la situación y consintió -y posiblemente hasta ordenó- la actuación omnimoda y ajurídica del Primer Tribunal Colegiado. Ya nadamás esperaba el recurso de revisión para desecharlo.

DEL RECURSO DE RECLAMACION.

Este también fue transcrito parcialmente pero con suficiente amplitud para su comprensión por considerarse de suma importancia. En el agravio IV están sintetizados los razonamientos y fundamentos jurídicos que evidencian la procedencia y juridicidad del Recurso de Reclamación. No hay duda alguna de que debió prosperar este recurso, como tampoco la hay de que al haberse desechado, la Suprema Corte actuó con dependencia del Poder Ejecutivo Federal.

El Sr. Ministro Lic. Atanasio González Martínez, colaboró en gran manera para ver y copiar gran parte de la histórica-sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La valiente intervención del Sr. Ministro Alfonso López Aparicio, nos demuestra que sí era procedente el Recurso de Reclamación y la Corte debió haber entrado al fondo del asunto -como lo señaló también el Ministro Atanasio González- y de haberlo hecho, las quejas hubieran ganado el amparo --- ¡Que lección del respeto al derecho hubiésemos dado al mundo!

¡Ah!, pero no, éso no, había que poner la técnica jurídica por encima de los principios de equidad, libertad, justicia y el resto de los derechos humanos (que importaba cual era el propósito de la creación de las leyes, había que ape- garse a ellas ciegamente y punto! ¡y ni siquiera éso, porque el contenido de la fracción I del artículo 83 y de la frac- ción I, inciso e, artículo 84 de la Ley de Amparo; junto con la fracción VIII inciso e) del artículo 107 constitucional, - son por demás claras y aplicables a este asunto!

Los Ministros Gloria León Orantes y Mariano Azuela Huitrón, deberían recibir un premio por ser tan estrictos en sus fun- ciones, no quisieron admitir la procedencia de un recurso "no" contemplado en ley, pero se les olvidó el contenido del artí- culo 18 del Código Civil: "El silencio, la obscuridad o insu- ficiencia de la ley no autoriza a los jueces o tribunales pa- ra dejar de resolver una controversia." ¿Sería acaso porque esta norma no estaba en la Constitución a la que en ese mo- mento defendían? decía el Ministro Azuela que la Corte no de- be ir más allá de la Constitución, pero ¿y el Poder Reforma- dor sí? y entonces como según no existía un precepto que con- templara un recurso contra una inconstitucional actuación de un Tribunal Colegiado, no podía resolverse nada ya que ésta- era una labor del constituyente permanente ¿y si el constitu- yente permanente -como el lo llama- no desea ampliar la ley? ¿no se dió cuenta que precisamente se promovió el amparo por actos inconstitucionales del poder 'constituyente permanente'?

La Ministra Gloria León reconoce que "el Tribunal Colegiado se extralimitó en sus facultades", y el Ministro Azuela - reconoce que "no obra la resolución -impugnada en revisión - en el expediente de la Reclamación" y que éso es "desafortunado y hubiera sido más ilustrativo... para el Pleno". De haberse leído dicha resolución al Pleno, se hubieran dado cuenta de los grandes absurdos que estaban defendiendo.

También reconoce el Ministro Azuela que la actuación del Colegiado fue un error "en el que se incurre con frecuencia - en todo tipo de determinaciones judiciales" ¿entonces porqué escandalizarse? si no es el primer, ni el último error, es - uno más de tantos, sí, que importa que sea un craso error y - sea inconstitucional y vaya en contra de los derechos humanos, es un error más y punto. ¿Y qué quería que por éso no se resolviera el problema?

Y así sucesivamente el Ministro Azuela da argumentos débiles, diciendo: "Yo estimo que... el Tribunal Colegiado... no está desechando (la) demanda (de amparo)" ¡El segundo resolutive del Colegiado dice textualmente: "se desecha por notoriamente improcedente la demanda de garantías que dió origen al juicio de amparo antes citado..."! ¿y ésto no es desechar? ¿entonces cómo se llama? ¡ni siquiera la toga que traía puesta en ese momento le molestó para decir lo contrario a las evidencias! ¡y todavía dice que "en México no se debe hacer ésto porque ellos -los Ministros- protestaron guardar la --- Constitución"! de acuerdo a su criterio, no sabemos qué en -

tienda por "guardar" y mejor así lo dejamos.

El Ministro Atanasio González, también fue valiente y - sabio en su intervención al igual que el Ministro López - Aparicio, pugnó por que no se dejara sin defensa a los afectados y señaló que si ésto se hacía "no estaríamos cumpliendo nuestro cometido... de vigilar la exacta aplicación de la Constitución y las leyes que de ella emanen".

En una entrevista personal sostenida con éste respetable y digno Ministro de la Suprema Corte, a una pregunta - del porqué de su posición en este asunto comentó:

"Lo que estableció el constituyente originario la Corte no lo puede tocar, pero la Corte debe revisar la actuación del constituyente permanente, por ser un asunto de gran trascendencia. No que se viola la constitución y luego se reforma.

"La resolución del Tribunal Colegiado deja mucho que de sear, cómo es posible que tres magistrados de un nivel inferior tomen esas decisiones que precisamente dejan sin defensa a los agraviados como en este caso.

"A mi juicio se alteraron las decisiones fundamentales que estableció el constituyente originario, por parte del constituyente permanente y precisamente por éso el Pleno de la Corte debe entrar de fondo, al estudio del asunto, - no sé si detrás de ésto hubo interés de Estado pero...

"Los preceptos de legitimación e interés jurídico deben ser mucho más amplios, no se debe ser rigorista, es cierto que es más trabajo pero es una garantía mayor, no es correcto sobreeser o negar un amparo por cuestiones sencillas como falta de interés jurídico u otras, no vamos a lo más-fácil por no entrar al fondo del asunto. Yo siempre he dicho que se debe buscar alcanzar más la justicia que ser expertos juristas."

Al final, se emitieron 15 votos en favor del proyecto - del que se transcribe el resolutivo- y solamente 2 en contra del proyecto y en pro de la defensa constitucional y - los derechos humanos que esta Ley Suprema tutela -tutelaba en el caso de prohibición de monopolios de Estado.-

Comentando sobre este hecho, el Lic. Ramón Sánchez Meda, en su estudio privado que hizo sobre "LAS REFORMAS - DEMOLITORIAS A LA CONSTITUCION", enfatizó:

"Hace un siglo tuvo lugar un parecido incidente en la historia del tradicional sometimiento de los demás poderes a la voluntad, expresa o adivinada, del Ejecutivo Federal.

"Discutiase entonces en el Congreso el monto de la Deuda Inglesa y ante la pretensión del Ministerio de Hacienda del Presidente Manuel González, para que a todo trance se aprobara un proyecto en el que no sólo se inflaba la cuantía de tal adeudo, sino que se autorizaba la disposición de un sustancioso excedente de varios millones de libras esterlinas para 'gastos y comisiones', se opuso con irrefutables argumentos una minoría de Diputados que encabezaba el poeta Díaz Mirón.

"Sucumbió entonces esa independiente minoría bajo el triste lema que hizo famoso al Presidente González 'contra razones, votos'; al igual que ahora en el mencionado Pleno de la Corte los irrefutables argumentos de los Ministros - Alfonso López Aparicio y Atanasio González Martínez sucumbieron también al golpe del viejo lema Gonzaliano: 'contra razones, votos'.

En el número 1763 de la Revista semanal IMPACTO, cuando todavía ésta era de una línea independiente, bajo la dirección de Mario Sojo Acosta, Juan Ibarrola Jr., transcribió parte de una carta que el ex-Ministro de la Suprema Corte, el Licenciado José Rivera Pérez Campos hizo llegar a DON - ALFONSO LOPEZ APARICIO y a DON ATANASIO GONZALEZ MARTINEZ:

"Muy estimados señores ministros:

"El alto respeto que siempre he guardado a los señores-ministros de nuestra Suprema Corte de Justicia, me mueve a escribir a ustedes estos renglones, que intentan llevarles el testimonio de simpatía, alta consideración y plena solidaridad de quien por algún tiempo tuvo también el honor del cargo de Ministro...

"Yo no recuerdo que, con la seriedad y gravedad del caso, alguna vez se haya llegado a plantear al Poder Judicial de México, una cuestión de tanta importancia. Nunca en su historia la Suprema Corte tuvo ante sí un problema más trascendental. De haber entrado a su estudio y haber lle-

gado a adoptar una resolución congruente con el mismo estudio, habría llevado a cabo un auténtico acto de poder público. México habría dado al mundo una esplendorosa lección de 'Juricismo'.

"Nuestro Estado de Derecho se habría visto fortalecido con un hecho palmario y trascendental. Como nunca, habrían inspirado confianza nuestras instituciones, para ser vistas con orgullo por el pueblo. Habríamos salido de esa prueba con alto prestigio de fieles practicantes de la Democracia. Y todo ello por la única razón de admitir que se discuta en los tribunales el problema de la constitucionalidad --es decir, de la juricidad-- de normas que formalmente lo son, pero que dejan pendiente el problema sustantivo. ¡Lástima -- grande que nada de esto se realizara! ¡Lástima que la Suprema Corte quedara pequeña ante el llamado que le hacía la -- historia!

"Creo que ustedes sintieron vivamente y en lo más profundo de su convicción de juristas la emoción del Derecho y el llamado misional de los ministros, como jueces supremos de la nación. Por ello no he resistido el deseo de escribirles estas palabras, para expresarles mi felicitación y, muy particularmente, mi sincera amistad...".

Arte esta situación, ya sabemos que lo que sea la voluntad del Presidente de la República, es lo que se obedecerá, el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales están prestas para aprobar mas reformas a nuestra ya tergiversada Constitución. La Suprema Corte no admitirá los juicios de amparo que se promuevan en contra; de aquéllos poderes se sabe que sus miembros buscan la carrera política, pero de los Jueces, Magistrados y Ministros de la Corte ¿también de bemos creer que buscan la carrera política? si no es ésto, si es algo semejante, citaré sólo algunos ejemplos: Agustín Télles Cruces, de Ministro a Senador; Salvador Martínez Rojas, de Ministro a Senador; Juan Moisés Calleja, de Ministro a Diputado Federal; José Rivera Pérez Campos, de Ministro a Sub-Secretario de Gobernación; Victoria Adato de Ibarra, de Procuradora de Justicia del Distrito Federal a Mi

nistro.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación está perdiendo independencia ¿será también que a la carrera política persiguen la tranquilidad económica? no hay que olvidar que su sueldo está determinado por el Presupuesto de Egresos de la Federación, y éste, fundamentalmente es determinado por el Poder Ejecutivo.

El Lic. Efraín Polo Bernal dió pruebas de que el Poder Judicial Federal puede y debe actuar independiente de cualquier otro poder, su misión es proteger los intereses de los gobernados -como decía el Ministro López Aparicio- y debe buscar alcanzar más la justicia, antes que ser expertos-juristas -señaló el Ministro González Martínez-.

Y volviendo a las palabras del Lic. Carlos Loret de Mola de que "discutir los razonamientos (del Presidente de la República) es aceptar la condición de 'enemigo' del gobierno, de apátrida intransigente" (131), el Lic. Efraín Polo, fué considerado como tal, por su criterio y quehacer independiente. Publicó su libro MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL siendo todavía Juez de Distrito, y en éste dijo muchas cosas que no eran compatibles a la actuación de la Corte Suprema y mucho menos convenían a los intereses de nuestro "Primer Mandatario", por lo que se buscó un pretexto -cuando iba en ascenso a ser Magistrado- para destituirlo por el Pleno de la

(131) Véase pie de página 103.

Corte y no por el Congreso de la Unión como debería ser, en términos del artículo 97 y TITULO CUARTO de la Constitución.

En entrevista personal, el Lic. Polo Bernal me informó: - "El Ministro Alfonso López Aparicio ya no pudo soportar más, estaba enfermo del corazón, con lo de la sesión del Pleno de 22 de noviembre de 1983 y mi destitución, una semana después falleció víctima de un paro cardíaco". ¡Que tan gran amor - debió haber tenido por la justicia! ¡Que ésto quede en la -- conciencia de los quince ministros que votaron en contra y - de todos aquéllos que vilipendiaron el régimen jurídico en - estos asuntos! Una vez más, un hombre muere, pero sus ideas no, y la verdad y realidad permanecen como testigos fieles, - esperando que alguien pueda utilizarlos para probar objetivamente la razón de unos y la repugnancia de otros.

4.3.3. LA TRANSFORMACION DE LAS SOCIEDADES ANONIMAS EN SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO.

Fue objeto de gran confusión, debate y temor, la actuación del Poder Ejecutivo y Administración Pública Federales, en -- cuanto al funcionamiento de la "nueva banca expropiada", por las siguientes razones:

1a.- En el Decreto expropiatorio de 1º de septiembre de - 1982, ARTICULO TERCERO, se expuso que la Secretaría de Hacien

da y otras instituciones "... tomarán posesión inmediata de - las instituciones crediticias expropiadas y de los bienes que las integran, sustituyendo a los actuales órganos de administración y directivos..." y en el ARTICULO SEXTO se manifestó que "... el servicio público de banca y crédito... continuará pretándose por las mismas estructuras administrativas que se transformarán en entidades de la Administración Pública Federal..."

2a.- En el Decreto de 6 de septiembre del mismo año, "mediante el cual se dispone que las instituciones de Crédito -- que se enumeran operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito", ARTICULO PRIMERO, se dijo que "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público con auxilio del Comité Técnico Consultivo, proveerá las acciones conducentes a efecto de que las instituciones de crédito que se enumeran en seguida, que fueron expropiadas a favor de la Nación por Decreto de fecha 12 de septiembre de 1982, operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito:" (se enlistan 54 Instituciones sociedades anónimas). Y en el ARTICULO SEGUNDO se completó que la Secretaría "... propondrá oportunamente a consideración del Ejecutivo Federal la transformación de las instituciones mencionadas... a efecto de que se constituyan como - Organismos Públicos Descentralizados."

3a.- Ese mismo día 6 de septiembre, se llevaron a cabo --

las tomas de posesión de las sociedades anónimas bancarias, conforme a mandamiento dado por el SUBSECRETARIO de HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, ANTONIO ENRIQUEZ SAVIGNAC, quien, nombró Directores Generales de dichas sociedades anónimas a diversas personas, de la siguiente manera, tomando como constancia y ejemplo a BANCO AZTECA, S.A.:

a) Con fecha 3 de septiembre y con fundamento en los artículos 1º, 3º, 31, 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 1º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, se comunicó designación de cargo, como Director General de BANCO AZTECA, S.A., al Lic. José Juan de Olloqui.

b) Con esa misma fecha se designa a la misma persona para que, con el carácter de representante de la Secretaría de Hacienda, "notifique el Decreto Expropiatorio... y tome posesión inmediata de la institución expropiada, acciones de su capital, instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras--empresas, valores de su propiedad, derechos, todos los demás muebles e inmuebles propiedad de la misma y de todo lo que de hecho y por derecho le corresponda, quedando investido de todas las facultades necesarias para el cumplimiento de su cometido y levantando al efecto el acta respectiva."

c) Por último el día 6, se lleva a cabo la "TOMA DE POSE

SION DE BANCO AZTECA, SOCIEDAD ANONIMA", por el Lic. José - Juan de Olloqui.

4a.- Inmediatamente después de la toma de posesión por - representantes de la Secretaría de Hacienda, se informó que las sociedades anónimas ahora serían sociedades nacionales de crédito, es decir, BANCO AZTECA, S.A., pasó a ser BANCO-AZTECA, S.N.C., sin razón o fundamento legal alguno. Además se ratificaron algunos de los poderes otorgados a los repre- sentantes jurídicos (v.gr. abogados) de las sociedades anó- nimas, ratificación efectuada ante notario, sin presencia - del mandatario, por el nuevo Director General; haciéndose - constar que la persona moral mandante no era ya S.A., sino- S.N.C.

Ratificación por demás absurda, ya que si hubiese sido -- legal la transformación de S.A. a S.N.C., no era necesaria la ratificación de poderes y como dicha transformación no - fué legal ni absoluta, el mandatario lo era y continuaba -- siendo representante de la sociedad anónima que le otorgó - el poder, y no así de la nueva sociedad nacional de crédito con tan solo una ratificación de machote del mandato, ade-- más que la sociedad anónima poderdante seguía existiendo -- porque no se disolvió.

5a.- En el mismo mes de septiembre, veintiún sociedades anónimas bancarias presentaron demanda de amparo contra el

Decreto expropiatorio (véase punto 4.3.1.) y fué admitida, ¿existió con ésto una duplicidad de personas morales?, --- ¿no acaso con esta admisión de demanda se reconocía personalidad jurídica a las sociedades anónimas quejasas?, porque si real y legalmente se hubiesen transformado de S.A., a S.N.C., no se hubiera admitido entonces la demanda de amparo, como lo solicitó la propia Secretaría de Hacienda en su contestación a dicha demanda.

6a.- El 14 de octubre inmediato siguiente, se publicó - en el periódico "EL DIA", la contestación de la Secretaría de Hacienda a dicha demanda de amparo y en ella dicha Autoridad manifestó, entre otras cosas, lo siguiente:

"2.- Quienes promueven la demanda dejaron de tener la representación de las instituciones de crédito expropiadas, por lo que usurpan abiertamente a los legítimos representantes de ellas...

"Los poderes o facultades que los promoventes pudieron haber tenido antes de la expropiación, cesaron en el momento mismo en que esta se decretó... al ser expropiadas las acciones...

"3.- No hay duda que los Decretos Presidenciales de 12- y 6 de septiembre de 1982 expropiaron las acciones...

"4.- ... la titularidad de las acciones significa que - las mismas personas morales continúan funcionando como instituciones nacionales de crédito...

"5.- ... la titularidad de dichas acciones significa la propiedad de la persona moral y de todos los bienes, derechos y obligaciones de ésta.

"... Al ser expropiadas las acciones, las instituciones de crédito dejaron de pertenecer a los accionistas particulares, para convertirse en sociedades propiedad del Gobierno Federal, sin que se crearan nuevas personas morales, ni se modificara la personalidad de las existentes; únicamente hubo un cambio de dueño.

"5.2. Por lo anterior, resulta claro que los únicos que podrán pedir amparo... son los anteriores accionistas...

"7.- De admitir la demanda, la autoridad judicial implícitamente reconocería que las sociedades anónimas no son -- propiedad del Estado, sino de los anteriores accionistas.

"Como efecto de lo anterior, automáticamente se desconocería de entrada la validez constitucional de los Decretos reclamados y de la expropiación misma, lo que podría servir de fundamento para cuestionar la actuación de las instituciones nacionalizadas...

"Atentamente...

"El Procurador Fiscal de la Federación.

"Lic. Miguel Valdez Villarreal."

Si se expropiaron las acciones como lo argumentó en forma insistente el Procurador Fiscal, ¿donde se encontraban éstas

al momento de la expropiación? ¿a nombre de quien se encontraban esas acciones? ¿porqué no se identificó por su nombre a los sujetos pasivos de la expropiación? ¿cuanto se notificó personalmente a los accionistas la expropiación? ¿porqué las diligencias de "notificación y toma de posesión" de las instituciones bancarias se entendieron con los representantes legales de dichas sociedades anónimas? ¿porqué en esas diligencias se reconoció la personalidad a dichos representantes por parte de la propia Secretaría de Hacienda?

A pesar de los anteriores argumentos, debido a su falta de solidez jurídica la demanda de amparo fué admitida por el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, y en su sentencia no puso en entredicho la existencia de las quejas, ni la personalidad de sus representantes legales, así como también no habló de expropiación de las acciones que integraban el capital social de las comparecientes agraviadas.

Además, en el mes de noviembre del mismo año, dieciocho sociedades anónimas presentaron demanda de amparo en contra de la adición al artículo 28 constitucional (véase punto 4.3.2.1.) y dicha demanda fué también admitida por otro Juez de Distrito, el número Cuatro, Lic. Efraín Polo Bernal.

7a.- En el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1982, se publicó la LEY RECLAMATORIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO que en lo conducente expresó:

"Artículo 2º.- El servicio público de banca y crédito será prestado por instituciones de crédito constituidas como sociedades nacionales de crédito, en los términos de la presente ley...

"Artículo 7º.- Las sociedades nacionales de crédito son instituciones de derecho público creadas por decreto del Ejecutivo Federal conforme a las bases de la presente ley y tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios...

"TRANSITORIOS...

"Artículo Segundo.- El Gobierno Federal, en su carácter de titular de las acciones representativas del capital social de las instituciones de crédito motivo de los decretos expedidos por el Ejecutivo Federal publicados en el -- Diario Oficial de la Federación el 1º y 6 de septiembre de 1982, que establecieron la nacionalización de la banca privada y la operación de esas instituciones como nacionales de crédito, tomará las medidas conducentes a efecto de que esas sociedades se transformen en sociedades nacionales de crédito de las previstas en esta ley, en un plazo no mayor de 180 días a partir de su entrada en vigor".

Dicha transformación de que se habla en el artículo transitorio, porque los artículos anteriores hablan de creación, no se llevó dentro del plazo de 180 días, sino hasta el 29 de agosto de 1983, en que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los decretos de transformación de bancos múltiples, sociedades anónimas, en bancos múltiples sociedades nacionales de crédito.

Ante este tipo de circunstancias ambiguas, cabe preguntarnos ¿si fué hasta el 29 de agosto de 1983 en que se transformaron las S.A. en S.N.C., con qué carácter operaron las instituciones bancarias desde el 6 de septiembre de 1982? ¿qué fundamento legal tenían para su actuación? ¿existió acaso duplicidad de funciones contrarias y contradictorias en las sociedades anónimas bancarias? ¿fué legítima la actuación de los bancos después de la expropiación? ¿fué legítima la transformación de las sociedades conforme lo cita el 2º transitorio de la Ley Reglamentaria de 1982- y los consecuentes decretos de agosto de 1983?

Para el Dr. Acosta Romero, la cuestión de creación o transformación de las sociedades nacionales de crédito "fue originada por alguna pequeña deficiencia de técnica legislativa", porque el artículo séptimo de la Ley Reglamentaria de 1982 habla de "creadas por decreto del ejecutivo federal" y "ordenamiento que crea a la sociedad nacional de crédito"; en tanto que el artículo segundo transitorio de la misma ley habla de que "esas sociedades se transformen en sociedades nacionales de crédito.

"Esta posible contradicción de la ley, fué lo que dió lugar a la cuestión de que se comentara, si las sociedades nacionales de crédito fueron creadas por decreto del Ejecutivo, o bien si los bancos expropiados se transformaron, -

como (en mi opinión, es lo que) ocurrió en la realidad." (132)

El Dr. Acosta Romero se quedó corto en este asunto, no hizo un estudio amplio y profundo en sus libros, porque en su obra de "Derecho Bancario", dice que a su juicio "la nacionalización era necesaria y adecuada" y "que existen bases constitucionales y legales para el decreto de expropiación" (133), y en aquella fuente señala que hubo "alguna pequeña deficiencia de técnica legislativa" y "Esta posible contradicción". - Esto no fué ni pequeño, ni dudativo, fué grande el vilipendio al régimen jurídico por parte del Gobierno Federal y notablemente contradictoria y antagónica su actuación a las disposiciones legales y a sí mismo.

Prueba de lo anterior son las palabras del Dr. RAUL CERVANTES AHUMADA, quien al tratar el tema del "MARCO JURIDICO-DE LA FUNCION BANCARIA", después de citar el artículo segundo transitorio de la Ley Reglamentaria de 1982 puntualizó: -

"En primer lugar cabe observar que como ya ha quedado -- claramente expuesto, el gobierno federal no se convirtió en

(132) Acosta Romero, Miguel "LEGISLACION BANCARIA", op. cit. p.p. 53 y 54.

(133) Acosta Romero, Miguel "DERECHO BANCARIO", Ed. Porrúa, S.A., México 1983, 2a. edición y p. XLI.

titular de las acciones por mandatos contenidos en los decretos de 1º y 6 de septiembre de 1982, por lo que el mencionado artículo segundo transitorio carece de sentido y de base jurídica. ¿Por qué arte de magia el Estado adquirió la titularidad de los bienes que no fueron expropiados? ¿Cómo será posible arrogarse titularidad de títulos de crédito -- sin poseerlos?

"Y seguimos hacia la barranca:

"Si hubiera sido cierto que el gobierno federal actuaría como titular de las acciones representativas de capital social de las sociedades bancarias, tal titularidad no lanzaba a las sociedades fuera de los preceptos fundamentales -- que configuran su estructura orgánica conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles. Por tanto, para transformarse debió reunirse una asamblea general de accionista, que conforme a la ley resolviese la transformación. Y es claro que no pudieron celebrarse las asambleas, puesto que el gobierno federal, ni era titular de las acciones ni las poseía. En materia de títulos de crédito se actualiza la expresión francesa que dice que la posesión vale título.

"En nuestra organización jurídica no existe base legal para que una sociedad mercantil pueda ser transformada en otro tipo de sociedad por decreto presidencial.

"Es increíble que se haya llegado a los extremos relacionados en este ensayo, que demuestran un apartamiento sistemático del orden jurídico en la actuación del poder público en cuanto a la estructura de nuestro sistema bancario.

"Las consecuencias lógicas de tal apartamiento y consiguiente quebranto del orden jurídico son aterradoras: las actuales sociedades nacionales de crédito que desempeñen la función bancaria carecen de base jurídica y están actuando simplemente como sociedades de hecho, sin activo patrimonial y viciadas de nulidad absoluta.

"La base para la organización de estas sociedades la encontramos en el párrafo 5º del artículo 28 Constitucional,

que ordena que el servicio público de banca y crédito será 'prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones en los términos que establezca la correspondiente Ley reglamentaria...

"La Ley reglamentaria ha dado las bases para que se constituyan las instituciones previstas por el mandato constitucional y autoriza al Ejecutivo Federal para crear las -- instituciones, no para transformar sociedades preexistentes que conserven su misma personalidad jurídica y patrimonio.

"Veamos la situación de las sociedades bancarias, dice el decreto respectivo: (Diario Oficial de 29 de agosto de 1983)

'Artículo 12 Se decreta en los términos del Artículo - Segundo Transitorio de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la transformación del - Banco Regional del Norte, Sociedad Anónima, en Banco Regional del Norte, Sociedad Nacional de Crédito, el cual conserva su misma personalidad jurídica y patrimonio'.

"En primer lugar, la Ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito autoriza la creación de la sociedad nacional de crédito, pero no la transformación de otra sociedad. Además la situación jurídica es la siguiente: - El Banco Regional del Norte, S.A., era titular de una empresa bancaria que le fue expropiada por decreto de 12 de septiembre de 1982. Consecuentemente, la empresa bancaria de la que era titular el Banco Regional del Norte salió de su patrimonio y pasó a ser un bien patrimonial del Estado en lugar que en el patrimonio del Banco Regional -- del Norte ocupaba la empresa bancaria que le fue expropiada, quedó el derecho de la sociedad concesionaria a cobrar la indemnización correspondiente, de lo que resulta que -- conforme a la Ley, el Banco Regional del Norte, S.A., transformado en sociedad nacional de crédito (suponiendo que la

transformación fuera legal) al transformarse en sociedad — nacional de crédito, no era propietaria de una empresa bancaria, ya que su patrimonio activo en el momento de la — transformación era sólo el hipotético derecho a cobrar indemnización y la empresa bancaria que le había pertenecido era, por la expropiación, propiedad del Estado". (134)

Todo ésto se debió al excesivo poder con que actuó la Administración Pública Federal al considerar que eran suyas — las sociedades anónimas, según se evidencia claramente en — el Decreto de 6 de septiembre de 1982 y sus actuaciones para tomar posesión de las instituciones de crédito, por — ello el fundado temor de los banqueros y sus abogados de — que no se les fuera a reconocer existencia jurídica a las sociedades anónimas quejas en el primer juicio de amparo, y por ello también la confusión causada al público y na— ción mexicana en cuanto a la existencia conjunta, v.g.r., — de BANCA SERFIN, S.N.C., y de BANCA SERFIN, S.A., la prime — ra prestando el servicio público de banca, con todos los derechos y obligaciones que la segunda tenía hasta el 31 — de agosto de 1982; y la segunda, promoviendo juicios de am — paro contra la inconstitucionalidad del Decreto expropiato — rio y contra la ilegalidad del quinto párrafo del 28 cons — titucional, además con el hipotético derecho a cobrar la —

indemnización por la expropiación de sus bienes.

En consecuencia:

1) Las sociedades nacionales de crédito que funcionaron a partir del 6 de septiembre de 1982 fueron y son "sociedades fantasmas", porque surgieron sin sustentación legal alguna.

2) La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982, en sus artículos segundo y séptimo, habló de que el servicio público de banca y crédito sería -- prestado por sociedades nacionales de crédito, -- que son instituciones de derecho público, creadas por decreto del Ejecutivo Federal -- y dichas disposiciones, principalmente la -- segunda, resultan contradictorias al artículo segundo transitorio de la propia Ley, que habla de transformación de -- las instituciones de crédito motivo de los decretos expedidos el 1º y 6 de septiembre del mismo año.

3) El artículo segundo transitorio de la citada Ley reconoció que los bancos operaron como sociedades nacionales de crédito desde el 6 de septiembre de 1982, al citar: --- "... las de crédito motivo de los decretos expedidos... el 1º y 6 de septiembre de 1982, que establecieron la nacionalización de la banca privada y la operación de esas instituciones como nacionales de crédito..." Tratando de justificar con ésto la actuación de las instituciones bancarias desde la expropiación.

4) La supuesta transformación de las sociedades anóni--

mas en sociedades nacionales de crédito que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1983, fué extemporánea conforme al segundo transitorio de la Ley Reglamentaria, e ilegal con toda nitidez y claridad por las razones expuestas por el Dr. Cervantes Ahumada y porque no se observó en su totalidad, es decir, no fué obedida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien todavía el 22 de noviembre de 1983, funcionando en Pleno, reconoció personalidad jurídica a las sociedades anónimas agraviadas, analizando una resolución de la Presidencia de ese mismo Tribunal que negó la revisión en contra de otra diversa, del Primer Tribunal Colegiado, en la que éste desechó la demanda de amparo contra la adición al 28 constitucional.

Con todas estas acciones ilegales, el Gobierno Federal demostró, desde el inconstitucional Decreto expropiatorio, que quiso acabar a como diera lugar, con las sociedades anónimas bancarias y sólo quedarse con el problema de los accionistas de pagarles la indemnización cuando, como y con lo que quisiera. ¡Que denigración y escarnio al régimen jurídico mexicano!

4.3.4. EL REGIMEN DE CONCESION CONTINUA VIGENTE.

Aunque parezca ironía, el régimen jurídico de concesión

bajo el cual funcionaban las sociedades anónimas bancarias, no ha sido revocado, y dado que dicho servicio público se continúa prestando ahora por sociedades nacionales de crédito, que son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que pueden tener en su capital hasta un 34% de representación particular (135) --- ellas ahora son las titulares de las concesiones como mas adelante se verá:

En el Decreto expropiatorio de 12 de septiembre de 1982, ARTICULO SEXTO, se expuso que "el servicio público de banca y crédito... continuará prestándose por las mismas estructuras administrativas que se transformarán en entidades de la Administración Público Federal y que tendrán la titularidad de las concesiones..."

Las sociedades anónimas que promovieron juicio de amparo contra dicho decreto (punto 4.3.1.) señalaron entre sus actos reclamados "el desconocimiento, la invalidación, retiro o transmisión de los derechos emanados de la respectiva autorización o incorrectamente llamada concesión que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público..."

En el artículo 28 constitucional, párrafo 5º, parte infine, se expresó: "El servicio público de banca y crédito, no será objeto de concesión a particulares", con lo que se dejó abierta la posibilidad de otorgar concesión a empresas

(135) Artículos 9, 11, 12, 13, 14 y 15 de la LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO. Diario Oficial de la Federación de 14 de enero de 1985.

de participación estatal u organismos públicos descentralizados.

No existe constancia indubitable, terminante y clara de que se les haya otorgado concesión a las actuales sociedades nacionales de crédito, sin embargo, como se analizó en el punto anterior (4.3.3.), las sociedades anónimas aparentemente fueron transformadas en sociedades nacionales de Crédito, con los decretos de 29 de agosto de 1983, en los que se manifestó que aquéllas se transforman y "conserva(n) su misma personalidad jurídica y patrimonio" y que "los bienes y derechos de que es titular la sociedad, así como sus obligaciones... no tendrán modificación alguna, por el hecho de la transformación", (artículos primero y octavo), es decir, de hecho, tomaron todos, sin excepción, los derechos y obligaciones bancarias, hasta las acciones y valores que tenían en otras empresas, aún cuando jurídicamente ésto no era posible.

En abundamiento de lo anterior, también a la fecha (septiembre de 1986), no se efectuó publicación alguna en el Diario Oficial de la Federación por medio de la cual se revocaran o nulificaran las concesiones otorgadas, como fue el caso de once instituciones sociedades anónimas, por estado de liquidez o por haber quedado derogado el capítulo que regulaba las operaciones a realizar por dichas instituciones, según consta también en el Diario Oficial de la Federación de 29 de agosto de 1983.

Evidentemente que si la Administración Pública Federal consideró que las sociedades anónimas fueron transformadas en su integridad, también considera que siguen sujetas a concesión - a pesar de no expresarse ésto en la nueva Ley Reglamentaria de Banca, para no causar mas confusión de la motivada.

Algunos ejemplos de la posibilidad del régimen de concesión a no particulares lo constituye la otorgada a Nacional - Financiera y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1937, así como también la conferida a Petróleos Mexicanos y a, Aeronaves de México, que conforme a las palabras del Dr. Acosta Romero "garantiza su operación sana, equilibrada, ajustada a derecho y eficiente" (136). Situación que sería justificable en el caso de las sociedades nacionales de crédito por tener personalidad jurídica y patrimonio propios, así como la participación de capital privado hasta en un 34%, por ello no es el Estado el que se autoconcesiona.

4.3.5. LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.

A consecuencia de la expropiación de los bienes de las instituciones de crédito privadas, y supuestamente de sus acciones, así como de la adición al artículo 28 constitucional, el día 31 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la que fundamentalmente señaló que el servicio bancario sería prestado por sociedades nacionales de crédito y por instituciones nacionales de crédito (artículos 2º, y Capítulo Segundo) -Sociedades no contempladas en la Ley General de Sociedades Mercantiles- y que las anteriores sociedades anónimas bancarias serían transformadas en nacionales de crédito (artículo segundo transitorio). (137)

Quedaron excluidas de esta ley las instituciones nacionales de crédito (anteriores a la expropiación), el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A., el Banco Obrero, S.A., y las Sucursales de bancos extranjeros

(137) En contra de este artículo, fué presentada demanda de amparo por las mismas veintiún sociedades anónimas quejas del amparo contra el decreto expropiatorio, porque no se expropiaron sus acciones, y, como era de esperar, el día 1º de marzo de 1983, el C. Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa, Lic. Rogelio Camarena sobreseyó el citado juicio, porque -según él- el Gobierno Federal se convirtió en el único propietario de las acciones de las quejas conforme al decreto de 1º de septiem

en México con concesión del Gobierno Federal (artículo ter ce ro tr an s i t o r i o).

Así mismo, quedó vigente la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 31 de mayo de 1941, ya que no fué abrogada o siquiera derogada por esta nueva ley, lo que también fué objeto de confusión para el público usuario.

Por último, en cuanto a aquella ley, tuvo como característica importante que señaló que el capital de las sociedades nacionales de crédito estaría representado por certificados de aportación patrimonial, que se dividirían en dos series: la serie 'A' que representará el 66% del capital y sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; y la serie 'B' por el 34% restante que podrá ser suscrita por el propio Gobierno, por Empresas Paraestatales, Gobiernos de los Estados ó de los Municipios, por usuarios del servicio bancario y por trabajadores de las propias instituciones.

bre de 1982. Las quejas con la ley en la mano, promovieron recurso de revisión ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Lic. Jorge Iñarritu, quien se soslayó la Constitución y las leyes ordinarias conculcadas, ratificando la sentencia del Jefe de Distrito, quien ahora ascendió a Magistrado de un Tribunal Colegiado con sede en Guadalajara, Jal. (información proporcionada por el Lic. Ramón Sánchez Médal)

Esta ley fué abrogada, junto con la de Instituciones de Crédito de 1941, por otra del mismo nombre publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1985 (artículo segundo transitorio).

La nueva ley, a diferencia de la anterior, dividió las instituciones de crédito en dos: de banca múltiple y de banca de desarrollo. Las primera se regirían por sus leyes orgánicas en primer término, y en segundo, por ley reglamentaria; según se afirmó en la exposición de motivos "siguen constituyendo el centro de actividad financiera", por lo que "es fundamental que tenga una estructura que conforme su papel clave en el proceso de ahorro-inversión y se convierta en promotor del cambio estructural... no será instrumento del Estado para control de las Empresas..."

En tanto que la banca de desarrollo tendrá la intervención del Gobierno Federal "con recursos presupuestales" -- (exposición de motivos) y conforme al art. 31, tendrá como fines propios "propiciar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional". Admitirá especialidades sectoriales y regionales para "promover y financiar -- las actividades que determine el Congreso de la Unión" --- (art. 3º fr. VI.)

El Lic. Jorge Barrera Graf, quien efectuó un estudio -- profundo de estas dos leyes comentó que "A pesar de esos -- logros y ventajas, la LRSPB --de 1985-- está muy lejos de poder refutarse como una ley modelo, en cuanto a claridad, -- congruencia e integridad de la regulación de la materia --

bancaria. Adolece, en efecto, con frecuencia y respecto a sujetos y negocios, de obscuridad, de insuficiencia y en ocasiones de conculcamiento del orden jurídico..." (138)

Uno de esos tantos errores consiste en que en cuanto a los certificados serie 'B', ya no habla de que podrán ser adquiridos por personas públicas o privadas, (artículo 11), sino sólo se desprende del art. 15 que podrán adquirirlos "entidades de la administración pública federal, y gobierno de las entidades federativas y municipios" ¿qué pasó -- con los usuarios y los empleados de que habló la anterior ley?

Como sea, la adquisición por particulares es contraria al espíritu del quinto párrafo del artículo 28 constitucional que señala "... Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado..."

Y en su artículo Décimo Transitorio, quedaron excluidos de su aplicación, el Banco Obrero y las sucursales en México de bancos extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal. Es decir, el Banco del Ejército Armada y Fuerza Aérea, quedó incluido.

No se efectúa un estudio amplio y profundo de esta última ley, así como no se efectuó de la Ley de Instituciones-

(138) Barrera Graf, Jorge. "NUEVA LEGISLACION BANCARIA", - Ed. Porrúa, México 1985, 1a. edición, p. 15.

de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, por no ser el objeto de este trabajo. Sin embargo, para quien desee efectuarlo se recomiendan dos libros: a) el del Lic. Jorge Barrera Graf antes citado, y b) el del Lic. Miguel Acosta-Romero "LEGISLACION BANCARIA" Ed. Porrúa. 1986.

4.3.6. LOS SUJETOS PASIVOS DE LA EXPROPIACION.

El día 4 de julio de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el ACUERDO QUE SEÑALA LAS REGLAS PARA FIJAR LA INDEMNIZACION POR LA NACIONALIZACION DE LA BANCA PRIVADA, LAS CARACTERISTICAS DE LA EMISION DE LOS BONOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y EL PROCEDIMIENTO PARA EFECTUARLO. - De este acuerdo solo nos interesa saber el porqué y a quien se pagó o pagará la indemnización por la llamada nacionalización de la banca privada y si esto es o no legal.

En el primer párrafo del CONSIDERANDO de este acuerdo, se expresó:

"Que por decretos presidenciales del 1º y 6 de septiembre de 1982, se expropiaron en favor de la Nación mexicana, por causa de utilidad pública, las acciones representativas del capital social de las sociedades anónimas que se enumeraron en el segundo de los decretos citados".

Y en el Artículo Primero se dijo:

"Este acuerdo señala reglas para fijar la indemnización por la nacionalización de la banca privada que se pagará a los tenedores de las acciones que fueron expropiadas por -

los decretos presidenciales de 12 y 6 de septiembre de -- 1982..."

¿En que parte del decreto de 12 de septiembre se expropiaron las acciones? el Artículo Primero de ese inconstitucional y contradictorio Decreto señaló que:

"Por causa de utilidad pública se expropián a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan - en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito".

Y por su parte, el ambiguo y ajurídico Decreto de 6 de septiembre en su Artículo Primero expuso que:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público con auxilio del Comité Técnico Consultivo, proveerá las acciones-conducentes a efecto de que las instituciones de crédito-que se enumeran enseguida, que fueron expropiadas a favor de la Nación por Decreto de 12 de septiembre de 1982, operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito."

¿Entonces, como es que se expropiaron las acciones de capital de las sociedades anónimas? El primer Decreto hace una descripción general de los bienes que se expropiaron y sólo habla de acciones que -las instituciones privadas- tengan en otras empresas, y demás muebles e inmuebles en cuanto sean necesarios a juicio de la Secretaría de Hacienda -pero- propiedad de las instituciones de crédito -

privadas, ya que si hubiera expropiado las acciones ¿porqué entonces se efectuó una descripción general de muebles e inmuebles? y porqué se dijo: propiedad de las instituciones de crédito privadas, las acciones no estaban a nombre de estas instituciones, ¿porqué no se citó por su nombre a los propietarios de las acciones si ellos fueron los sujetos pasivos de la expropiación? y ¿donde estaban las acciones al momento de la expropiación y toma de posesión de las instituciones de crédito?, hay que recordar que en cuanto a títulos de crédito; la posesión vale título.

Y ¿porqué el segundo decreto dijo: "instituciones de crédito... que fueron expropiadas a favor de la Nación por Decreto de 12 de septiembre de 1982..."? si se consideraban expropiadas las instituciones no era posible referirse a las sociedades anónimas como el objeto, porque las personas físicas o morales no pueden ser expropiadas (aún cuando la Secretaría de Hacienda y la Procuraduría Fiscal de la Federación opinaron que les pertenecían dichas sociedades, la Suprema Corte aquí si no les hizo caso), entonces se referían a dichas sociedades como desposeídas porque sus bienes fueron el objeto de la expropiación.

De los anteriores razonamientos se infiere sólo una conclusión: las acciones integrantes del capital de las sociedades anónimas bancarias no fueron expropiadas. Si esto hubiera sido cierto, quienes hubieran promovido amparo contra la inconstitucionalidad del Decreto expropiatorio hubiesen sido los accionistas (aún cuando algunos lo hicie--

ron, sólo fue para alegar que se les pagara pronto, y sus demandas no debieron haberse admitido porque no se afectó el interés jurídico de las quejas (artículo 73 fracción V de la Ley de Amparo) y evidentemente que los amparos promovidos por las sociedades anónimas no hubieran sido admitidos.

Pero, ahora bien, si los sujetos pasivos de la expropiación fueron las sociedades anónimas, ante la necesidad y criterio del Gobierno Federal de que las acciones fueron expropiadas y pagaría con Bonos del Gobierno Federal contra la entrega de las acciones ¿qué hacer entonces?

Las sociedades que consintieron el Decreto expropiatorio, no tenían ya ni siquiera el derecho a cobrar la indemnización, los socios -personas diferentes a las sociedades- no tenían más que ir a canjear sus acciones y cobrar lo que les quisieran pagar.

En cuanto a las sociedades anónimas que se ampararon contra el Decreto expropiatorio y sus consecuencias, el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa no les resolvió en cuanto a la indemnización, únicamente sobreseyó el amparo porque conforme a la adición al 28 constitucional ya no podrían recuperar el derecho a prestar el servicio bancario ¿y su derecho a cobrar la indemnización por los bienes expropiados?, en contra de esta resolución presentaron recurso de revisión ¡y hasta la fecha no se les ha resuelto! (14 de marzo de 1987) ¿Qué función tienen entonces

los Tribunales Federales de México? detrás de las quejas, están sus propietarios, los accionistas, quienes ya no perciben ganancias porque aquéllas ya no laboran ¿y hasta --- cuando aguantarán que su dinero esté ahí parado? ¿es que --- acaso con la no resolución a su recurso de revisión por --- parte del Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito se les está presionando para que se les someta a lo que el Gobierno Federal quiere?

Claro que el Gobierno dirá que está pagando y al fin y - al cabo la sociedad anónima está compuesta por otras personas -físicas o morales- y que éstas pueden cobrar su indemnización y ¿que hay de perdido? ¡Lo que aquí importa no es que al final reciban su dinero, sino el soslayamiento que se efectúa por parte de nuestro Gobierno al régimen jurídico, al Estado de Derecho! ¿Dónde está la renovación moral - que tanto se predicó? ¿Dónde está la debida representación al pueblo por parte de los señores Diputados? ¿Dónde está - la defensa constitucional por parte de la Suprema Corte de Justicia? ¡Ah! pero éso sí, hablamos de derechos humanos -- ante la ONU, nos alborotamos y ponemos en guardia cuando los extranjeros se inmiscuyen en nuestros asuntos pero en lo -- interno pisoteamos los derechos humanos y traicionamos la - soberanía del pueblo. "México Unido Vive su Independencia" dice un anuncio de nuestro Gobierno, pero de seguro que México para ellos, no es el pueblo, no son los industriales,

los empresarios, los profesionistas independientes o empleados particulares, los artesanos, obreros y campesinos, en sí, los que se esfuerzan y hacen que México crezca, ellos son el motor económico, son los que exportan, son quienes proporcionan los alimentos y elementos de tranquilidad, comodidad y seguridad, los que pagan sus impuestos ellos son México y no están unidos con su gobierno, ni viven su independencia! pregúntenselo y verán si no es cierto. Pero eso sí, ¡México sigue en Pió! ¡tambaléandose y sangrando, pero sigue en pió!

C O N C L U S I O N E S

I. - El servicio de banca es un servicio público, -y lo era antes de la expropiación- por ser una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Motivo por el cual desde diciembre de 1962 - se consideró que las instituciones de crédito privadas debían funcionar bajo el régimen de concesión y no el de autorización.

II. La legislación bancaria mexicana ha sido ambigua y contradictoria en cuanto al régimen jurídico aplicable a las instituciones de crédito privadas por las siguientes razones:

a) Los Códigos de Comercio de 1884 y 1889 expresaron - que el establecimiento de los bancos debería ser por medio de AUTORIZACION de la Secretaría de Hacienda;

b) La Ley de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897 señaló que las instituciones crediticias podían - operar mediante CONCESION;

c) el Decreto de reformas a dicha Ley, de 21 de septiembre de 1916, -fecha de su publicación- manifestó que

"Se abrogan las leyes que AUTORIZAN CONCESIONES..."

d) en tanto que la Ley sobre Bancos Refaccionarios de 30 de octubre de 1924 habló de CONCESION ESPECIAL y en su artículo 52 citó que "Las CONCESIONES que AUTORICEN el establecimiento..."

e) por su parte la Ley Bancaria de 24 de diciembre de 1924 enfatizó que "... tales CONCESIONES tendrán solo el carácter de una mera AUTORIZACION para establecer..."

f) la Ley que sustituyó a la anterior en 1932 declaró "... deberá obtener CONCESION ESPECIAL del Gobierno Federal ó AUTORIZACION EXPRESA en su CONCESION."

g) en 1941 la Ley de la materia -que fué la que tuvo mas vida- dijo que se requería CONCESION;

h) criterio que fue reformado en 1946 al cambiar el término por el de AUTORIZACION y

i) hasta 1962 quedó el concepto -en uniformidad legal- de CONCESION, que fué el que se manejó hasta la abrogación de esta ley.

III. La concesión es un acto administrativo discrecional, por medio del cual la Administración Pública Federal confiere a una persona un derecho, que precisamente nace con este acto, que a su vez trae aparejadas ciertas obligaciones para explotar un servicio público o bienes -propiedad del Estado. Su otorgamiento, modificación o rescate, debe publicarse en el Diario Oficial de la Fede-

ración y por su propia naturaleza debe ser siempre temporal.

En tanto que la autorización es un trámite administrativo necesario para que un individuo pueda ejercitar un derecho preexistente, mismo que no puede ejecutar sin la autorización por razones de seguridad social.

IV. Debido a que el servicio bancario es un servicio público, el régimen jurídico adecuado para su funcionamiento es -y ha sido- el de la concesión.

V. La decisión de expropiar los bienes de las instituciones de crédito privadas y quitarles el derecho que tenían para prestar el servicio al público, fue en gran parte motivada por la situación económica del país en 1982: la inflación estaba disparada y era incontrolable debido a que el peso no se fue devaluando paulatinamente y se llevó a cabo un excesivo gasto público en los últimos tres años de gobierno de José López Portillo. Las condiciones políticas del país fueron las que determinaron las económicas.

VI. El Decreto que establece el Control Generalizado de Cambios -publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 1º y 2 de septiembre de 1982- es inconstitucional por ser retroactivo, porque el Banco de México carece de facultad para determinar el valor de la moneda extranjera y porque las instituciones de crédito depositarias no eran proprie

tarias, tratándose de depósitos en moneda extranjera. Además porque careció de una debida fundamentación y motivación y por ello violó -en perjuicio de los depositantes-; las garantías individuales contenidas en los artículos 1º, 14, 16, 27 y 29 de la Constitución Federal.

VII. El llamado "Decreto que establece la nacionalización de la Banca Privada" es inconstitucional, arbitrario, contradictorio y carente de técnica jurídica debido a lo siguiente:

a) El nombre dado al Decreto fue impropio porque no nacionalizó.

b) No es cierto que el servicio público se venía concesionando a través de contratos administrativos.

c) El que la concesión sea por su propia naturaleza temporal no justifica la expropiación de los bienes propiedad de la concesionaria, ni la toma de las acciones representativas, ni de su capital sus valores o acciones que tenga en otras empresas, y mucho menos el despojo de sus nombres, logotipos y slogans.

d) No se explica qué debe entenderse por fenómenos monopólicos.

e) No se proporcionan datos objetivos que demuestren el perjuicio a la nación causado por los banqueros.

f) No se explican cuáles son los trastornos internos, -- que hay que corregir.

g) Se habla con exageración y en lenguaje político, subjetivo e irreal.

h) No era necesario hacer una descripción de los bienes a expropiar, sino sólo con señalar que se expropiaba la unidad económica empresarial de fulano o sutano, por lo que -- también se omitió señalar por su nombre a los desposeídos.

i) No se expresó en qué forma, cuando y por quién, debía efectuarse el inventario y avalúo de los bienes expropiados.

j) Jurídicamente no era posible expropiar acciones o participaciones que tuvieran en otras empresas las desposeídas.

k) También es ilegal dejar a criterio de la Secretaría - de Hacienda y Crédito Público la descripción de los bienes que se expropiaban.

l) Al no ser expropiadas las acciones integrantes del capital social de las sociedades anónimas bancarias, éstas no tenían porqué entregarse para recibir la indemnización.

m) El plazo de 10 años señalado para el pago de la indemnización es contrario al contenido del párrafo segundo del artículo 27 constitucional.

n) No se demostró, ni justificó el porqué se excluyó de la expropiación a la banca mixta, el Banco Obrero y al Citibank, N.A.

o) El Decreto de manera clara y expresa no retiró, canceló o transfirió la concesión otorgada a las sociedades anónimas agraviadas.

p) Se aplicó la Ley de Expropiación que es inconstitucional porque no consagra la garantía de previa audiencia y no señala el pago inmediato de la indemnización contrariando -- con ello lo dispuesto por los artículos 14 y 27 constitucionales, respectivamente.

q) Se violaron directamente las garantías individuales de libertad de trabajo, igualdad, previa audiencia, seguridad jurídica, imposición de penas, no confiscación, propiedad y prohibición de monopolios estatales, contraviniendo así las decisiones fundamentales de la Carta Magna conforme a lo expuesto por los artículos 12, 52, 13, 14, 16, 21, 22, 27, 28 y 133 constitucionales.

r) Por último, también dejaron de observarse los artículos 100, 171, 172 y 173 de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, preceptos que debieron haberse aplicado para el caso de ser ciertas las imputaciones hechas a los banqueros por parte del Ejecutivo.

VIII. La demanda de amparo elaborada por los Licenciados Ramón Sánchez Medel y Vicente Aguinaco Alemán, debió haber prosperado, por las siguientes razones:

a) Porque la Ley de Expropiación es inconstitucional debido a que no obliga a pagar la indemnización inmediatamente -en el momento preciso del acto posesorio- o a raíz del mismo, contrariado con ello lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 27 de la Ley Suprema.

b) También la Ley de Expropiación es inconstitucional -debido a que no contempla, en ninguno de sus preceptos, la llamada garantía de previa audiencia del artículo 14 constitucional, sino sólo un recurso administrativo posterior al acto expropiatorio.

c) Se violó la garantía individual de propiedad al considerar que la indemnización se pagaría en un plazo no mayor de 10 años y contra la entrega de las acciones que no fueron expropiadas.

d) Se conculcó la garantía individual de previa audiencia al no haber escuchado y proporcionado medios de defensa idóneos a las afectadas antes de emitir el Decreto expropiatorio y de tomar posesión de sus bienes.

e) Se cometió la infracción a la garantía individual de igualdad ante la ley y ante las autoridades, ya que a las quejas no se les dió el mismo trato preferencial que a la banca mixta, al Banco Obrero y al City Bank, N.A.

f) Igualmente se violó la garantía individual del artículo 21 constitucional, debido a que en el Decreto expropiatorio se lanzaron cargos e imputaciones a las afectadas y con base a ello se les expropiaron sus bienes, siendo que la im

posición de pena y absolución de ellas compete al Poder Judicial.

g) También se violó el artículo 22 constitucional al confiscar los bienes de las sociedades anónimas, bajo el eufemismo de expropiación, debido a que se careció de una efectiva y legal indemnización.

h) Y en forma directa también se violaron las garantías individuales consagradas en los artículos 1º, 5º, 27 fracción V y 28 de la Constitución Federal, en relación con el 133 por romper y contravenir decisiones fundamentales de la Carta Magna, como son la libertad de trabajo, la propiedad privada y la prohibición de monopolios.

i) Tratándose de leyes secundarias, se violaron los artículos 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 8º, 9º, 19 y 20 de la Ley de Expropiación, porque no se acreditó la causa de utilidad pública, - los bienes expropiados ya estaban destinados a una finalidad pública, no se formó y tramitó un expediente de expropiación, no se otorgó en forma inmediata o garantizó una indemnización, no se identificó por su nombre a los propietarios afectados y tampoco en concreto se determinaron los bienes expropiados, omitiendo el inventario y avalúo.

j) No se aplicaron los artículos 100, 171 y 173 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que se refieren a los casos de revocación de la concesión y la forma de actuar por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para el supuesto de que existan irregularidades

en las Instituciones de Crédito.

k) Y por último, el Decreto expropiatorio de 12 de septiembre de 1982, careció de una debida fundamentación, debido a que citó preceptos legales sin considerar cómo o -- por qué razón tales disposiciones eran aplicables, violando con ello la garantía contenida en el artículo 16 constitucional.

Argumentos todos estos expuestos con claridad y amplitud en la demanda de amparo, de ahí su procedencia y respaldo-- que se le debió haber concedido por parte del Poder Judicial Federal.

Esto a pesar de que en ella el servicio bancario no haya sido considerado como servicio público sujeto a conce-- sión, de que se haya hablado de la existencia de una entidad de la Administración Pública Federal que no tuvo vida, de que se haya considerado que la toma de posesión de las-- instituciones debía ser por mandato de autoridad judicial, de que se consideró inconstitucional la Ley de Expropia-- ción por la falta de refrendo de los Secretarios de Estado, y de que se consideraron violados los artículos 1793, 1797 y 1858 del Código Civil porque el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes, todo lo cual no era aplicable al presente caso justiciable.

IX. La sentencia de sobreseimiento dictada en el juicio de amparo No. 322/82-2, promovido por el BANCO DEL ATLANTI--

CO, S.A., y otras veinte sociedades anónimas, en contra de actos del C. Presidente de la República y otros, dictada por el C. Juez Segundo de Distrito Lic. David Delgadillo - Guerrero resultó ser contraria al derecho y a la realidad-existentes porque las quejas no reclamaron en forma disociada la expropiación de sus bienes y el desconocimiento, invalidación, retiro o trasmisión de los derechos de las llamadas autorizaciones; así como también no es cierto que las concesiones bancarias se hubieran desplazado en favor de nuevas entidades de la Administración Pública Federal creadas por el Decreto de 1º de septiembre de 1982.

Tampoco lo es que el objeto toral del Decreto hubiera sido la recuperación de la facultad de prestar el servicio de banca, pues de hecho el Estado prestaba este servicio a través de otras instituciones bancarias y poseía el derecho de intervenir dichas instituciones conforme a la Ley bancaria vigente al día del Decreto.

Y máxime porque la sentencia señala que operó un cambio de situación jurídica a consecuencia de la adición al quinto párrafo del artículo 28 constitucional, y omitió resolver respecto a los actos reclamados referentes a la indemnización.

X. En cuanto al recurso de revisión promovido en contra de la sentencia del C. Juez Segundo de Distrito, es cierto que se violaron los artículos 77 fracción I, 73 fracción IX

y X y 74 fracción III de la Ley de Amparo; 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; debido a que en la sentencia hubo una falta de mención y apreciación de los actos reclamados y pruebas rendidas por las quejas y no fué emitida con claridad y precisión, mal interpretando el contenido de las fracciones de los artículos 73 y 74 de la Ley de Amparo porque de ninguna manera se comprobó que fueran actos consumados de un modo irreparable los reclamados, y menos aún, que operó un cambio de situación jurídica.

El hecho de que este recurso de revisión todavía no haya sido resuelto después de más de cuatro años de presentado, demuestra que la impartición de justicia en México, todavía no es pronta y expedita, o que quizá existan intereses de Estado, porque este mismo Tribunal resolvió en menos de un mes el recurso de queja que promovieron las autoridades responsables en contra del auto que admitió la demanda de amparo presentada contra la adición al artículo 28 constitucional.

XI. La iniciativa de adiciones y reformas a los artículos 28 párrafo quinto, 73 fracciones X y XVIII y 123 apartado B fracción XIII bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el Lic. José López-Portillo, sostuvo apreciaciones y acusaciones semejantes a las expuestas en los motivos del Decreto expropiatorio: se

culpaba de desleales y especuladores a los banqueros, por ello la banca privada tenía que pasar a manos del Estado, lo que en ningún momento quedó demostrado.

Debido a la falta de disposición especial que regula la intervención del Poder Ejecutivo Federal en materia de iniciativa de adiciones o reformas a la Constitución Federal y atendiendo al régimen presidencialista y unipartidista que vive México, el Presidente de la República no debe intervenir en esta esfera.

El artículo 135 constitucional, único del TITULO OCTAVO denominado "De las Reformas a la Constitución" considera como únicos miembros del Poder Reformador de la Constitución, al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados y si en la iniciativa de reformas se aplicara la norma general contenida en el artículo 71 Constitucional, el resultado sería que casi en su totalidad las enmiendas a la Ley Suprema serían la voluntad del Poder Ejecutivo, porque el Poder Legislativo aprueba las iniciativas de aquél sin otras modificaciones que las aceptadas por el mismo o por alguno de sus órganos, tal y como lo ha señalado el ilustre ex-Ministro de la Corte Suprema Don Felipe Tena Ramírez (véase pág. 298)

XII Por lo que se refiere al proceso legislativo de -- adiciones y reformas a los preceptos constitucionales citados, resultó ser rápido y sin respaldo jurídico alguno; tal es el caso p.ej. de que los diputados y senadores hayan ex-

presado que la nacionalización de la banca tiene su raíz en el movimiento revolucionario de 1910 y la Constitución de 1917. Se llevó a cabo una total adhesión a la iniciativa y voluntad presidencial, no existió el más mínimo respeto a los preceptos de la Carga Magna, no les importó reformar -- una vez más la Constitución, se le dió tortura y no se quejó --diría Don Gonzálo N. Santos--, se soslayaron y pisotearon las garantías individuales de libertad de trabajo y limitación de monopolios estatales y se alteraron las decisiones políticas fundamentales de nuestro país.

Todo ésto se efectuó por el Poder Reformador Constitucional integrado por el Congreso de la Unión y las Legislatu--ras Locales, quienes -sin excepción- aprobaron lo expuesto por el Congreso Federal y en su mayoría lo realizaron con dispensa de trámite, sin efectuar la debida convocatoria, -levantar acta de sesión con nombramiento de Presidente y Secretario de debates, lista de asistencia, estudio profundo y serio de las adiciones y reformas y sometimiento a discusión y votación. El único sometimiento que se llevó a cabo fué el de este Poder al del Ejecutivo Federal, no en vano se le ha llamado a éste último "El mando de la República".

XIII. El Poder Reformador de la Constitución, mal llamado Constituyente Permanente, no tiene las mismas facultades que su creador: el Poder Constituyente, también identificado como Constituyente originario o genuino; ya que en tanto que éste es idéntico a sí mismo, no está vincularo a formas

jurídicas ni procedimientos preexistentes, actúa en estado de naturaleza y de él derivan las facultades y competencias constituidas; aquél, es un poder cuya competencia nace de la propia constitución, se encuentra en posición de instituido y subordinado, con facultades no equiparables a las de su creador, de ahí, que no puede alterar, sobrepasar o delegar sus facultades sin incurrir en violación a las normas fundamentales que le dieron vida.

Es por ello que en el caso objeto de este estudio, el Poder Reformador o Poder Revisor de la Constitución, violó diversas garantías individuales al alterar el contenido del artículo 28 constitucional, estableciendo un monopolio estatal aparte de los permitidos por el Poder Constituyente en el mismo numeral, poniendo en contradicción consigo mismo a la norma constitucional y limitando con ello la libertad de trabajo, a excepción de algunas instituciones a las que dió un trato desigual, de fuero o privilegio.

XIV. La demanda de amparo presentada por dieciocho instituciones de crédito, sociedades anónimas, en contra de la -- adición con un quinto párrafo al artículo 28 constitucional -- por medio de la cual se expresa que ya no se considerará -- monopolio de Estado la prestación del servicio bancario y se prohíbe su concesión a particulares-- tuvo argumentos, razones y bases jurídicas suficientes para su elaboración, -- presentación y admisión, ya que, en efecto, fueron violadas las garantías individuales contenidas en los artículos 5º, --

13, 14, 16, 28 y 29 de la Carta de Querétaro, en perjuicio de las quejosas y las demás sociedades afectadas.

Lo anterior no obstante de que en ella se expuso que el Congreso de la Unión debió haber sesionado en forma conjunta, y no dividido en dos Cámaras y de que el Presidente de la República no debería haber intervenido en la promulgación de dicha adición (págs. 203 a 211), lo cual aún cuando sucedió es intrascendente para la esencia del asunto. Es decir, que a pesar de que el Congreso de la Unión hubiera sesionado en forma conjunta e intervenido en la promulgación, los resultados de conculcación a las garantías individuales mencionadas hubieran sido los mismos.

XV. La resolución emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito, al recurso de queja No. QA-4/83 presentado por el Secretario de Gobernación, por sí y en representación del Presidente de la República, el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el de Trabajo y Previsión Social, en contra del auto que admitió la demanda de amparo contra la adición al artículo 28 constitucional, es arbitraria, ajurídica y parcial debido a lo siguiente:

a) no es cierto que la demanda de amparo era notoriamente improcedente;

b) ningún artículo de la Constitución Federal, ni de la Ley de Amparo establece la improcedencia del juicio de amparo en contra de adiciones y/o reformas a la Suprema Ley;

c) el presentar una demanda de amparo en contra de una adición a la Constitución, no es equiparable a impugnar en sí, -

la propia Constitución original;

d) "Constitución" y "Ley" no son conceptos diferentes en esencia, ambas cumplen los elementos de ser actos-regla, con las características de abstracción imperatividad y generalidad;

e) conforme al criterio del maestro Felipe Tena Ramírez - el juicio de amparo es procedente contra reformas constitucionales por haberse realizado por un órgano diferente al -- competente o por haberse omitido las formalidades del artículo 135 constitucional, lo que fue alegado por las quejasas y no fué obstáculo para que el Tribunal considerara improcedente la demanda y porque

f) el único punto resolutivo hubiese sido el de declarar improcedente el recurso de queja presentado, o en el peor de los casos, procedente, (pero nunca revocar el auto admisorio de la demanda y desechar esta por notoriamente improcedente!

XVI. La demanda de amparo en contra de la adición constitucional debió haber continuado en el trámite que le dió el C. Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa. En Estados Unidos y en Argentina son procedentes esta clase de juicios y por ello se pueden declarar inconstitucionales las reformas a la Constitución que no estén acordes a la Máxima-Ley de esos países.

El distinguido jurisconsulto Mario de la Cueva considera que la función reformadora sí puede estar sujeta a control judicial, no sólo en el aspecto procesal -como lo sostiene -

el maestro Tena Ramírez- sino también en el sustancial, en caso contrario se rompe el principio de la seguridad y el del control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos, por ello es aplicable lo dispuesto en la fracción I del artículo 103 Constitucional para el caso de que las reformas violen las garantías individuales.

Y conforme al criterio del Lic. Efraín Polo Bernal: una controversia no puede quedar sin resolverse; no existe en la Ley de Amparo la causal de improcedencia aplicable; al órgano reformador de la Constitución, es un órgano constituido, subordinado al Constituyente y a los principios de la Carta Suprema; las reformas y adiciones a la Constitución poseen las características de los actos-regla; los Tribunales Judiciales de la Federación cuando ejercitan la función de control de la constitucionalidad de las autoridades constituidas, se ubican como contralores del órgano reformador y los restantes órganos estatales, por lo que no topan con más valladar que el Constituyente originario, la constitución formal y los principios que aquél implantó; la competencia constitucional para enjuiciar en vía de amparo las adiciones y reformas que expida el órgano reformador recae sobre el Juez de Distrito, en términos de los artículos 94, 103 fracción I y 107 fracción VII de la Carta Suprema.

Con todo lo cual estamos de acuerdo, pues en caso de no ser así, el Poder Reformador tendría facultades semejantes a las del Constituyente originario y por ello podría cambiar a su antojo y mayor conveniencia de los gobernantes las normas

constitucionales, en contra incluso de los principios plasmados originalmente en la Ley Suprema, de la cual surge su potestad, por lo que el país quedaría eternamente inconstituido, no habría una seguridad jurídica para los gobernados y los derechos humanos en cualquier momento podrían ser pisoteados, lo irreversible sería reversible y lo inconstitucional, constitucional.

XVII. Al haberse desbordado en sus facultades el Primer Tribunal Colegiado, malinterpretando un precepto de la Constitución General de la República y desechando la demanda de amparo admitida por el Juez de Distrito, con el consiguiente perjuicio a las quejas y agraviadas, se dieron los supuestos necesarios e indubitables para la presentación y procedencia del recurso de revisión en contra de dicha sentencia.

En efecto, en términos de los artículos 83 fracciones I y V, y 84 fracción I inciso e), de la Ley de Amparo, y del artículo 107 Constitucional fracciones VIII inciso e) y IX, es procedente el recurso de revisión contra las resoluciones que desechen la demanda de amparo, contra las que establezcan la interpretación directa a un precepto de la Constitución --último caso en el cual es competencia únicamente de la Suprema Corte de Justicia, quien es el máximo intérprete de dicho Código Supremo--, lo que se considera como asunto de importancia trascendente para los intereses de la Nación, y por ser un amparo administrativo en que las autoridades responsables son federales.

XVIII. El recurso de revisión citado no era improcedente como lo declaró el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dizque porque las resoluciones de los Tribunales Colegiados no admiten recurso alguno y no se efectuó la interpretación directa a un precepto de la Constitución, ya que el recurso sí era procedente: a) porque hubo un desechamiento de demanda (fracción I del artículo 83 de la Ley de Amparo); b) porque ese desechamiento emanó de un recurso de queja y no de uno de revisión para caer en la prohibición de la fracción VIII del artículo 107 constitucional; c) porque hubo una interpretación directa al artículo 103 -- constitucional en cuanto a no considerar la Constitución como ley; d) porque sólo es competencia de la Suprema Corte la interpretación de la Constitución (fracción IX artículo 107 -- constitucional) y ésta es la única autoridad superior en grado jerárquico a los Tribunales Colegiados y e) porque se trata de un amparo administrativo en que son federales las autoridades responsables y es un asunto de importancia trascendente para el interés nacional por la interpretación directa a un precepto de la Constitución (inciso e), fracción I, artículo 84 de la Ley de Amparo).

XIX. En la histórica sesión del Tribunal en Pleno, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del día 22 de noviembre de 1983, se demostró, por los dos votos emitidos en contra -porque dos hacen prueba plena- que el Recurso de Reclamación antes mencionado fué fundado, apegado a derecho y que

debió entrarse a su estudio en el fondo, porque precisamente ese es el deber de este Alto Tribunal.

El juicio de amparo se instituyó para favorecer y defender a los gobernados en contra de actos arbitrarios de autoridades y gobernantes, "al revés sería desnaturalizar absolutamente - el juicio de amparo" -enfaticó el Ministro Alfonso López Aparicio- y eso es precisamente lo que sucedió al declarar infundado el Recurso de Reclamación, aquí la Suprema Corte no cumplió con su obligación ni con su cometido, y en sí, por su puestas lagunas de la ley sugirió dejar el asunto en manos -- del "constituyente permanente" iel mismo que motivó la demanda de amparo!

Al final, argumentando insuficiencia por parte de la ley, - se dejó de resolver el asunto, se dejó en estado de indefensión a los quejosos, se violó la Constitución, se reformó para que ya no subsistiera la conculcación cometida con anterioridad y en el proceso y esencia de la reforma, se volvió a -- hollar la Carta Magna de 1917 y los principios en ella plasmados conforme al pensamiento y sentir de los constituyentes genuinos.

XX. Debido a que los representantes de la Suprema Corte - de Justicia de la Nación, en su mayoría, se apegaron al criterio del Presidente de la República, éste no debe gozar de la facultad para "Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia", como lo establece la fracción XVIII del artículo 89 --- constitucional -adicción que fué publicada en el Diario Oficial

de la Federación el día 20 de agosto de 1928-, ya que esta - potestad, no concedida al Ejecutivo Federal por el Constituyente genuino está en contra del principio de división de poderes plasmado en el artículo 49 de la Carta Magna y trae -- consecuencias denigrantes y arbitrarias como la patentizada en este trabajo.

En iguales circunstancias debe reformarse el último párrafo del artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que habla de la forma de cubrir las vacantes - en el Poder Judicial Federal, lo que se efectúa por escalafón, previo exámen de aptitudes, señalando como excepción a personas que hayan prestado sus servicios con anterioridad o personas que sean acreedoras a ocupar el puesto por su honorabilidad, competencia y antecedentes; exclusión que debe su primirse y apegarse sólo al escalafón en los términos expuestos. Por lo que el artículo siguiente de la propia Ley se - adicionaría, en su párrafo segundo, con un renglón más para culminar el escalafón con el cargo de Ministro.

XXI. La transformación, efectuada por el Gobierno Federal, de las sociedades anónimas bancarias en sociedades nacionales de crédito, resultó ser contraria a derecho, una prueba del - gran poder que tiene de facto la Administración Pública Federal, debido a que:

a) El Decreto expropiatorio de 1º de septiembre de 1982, - en su artículo Sexto, habló de transformación de las estructu

administrativas privadas en entidades de la Administración - Pública Federal, en forma ambigua y lacónica. En tanto que, el Decreto que le siguió de 6 de septiembre citó a "instituciones... que fueron expropiadas", nuevamente habló de transformación y que éstas "se constituyan como Organismos Públicos Descentralizados". Con todo lo cual se trató de dar fundamento legal a la toma de posesión de las instituciones bancarias y despojo de sus nombres, logotipos, slogans y omitir el inventario de los bienes expropiados.

b) Desde la fecha de toma de posesión de las instituciones de crédito, se difundió por parte del Gobierno, que éstas -- eran de su propiedad y funcionarían como Instituciones Nacionales de Crédito, sin embargo la mayoría --si no es que la totalidad de las operaciones se continuaron efectuando a nom--bre de las anteriores sociedades propictarias y posesionarias, los letreros a vista del público no fueron modificados, ni -- tampoco la papelería y los típicos slogans continuaron pero -- sin citar el "sociedad anónima".

c) Debido a lo anterior existió una duplicidad de funciones por parte de las sociedades anónimas afectadas, ya que -- por un lado, reclamaban su indemnización o inconstitucionalidad de los Decretos mencionados, y por el otro, prestaban el servicio de banca.

d) Aún cuando el Decreto de 12 de septiembre, no expropió las acciones integrantes del capital de las sociedades anónimas crediticias, el de 6 de septiembre habló de "instituciones... expropiadas" y la Secretaría de Hacienda, de manera --

parcial y necia, siempre alegó que las acciones fueron expropiadas y que por lo tanto las sociedades anónimas les pertenecían y de ahí el porqué de su transformación a sociedades nacionales de crédito.

e) La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y -- Crédito del 31 de diciembre de 1982, fué contradictoria consigo misma al hablar -en sus artículos 2º y 7º sustantivos- de constitución y creación de las sociedades nacionales de crédito, en relación con el artículo segundo transitorio que consideró transformación iy lo curioso es que este artículo transitorio fué el aplicado en los decretos que transformaron las - sociedades anónimas en nacionales de crédito!

Además de lo anterior, dicha transformación fue extemporánea en términos de esta Ley, que señaló un plazo de 180 días- y no fué sino hasta los 239 días que se llevó a cabo, y

f) Las sociedades anónimas, legalmente, no podían ser transformadas en sociedades nacionales de crédito, porque dichas - sociedades no son susceptibles de expropiación, las personas morales son inexpropiables, por lo que el Gobierno no podía - disponer libremente de ellas y además, suponiendo sin conce-der, que las acciones hubieran sido expropiadas ¿quién hubie- ra sido ahora el titular de todas ellas? la Administración -- Pública Federal, es decir, una persona moral, sólo una, por - lo que en términos del artículo 229 fracción IV, en relación con el 89 fracción I y el 232, de la Ley General de Sociedades Mercantiles, la sociedad anónima tenía que disolverse.

XXII. Puede afirmarse que las actuales sociedades nacionales de Crédito funcionan bajo el régimen de concesión debido a que se contempló desde el Decreto de 1º de septiembre de 1982 que "tendrán la titularidad de las concesiones", las que jamás fueron retiradas a las sociedades anónimas bancarias, y conforme a los Decretos de transformación de estas sociedades a nacionales de crédito publicados el 29 de agosto de 1983 en el Diario Oficial de la Federación "los bienes y derechos de que es titular la sociedad (anónima), así como sus obligaciones... no tendrán modificación alguna, por el hecho de la transformación"; siendo digno de considerar también que el quinto párrafo al artículo 28 constitucional prohibió la concesión de este servicio "a particulares" únicamente, de los que se deduce que es posible la concesión a empresas de participación estatal u organismos públicos descentralizados, como ha sido el caso de Nacional Financiera, Petróleos Mexicanos y Aeronaves de México.

XXIII. El Acuerdo que señala las Reglas para Fijar la indemnización por la supuesta Nacionalización de la Banca Privada, como la mayoría de todos los actos de este proceso, -- resultó ser contraria a derecho porque se basan en el hecho de que las acciones integrantes del capital de las sociedades anónimas bancarias fueron expropiadas y por éso a quien hay que pagarles son a los propietarios de estas acciones -- quienes jamás fueron notificados de la supuesta expropiación de sus acciones-- y no a las sociedades anónimas que verdadera--

mente fueron las desposeídas, pero ante la omisión por parte del Juez Segundo de Distrito, Lic. David Delgadillo Guerrero, en su sentencia respecto a la falta de una debida indemnización a las sociedades quejasas y la reticencia del Primer -- Tribunal Colegiado en cuanto al recurso de revisión presentado, los accionistas, personas jurídicas diferentes a las sociedades anónimas, no tendrán más que someterse aceptando -- que les paguen cómo, cuando, dónde y con lo que quiera la -- Administración Pública Federal ¡por éso es que ya no existe -- confianza y respeto por parte del pueblo a las Instituciones Nacionales, al Presidente de la República y a la mayoría de -- los Gobernantes!

N O T A

El presente trabajo se concluyó en su elaboración el día 5 de enero de 1987, y durante el trámite administrativo de aprobación para réplica oral por parte de los -sinodales designados, a principios del mes de abril del mismo año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación --a través de los Tribunales Colegiados respectivos- resolvió los recursos de revisión interpuestos por la autoridad responsable Secretaría de Hacienda y Crédito --Público, en sentido favorable a los quejosos, es decir confirmando las sentencias emitidas por los Jueces de -Distrito que declararon inconstitucional el Decreto que Establece el Control Generalizado de Cambios y ordenaron se restituyeran a los agraviados sus depósitos en dólares y no en moneda nacional como lo estableció el citado Decreto.

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

TEXTOS

Acosta Romero, Miguel.

DERECHO BANCARIO.

México 1983. Ed. Porrúa, 2a. edición actualizada.

Acosta Romero, Miguel.

LA BANCA MULTIPLE

México 1981. Ed. Porrúa. 1a. edición.

Acosta Romero, Miguel.

LEGISLACION BANCARIA.

México 1986. Ed. Porrúa, 1a. edición

Acosta Romero, Miguel.

TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

México, 1981. Ed. Porrúa. 4a. edición actualizada.

Ayala Anguiano, Armando.

JLP: SECRETOS DE UN SEXENIO.

México 1984. Ed. Grijalbo. 4a. edición.

Barrera Graf, Jorge.

NUEVA LEGISLACION BANCARIA.

México 1985, Ed. Porrúa. 1a. edición.

Burgoa Orihuela, Ignacio.

DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO.
México 1984, Ed. Porrúa. 1a. edición.

Carpizo, Jorge.

LA CONSTITUCIONA MEXICANA DE 1917.
México 1983. Ed. Porrúa, 6a. edición.

Carrillo Flores, Antonio.

LA CONSTITUCION, LA SUPREMA CORTE Y LOS DERECHOS HUMANOS.
México 1981. Ed. Porrúa. 1a. edición.

Cervantes Ahumada, Raúl, y Otros.

LA REFORMA DE LA LEGISLACION MERCANTIL.
México 1985. Ed. Porrúa. 1a. edición.

De la Cueva, Mario.

TEORIA DE LA CONSTITUCION.
México 1982, Ed. Porrúa, 1a. edición.

Fraga, Gabino.

DERECHO ADMINISTRATIVO.
México 1944. Ed. Porrúa.

Fraga, Gabino.

DERECHO ADMINISTRATIVO.
México, 1955. Ed. Porrúa 6a. edición.

Giorgana Frutos, Víctor M.
CURSO DE DERECHO BANCARIO Y FINANCIERO.
México 1984. Ed. Porrúa. 1a. edición.

INFORME rendido a la SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN por su Presidente al Terminar el año 1983.
Tercera Parte. Tribunales Colegiados de Circuito.
México 1983. Mayo Ediciones S. de R.L.

Loret de Mola, Carlos.
QUE LA NACION ME LO DEMANDE.
México 1986. Ed. Grijalvo. 2a. edición.

Lozano, José María.
ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL PATRIO.
México 1980. Ed. Porrúa. 3a. edición.

Macedo, Pablo, y Otro.
LA CUESTION DE LOS BANCOS.
México 1885. Imprenta de Francisco Díaz de León.

Mejía, Miguel.
ERRORES CONSTITUCIONALES.
México 1977. UNAM. Primera reimpresión.
de la 1a. edición de 1886.

Martínez Sobral, Enrique.
ESTUDIOS ELEMENTALES DE LEGISLACION BANCARIA.
Tipográfica de la Oficina Impresora de Estampillas.
Palacio Nacional, Méjico, 1911.

Muñoz, Luis.

LEYES MERCANTILES Y BANCARIAS.

México 1944, Prontuario, Ed. Lex.

Noriega Cantú, Alfonso.

LAS IDEAS POLITICAS EN LAS DECLARACIONES DE DERECHOS DE
LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DE MEXICO. (1814-1917).

México 1985. UNAM. 1a. edición.

Pallares, Eduardo.

DERECHO MERCANTIL.

México 1981, Ed. Porrúa.

Pazos, Luis.

DEVALUACION EN MEXICO.

México 1983. Ed. Diana. 1a. edición.

Polo Bernal, Efraín.

MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL.

México, 1985. Ed. Porrúa. 1a. edición.

Rodríguez y Rodríguez, Joaquín.

DERECHO BANCARIO.

México 1978. Ed. Porrúa, 5a. ed.

Saenz Arroyo, José y Otros.

EL REFRENDO Y LAS RELACIONES ENTRE EL CONGRESO DE LA UNION
Y EL PODER EJECUTIVO.

México 1986, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A.
Primera edición.

Serra Rojas, Andrés.

DERECHO ADMINISTRATIVO.

México 1985. Ed. Porrúa 13a. edición TOMO I.

Schmitt, Carl.

TEORIA DE LA CONSTITUCION.

México 1981. Editora Nacional.

Tello, Carlos.

LA NACIONALIZACION DE LA BANCA EN MEXICO.

México 1984. Ed. Siglo XXI. 2a. edición.

Tena Ramírez, Felipe.

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

México 1985. Ed. Porrúa, 21a. edición.

Tena Ramírez, Felipe.

LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1985.

México 1985. Ed. Porrúa. 13a. edición.

V. Linares Quintana.

TRATADO DE LA CIENCIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL ARGENTINO
Y COMPARADO.

Buenos Aires, Argentina. 1953. Editorial Alfa. Tomo II.

Vanossi, Reinaldo, A.

TEORIA CONSTITUCIONAL.

Buenos Aires, Argentina. Ediciones Depalma. Vol. I.

DIARIOS

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

México, D.F. Tomo I, No. 24.

21 de septiembre de 1982.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

México, D.F. Tomo I, No. 26.

28 de septiembre de 1982.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

México, D.F. Tomo I, No. 27.

30 de septiembre de 1982.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

México, D.F. Tomo I, No. 40.

16 de noviembre de 1982.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

México, D.F. Tomo I, No. 25.

6 de octubre de 1982.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

México, D.F. Tomo I, No. 27

8 de octubre de 1982.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

México, D.F. Tomo I, No. 28

13 de octubre de 1982.

DIARIO OFICIAL.

México, D.F.

19 de marzo de 1897.

DIARIO OFICIAL.

México, D.F.

Tomo LXXVIII, No. 12.

13 de mayo de 1905.

DIARIO OFICIAL.

México, D.F.

Tomo XCVI, No. 43.

19 de junio de 1908.

DIARIO OFICIAL.

México, D.F.

31 de mayo de 1911.

DIARIO OFICIAL.

México, D.F.

Tomo LX, No. 82.

21 de septiembre de 1916

DIARIO OFICIAL.

México, D.F.

8 y 10 de febrero de 1921.

DIARIO OFICIAL.

México, D.F.

Tomo XXIX, No. 13.

16 de enero de 1924.

DIARIO OFICIAL.

México, D.F.

Tomo XXVII, No. 102.

30 de agosto de 1924.

DIARIO OFICIAL.

México, D.F.

Tomo XXVIII, No. 59.

12 de noviembre de 1924.

DIARIO OFICIAL.

México, D.F.

Tomo XXXIX, No. 14.

29 de noviembre de 1926.

DIARIO OFICIAL.

México, D.F.

Tomo LXXII, No. 50.

29 de junio de 1932.

DIARIO OFICIAL.
México, D.F.
Tomo CXVI, No. 17.
31 de mayo de 1941.

DIARIO OFICIAL.
México, D.F.
15 de marzo de 1946.

DIARIO OFICIAL.
México, D.F.
Tomo CLV, No. 24.
16 de marzo de 1946.

DIARIO OFICIAL.
México, D.F.
Tomo CLVI, No. 21.
25 de mayo de 1946.

DIARIO OFICIAL.
México, D.F.
Tomo CCLV, No. 50.
31 de diciembre de 1962.

DIARIO OFICIAL.
México, D.F.
12 de septiembre de 1982.

LEGISLACION

CODIGO DE COMERCIO Y LEYES COMPLEMENTARIAS

Colección Porrúa, Ed. Porrúa.

México 1980. Trigesimoséptima edición.

LEY DE AMPARO REFORMADA.

Carlos Guerra, Aguilera, Lic.

México 1984. Editorial PAC. Segunda edición.

LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Colección Porrúa. Ed. Porrúa.

México 1983. Segunda edición.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Colección Porrúa. Ed. Porrúa.

México 1983. Octava edición.

PERIODICOS

Boletín FINANCIERO y Minero de México.

México, D.F.

23 de septiembre de 1982.

Boletín FINANCIERO y Minero de México.
México, D.F.
Viernes 17 de diciembre de 1982.
No. 24,052.

EL DIA.
México, D.F.
Jueves 14 de octubre de 1982.
Vida Nacional.

EL DIA.
México, D.F.
Sábado 30 de octubre de 1982.
Vida Nacional.

EXCELSIOR.
México, D.F.
27 de febrero de 1975.

EXCELSIOR.
México, D.F.
Viernes 24 de septiembre de 1982.
Sección A.

EXCELSIOR.
México, D.F.
Viernes 12 de noviembre de 1982.
Sección A.

REVISTAS

CONTENIDO.

México, D.F.
Febrero de 1985.

IMPACTO.

México, D.F.
No. 1763.

OTROS

De lo actuado en el juicio de amparo No. 322/82-2, promovido por BANCO DEL ATLANTICO, S.A., y otros, contra actos del C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA y otros, tramitado en el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Escrito inicial de demanda

Sentencia de sobreseimiento de fecha 24 de marzo de 1983, y;

Recurso de revisión presentado por las quejas, de fecha 11 de abril de 1983, registrado con el No. 3450/84 del Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito.

De lo tramitado a instancia del juicio de amparo No. 410/82 promovido también por BANCO DEL ATLANTICO, S.A. y otros, - contra actos del H. CONGRESO DE LA UNION y otros, radicado en el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Escrito inicial de demanda.

Resolución emitida en el recurso de queja - - -
No. QA-4/83, el 31 de enero de 1983, por el Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito;

Recurso de revisión, de fecha 7 de febrero de -
1983, presentado por las quejas y agravias-
contra la resolución anterior;

Recurso de reclamación, de fecha 12 de marzo de
1983, promovido a consecuencia del desechamien-
to del recurso de revisión citado, y;

Acta de la Sesión pública del Pleno de la Supre-
ma Corte de Justicia de fecha 22 de noviembre -
de 1983.

INICIATIVA DE DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LOS AR-
TICULOS 28, 73 FRACCION X y XVIII y 123 APARTADO B, ---
FRACCION XIII BIS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ES
TADOS UNIDOS MEXICANOS.

Palacio Nacional, 17 de septiembre de 1982.
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

Sánchez Medel, Ramón, Lic.

LAS REFORMAS DEMOLITORIAS DE LA CONSTITUCION.
Estudio Privado.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
OFICIO No. 102-B, folio 554.

Se comunica designación como Director General de BANCO
AZTECA, S.A.

México, D.F., 3 de septiembre de 1982.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

ACTA DE NOTIFICACION Y TOMA DE POSESION DE BANCO AZTECA, SOCIEDAD ANONIMA.

Ciudad de México, Distrito Federal, seis de septiembre - de mil novecientos ochenta y dos.

SUBSECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

OFICIO No. 102-B, folio 670.

Designación para notificar a BANCO AZTECA, S.A., el Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada, para que tome posesión de esta Institución expropiada y de sus bienes.

México, D.F., a 3 de septiembre de 1982.

SUBSECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

OFICIO No. 102-B, folio 589.

Notificación del Decreto Presidencial que expropia BANCO AZTECA, S.A. y toma posesión de esa institución expropiada y de sus bienes.

México, D.F., 3 de septiembre de 1982.