



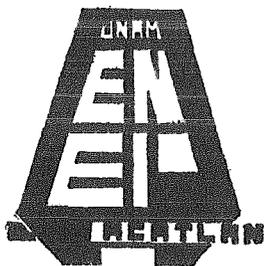
Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN

ANALISIS DE LA NACIONALIZACION BANCARIA
MEXICANA Y BREVE COMPARACION JURIDICA
CON LA NACIONALIZACION BANCARIA
FRANCESA DE 1982

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
SILVIA MARCH SOTO



M-0094971

MEXICO

1989



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

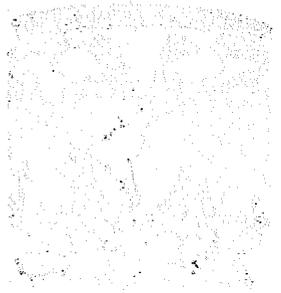
Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

Universitat Nacional Autònoma de Barcelona

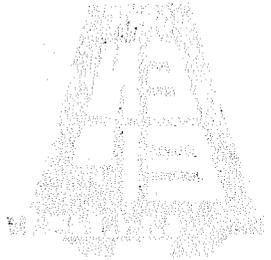
Departament de Ciències Bàsiques

1984



ANEXO I. RESULTADOS DE LA PRUEBA
DE CALIFICACIÓN DE LOS ALUMNOS
DE LA ESPECIALIDAD DE QUÍMICA
ORGÁNICA

Nombre: ...
Materia: ...
Nota: ...



A mis Padres:

Con eterna gratitud y amor por
su digno ejemplo y apoyo que --
me han brindado en mi formación.

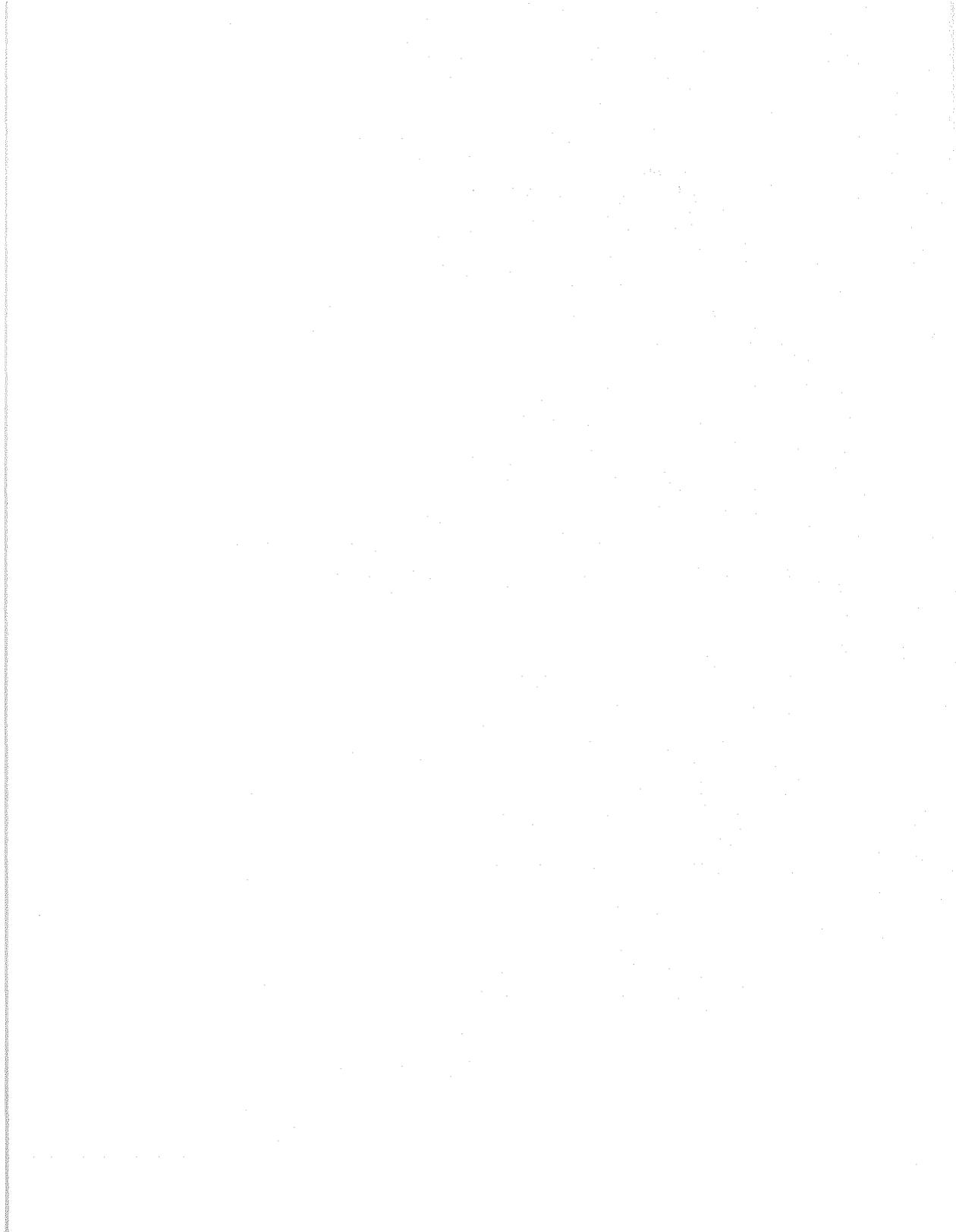
A mis Hermanos y Sobrino:

Sergio, Marycarmen y Sergio III
con el amor de siempre.

Al Lic. Rafael Altamirano V.

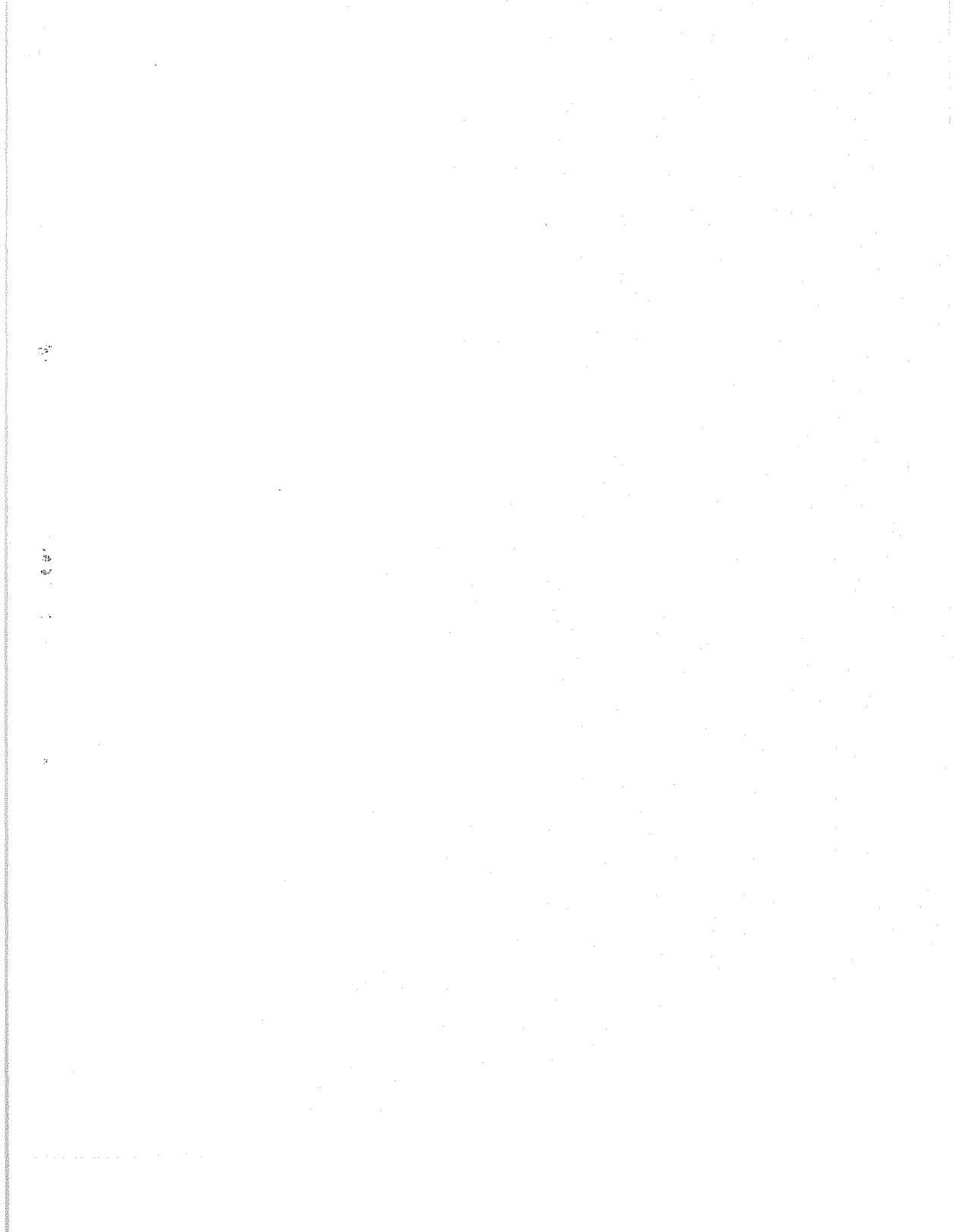
Con profundo respeto admiración y gratitud.

A mis Profesores y a la U.N.A.M.



A mis Compañeros de Trabajo.

A mis Amigos y Compañeros de la
E.N.E.P. "ACATLAN".



INDICE

Págs.

INTRODUCCION..... 1

CAPITULO I

DESARROLLO HISTDRICO DE LA BANCA MUNDIAL

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BANCA MUNDIAL

1.1. EDAD ANTIGUA..... 5

 A. Babilonia..... 6

 E. Grecia..... 8

 C. China..... 9

 D. Roma..... 11

1.2. EDAD MEDIA..... 14

1.3. EL RENACIMIENTO..... 18

1.4. LA BANCA MODERNA..... 20

2. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BANCA MEXICANA

2.1. LOS AZTECAS..... 24

2.2. MEXICO COLONIAL..... 26

2.3. MEXICO INDEPENDIENTE..... 28

2.4. MEXICO A PARTIR DEL MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO..... 37

M-0094971

CAPITULO II

REGIMEN JURIDICO DE LA BANCA ANTERIOR ALA NACIONALIZACION

1.	<u>SERVICIO PUBLICO Y SERVICIO AL PUBLICO.....</u>	43
1.1.	CONCEPTO.....	44
1.2.	ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO.....	48
1.3.	CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.....	49
1.4.	DIFERENCIA ENTRE SERVICIO PUBLICO Y SERVICIO AL PUBLICO.....	50
1.5.	DISTINCION ENTRE FUNCION PUBLICA Y SERVICIO PUBLICO.....	51
1.6.	CONSIDERACIONES.....	52
2.	<u>LA CONCESION</u>	
2.1.	CONCEPTO.....	53
2.2.	NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.....	55
2.3.	OTORGAMIENTO DE LA CONCESION.....	57
2.4.	PROCEDIMIENTO DE LA CONCESION.....	58
2.4.1.	DURACION.....	59
2.5.	DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO.....	59
2.6.	LA REVERSION.....	60
2.7.	CAUSAS DE EXTINCION DE LA CONCESION.....	60
	A) Cumplimiento del plazo.....	60
	B) Nulidad.....	61
	C) Extinción del objeto o materia de la concesión.....	63
	D) Caducidad.....	63
	E) Revocación.....	63
	F) Renuncia.....	64
	G) Rescate.....	64
3.	<u>LA AUTORIZACION.....</u>	66
3.1.	CONCEPTO.....	66
3.2.	CLASIFICACION DE LAS AUTORIZACIONES.....	67

III

	Págs.
3.3. EL PLAZO DE LAS AUTORIZACIONES.....	70
4. LICENCIAS Y PERMISOS.....	71
5. POLICIA ADMINISTRATIVA.....	72

CAPITULO III

REGIMEN PATRIMONIAL DEL ESTADO MEXICANO.- MODOS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL

I. INTRODUCCION.....	75
1. <u>EXPROPIACION</u>	
1.1. CONCEPTO.....	76
- Jurisprudencia.....	78
1.2. CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA.....	80
- Jurisprudencia.....	81
1.3. BIENES SUSCEPTIBLES DE EXPROPIACION.....	86
- Jurisprudencia.....	87
1.4. SUJETOS AFECTADOS POR LA EXPROPIACION.....	90
- Jurisprudencia.....	90
1.5. AUTORIDADES COMPETENTES PARA EXPROPIAR.....	91
- Jurisprudencia.....	92
1.6. PROCEDIMIENTO PARA LLEVAR A CABO LA EXPROPIACION.....	93
- Jurisprudencia.....	94
1.7. LA INDEMNIZACION.....	95
1.7.1. EL MOMENTO DEL PAGO.....	95
- Jurisprudencia.....	96
1.7.2. LA FORMA DEL PAGO.....	99
- Jurisprudencia.....	99
1.8. DEFENSA DE LOS PARTICULARES.....	102
- Jurisprudencia.....	103

	Págs.
2. <u>NACIONALIZACION</u>	107
2.1. MOTIVOS PARA NACIONALIZAR.....	108
A). Por consideraciones políticas.....	108
B). Por consideraciones económicas.....	109
C). Por consideraciones sociales.....	109
2.2. CONCEPTO DE NACIONALIZACION.....	110
2.3. CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA.....	113
2.4. BIENES SUSCEPTIBLES DE NACIONALIZAR.....	113
2.5. AUTORIDADES COMPETENTES PARA NACIONALIZAR.....	114
2.6. PROCEDIMIENTO PARA LLEVAR A CABO LA NACIONALIZACION.....	114
2.7. LA INDEMNIZACION.....	116
2.8. DEFENSA DE LOS PARTICULARES.....	117
2.9. CONSIDERACIONES.....	117
2.10. DIFERENCIAS ENTRE NACIONALIZACION Y EXPROPIACION.....	118
3. <u>LA CONFISCACION</u>	120
4. <u>EL DECOMISO O COMISO</u>	121
5. <u>LA REQUISA</u>	123
5.1. Diferencias entre la requisita y la ocupación temporal.....	125

CAPITULO IV

LAS NACIONALIZACIONES BANCARIAS MEXICANAY FRANCESA DE 1982

I. <u>DECRETOS DE NACIONALIZACION DE LA BANCA MEXICANA DEL 1º Y 6 DE SEPTIEMBRE DE 1982.</u>	
1. ANTECEDENTES DE NACIONALIZACIONES Y EXPROPIACIONES EN MEXICO	127
A). Empresas Ferroviarias.....	127
B). Empresas Petroleras.....	128
C). Empresas de la Industria Eléctrica.....	129

	Págs.
2. MOTIVOS DE LA NACIONALIZACION BANCARIA.....	130
2.1. LOS MOTIVOS ECONOMICOS.....	130
A. Causas Económicas.....	131
A.1. Deuda Externa.....	132
A.2. Evolución de las Tasas de Interés Internacionales y del precio Promedio del Barril de Petróleo.....	132
B. Condiciones Internas.....	133
3. CONSIDERANDOS DEL DECRETO DEL 1º DE SEPTIEMBRE DE 1982.....	135
4. FUNDAMENTOS JURIDICOS DEL DECRETO DEL 1º DE SEPTIEMBRE DE 1982.....	138
4.1. MODIFICACION AL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.....	143
5. OBJETO DE LA EXPROPIACION.....	145
5.1. BIENES QUE QUEDAN FUERA DEL OBJETO DE LA EXPROPIACION.....	148
6. SUJETOS AFECTADOS CON LA MEDIDA.....	150
7. ADMINISTRACION DE LA BANCA PRIVADA.....	151
7.1. SITUACION DE LOS EMPLEADOS BANCARIOS.....	153
8. PAGO DE LA INDEMNIZACION.....	154
9. VIGILANCIA DE LA BANCA EXPROPIADA.....	157
10. REGIMEN JURIDICO DE LA BANCA NACIONALIZADA.....	158
II. <u>LA NACIONALIZACION DE LA BANCA FRANCESA DEL 11 DE FEBRERO DE 1982:</u>	
1. ANTECEDENTES DE NACIONALIZACIONES EN FRANCIA:.....	162
a) Minas Hulleras del Norte.....	163
b) Renault.....	163
c) Transportes Aéreos.....	164
d) Gnome y Rhône.....	164
e) Banco de Francia, Banco Nacional para el Comercio y la In- dustria, Comptoir d'Escompte. Crédito Lvonés y Sociedad - General.....	164

	Págs.
f) Gas y Electricidad.....	165
g) Compañías de Seguros.....	165
h) Combustibles Minerales.....	166
2. MOTIVOS DE LA NACIONALIZACION BANCARIA DE 1982.....	166
3. FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA NACIONALIZACION BANCARIA.....	167
4. OBJETO DE LA NACIONALIZACION BANCARIA.....	170
4.1. BIENES QUE QUEDAN FUERA DEL OBJETO DE NACIONALIZACION.....	171
5. SUJETOS AFECTADOS CON LA MEDIDA.....	172
6. ADMINISTRACION DE LA BANCA NACIONALIZADA.....	172
6.1. SITUACION DE LOS EMPLEADOS BANCARIOS.....	175
7. PAGO DE LA INDEMNIZACION.....	175
8. VIGILANCIA DE LA BANCA NACIONALIZADA.....	178
9. REGIMEN JURIDICO AL QUE SE SUJETAN LOS BANCOS NACIONALIZADOS	179
<u>CONCLUSIONES.....</u>	181
(I) CONCLUSIONES DERIVADAS DE LA COMPARACION DE LAS NACIONALIZA- CIONES BANCARIAS MEXICANA Y FRANCESA DE 1982.....	182
1. ANTECEDENTES.	
A) México.....	182
B) Francia.....	183
2. MOTIVOS DE LAS NACIONALIZACIONES.	
A) México.....	184
B) Francia.....	184
3. FUNDAMENTO JURIDICO DE LAS NACIONALIZACIONES.	
A) México.....	185
B) Francia.....	186
4. OBJETO DE LA NACIONALIZACION.	
A) México.....	187
B) Francia.....	188

	Págs.
5. SUJETOS AFECTADOS CON LA MEDIDA.	
A) México.....	189
B) Francia.....	189
6. ADMINISTRACION DE LA BANCA NACIONALIZADA.	
A) México.....	190
B) Francia.....	190
6.1. SITUACION DE LOS EMPLEADOS BANCARIOS.	
A) México.....	191
B) Francia.....	191
7. PAGO DE LA INDEMINIZACION.	
A) México.....	192
B) Francia.....	192
8. VIGILANCIA DE LA BANCA NACIONALIZADA.	
A) México.....	193
B) Francia.....	193
9. REGIMEN JURIDICO DE LA BANCA NACIONALIZADA.	
A) México.....	194
B) Francia.....	195
 (II) <u>CONCLUSIONES DERIVADAS DE LA NACIONALIZACION BANCARIA MEXICA</u>	
<u>NA</u>	196

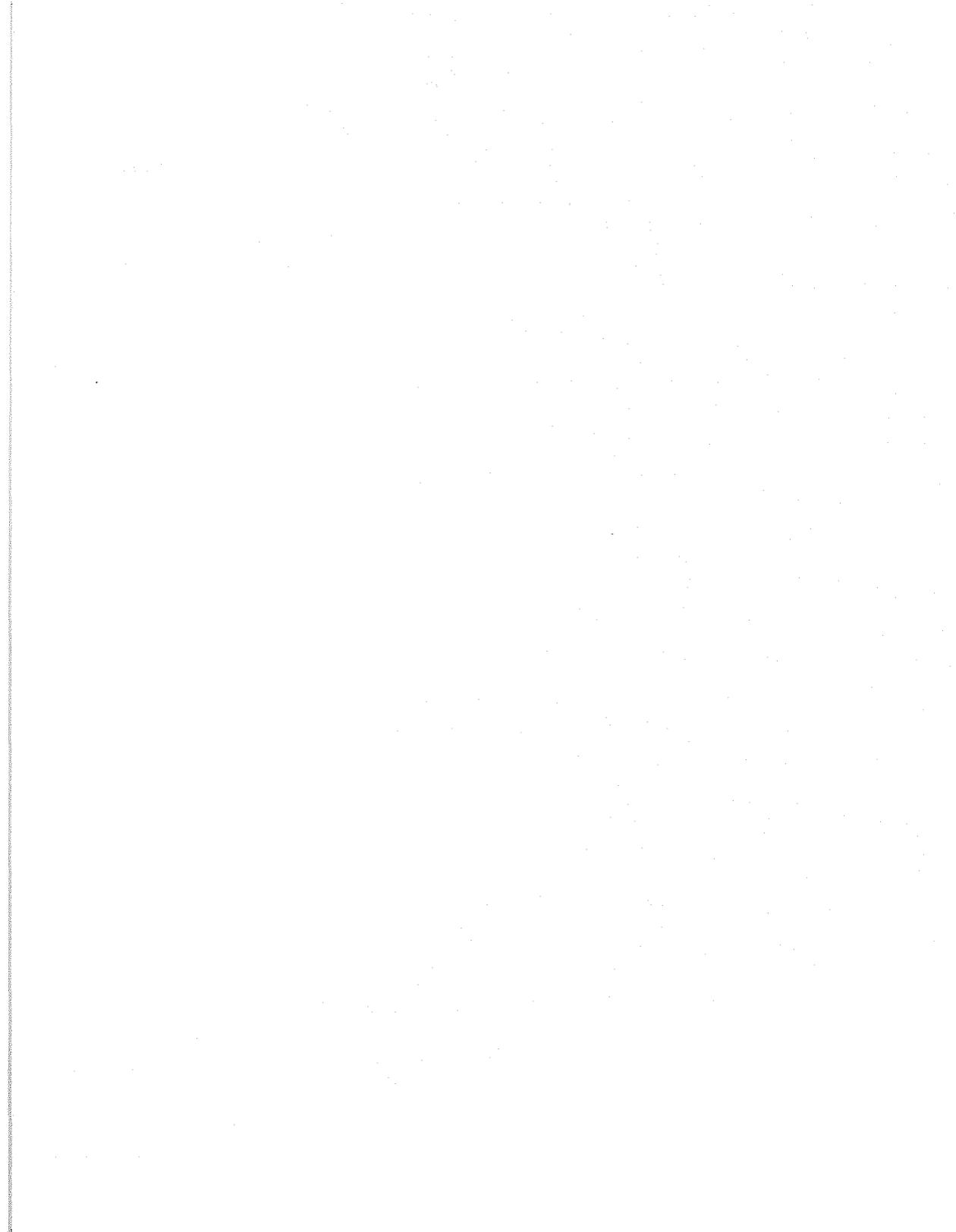
APENDICE

Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936.....	203
---	-----

<u>BIBLIOGRAFIA</u>	207
---------------------------	-----

* * * * *

.....



I N T R O D U C C I O N

El día 1º de septiembre de 1982, fecha en que el Presidente de la República informa de su gestión a la Nación Mexicana, se produjo uno de los sucesos más importantes en el devenir histórico, jurídico, político, económico y social de México, en el que el Ejecutivo Federal, representado en ese entonces por el licenciado José López Portillo, publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se Nacionalizó la Banca Privada Mexicana. Tal hecho representó en su momento, un cúmulo de controvertidas opiniones en todos los ámbitos y sectores de la vida nacional, no siendo la excepción la crítica jurídica, que en lo especial, tomó una participación activa en este acontecimiento, en virtud de que fue analizado, estudiado, comentado, criticado, etcétera, por abogados postulantes que representaron los intereses de los afectados, hasta por la excel

sa doctrina jurídica del país.

A pesar de haber transcurrido seis años de la toma de esta medida, para el jurista no ha perdido interés sino por el contrario, sigue siendo un tema de actualidad por lo que se hace necesario hacer un estudio analítico de ese hecho con la luz que nos proporciona la experiencia.

Sin pretender criticar la "Nacionalización" de la Banca Privada en México, nos avocaremos, objetivamente al aspecto estrictamente jurídico de la misma.

Nuestro trabajo lleva consigo dos aspectos:

El primer aspecto tratará la esfera jurídica que rodeó a la "Nacionalización" de la Banca Privada Mexicana a través de una breve semblanza del desarrollo histórico de la Banca Mundial, la llegada de ésta a nuestro país y su evolución. Después se estudiará el régimen jurídico de control de la Banca Privada anterior a la "nacionalización": veremos la concesión administrativa, la autorización, las licencias y los permisos así como el servicio público y el servicio al público. Asimismo, se distinguirán los modos a través de los cuales el Gobierno Federal puede adquirir la propiedad resaltando la expropiación pero sin dejar a

un lado la nacionalización, figura que ha sido utilizada por muchos países en el Mundo, además de que los decretos del 1º y 6 de septiembre de 1982 se denominan "Decretos por los que se nacionaliza la Banca Privada Mexicana" mismos que analizaremos detalladamente en la primera parte del Capítulo Cuarto.

Debemos hacer notar que no sólo en nuestro país se han "nacionalizado" la Banca Privada, como ejemplos encontramos que en la India y en Francia, entre otros países, el Sistema Bancario ya había sido transferido al Estado.

En efecto, debido a la eficacia del Derecho Francés, consideramos como un digno ejemplo el estudio y análisis de la Nacionalización Bancaria Francesa acontecida el 11 de febrero de 1982.

Es por esta razón que el segundo aspecto de esta tesis, se contempla en la segunda parte del Capítulo Cuarto en que se detallan los motivos, fundamentos y procedimientos jurídicos de la toma de esta medida en aquel país, para después concluir con una breve comparación con la Nacionalización Bancaria Mexicana acontecida ocho meses después.

En tal virtud, y debido al doble enfoque a que

nos hemos referido, dividiremos nuestras conclusiones de la siguiente manera:

I. Conclusiones derivadas de la comparación de las Nacionalizaciones Bancarias Mexicana y Francesa de 1982; y,

II. Conclusiones relativas al análisis de la Nacionalización Bancaria Mexicana.

* * * * *

CAPITULO I

DESARROLLO HISTORICO DE LA BANCA

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BANCA MUNDIAL.

1.1. EDAD ANTIGUA.

Para realizar una breve semblanza del desarrollo histórico de la actividad bancaria, es necesario remontarnos a los orígenes de la propia raza humana.

Desde la aparición del hombre sobre la faz de la Tierra y por su propia naturaleza, fue agrupándose y formando tribus para su subsistencia.

Más tarde, con el descubrimiento de la agricultura el hombre, de ser nómada, pasó a ser sedentario y a establecerse por tiempo indefinido en un mismo lugar formando aldeas y luego pueblos.

Es precisamente entonces cuando surgen las primeras relaciones comerciales, en donde el trueque o permuta, constituyó el origen del comercio entre los pueblos.

Poco a poco, el comercio fue desarrollándose y conforme crecía la actividad económica, se fueron creando más y mayores necesidades que satisfacer, surgiendo así prácticas financieras cada vez más sofisticadas que son el origen de nuestro moderno sistema bancario.

A. BABILONIA.

En la antigua Babilonia, encontramos las primeras manifestaciones de la actividad comercial, y por qué no decirlo, de una incipiente actividad bancaria.

La agricultura fue la base económica de esta civilización, donde se cultivaba principalmente la cebada, las hortalizas, los dátiles y el trigo. También se dedicaron a la ganadería, la producción de telas de lana y lino y a la orfebrería.

Por medidas de seguridad y para salvaguardar los valores de los amantes de lo ajeno, todas las operaciones comerciales se celebraban en los templos los cuales

se encontraban en el centro de los mercados públicos. Utilizaron tabletas de barro en donde se encuentra escrita gran parte de la cultura Babilónica y muchas de las operaciones que hoy consideramos bancarias tales como: préstamos garantizados con pagarés, escrituras de propiedad, contratos de arrendamiento, testamentos, hipotecas y operaciones fiduciarias (1).

Hacia el año de 1900 antes de Cristo, las operaciones financieras eran tantas que uno de sus más importantes reyes llamado Hammurabi las hizo esculpir en un monumento de piedra negra, hoy conocido como "Código de Hammurabi" que aún se encuentra en el Museo de Louvre en París. En este código también se encuentran cerca de 280 leyes que contenían condiciones para contratos comerciales, así como cartas reales y mandatos (2).

Una de las leyes más interesantes, se refiere al interés que se fijaba en 20 por ciento para préstamos en dinero y el del 33 por ciento para préstamos otorgados en especie pagados en medidas de oro y plata (3).

(1) BANAMEX.- "Función Económico-Social de la Banca". 1ª Edición. Página 2. México 1980.

(2) Idem. Ant. Página 3.

(3) BAUCHE GARCIA DIEGÓ, Mario.- "Operaciones Bancarias". Editorial Porrú A. México 1967. Página 17. s/n de Edición.

B. GRECIA.

En Grecia también encontramos huellas de nuestro actual sistema bancario. Los banqueros griegos eran conocidos con el nombre de *trareziti*, nombre que emana de unas mesas -trápezas- que se instalaban en fincas y mercados donde los prestamistas o cambistas de dinero hacían sus operaciones (4). Se originó el servicio que hoy conocemos de custodia de valores, practicado en el Partenón y otros templos paganos, como el de Efeso y el de Delfos (5).

Los griegos no se conformaron ya con el cobro de determinados cargos por la custodia de valores sino que iniciaron un sistema de crédito utilizando, tanto los valores depositados, como sus propios recursos. Registraban diariamente sus operaciones y a cada depositante se les llevaba una cuenta individual; y aunque ya se conocían las firmas o autógrafos, operaban a base de contraseñas con la finalidad de identificarse.

Es importante señalar, que si bien los babilonios

(4) ACOSTA ROMERO, Miguel.- "La Banca Múltiple".- México. Edit. Porrúa.;
Página 21. 1981.

(5) BANAMEX.- Op. Cit. Página 4.

comenzaron a acuñar monedas, en Grecia todos los productos ya se podían cambiar por monedas, lo que da pie a que los intercambios fueran en fantásticas proporciones.

Debido al alto interés que se pactaba con los banqueros particulares, los templos griegos decidieron también avocarse a la actividad bancaria. Los templos gozaban de gran reputación entre los fieles, de tal suerte que buscaron la administración religiosa encomendada a un consejo llamado de Afecciones. Con esto, los intereses que cobraban por diversos préstamos o custodia de valores eran mucho más bajos que el de los banqueros particulares.

C. CHINA.

Debido a las grandes aportaciones que ha ofrecido al mundo occidental, es menester tener que referirnos a esta cultura.

Los chinos desarrollaron una gran actividad comercial. Entre los principales productos de comercio, se encuentran: la seda, con la cual fabricaban telas y bordados sin olvidar la lana y el algodón; porcelanas, esculturas de marmol y madera, muebles y adornos con incrustaciones

de nácar, trabajos con cerámica negra, bronces inmolatorios, y las primeras inscripciones proféticas en huesos. Asimismo, realizaban trabajos con hierro, oro y plata acuñando sus monedas con estos materiales además de utilizar para ello, aleaciones con cobre y estaño.

Entre los grandes inventos que revolucionaron al mundo, tenemos: la brújula, la pólvora, la tinta y la imprenta con planchas fijas. Pero el mejor invento de esta cultura fue el del papel alrededor del año 105 de nuestra era con el cual se hizo posible la emisión de papel moneda y posteriormente todos los títulos de crédito que conocemos en la actualidad.

Además de tener un sistema de acuñación de monedas, los chinos desarrollaron un sistema crediticio y los mercaderes se prestaban entre ellos a tasas de interés muy altas (6). Entre las operaciones financieras que más efectuaban eran: la transferencia de fondos a diversas provincias, por el que cobraban una comisión del tres por ciento introduciendo el sistema de giros y letras de cambio así como la expedición de certificados de depósito (7).

(6) DURANT, William.- Citado por Miguel Acosta Romero en su obra "La Banca Múltiple". Página 20. Op. Cit. Ant.

(7) BANAMEX.- Op. Cit. Página 6.

D. ROMA.

"El sistema bancario, llegó a Roma proveniente de la parte oriental de Grecia y estuvo manejado principalmente por griegos y sirios en Italia, en el oeste y aún en las Galias en donde las palabras sirio y banquero eran sinónimas" (8).

Variada fue la denominación que recibieron los banqueros romanos: nummulari, mensularii y argentarii, éstos se llegaban a confundir aún cuando en su origen tenían significados diferentes; los primeros realizaban operaciones de cambio y los segundos operaciones de crédito.

Al conquistar el Mediterráneo, surgen en Roma nuevas leyes y un nuevo orden, por lo que nacen nuevas oportunidades para un mayor crecimiento del comercio y de las finanzas.

A fin de cobrar los tributos que los pueblos sojuzgados debían pagar a los romanos, se crearon diversas asociaciones recaudadoras (societas vectigali) que pagaban los impuestos por adelantado a Roma quien otorgaba a éstas

(8) DURANT, William.- Op. Cit. Página 24.

buenos descuentos. Posteriormente, dichas asociaciones cobraban a los causantes quienes pagaban en especies y diversos tipos de monedas, por lo que, además de obtener grandes y jugosas utilidades por parte de los recaudadores, crearon un efectivo sistema cambiario en virtud de que en Roma sólo se admitía su propia moneda.

"En Roma, el centro financiero era la calle de Jano, que formaba parte de Foro, el Wall Street de la antigua Roma, en que funcionaba un sistema bancario con muchos rasgos similares a los que vemos en la actualidad; apertura diaria de cuentas, depósitos y retiros, préstamos, cartas de crédito, etc." (9).

En Roma hubo poca actividad normativa respecto de las operaciones bancarias y financieras; al parecer los juristas las pasaron por alto debido a las características tan peculiares de las mismas.

A los romanos se les considera como los creadores de la contabilidad comercial, pues sus registros eran llevados en libros, tanto por parte de los banqueros, como de los propios ciudadanos. El "Codex Accepti et Expensi",

(9) BANAMEX.- Op. Cit. Página 5.

era el libro principal de los banqueros en el que cada cliente escribía su deber y su haber (*expensum et acceptum*), así como los movimientos de sus respectivas cuentas, es decir, sus cargos y sus abonos. Los *argentarii* tenían la obligación de exhibir sus libros en los litigios además de acatar las disposiciones del Libro II, Título 13 del *Digesto* el cual contenía las funciones que debían cubrir los libros de los banqueros.

Eran variadas las operaciones bancarias en Roma. Además de las ya mencionadas, resalta la figura del depósito mismo que tenía diversas clases: Depósito de dinero con carácter gratuito, depósito con intereses, depósito de participación social, depósito para ejecución de mandatos, etc. Así, podemos señalar, que por medio de estas clases de depósito, los banqueros recibían grandes cantidades de dinero, el que ocupaban para otorgar préstamos con alto interés y con el cual enriquecían sus bolsillos.

A pesar de la vigilancia a que eran sometidos los banqueros por parte de los "*Praefectus Urbi*", quienes tenían el carácter de públicos por su función, existían los Negociadores (*negociatores*), semi-traficantes usureros, en su mayoría judíos quienes trabajaban y negociaban en las afueras del Imperio Romano, abstrayéndose por completo

de toda autoridad, lo cual dió lugar a cometer innumerables abusos.

1.2. EDAD MEDIA.

La época de mayor retroceso, tanto para las ciencias y las artes como para el comercio y las finanzas, fue precisamente la Edad Media.

La Edad Media comienza cuando los pueblos bárbaros provenientes del norte y del este de Europa fuerzan las fronteras del Imperio Romano, durante el año 476 D.C., en donde el señor feudal otorgaba a las personas que vivían con él, ropa, alimentos y sobre todo seguridad en los muy frecuentes casos de guerra a cambio, claro está, de trabajo y algunos bienes por parte de aquéllos.

Epoca de poca paz, en la que los caminos eran bastante peligrosos hizo al comercio escaso y deficiente, a excepción de los sirios y de los judíos; únicos traficantes en el Mediterráneo quienes agotaban sus energías en ello.

La actividad de los banqueros fue muy reducida

aunque ciertas operaciones bancarias continuaron practicándose especialmente por las órdenes religiosas de esa época.

Durante la alta Edad Media, es decir, antes de las Cruzadas, los monasterios representaron seguridad ya que se contaba con la existencia de monasterios de la misma orden religiosa, ubicados en distintos lugares, que fungían como sucursales entre sí.

Ciertas órdenes militares-religiosas de caballeros competían con los monjes en éstas prácticas; pero no sólo los judíos, precisamente en esa época, fueron comenzando a destacar tanto en dichas operaciones, como en diversas actividades económicas y financieras a grado tal, de monopolizar la función antes mencionada.

El sistema monetario era desordenado. Cada feudo acuñaba sus propias monedas con aleaciones cuya ley el señor feudal imponía, por lo que existía una gran variedad de monedas que sólo eran utilizadas dentro de cada feudo.

A ocurrencia de los príncipes, reyes o cualquier otra persona con cierta importancia, se requizaban algunos tipos de monedas para fundirlas, y más tarde poner otras a la circulación, elaboradas con el mismo material de aqué

llas pero con un valor mucho menor al anterior, con lo que los nobles se hacían de importantes ganancias.

Durante la Edad Media, la iglesia prohibió de manera categórica los préstamos con interés y las operaciones mercantiles que tuvieran como origen la usura.

Sin embargo, a consecuencia de las Cruzadas, la actividad comercial y la prosperidad en los negocios comenzó a resurgir; desde el siglo XI, el comercio marítimo empezó a cobrar importancia, específicamente con los Lombardos, grupo de comerciantes y banqueros italianos, aparecieron las primeras organizaciones bancarias que en poco tiempo se extendieron en las ciudades italianas de Piza, Génova y Venecia, y aprovechándose de la expulsión de los judíos en Inglaterra, fincaron sus negocios en Londres, logrando ampliar su red de operaciones en París y en otras ciudades europeas.

Al irse desarrollando el comercio, se creó la necesidad de contar con instrumentos de cambio de fácil manejo y circulación con leyes uniformes de aceptación general que rigieran de manera permanente.

Así, no sólo se inició el sistema monetario,

sino también un sistema crediticio en el que los pagarés, las letras de cambio, las operaciones a plazos, los préstamos con interés y los seguros sobre empresas se fueron diseminando por toda Europa desde fines del siglo XI.

De este modo, surge la primera institución que podemos considerar como precursora de la Banca Moderna: El Banco de Barcelona fundado en el año de 1401. Con su creación, empezaron a tomar forma algunas operaciones como los depósitos que podían ser retirados por sus beneficiarios sin previo aviso.

Los bancos del medioevo otorgaban préstamos a los gobernantes pero éstos expedían decretos dejando sin efecto los préstamos que se les había otorgado, llevando por consiguiente a la quiebra a los banqueros: Eduardo III, endeudado con los Bardi y los Peruzzi por más de un millón de florines es el prototipo de estas arbitrariedades pues derogó en 1339 ese adeudo.

En consecuencia y debido a la proliferación de los bancos y a la competencia que entre ellos había, las quiebras se tornaron frecuentes. El Estado comenzó a ejercer control sobre los banqueros para garantizar la seguridad de los intereses de los usuarios sometiendo a autorización

oficial el ejercicio de la profesión de banquero y exigiendo fianzas a fin de restituir los depósitos recibidos en caso de verse obligados a cerrar sus negocios (10).

Debido a los intereses tan altos, los gobiernos y algunos municipios instauraron bancos como el de San Ambrosio en Milán y San Jorge en Génova con el ánimo de otorgar créditos más baratos a las clases de escasos recursos económicos.

1.3. EL RENACIMIENTO.

A fines del siglo XV comenzó una importante época en la que las ciencias y las artes volvieron a tomar auge deshaciéndose de los ideales cristianos que imperaron durante la Edad Media.

Junto con las ciencias y las artes, el comercio se fortaleció. Aparecieron las primeras Repúblicas Mercantiles como Venecia, Génova, Pisa, Milán y Florencia mismas que se fueron desarrollando dentro de un ambiente de libertad mercantil: mayor circulación de dinero y de mercancías.

La vida de la ciudadanía también resurgió. Numero

(10) BAUCHE GARCADIÉGO, Mario.-- Op. Cit. Página 9.

Los vasallos compraron su libertad a los señores feudales dando origen a una nueva clase social: los burgueses.

Se hicieron necesarias las relaciones comerciales de Europa con el Oriente ya que de ahí obtenían recursos y materiales que hacían más fácil el comercio. Pero con el fracaso de las Cruzadas, los turcos otomanos invadieron Constantinopla, tomándola en el año de 1453 y cerrando el paso de Europa a Oriente, obligando a los europeos a encontrar nuevas rutas para llegar a las Indias.

Pasaron muchos años para que Europa viera fortalecer su economía, y en su afán por encontrar nuevas rutas para llegar a Oriente, comenzó entonces la era de los descubrimientos geográficos: En principio se dieron cuenta de la redondez de la Tierra, y por otra parte contaron con la existencia de un océano que "rodeaba" Europa, por lo que partiendo de esta premisa, y a través del Océano Atlántico, rodearían Europa y llegarían a las Indias. Así, en el año de 1492, en lugar de llegar al Este, se encontraron con un nuevo continente.

Con el descubrimiento de América, las actividades comerciales se reforzaron. Edificaron nuevos embarcaderos y fincaron talleres y tiendas para abastecer a América.

El viejo continente recibía grandes cantidades de oro y plata, de maíz, tabaco, papas, y diversas materias primas. La piratería cobró plenitud y los capitalistas y banqueros prosperaron. El capitalismo mercantil fue invadiendo al mundo con gran rapidez.

1.4 LA BANCA MODERNA.

Al mismo tiempo y a consecuencia del Renacimiento, tanto las actividades comerciales como las financieras comenzaron a dar sus primeros pasos hacia la formación de lo que hoy es la Banca Moderna.

A medida que el comercio se fue desarrollando y difundiéndose por toda Europa, se fueron formando múltiples instituciones bancarias, tal es el caso del Banco de Amsterdam fundado en 1609 el cual debe su origen a los depósitos y que más tarde quebraría, y los bancos de Nuremberg, Rotterdam, Estocolmo y Viena fundados en 1619.

En Inglaterra el primer banco tuvo como sede la Torre de Londres y es en donde se encuentran los primeros vestigios del origen del cheque, alrededor del año de 1676. El primer documento lo más parecido al cheque decía

así (11):

Sr. Hoare:

Por favor pagar al portador, Sr. Whit Morgan, de mi dinero que Usted tiene, la cantidad de 54 libras, 10 chelines, 10 peniques, recabanco recibo por la misma.

Su afectísimo amigo

Will Hale

*54.10.10. Para el Sr. Ricardo Hoare.
En la botella de Oro, Cheapside*

Julio 11, 1676.

Cabe hacer mención que precisamente en Inglaterra en el año de 1694, un banquero de nombre William Paterson, auspiciado por la Corona Británica, funda el llamado Banco de Inglaterra, primera Institución bancaria de carácter jurídico con reglamentación oficial para llevar a cabo sus operaciones. Asimismo, a Inglaterra también se le debe el sistema de compensación de cheques entre los bancos que surgió alrededor del año de 1770.

(11) BANAMEX.- Op. Cit. Página 9.

En Alemania, los bancos de ese país fueron los primeros que actuaron como intermediarios en el comercio de exportación, en la propia industria alemana y en el mercado mundial.

En Italia, en la ciudad de Nápoles fue creado el billete de banco, y en Génova, concretamente en la Casa San Giorgio emitió talones de depósito (Biglietti) los cuales se podían transferir por medio del endoso, eran nominativos, y también podían ser usados como instrumento de pago.

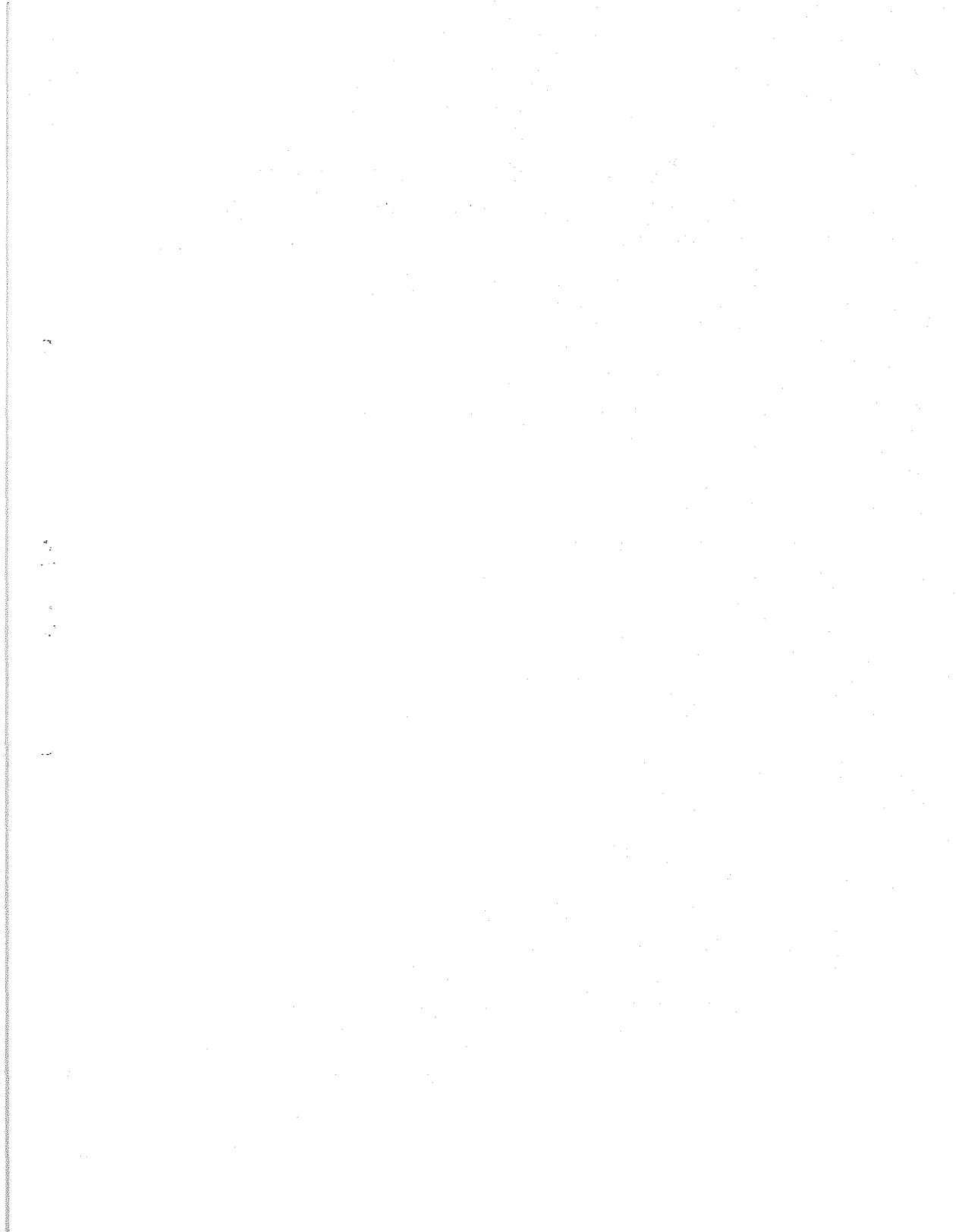
Para el año de 1800 en Francia, Napoleón Bonaparte crea el Banco de Francia con un capital de 30 millones de francos. Napoleón monopolizó la emisión de billetes y el derecho de hacerlo en cantidades ilimitadas.

Con la Revolución Francesa todo el desarrollo y estructura bancaria se vino abajo, pero más tarde, hacia el año de 1848, el pueblo francés con ayuda de su gobierno, formó el banco denominado **Comptoir National d'Escompte**, autorizado a recibir depósitos a la vista y descuento en letras (12).

(12) BANAMEX.- Op. Cit. Página 13.

Más tarde, también en Francia, se formaron dos instituciones bancarias llamadas: **Credito Lyonnais** y el **Societe Generales** por **Favoriser le Development du Commerce et de l'Industrie** de los bancos más importantes en la actualidad.

* * * * *



2. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BANCA MEXICANA.

Toca referirnos a la evolución de la Banca en nuestro país haciendo un breve recorrido por las diversas etapas históricas por las que México ha atravesado hasta llegar a la actual empresa bancaria.

Si bien la influencia europea y los primeros vestigios de la Banca en nuestro país fueron a partir de la Colonización por parte de España, comenzaremos por realizar una breve síntesis de la situación que guardaba, en materia económica, la cultura Azteca.

2.1. LOS AZTECAS.

Del origen de los aztecas, poco es lo que se sabe. Lo cierto es, que fue el último grupo que llegó a establecerse en el Valle de México, y según el Códice Mendocino, el último en fundar su ciudad, después conocida como Tenochtitlan hacia el año de 1325.

El pueblo azteca era meramente agrícola, y debido a lo rudimentario de sus instrumentos de labranza y al

desconocimiento que tenían al respecto, la agricultura se tornaba deficiente. No obstante esto, su régimen alimenticio era fundamentalmente vegetal: maíz, frijol, tomates, cebollas, chiles, mangos, camotes, nopales, cacao, moras, etcétera.

La preparación de tejidos de algodón, de hilo de maguey o de pelo de conejo, los mosaicos de plumas, la cerámica y artesanías, la carpintería y la elaboración de joyas, constituían su principal industria.

En realidad es poco lo que se sabe de la actividad crediticia y comercial de los aztecas, pero gracias a diversos documentos, tales como: "Historia de los Indios de la Nueva España" de Fray Toribio de Benavente, "Las Cartas de Relación" de Hernán Cortés, "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España" de Bernal Díaz del Castillo, y otras de igual importancia, se sabe de la existencia de tianguis y mercados instalados principalmente en Tlatelolco al que acudían cerca de 20 a 25 mil personas diariamente a comprar, vender o intercambiar mercancías.

Al respecto, Miguel Clavijero, en su libro "Historia Antigua de México", expone: "Su comercio se hacía no sólo por permuta, como dicen algunos autores, sino también

por verdadera compraventa. Tenían cinco especies de verdadera moneda, aunque ninguna acuñada, que les servían de precio para comprar lo que querían". Clavijero continúa explicando cada una de éstas: "a) Una especie de cacao, diferente al que se usaba en las bebidas cotidianas; b) unas pequeñas telas de algodón destinadas casi únicamente para adquirir mercancías llamadas jatoiguachtli; c) polvo de oro contenido en plumas de pato de diversos tamaños; d) piezas de cobre de poco valor y en forma de "T"; y, e) pequeñas piezas de estaño" (13).

El sistema de vigilancia en los mercados era estricto a fin de evitar robos y fraudes. Los aztecas concluyeron el préstamo con y sin interés y la venta a plazos.

2.2. MEXICO COLONIAL.

Después de casi 30 años de la llegada de Colón al Continente Americano, en el año de 1521, encomendado dos años antes por la Corona Española, Hernán Cortés derrota a los Mexicas realizando por completo la conquista de los pueblos que habitaban entonces el territorio mexicano forman

(13) Autor citado por LOBATO PEREZ, Ernesto en.- "El Crédito en México". Fondo de Cultura Económico. México 1945. Página 24.

do la Nueva España.

La penetración hispana se inició en 1521 y se prolongó tres siglos hasta 1821. Durante ese tiempo, la evangelización de los indígenas fue el principal interés de la Corona Española en América dejando atrás todo tipo de adelantos y por ende aquellos que pudieran ayudar en todos los aspectos mercantiles y comerciales.

No obstante lo anterior, se fundó la Casa de Contratación de Sevilla cuyas funciones tenían que ver con todo lo relativo al comercio entre España y sus posesiones en América. La economía de la Colonia fue cerrada y llena de empresas no lucrativas. Hasta el año de 1537 se reguló y supervisó la acuñación de moneda. La Iglesia fue la gran prestamista de la Colonia y se adueñaba de las tierras y de algunos bienes de los deudores que no podían pagar, además de recibir aportaciones por servicios parroquiales y diezmos.

Hasta el año de 1774 se autorizó al Conde Don Pedro Romero de Terreros fundar el Nacional Monte de Piedad que fungía como una institución de beneficencia pública que otorgaba préstamos pignoratícios sin interés a los pobres quienes al reembolsar sus préstamos hacían pequeños.

donativos voluntarios a dicha institución (14). Años más tarde, ya en el México Independiente, este Monte de Piedad realizó operaciones más complejas que no llegaron a ser como las de una Banca especializada.

En el año de 1785 se fundó el Banco de Emisión para operaciones mercantiles que a la vuelta de corto tiempo terminó con infructuosos resultados.

2.3. MEXICO INDEPENDIENTE.

Después de la consumación de la Independencia hasta alrededor del año 1897 las instituciones de crédito no constituyeron ninguna influencia importante en la economía de México. Hasta el año de 1824 se comenzó a usar la letra de cambio y la mayoría de las transacciones mercantiles se realizaban a través de pagos en efectivo.

En realidad la Banca no estaba constituida como actualmente se conoce, eran casas comerciales no especializadas que realizaban préstamos y situaciones de fondos dentro y fuera del país. Los primeros bancos que se fundaron

(14) MANERO, Antonio.-- "La Revolución Bancaria en México". Impreso en los Talleres Gráficos de la Nación. México 1957. Página 6. s/n de Edición.

fueron: El Banco de Avío cuyo objeto fue fomentar la industria textil por medio de la importación de maquinaria otorgando préstamos a muy bajo interés el cual, debido a no contar con el capital necesario para continuar con sus operaciones, doce años más tarde por decreto del entonces Presidente Santa-Anna, fue extinguido. El segundo banco fundado fue el Banco Nacional de Amortizaciones en 1837 con el objeto de aminorar la desvalorización de la moneda de cobre que, en ese tiempo, había alcanzado una exagerada circulación a consecuencia de constantes falsificaciones. Desgraciadamente este banco al igual que el de Avío tuvo vida corta y precaria, pues al no cumplir con su objeto, otro decreto de Santa-Anna le dió fin a sus operaciones el 6 de diciembre de 1841 (15).

El 22 de junio de 1864, se fundó una sucursal del Banco de Londres, México y Sudamérica en la capital del país, el primer banco propiamente dicho, con facultades de emitir billetes y realizar depósitos y descuentos. Heliodoro Dueñas en su obra "Los Bancos y la Revolución", apunta: "De esta manera, el Banco de Londres, México y Sudamérica sin concesión especial del gobierno, operó por veinte años, siendo la escuela práctica en la que el público

(15) MANERO, Antonio.- Op. Cit. Páginas 6 y 7.

de México inició sus conocimientos sobre los que son los servicios bancarios (16).

Siguiendo el modelo del Banco de Londres, México y Sudamérica, y de su buen funcionamiento, varios empresarios comenzaron a fundar otros bancos propiciando la pluralidad de emisiones. Tal fue el caso del Banco de Santa Eulalia en el Estado de Chihuahua fundado por el señor Francisco Mac Manus el 25 de marzo de 1875, el Banco Mexicano en 1878 y el Banco Minero de Chihuahua en 1882, los tres con la facultad de emitir billetes. También se establecieron el Banco Nacional Mexicano, el Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario después llamado "Banco Comercial" y el Banco de Empleados, éstos últimos en 1883 (17).

Para 1884 la suerte de algunos de estos bancos cambió: El Banco de Empleados al no organizarse debidamente desapareció dejando vacante la concesión otorgada por el gobierno, y los bancos Nacional Mexicano y Mercantil se fusionaron a finales del período presidencial del General Manuel González, dando origen al Banco Nacional de México, S.A., mediante concesión especial por parte del Gobierno Mexicano y con el objeto de abrir nuevos recursos y presta

(16) MANERO, Antonio.--Op. Cit. Páginas 6 y 7.

(17) MANERO, Antonio.--Op. Cit. Páginas de la 8 a la 10.

mos con preferencia al Estado.

El 20 de abril de 1884 se decretó un nuevo Código de Comercio cuyos principales preceptos daban bases más sólidas y firmes respecto de la política bancaria, entre los cuales destacaban:

"1) Para establecer en el país cualquier clase de bancos, se requería autorización expresa del Gobierno Federal. 2) Ningún banco extranjero o personas extranjeras, podrían tener en el país sucursales o agencias que emitieran billetes. 3) Quedaban prohibidas las emisiones de vales, pagarés u obligaciones de cualquier clase que significaran promesas de pago en efectivo al portador y a la vista. 4) Las emisiones de billetes de banco no podrían ser mayores que el del 33% en efectivo o títulos de deuda pública, en la Tesorería Nacional y otro 33% en las arcas del propio banco. 5) Los Bancos pagarían un impuesto del 5% sobre sus emisiones y deberían publicar mensualmente sus balances" (18).

Uno de los artículos transitorios de ese Código disponía lo siguiente:

(18) MANERO, Antonio.- Op. Cit. Página 12.

" ... Los bancos sin la previa autorización del Congreso de la Unión, no podrán continuar sus operaciones sin sujetarse a los requisitos del Código, y si no lo hicieron dentro de seis meses, se pondrán en liquidación, para el efecto de cubrir sus billetes" (19).

Como es de verse, éstos nuevos preceptos trataban de favorecer al público en general debido a las garantías que en ellos se prescribían, pero también era evidente una clara tendencia en contra de los bancos cuya creación había carecido de autorización (20) o concesión (21), además de ser inoperante que el 66% de su capital se destinara a depósitos en garantía, pues los dejaba con una mínima posibilidad de circulación respecto de sus emisiones y poca liquidez para realizar sus cometidos.

Con esto, el Banco de Londres, México y Sudamérica solicitó amparo a la Justicia Federal representado por su abogado Don Rafael Dondé quien afirmó la existencia de una violación al artículo 28 Constitucional ya que sólo al Banco Nacional de México se le permitía emitir billetes, lo que constituía un claro monopolio. Asimismo el licenciado

(19) DUEÑAS, Heliodoro.- "Los Bancos y la Revolución". Editorial Cultura México. Páginas 76 a 78. 1953.

(20) y (21) AUTORIZACIÓN y CONCESION.- Dos términos diferentes pero utilizados, erróneamente por diversos autores, bajo un mismo significado. La autorización y la concesión serán tratadas en el siguiente capítulo.

Dondé decía que la aplicación de estas nuevas disposiciones eran posteriores a la creación del Banco que representaba, por lo que no podían tener carácter retroactivo.

Por lo anterior, el Gobierno Federal tuvo que intervenir para resolver dicho problema llegando a un acuerdo en las negociaciones con el Banco de Londres: El Banco de Londres, México y Sudamérica compró la concesión que había dejado vacante el Banco de Empleados, además de ciertas prerrogativas para seguir operando como banco de emisión.

En el año de 1889, se expidió un nuevo Código de Comercio que derogaba al de 1884 el cual ordenaba que todas las instituciones bancarias se registrarían por contratos hechos con el Ejecutivo de la Unión y aprobados por el Congreso con lo que, los privilegios con que contaba el Banco Nacional de México, se vieron truncados; se dieron concesiones de manera desordenada a otros bancos que nunca llegaron a funcionar además de que dichas concesiones no fueron uniformes ni en su duración ni en sus términos de fondo.

No fue sino hasta el 19 de marzo de 1897, cuando se decretó la Ley General de Instituciones de Crédito, la primera ley que trató de unificar el sistema bancario

en México. Con esta ley, las instituciones bancarias quedan divididas en tres categorías: Bancos de Emisión, Bancos Hipotecarios y Bancos Refaccionarios. Asimismo, se autorizó al Ejecutivo para expedir concesiones para bancos de nueva creación bajo los siguientes términos:

" 1º. Ninguna concesión se otorgará sino depositando los concesionarios bonos de la Deuda Pública Nacional, cuyo valor nominal a la par es, cuando menos, igual al 20% de la suma que el Banco deba tener en caja para comenzar sus operaciones.

2º. El mínimum del capital suscrito será de \$ 500,000 de los que, cuando menos, la mitad deberá exhibirse en numerarios antes de que el Banco dé principio a sus operaciones.

3º. La existencia en caja nunca deberá bajar en cada Banco de la mitad del monto de sus billetes en circulación unido al importe de los depósitos reembolsables a la vista o con un aviso previo de tres días o menos.

4º. Ningún Banco podrá ser autorizado a emitir billetes por una cantidad mayor del triple de su capital exhibido. Los billetes serán de curso voluntario y no tendrán un valor de menos de cinco pesos.

5º. Las exenciones o disminuciones de impuestos sólo se otorgarán al primer Banco que se establezca en cualquiera de los Estados de la República o de los Territorios Federales.

Los demás bancos deberán pagar to dos los impuestos establecidos por las le yes generales y además uno especial a la Federación del 2% al año sobre el importe de su capital exhibido.

Se consideran como primeros Bancos para los efectos de esta fracción, los ac tualmente establecidos siempre que se suje ten a las prescripciones de la ley general.

6°. Los Bancos que se establezcan en un Estado no podrán tener fuera del territorio del mismo sucursales, para efectuar el cambio de billetes, sino con permiso espe cial del Ejecutivo, que sólo lo otorgará cuando haya estrecha liga de intereses co merciales entre varios Estados, y nunca pa ra la ciudad de México, ni en el Distrito Federal.

7°. El Ejecutivo Federal tendrá en los Bancos un interventor cuyas funciones se especificarán, y que en la revisión de los balances anuales tendrán las mismas facu lidades que las leyes otorgan a los Comisio narios de las sociedades anónimas.

8°. Los bancos publicarán mensualmente un corte de caja en que constarán, además de los saldos de las cuentas que éxpre se la ley, el importe de la existencia metáli ca y el monto de los billetes en circula ción y el de los depósitos reembolsables a la vista o con un aviso previo de tres días o menos.

9°. Queda asimismo autorizado el Ejecu tivo: para celebrar arreglos con el Banco de México, en virtud de los cuales, y me diante alguna compensación que se juzgue equitativa, cese todo motivo de incompa tibilidad entre la concesión del Banco y la expedición de la ley general a que se re

fieren las cláusulas anteriores.

10º. Para celebrar convenios con los Bancos ya existentes en virtud de concesiones, en la inteligencia de que los Bancos de los Estados, para gozar de los beneficios de la ley general, habrán de renunciar a las concesiones que les han dado origen.

11º. No se otorgará por el Ejecutivo de la Unión ninguna concesión, sino después de expedida la ley general de Bancos, y con entera sujeción a ella.

Las autorizaciones concedidas al Ejecutivo para llevar a cabo los convenios iniciados, concluirán para los Bancos de los Estados a los seis meses de publicada la ley general y para los demás de 15 de septiembre de 1896" (22).

* * * * *

En virtud de esta ley, y en especial del punto 6º de la misma, se creó un banco en la Ciudad de México denominado Banco Central Mexicano, S.A., que estaría asociado con los bancos de los Estados a fin de realizar el cambio de billetes.

Aún así, esta ley no fue fructífera debido a

(22) DUEÑES, Heliodoro.- Op. Cit. Páginas 88 a 90.

que los bancos Nacional de México y Londres y México, se guían con diversos privilegios dando como resultado dos sistemas rivales: los dos primeros con facultades de emitir sus billetes con sucursales en todo el país y éste último, haciendo prácticamente federal la circulación de billetes de los bancos locales:

Bajo la vigilancia de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 y hasta 1907, existían en el país 32 bancos de los cuales 24 eran de emisión, 5 refaccionarios y 3 hipotecarios.

2.4. MEXICO A PARTIR DEL MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO.

En el año de 1910, cuando comienzan a darse los primeros brotes revolucionarios encabezados por el señor Madero, Porfirio Díaz trata de evitar una guerra fratricida optando por cambiar su gabinete sin obtener buenos resultados.

Por ende, cansado y enfermo decide renunciar a la presidencia y expatriarse voluntariamente el 26 de mayo de 1911 dejando aproximadamente sesenta y cuatro millones de pesos de superávit, es innegable que con ese dinero,

la deuda externa pudo haber sido pagada en muy corto tiempo.

Durante los gobiernos de León de la Barra y de Francisco I. Madero, las Instituciones Bancarias no sufrieron ningún cambio en sus lineamientos jurídicos. No obstante y en virtud de la propia guerra revolucionaria, la economía del país se vió afectada propiciando al público a retirar sus depósitos de los bancos llevando a unos a su liquidación y a otros, en el mejor de los casos, a reducir de manera considerable sus operaciones.

Para 1912, cuando el General Huerta traicionó y asesinó a Madero y a Pinosuárez, la situación política y económica del país se tornó en un caos. La desconfianza imperaba en todo el país y con ello una marcada tendencia del público a disminuir sus depósitos bancarios. Con esto, y debido a los préstamos que obligó a los banqueros a proporcionarle, para 1915, al huir de México, los bancos se encontraban en ruinoso estado y al borde de la quiebra.

En virtud de la necesidad de servicios bancarios y de reabrir bancos y sucursales que tuvieron que cerrar sus puertas en razón de la situación de guerrilla en que se encontraba el país, Carranza, al asumir la Presidencia de la República, comenzó a emitir diversas disposiciones

dirigidas a las Instituciones Bancarias tendientes a poner fin a las falsificaciones en las emisiones de los billetes y que estas emisiones dejaran de manejarse de manera irresponsable. Asimismo, ordenó a las oficinas federales recibir los billetes de los bancos a fin de que éstos cubrieran sus obligaciones fiscales.

Para lograr esas tareas el 22 de octubre de 1915 crea la Comisión Inspector y Reguladora de Instituciones de Crédito, con la cual, a través de investigaciones en los Bancos, se determinaría si estos se ajustaban o no a las disposiciones legales a cuyo amparo habían sido creadas.

No obstante lo anterior, el desorden prevaleció en las Instituciones Bancarias debido a los constantes levantamientos armados que acudían a ellas y la decisión de los mismos banqueros de emitir sus propios billetes.

Ante este estado de cosas, el 15 de septiembre de 1916, se obliga a los bancos a que la cantidad de su metálico en caja, fuera equivalente a sus billetes en circulación además de dejar sin valor los billetes emitidos por las diversas fracciones revolucionarias.

Estas medidas no pudieron ser ajustadas por todos

los bancos lo que ocasionó que muchos de ellos fueran liqui-
dados. Sin embargo, el espacio dejado por esos bancos fue
cubierto por sucursales de bancos extranjeros sin concesión
y el país dejó de padecer la carencia de servicios bancarios
que, como dice Heliodoro Dueñas (1945) en su libro Los
Bancos y la Revolución, gozaban de la confianza de todo
el público en general.

Teniendo en mente la creación de un banco único
de emisión, el Constituyente de Querétaro en la Constitución
de 1917, pone especial énfasis al señalar que, es facultad
del Estado la emisión de billetes y de moneda (art. 28).
Asimismo, faculta al Congreso a legislar sobre Instituciones
de Crédito así como para legislar a fin de establecer un
banco único de emisión en base al artículo 28 Constitucional
(artículo 73, fracción X).

Para 1824 se expide la nueva Ley General de Insti-
tuciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, y ese
mismo año se crea la Comisión Nacional Bancaria.

Si bien la situación de los bancos no mejoró
notablemente y de manera inmediata con la nueva ley, con
la creación de dicha Comisión, es indudable que esas medidas
sentaron las bases para que en un futuro se pudiera hablar

de un auténtico Sistema Bancario.

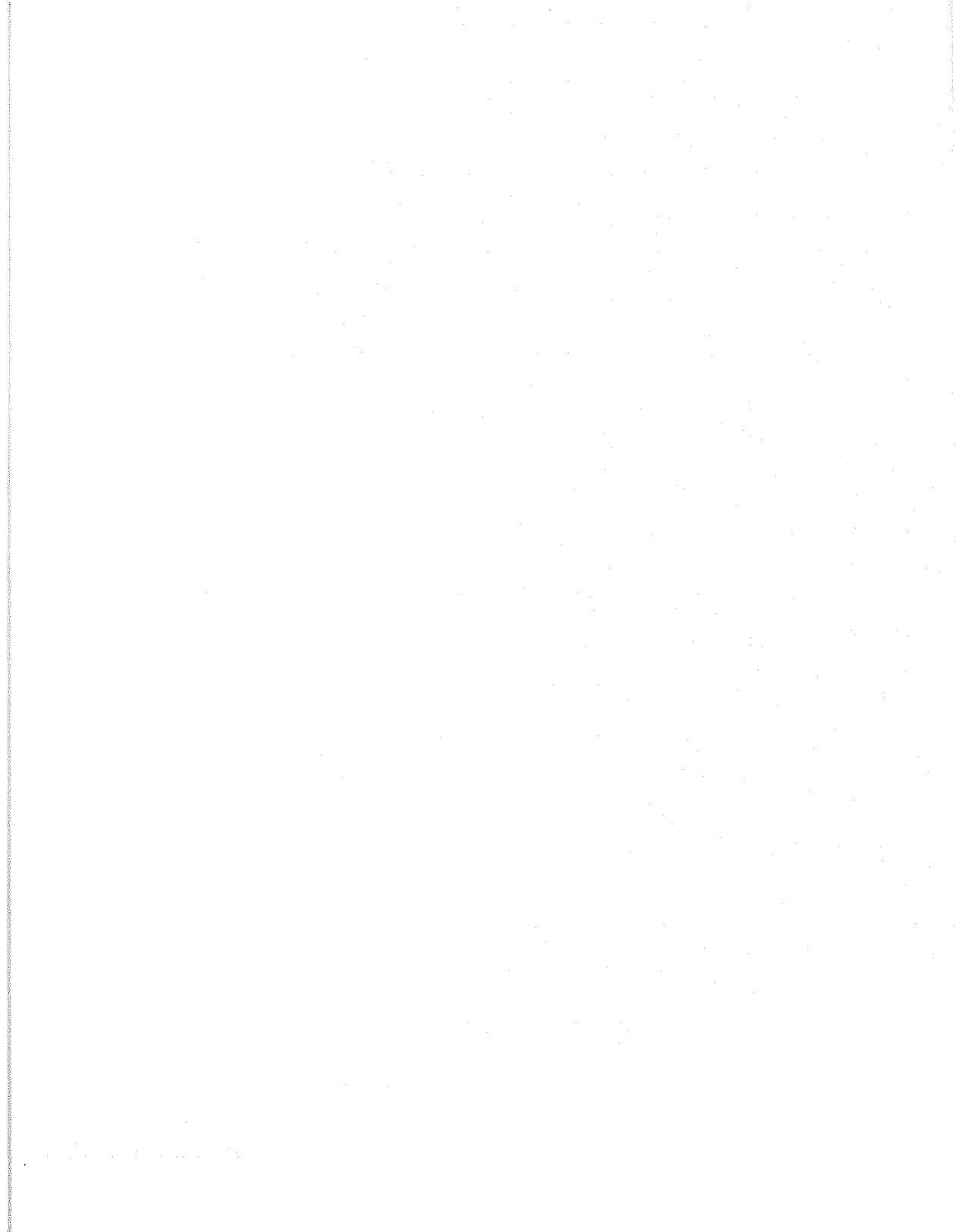
Cumplimentando con esas nuevas disposiciones, en agosto del año de 1925, se crea el Banco de México, S.A., como banco único de emisión el cual, en sus primeros años de vida, enfrentó serias dificultades, pues desvirtuó los fines con los que se había creado entrando en competencia con los demás bancos ya establecidos.

El 31 de agosto de 1926, se emite una nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, buscando subsanar las deficiencias de la ley anterior. Esta ley sólo duró unos cuantos años pues para 1932 se vuelve a dictar otra Ley General de Instituciones de Crédito cuya característica principal sería la elasticidad en cuestiones de la vida económica, como resultado de la temible depresión por la que el mundo atravesaba. Esta ley ayudó al país a sortear la complicada situación económica que imperaba tanto a nivel interno como internacional.

Empero, en busca no sólo de proteger nuestro Sistema Bancario, sino también adecuarlo a las nuevas circunstancias, en plena Segunda Guerra Mundial, en mayo de 1941, el legislador mexicano vuelve a expedir otra nueva

ley, que sería la definitiva: la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Esta ley fue objeto de innumerables reformas que tuvieron lugar en la década de los setentas a través de las cuales se introduce en nuestro Sistema financiero, la Banca Múltiple.

* * * * *



CAPITULO II

REGIMEN JURIDICO DE LA BANCA ANTERIOR A LA NACIONALIZACION

Para determinar el régimen jurídico que el Estado aplicaba a la Banca Mexicana hasta antes de ser nacionalizada, es menester comenzar por el tipo de servicio que ésta prestaba y continuar por las diversas posibilidades jurídicas que se podían aplicar.

1. SERVICIO PUBLICO Y SERVICIO AL PUBLICO.

Los criterios de servicio público y servicio al público son de estudio relativamente reciente, surgen en Europa en los últimos años del siglo pasado como consecuencia de la diferencia entre las gestiones públicas y privadas.

Estos conceptos de servicio, distintos entre sí, son de difícil comprensión y en ocasiones han llevado a diversos autores a malinterpretarlos a grado tal, de llegar a confundir una actividad autorizada con una concesionada y viceversa.

A la fecha, no se ha dado una definición o delimitación de lo que es el servicio público, pues cada autor propone su propio concepto que muchas veces es contrario al de otros.

1.1 CONCEPTO.

León Duguit considera que el servicio público es "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental" (23).

Jèze por su parte, nos dice que "habrá servicio

(23) FRAGA, Gabino.- "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. Ed. 22ª. México 1982. Página 21.

público siempre que la administración satisfaga necesidades de interés general, mediante el procedimiento del servicio público, que implica un régimen especial de derecho público" (24).

La Doctrina Mexicana ha propuesto diversas definiciones de Servicio Público:

El doctor Gabino Fraga considera que el Servicio Público es "la actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad" (25) y agrega que "únicamente se ha logrado caracterizar al Servicio Público como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha" (26) y afirma que "aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y que la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al Servicio Público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación" (27).

(24) FRAGA, Gabino.-- Op. Cit. página 21.

(25) FRAGA, Gabino.-- Op. Cit. página 249.

(26) Idem. Ant.

(27) Idem. Ant.

El maestro Jorge Olivera Toro señala que Servicio Público es "la actividad de la que es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, uniforme y continua" (28).

Miguel Acosta Romero asegura que "es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, 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 y por los particulares" (29).

Asimismo, el maestro Andrés Serra Rojas ha enseñado que el Servicio Público es "una actividad directa del Estado o autorizada a los particulares que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular y continua, y sin propósito de lucro, la satisfacción de necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico y cultural, y sujeto a un régimen de policía y por ahora a un régimen de Derecho Privado en los servicios públicos, concesionados en los que se refiere

(28) OLIVERA TORO, Jorge.- "Manual de Derecho Administrativo". Ed. Porrúa S.A., México 1968. 4ª Edición. Página 54.

(29) ACOSTA ROMERO, Miguel.- "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A., México 1981. 4ª. Edición. Página 191.

a sus relaciones con el público" (30); pero con posterioridad modificó su definición al señalar que "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" (31).

El artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, define al Servicio Público de la siguiente manera:

Art. 23.- "... 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" (32).

Después de haber estudiado los párrafos anteriores para nosotros el Servicio Público es el instrumento por el cual la administración pública, de manera directa o a

(30) SERRA ROJAS, Andrés.- "Derecho Administrativo". 4ª Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1968. Página 69.

(31) SERRA ROJAS, Andrés.- "Derecho Administrativo". 8ª Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1975. Página 102.

(32) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

través de concesionarios, realiza una actividad dirigida a satisfacer una necesidad de interés general; misma que está reglamentada por el legislador, sujeta a un régimen de Derecho Público, para asegurar que la prestación sea continua, permanente y uniforme.

1.2 ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO.

Atendiendo a las definiciones expuestas, podemos analizar las características o elementos que el Servicio Público debe presentar y que son: la continuidad, la regularidad, la generalidad, la igualdad; y algunos autores como Marienhoff añaden la obligatoriedad.

a) La continuidad es la prestación del servicio en forma ininterrumpida a la colectividad.

b) La regularidad es la reglamentación a que el servicio público debe obedecer, es decir, la actividad deberá prestarse de acuerdo a las normas prefijadas.

c) La generalidad comprende que todos aquellos que cumplan con los requisitos que la ley impone tienen derecho al Servicio Público.

d) La igualdad se refiere al otorgamiento de las mismas condiciones a los usuarios del servicio público.

e) La obligatoriedad es el deber de cumplir con el servicio por parte de la persona que se comprometió a prestarlo.

1.3 CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Atendiendo a la forma como los servicios públicos satisfacen las necesidades generales, Gabino Fraga los clasifica (33):

a) Servicios Públicos Nacionales, destinados a satisfacer las necesidades de todo el pueblo sin que exista una apreciación personal, por ejemplo, la defensa nacional.

b) Servicios Públicos que reportan al particular un beneficio en vía indirecta, tales como, las vías de comunicación, puertos, faros, etc.

c) Servicios Públicos que reportan al particular

(33) FRAGA, Gabino.- Op. Cit. Página 244.

un beneficio en vía directa e individual, como: correo, telégrafo, transporte, etc.

Atendiendo a la forma de gestión de los Servicio Públicos (34):

a) El manejado directamente por el Estado como monopolio del mismo.

b) Aquellos que son explotados vía concesión otorgada a los particulares.

En síntesis, consideramos que el Servicio Público es toda actividad de interés general que realiza la Administración Pública directa o indirectamente; actividad que no pueden realizar los particulares (35) y que varía según el lugar y la época, adecuándose al régimen de Derecho existente.

1.4 DIFERENCIA ENTRE SERVICIO PUBLICO Y SERVICIO AL PUBLICO.

Para distinguir el Servicio Público del Servicio al Público, nos atrevemos a decir que cuando una actividad

(34) FRAGA, Gabino.- Op. Cit. página 244.

(35) Por cuanto no lo permite el ámbito administrativo.

de interés de la colectividad sea prestada directamente por la Administración Pública a través de sus propios organismos o indirectamente, delegada a concesionarios, estaremos frente a un **Servicio Público**, y que cuando una actividad sea autorizada por la Administración Pública, vigilada por algún órgano de control o de policía, y prestada por particulares, estaremos frente a un **Servicio al Público**.

1.5 DISTINCION ENTRE FUNCION PUBLICA Y SERVICIO PUBLICO.

Para concluir, sólo nos resta determinar la diferencia entre la Función Pública y el Servicio Público, y cual es el órgano que puede establecer qué actividad será Servicio Público y cual no.

En sentido amplio, tanto la función pública como los servicios públicos configuran lo que llamamos la Actividad Administrativa.

Algunos autores señalan, que la función pública es abstracta y general la cual otorga un bienestar a la colectividad en defensa a la soberanía; y el servicio público es el instrumento con el que se materializa esa función; la pone en práctica.

1.6. CONSIDERACIONES.

Ahora bien, a nuestro entender, cuando el Estado dispone que una actividad será Servicio Público, afectará y restringirá la esfera del particular en cuanto a su libertad, su economía, su propiedad, etc., por lo que el órgano legislativo es el único que, mediante la expedición de una ley, puede limitar los derechos de los individuos.

Como es de verse la Banca Mexicana hasta su "nacionalización", era un Servicio al público puesto que no se realizaba a través de algún organismo público, ni de manera directa ni indirecta, y cuyo órgano de control y vigilancia era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, además de que ninguna ley disponía que dicho servicio fuéase público.

No es sino hasta la reforma que se hizo al artículo 28 Constitucional, cuando se determina que el servicio que presta la Banca es Servicio Público y en su párrafo quinto, última parte dice:

Art. 28.- (Párrafo 5º).- "... El servicio público de Banca y Crédito no será objeto de concesión a particulares" (36).

(36) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre--
de 1982.

2. LA CONCESION.

2.1. CONCEPTO.

Para el maestro Andrés Serra Rojas, la concesión es "el acto administrativo por medio del cual la Administración Pública Federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos, para la explotación de un servicio público de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprende la propiedad industrial" (36), y señala que "la concesión es un proceso administrativo por medio del cual se otorga a los particulares la facultad de realizar ciertas actividades o de explotar determinados bienes que el Estado no está en posibilidad de desarrollar por insuficiencia económica, tecnológica o falta de personal técnico especializado" (37).

El doctor Gabino Fraga expone que la concesión administrativa "es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado" (38).

(36) SERRA ROJAS, Andrés.- Op. Cit. página 193.

(37) Idem. Ant.

(38) FRAGA, Gabino.- Op. Cit. página 242.

Miguel Acosta Romero, nos dice que el término de concesión puede tener varias acepciones: "a) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular: 1.- Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley; y 2.- Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley. b) El procedimiento a través del cual se otorga la concesión o a través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios. c) Puede entenderse también por concesión, el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión", y continúa diciendo que la concesión constituye "un acto administrativo discrecional, del Órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de concesión" (39).

Nosotros nos atrevemos a decir que la concesión es el acto por el cual la Administración Pública, de manera unilateral tomando en consideración la capacidad jurídica, tanto técnica como financiera, confiere a un particular, llamado concesionario, el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de un bien del dominio del Estado.

(39) ACOSTA ROMERO, Miguel.- Op. Cit. páginas 413 y 414.

De la definición que proponemos, y de las que le anteceden, se desprende la existencia de dos tipos de concesiones: la de manejo y explotación de servicios públicos y la de explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado, y aunque las dos son de la misma naturaleza jurídica, nos referiremos exclusivamente a la primera de ellas en razón de que erróneamente se le trata de relacionar con la actividad bancaria que, como ya dijimos era un Servicio al Público y no un Servicio Público.

2.2 NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.

De la naturaleza jurídica de la concesión, podemos decir que existen varios criterios. Algunos autores consideran que se trata de un acto contractual por el que se establece un acuerdo de voluntades entre la autoridad administrativa y el concesionario; otros autores piensan que es un acto unilateral de la Administración Pública, y otros más opinan que es un acto mixto derivado de un contrato administrativo y un acto unilateral meramente reglamentado.

Nos adherimos a los autores que creen que la concesión es un acto meramente unilateral en virtud de que para su otorgamiento no es necesaria la voluntad del concesiona

rio, lo que sería la voluntad de las dos partes en un contrato.

Al respecto Ramón Sánchez Medal en su libro "De los Contratos Civiles", nos dice que "para que el contrato sea bilateral en un sentido propio o estricto, o mejor dicho para que sea sinalagmático, es menester que no sólo existan obligaciones derivadas del contrato a cargo de una y de otra parte, sino que, además, es menester que tales obligaciones sean recíprocas, lo que implica que debe haber una estrecha interdependencia de la obligación a cargo de una parte y la obligación a cargo de la otra parte, ...implica también que esa interdependencia no sólo sea necesaria al momento de perfeccionarse el contrato sino que debe perdurar hasta la ejecución del mismo" (40).

Esta situación definitivamente no se da con la concesión y nos hace recordar, que una ley, un contrato, etc., tienen efectos retroactivos al momento en que fueron originados (ex tunc), y en el caso de la concesión la voluntad del concesionario no interviene en el otorgamiento de la misma por lo que, como se ha manifestado anteriormente, es un acto unilateral del Estado.

(40) SANCHEZ MEDAL, Ramón.- "De los Contratos Civiles". Editorial Porrúa, S.A., México 1980. Pág. 60.

2.3. OTORGAMIENTO DE LA CONCESION.

Como ya se dijo con anterioridad, la concesión es el acto por el cual la Administración Pública Federal, Local o Municipal, en ejercicio de un poder discrecional faculta a una persona, pública (41) o privada para utilizar bienes del Estado o para establecer o explotar un servicio público; facultad otorgada a la persona que reúna las condiciones requeridas por la ley siempre y cuando la actividad que se solicita sea susceptible de ser delegada para prestarse vía concesión, ya que dentro de las limitaciones al otorgamiento de ésta, son los monopolios que el artículo 28 Constitucional en forma restrictiva señala como propios del Estado tales como: la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, petróleo y los demás hidrocarburos, la emisión de billete por un sólo banco, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles; esto hasta antes del 1º de septiembre de 1982 en donde no se contemplaba la actividad bancaria y que en fecha posterior, en el mes de noviembre de ese mismo año, fue incorporada como monopolio del Estado.

(41) Cuando el Estado faculta a una persona pública la utilización de un bien o explotación de un servicio público, la concesión adquiere el nombre de ASIGNACION.

2.4. PROCEDIMIENTO DE LA CONCESION.

El procedimiento formal de la concesión es el siguiente: A) La solicitud que presenta la persona ante la autoridad correspondiente; B) El procedimiento de licitación, que no es otra cosa que el análisis que realiza la autoridad administrativa sobre la capacidad del solicitante; C) El otorgamiento, que es una facultad discrecional de la Administración, por lo que no se le puede obligar a que resuelva otorgando lo solicitado, sin embargo, cuando la autoridad guarda silencio, es decir, cuando no da una respuesta al solicitante, en términos del artículo 8º Constitucional procede el juicio de amparo a efecto de que se de una respuesta. Asimismo una vez que la autoridad decide otorgar la concesión, se deberá prever todo lo concerniente a ella: horario, tarifa, funcionamiento, plazo y todas las condiciones necesarias que, aunque pueden llegar a ser modificadas, en caso de obscuridad en las mismas, la interpretación siempre será en favor del concedente, puesto que por la propia naturaleza de la concesión no existen los derechos implícitos; y, D) La publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Las cuotas o tarifas que el concesionario cobra al usuario como contraprestación al servicio que proporcio

na, son el elemento financiero más importante de la concesión y no pueden ser fijadas por el concesionario.

2.4.1. Duración.

La duración de la concesión es temporal. El tiempo de ejercicio de los derechos son, por ejemplo: 20 años prorrogables (Ley General de Bienes Nacionales); 25 años para la concesión minera y 30 años según la Ley Federal de Radio y Televisión. Sin embargo, el plazo, definido o no, deberá ser el necesario para que el concesionario amortice los gastos que haya tenido que erogar a fin de llevar la concesión a su objetivo, pudiendo pasar los bienes a propiedad del Estado (derecho de reversión).

2.5. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO.

Derechos: 1). Ejercer las prerrogativas públicas; 2). Tiene derecho a una prórroga; 3). Percibir tarifas (cuando hay usuarios); 4). Determinar causahabiente (persona física); y, 5). Transmitir derechos de la concesión con autorización.

Obligaciones: 1). Mantener la infraestructura

en condiciones óptimas; 2). Pago de derechos; 3). No transmitir los derechos de la concesión sin autorización; 4). Poner a disposición del Estado los derechos otorgados al término de la concesión; 5). No destinar la concesión a otros fines; y, 6). Ejercer los derechos de la concesión personalmente o vigilarlos personalmente.

2.6. LA REVERSION.

La reversión es el derecho del Estado de incorporar a su patrimonio los bienes propiedad del particular que éste haya afectado a la concesión.

La reversión será a partir del término de la concesión y la incorporación de los bienes del particular al Estado serán los que las leyes especiales determinen o se sujetarán a las condiciones que la propia concesión establezca.

2.7. CAUSAS DE EXTINCION DE LA CONCESION.

A) Cumplimiento del Plazo.

Esta es la causa más normal de extinción de las

concesiones. Cuando el plazo llega a su fin, puede otorgarse una prórroga, pero al término de esa prórroga o al vencimiento de la concesión, ésta se extingue.

La prórroga sólo puede ser otorgada durante su vigencia, es decir, antes de que el plazo de la concesión termine, de lo contrario será imposible prorrogar lo que no existe.

Como ya se mencionó en la página anterior, la reversión es el efecto más importante que se produce al término de una concesión.

B) Nulidad.

La nulidad es consecuencia directa al acto administrativo que pretendía crear la concesión debido a violaciones de fondo o forma que la afectaron "ab-initio". Sin embargo la nulidad en Derecho Administrativo posee elementos y características diferentes a las señaladas en Derecho Civil; por lo que diversos autores, con los cuales concordamos, prefieren denominar a la nulidad administrativa como irregularidad e ineficacia del acto administrativo ya sea de forma parcial o total en virtud de que las leyes, en esta materia, presentan una gran disgregación de opiniones y de aspectos contemplados como nulos.

Interesantes resultan las apreciaciones que Acosta Romero trata en su libro "Teoría General del Derecho Administrativo" respecto a la nulidad del acto administrativo, y que a continuación nos permitimos señalar:

"No existe en Derecho Administrativo un código, una ley, o un sistema definido que regule, en forma sistemática y unitaria, lo que la teoría hasta la fecha ha llamado inexistencia y nulidades" "Las leyes administrativas utilizan una terminología que, por su uso constante, o bien porque deviene de las nociones de Derecho Civil, habla con frecuencia de la inexistencia y nulidades, pero habría que estudiar en cada caso cuál es el origen de lo que la ley administrativa denomina inexistencia o nulidad, así como los efectos de ésta, puesto que es muy variable, casi cada ley administrativa trae preceptos que pueden entrañar la irregularidad e ineficacia de los actos, y les llaman, indistintamente nulidad o inexistencia" "en Derecho Administrativo no debe hablarse de inexistencia del acto jurídico, más que, precisamente, cuando se esté en presencia de la falta absoluta de éste, o sea, cuando no existen ninguno de sus elementos" "el concepto de inexistencia no es aplicable en el ámbito de la teoría administrativa" "Por lo que respecta a la nulidad absoluta los actos administrativos rara vez podrán calificarse de ilícitos civiles, pues si son ilícitos tendrían que ser administrativos, las sanciones podrán variar y no siempre la sanción a aplicar será la nulidad absoluta que, por otra parte, no está definida en forma general, por la legislación administrativa y por lo que toca a las nulidades relativas, encontramos que hay casos en que las modalidades o requisitos de los elementos del acto administrativo, adolecen de imperfecciones que originan ineficacias, pero no se les califica con el término de nulidades relativas" "En este orden de ideas, pensamos que el acto administrativo, cuando le faltan algunos de sus elementos o estos están mal conformados, o bien sus requisitos o modalidades también faltan, o no se dan tal como lo previene la ley, provocan el que el acto sea irregular, padecerá una mala conformación en su estructura o en sus requisitos y esa irregularidad tiene como consecuencia, la falta parcial, o total, de efectos del acto, por lo que pensamos, debe hacerse un estudio de qué irregularidades puede ser objeto el acto administrativo, y cuáles serán las ineficacias derivadas de estas irregularidades" (42).

(42) ACOSTA ROMERO, Miguel.- Op. Cit. páginas 388 a 393.

Sólo resta decir que para que proceda la nulidad o mejor dicho, la ineficacia del acto administrativo, deberán faltar uno o varios de los elementos que lo configuran tales como: falta de objeto; falta de sujeto; vicios en el consentimiento; y, la falta de forma del acto, ya que de carecer de esta última característica, se tendrá como consecuencia la ausencia absoluta de efectos del acto cuando se precise que éste debe ser por escrito.

C) Extinción del Objeto o Materia de la Concesión.

Cuando por algún evento natural desaparece la cosa o materia de la concesión o porque se decida a desafectar o excluir el servicio de la concesión, será imposible seguir prestando el servicio o explotando el bien.

D) Caducidad.

La caducidad opera cuando el concesionario, estando obligado a cumplir con ciertos requisitos preestablecidos en el acto de la concesión, en la ley o en algún reglamento, incumple; por ejemplo el hecho de no iniciar el servicio público en el plazo señalado, etc.

E) Revocación.

La falta de cumplimiento del concesionario respec

to de las obligaciones contraídas en el acto de concesión, o bien, el incumplimiento de las leyes o reglamentos que le impone el régimen jurídico de dicho acto, tales como: dejar de pagar los derechos que corresponden; transmitir los derechos de la concesión sin autorización expresa de la autoridad administrativa; destinar la concesión a otros fines, etc., son causas de revocación que en muchas ocasiones se encuentran ya prescritas en las leyes administrativas. También la revocación puede ser por causa de utilidad pública. En este caso, el concesionario tendrá derecho a una indemnización.

F) Renuncia.

La renuncia es un acto unilateral por el cual el concesionario pone fin a la concesión debiendo notificar al concedente anticipadamente ya que existe responsabilidad imputable al concesionario en caso de no hacerlo.

G) Rescate.

El rescate se da cuando el Estado decide prestar el servicio o explotar el bien objeto de la concesión y darla por terminada antes del plazo fijado.

Cuando se rescate una concesión de servicio públi

co, éste deberá ser mejor y deberá ser prestado en forma más eficiente por el Estado que como lo hacía el concesionario.

Para que proceda el rescate se deberán observar los siguientes conceptos:

1). Que haya transcurrido un tiempo razonable a fin de que el concesionario haya obtenido alguna ventaja financiera en la inversión realizada.

2). Que haya un aviso previo por parte de la autoridad concedente en el sentido de que por algún interés público o porque el Estado ya se puede hacer cargo del servicio o de la explotación del bien, etc.

3). Que haya una indemnización en favor del concesionario por los gastos que tuvo que erogar a fin de dar cumplimiento a la concesión así como de la cantidad que se estime dejó de percibir al rescatarle la concesión.

* * * * *

3. LA AUTORIZACION.

Toca referirnos a la Autorización, que es una figura cuyo estudio data de fines del siglo pasado y dada sus características tan peculiares, llega a confundirse con la concesión, con las licencias y con los permisos.

No obstante lo anterior, trataremos de identificar cada una de estas figuras que han sido tratadas de igual manera tanto en las leyes como en la Doctrina.

3.1. CONCEPTO.

Otto Mayer (1895) nos dice en su obra "Derecho Administrativo Alemán", que la autorización opera como acto administrativo que deja la prohibición establecida con anterioridad por una norma de policía, previa comprobación de que el ejercicio de la actividad no perturbe el buen orden público.

Ranelletii (1893) opina que con la autorización se restablece un derecho verdadero, propio y preexistente al sujeto autorizado que le permite el libre ejercicio de ese derecho; y distingue a la autorización de la concesión

por ser la primera de carácter declarativo y la segunda de carácter constitutivo.

3.2. CLASIFICACION DE LAS AUTORIZACIONES.

A) Según Giannini, las autorizaciones pueden clasificarse en razón de su funcionalidad, como autorizaciones en función de control y autorizaciones en función de programación (43).

Las autorizaciones en función de control o simples como su nombre lo indica, controlan la actividad autorizada en límites determinados por el orden público, por ejemplo, las autorizaciones para los espectáculos públicos, rifas, sorteos y loterías.

Las autorizaciones de programación u operativas, sin renunciar a la función que tienen de control, orientan positivamente la actividad de acuerdo a los planes o programas sectoriales establecidos o por lo que contiene la propia norma, por ejemplo, las autorizaciones para las industrias y las que deben otorgarse a los bancos.

(43) Citado por García de Enterría y Fernández.- "Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa". Tomo II. Página 124. Madrid 1956

B) En razón de su objeto las autorizaciones se clasifican por su operación y por su funcionamiento.

La autorización **por operación** es poco duradera. Por lo mismo, no se crea un vínculo estable entre la Administración y el sujeto autorizado: realizada la autorización, la autorización se agota.

La autorización de **funcionamiento** es más duradera que la autorización por operación. Aquí se establece un vínculo permanente entre la autoridad administrativa y el sujeto autorizado hasta que concluya dicha autorización.

C) Algunos autores clasifican a las autorizaciones en regladas y discrecionales:

Autorizaciones Regladas:

En este tipo de autorizaciones, la administración no es libre de decidir si otorga o no determinada autorización ya que la legislación administrativa establece los casos concretos en que procede y en los que no procede la autorización.

Autorizaciones Discrecionales:

En este caso de autorizaciones, se le reconoce a la Administración, facultades para decidir si concede

o no determinada autorización además de exigir ciertas condiciones al sujeto que solicita la autorización, tales como: limitar su vigencia a cualquier plazo, etc.

D) La llamada distinción clásica que hace Mayer (1895) de las autorizaciones es: Personales, Reales y Mixtas que describiremos a continuación:

Autorizaciones Personales:

Son las que se otorgan a un individuo por sus propias características. No son transferibles sino con expresa autorización de la Administración y sólo a personas que presenten las mismas condiciones que las exigidas al primer autorizado.

Autorizaciones Reales:

El objeto y su condición son tomados en cuenta por la Administración para otorgarlas sin importar el sujeto. No existe limitación para su transmisión; el sujeto deberá dar aviso a la autoridad.

Autorizaciones Mixtas:

Son otorgadas tomando en cuenta el sujeto y el objeto con las limitaciones propias de ambas.

De las anteriores clasificaciones se desprende que el Servicio al Público que la Banca Mexicana Privada efectuaba hasta antes del Decreto de Nacionalización era el siguiente:

En razón a su funcionalidad, la autorización que tenía era operativa o de programación; desde el punto de vista del objeto, era una autorización de funcionamiento debido a su duración por la cual se estableció un vínculo permanente entre el particular y la Administración; era también una autorización reglada en virtud de que debía otorgarse siguiendo las normas establecidas para aquellos que solicitaran dicha autorización; y por último, era una autorización mixta pues se tenía que tomar en cuenta ciertos requisitos del sujeto (o particular) como su honorabilidad, etc., así como de su objeto (capital, inmuebles para el desempeño de las actividades, etc.).

3.3. EL PLAZO DE LAS AUTORIZACIONES:

Del plazo de las autorizaciones podemos decir que generalmente es indefinido. En el caso de las Instituciones Bancarias era variable: algunas tenían un plazo de cincuenta años y en otras, como era el caso del Banco Nacional

de México, S.A., era de noventa y nueve años que se hubiera cumplido en el año de 1983.

* * * * *

4. LICENCIAS Y PERMISOS.

En cuanto a las licencias y a los permisos, consideramos que son una especie del género autorización, y la distinción entre estos dos es que la licencia, tanto en su duración como en la actividad que comprende, es más amplia que la del permiso, siendo éste más concreto y limitado; ambos mueven un obstáculo que la norma establece al ejercicio de un derecho del particular por lo que caen dentro de las medidas de control tutelar del orden público.

* * * * *

5. POLICIA ADMINISTRATIVA.

Para dar el concepto de policía administrativa, es preciso comenzar por el concepto de policía:

POLICIA. (lat. Polítia, y éste del gr. politeia) f. Buen orden que se guarda y observa en las ciudades, y repúblicas, al cumplirse las leyes u ordenanzas que están establecidas para su mejor gobierno ||. Cuerpo que se encarga de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, bajo las órdenes de las autoridades políticas. || Organización no uniformada que investiga la comisión de los delitos y trata de detener a los autores y demás responsables, para ponerlos a disposición de los tribunales competentes. || Urbanidad, cortesía y buena crianza en el trato y costumbres. || Aseo, limpieza. || m. Agente de policía | Administrativa. Servicio Público que se encarga de asegurar, mantener o restablecer el orden público. || - bancaria e industrial. Méx. Organización dependiente de las autoridades administrativas, aunque sus miembros realizan su trabajo en instituciones privadas con cargo a las mismas |.... (44).

Jorge Olivera Toro, define a la policía administrativa como: "El conjunto de actividades normativas o materiales de carácter restrictivo, que limitan la libertad individual, para asegurar el orden público. Para no ser su ejercicio arbitrario debe respetar la dignidad de la persona humana, impidiendo que dañe la propia libertad. Es necesario que la actividad de policía administrativa, se limite estrictamente

(44) PALOMAR DE MIGUEL, Juan.- "Diccionario para Juristas". Mayo Ediciones. 1ª Edición. México 1981. Páginas 1042-1043.

tamente por el orden jurídico, como actividad claramente reglada" (45).

Marcello Caetano, en su obra "Manual de Derecho Administrativo", nos da un concepto de lo que es la policía administrativa: "Definiremos la policía como la intervención administrativa de la autoridad pública en el ejercicio de las actividades individuales susceptible de hacer peligrar intereses generales, teniendo por objeto evitar que se produzcan, amplíen o generalicen los daños sociales que las leyes procuran evitar" (46).

¿Por qué hablar de Policía Administrativa?

Al principio de este capítulo hemos dicho que las actividades sujetas a autorización, como es el caso de la Banca Mexicana, hasta antes del 1º de septiembre de 1982, deben de tener un órgano de control y vigilancia por parte del Estado con el objeto de proteger los intereses públicos; y también hemos dicho en el capítulo anterior que el último órgano que se creó para vigilar el sistema bancario fue la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

(45) OLIVERA TORO, Jorge.- Op. Cit. página 42.

(46) CAETANO, Marcello.- "Manual de Direito Administrativo". Autor citado por Miguel Acosta Romero en su libro "Teoría General del Derecho Administrativo". Op. Cit. página 516.

Esta Comisión era la encargada de velar por los intereses de los particulares, dirimiendo y conciliando cualquier controversia que entre ambos pudiera suscitarse, además de vigilar a las Instituciones Nacionales de Crédito en todo lo concerniente a su funcionamiento, operación, eficiencia, etcêtera.

* * * * *

CAPITULO III

REGIMEN PATRIMONIAL DEL ESTADO MEXICANO.- MODOS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL

I. INTRODUCCION.

Corresponde al análisis de los modos de adquisición de la propiedad por parte del Gobierno Federal a fin de adecuarlos con los decretos del 1º y 6 de septiembre de 1982 los cuales serán tratados en el siguiente capítulo.

Existen dos vías por las que el Estado puede adquirir la propiedad: A) Por vía de Derecho Privado.- A través de actos y procedimientos establecidos en las leyes civiles y mercantiles tales como: compraventa, arrendamiento, legados, donaciones y herencias, por lo que el particular y el Estado tienen la misma posibilidad de negociar; B) Por vía

de Derecho Público.- Por la cual el Estado impone su voluntad utilizando las formas siguientes: Expropiación, requisición, decomiso, nacionalización y confiscación.

Dada la temática de esta tésis, sólo nos avocaremos al estudio de las formas que en Derecho Público se presentan a favor del Estado para la adquisición de la propiedad.

1. EXPROPIACION.

1.1. Concepto.

Para el Doctor Gabino Fraga, la expropiación "es un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad"; y añade que la expropiación "es un acto de soberanía del Estado ya que es impuesta aún en contra de la voluntad del sujeto afectado, es decir, en forma coactiva y porque el legislador, al establecer las "causas de utilidad pública", lo hace en ejercicio de la soberanía del Estado" (47).

(47) FRAGA, Gabino.- Op. Cit. página 375.

Miguel Acosta Romero nos dice que la expropiación es "un acto de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad, cuando es necesario para la realización de una actividad del Estado" (48).

Por su parte, Andrés Serra Rojas define a la expropiación diciendo que es un procedimiento administrativo en virtud del cual el Estado en ejercicio de su soberanía procede legalmente en contra de un particular para la adquisición forzada de un bien, mediante indemnización y por causa de utilidad pública (49).

Según Katarov, la figura de la expropiación es una institución jurídica de derecho procesal, en atención a que con ella se pretende demostrar la existencia de un "interés público" que debe satisfacerse y una vez comprobado se produce la transferencia de la propiedad mediante una indemnización (50).

El Lic. Germán Fernández del Castillo afirma que la expropiación "...es un medio por el que el Estado adquiere un satisfactor determinado para aplicarlo a la satisfac

(48) ACOSTA ROMERO, Miguel.- Op. Cit. página 485.

(49) SERRA ROJAS, Andrés.- Op. Cit. página 240.

(50) KATZAROV, Konstantin.- "Teoría de la Nacionalización (El Estado y la Propiedad)". México 1963. Universidad Nacional Autónoma de México. página 267.

ción de una necesidad pública" (51).

A estas definiciones podemos agregar el punto de vista de Guissepe Chiovenda que manifiesta: "En el caso de la expropiación por causa de utilidad pública..., la facultad de que debe privarse al propietario es la facultad de disposición, porque la conservación de este medio de uso, de abuso eventual o de transmisión de la propiedad de parte del propietario, impediría el logro de un fin de carácter público para que se sirva de ella con el fin general que ha hecho necesaria la expropiación" (52).

- JURISPRUDENCIA.

En la jurisprudencia, los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de las condiciones que se necesitan para que la propiedad privada pueda ser sujeta de expropiarse son los siguientes:

EXPROPIACION.

"Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: primera, que la utilidad pública así lo exija; segunda, que medie indemnización. El artículo 27, al decretar que las expropia

-
- (51) FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán.- "La Propiedad y la Expropiación".- 1ª. Edición. Editorial: Cía. Editora de Revistas. México 1939. Página 74.
 - (52) CHIOVENDA, Guissepe.- "Acerca de la Naturaleza de la Expropiación--Forzosa". Revista General de Derecho y Jurisprudencia, II, (1931).. pp. 566-567.

ciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que ésta no quede incierta y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías".

	Págs.
Tomo III.- Olazcoaga Vda. de Barbosa Francisca.....	1180
Tomo VI.- Vargas Vda. de Flores Enriqueta.....	78
Tomo VII.- Colín Enedino.....	696
Tomo VIII.- Pastor Moncada Vda. de -- Blanco Teodora.....	508
Tomo IX.- Caso Vda. de Rivera Ramona.....	672

Jurisprudencia 91 (Quinta Epoca) página 115, Sección Primera, Volúmen 2ª Sala. Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965.

EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA

"Llevada a cabo sin los requisitos previstos por la ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías".

	Págs.
Tomo VII.- Colín Enedino.....	696
Tomo XX.- Cruz Lorenzo y Coags.,...	1229
Tomo XLIV.- Bravo Izquierdo Donato...	2020
Tomo XLV.- Pierce Oil Co., S.A.....	263
Marín Elías.....	5212

Jurisprudencia 100 (Quinta Epoca) página 126, Sección Primera, Volúmen 2ª Sala. Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965.

De las definiciones anteriores se desprenden los

elementos esenciales de la expropiación:

- a) La existencia de una necesidad pública;
- b) La transmisión de la propiedad al Estado;
- c) El pago de una justa indemnización; y,
- d) El establecimiento de un procedimiento legal para llevarla a cabo.

1.2. Causas de Utilidad Pública.

Las causas de utilidad pública deben ser determinadas o mejor dicho calificadas siempre por el legislador ya que éste realiza una serie de apreciaciones o juicios que varían según las circunstancias que imperen en un momento determinado en el país.

Al respecto, Rafael Bielsa opina que las causas de utilidad pública son conceptos relativos que no pueden tener una definición determinada porque varían según las circunstancias económicas, políticas o sociales en un país en concreto y en un momento dado; y expresa que "...La determinación de utilidad pública implica siempre para el legislador el examen de una compleja cuestión circunstancial" y que por tanto sólo, incumbe al poder legislativo el realizar

la calificación de utilidad pública de ese momento y proyectarlo en la ley correspondiente (52).

Para Gabino Fraga la utilidad pública considerada en forma abstracta y genérica es aquella que comprende todos los casos en que el Estado, por razón de sus atribuciones, tiene obligación de dar satisfacción a una necesidad y continúa explicando que las atribuciones del Estado son precisamente los medios para alcanzar determinados fines (53).

- JURISPRUDENCIA.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus Tesis y Jurisprudencia, ha definido a la "utilidad pública" de la siguiente manera:

UTILIDAD PUBLICA (EXPROPIACION)

"Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular".

- (52) BIELSA, Rafael.- "Derecho Administrativo". 5ª Edición. Roque de Palma Editor. Buenos Aires 1956. Vol. IV. página 392.
- (53) FRAGA, Gabino.- Op. Cit. página 389. En el mismo sentido ACOSTA ROMERO, Miguel.- "Teoría General del Derecho Administrativo". Op. Cit. página 573.

	Págs.
Tomo II.- Montes Avelino.....	440
Molina Augusto.....	440
Mendoza Joaquín.....	440
Rosado Enfrasio.....	440
Rodríguez Ferrer Jesús....	440

Jurisprudencia 264 (Quinta Epoca) página 321, Sección Primera, Volumen 2ª Sala. Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965.

S.J. de la F.- Tomo L, Pág. 2568- EXPROPIACION QUE DEBE ENTENDERSE POR UTILIDAD PUBLICA.- "Aunque la Suprema Corte adoptó el criterio de que sólo existe utilidad pública que legitima la expropiación de los particulares, cuando se sustituye una persona de derecho público en el uso de la cosa afectada, tal criterio ha sido contrariado y se han precisado las ideas a ese respecto, adoptándose la tesis de que la utilidad pública, en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se deba destinar directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer, de una manera inmediata y directa, a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional".

S.J. de la F.- Tomo LXII, Pág.3021.- EXPROPIACION, LEY DE 25 DE NOVIEMBRE DE 1936.-- "La Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, en lo que se refiere a las fracciones V, VII y X, de su artículo 1º, no está viciada de inconstitucionalidad, pues las causas consideradas en esas fracciones como de utilidad pública, son de evidente interés social. Ahora bien, como se sostu

vo en la ejecutoria dictada el 8 de diciembre de 1936, con motivo del amparo promovido por Mercedes Castellanos Vda. de Zapata las palabras "utilidad pública" encierran un concepto que no tiene como contrario más que el de "utilidad privada" y consistentemente lo que la Constitución prohíbe es que se hagan expropiaciones por causa de interés social o nacional, pues en última instancia todo interés social se traduce en interés nacional, y viceversa, donde se encuentra o asiste el interés de la Nación, forzosamente tiene que estar vinculado el interés público. Por lo demás los incisos 5º, 7º y 10º del artículo 1º de la Ley de Expropiación, en algunos de los casos quedan comprendidos en el derecho que tiene la Nación para dictar medidas expropiatorias, independientemente del mismo derecho que asiste a la Nación para establecer ciertas limitaciones o variaciones al ejercicio de la propiedad privada, cuando ello redunde en beneficio del conglomerado; quedando fuera de duda que esta facultad concedida al Estado, no tiene otra finalidad que el dejar las puertas abiertas para que a medida que las instituciones lo requieran, el Estado ponga en juego los medios que permitan el progreso sin cortapisas que largos años mantuvieron al país en cierto estado de estancamiento"

S.J. de la F.- Tomo IV, Pág.918.- UTILIDAD PÚBLICA.- "Debe entenderse por tal, lo que satisface una necesidad pública y redunda en beneficio de la colectividad; siendo esencial que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad de la comunidad y no de simples individuos... La garantía constitucional, relativa a que la expropiación no puede hacerse sino por causa de utilidad pública, lógicamente debe entenderse que se refiere a la existencia de esa utilidad, conforme a la acepción natural y genuina de las palabras y conforme a la naturaleza y esencia de las cosas,...."

S.J. de la F.- Tomo VI, Pág. 78.- "La expropiación que se haga en favor de particulares, importa una violación del artículo 16 Constitucional".

S.J. de la F.- Tomo LXII, Pág. 3021.- UTILIDAD PUBLICA COMO REQUISITO DE LA EXPROPIACION, APRECIACION DEL CONCEPTO DE LA.- "Jurídicamente no existe una diferencia sustancial y precisa entre los conceptos de 'utilidad pública', e 'interés público', pues es incuestionable que la ejecución de un acto por parte del Estado, que tiene como causa determinante la utilidad que reporta al público, no viene a ser otra cosa que un acto en el cual está interesada la colectividad; de manera que la utilidad pública no es sino el interés social o colectivo encaminado a la ocupación de la propiedad privada, sin que deba entenderse ese concepto en forma restringida y sin que pueda comprenderse como utilidad pública o interés social, el que tiene determinada clase social a la cual se trata de beneficiar, pudiendo citarse como ejemplo, las expropiaciones llevadas a cabo en materia agraria".

La Ley Federal de Expropiación (54) que emana del párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, así como del segundo párrafo de la fracción VI del propio artículo 27, es una ley de ámbito federal que determina los casos de utilidad pública, de los cuales sólo transcribiremos los que estimamos han servido como fundamento para realizar las expropiaciones o "nacionalizaciones" de los ferrocarriles, petróleo y banca:

(54) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936.

"Art. 1º.- Se consideran de utilidad pública:

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

II.- ...

III.- ...

IV.- ...

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

VII.- ...

VIII.- La equitativa distribución de 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;

IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;..." (55).

Al respecto, coincidimos con el Lic. Fernández del Castillo (1939) al decir que el artículo primero de esta ley, no satisface el mandamiento constitucional pues únicamente enumera "las causas de utilidad pública" que en realidad son sólo actos tendientes a satisfacer ciertas necesidades que no requieren necesariamente la vía de la expropiación para ser satisfechas.

(55) Ver apéndice al final de esta tesis. Ley Federal de Expropiación.

Asimismo creemos que las fracciones de este artículo resultan poco precisas y dan lugar a malas interpretaciones por parte de las autoridades administrativas propiciando abusos en perjuicio de los particulares.

1.3. Bienes Susceptibles de Expropiación.

En opinión de los publicistas, a excepción del dinero, todos los bienes que pueden ser poseídos por los particulares, incluyendo todos los derechos, (como los derechos de autor, por ejemplo), son susceptibles de ser expropiados.

Al efecto, Bielsa dice que la expropiación puede llevarse a cabo sobre cualquier bien, ya sea corpóreo o incorpóreo que pueda ser poseído por el particular; pero debiendo existir una restitución íntegra, en dinero, al sujeto afectado con esa medida, cambiando su derecho real por un derecho personal: derecho que se traduce en la facultad de exigir del Estado el pago de la correspondiente indemnización (56).

De lo anterior deducimos que dicho autor está

(56) BIELSA, Rafael.-- Op. Cit. página 388.

equiparando a la figura de la expropiación con la de una venta forzosa.

No obstante lo antes mencionado, diversos autores piensan lo contrario al sostener que la expropiación sólo puede llevarse a cabo sobre bienes inmuebles y excepcionalmente sobre muebles. Tal es el caso de Leopoldo González Aguayo, que así lo expresa en su obra "La Nacionalización de Bienes Extranjeros en América Latina" y en el mismo sentido Katzarov en su "Teoría de la Nacionalización" (57).

- JURISPRUDENCIA.

Diversas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación complementan lo antes citado y señalan:

S.J. de la F. Tomo LXII. Pág. 3021.- EXPROPIACION, NO ES NECESARIA LA INDIVIDUALIZACION MINUCIOSA DE LOS BIENES, EN CASO DE:-
"Del artículo 27 Constitucional no se desprende, en manera alguna que las leyes sobre expropiación que se expidan, deban disponer que los bienes por expropiar, llegado el caso, deban individualizarse de manera concreta, y menos aún cuando se trate de expropiación de negociaciones o industria, respecto de cuyos bienes el Ejecutivo Federal no tuvo conocimiento detallado, con anterioridad a la fecha del acto expropiatorio".

(57) GONZALEZ AGUAYO, Leopoldo.- "La Nacionalización de Bienes Extranjeros en América Latina". (1ª Edición), U.N.A.M. 1969. Tomo I, página 27. - En el mismo sentido: Katzarov, Konstantin.- Op. Cit. página 264.

ción social, no hay razón para que solamente el beneficio colectivo se realice a través de la expropiación de bienes inmuebles y no pueda seguirse esa misma finalidad, tratándose de bienes muebles. Desde el punto de vista doctrinario, no se discute ya la posibilidad de que el Estado pueda realizar la expropiación de bienes muebles, pues los autores más destacados de Derecho Administrativo, pudiéndose citar entre ellos a Gabino Fraga, H. Berthelemi, Edmod Picar, Sabino Alvarez Gendin, y Fritz Fleiner, convienen en esa posibilidad y nos hablan de la necesidad y grandes ventajas de la expropiación de muebles. Desde el punto de vista de nuestra legislación positiva, ni la Constitución de 1957, ni la de 1917, distinguieron entre los bienes muebles e inmuebles, ni establecieron que sólo estos últimos pudieran constituir el objeto de la expropiación. En cambio, en varias de nuestras leyes se ha autorizado expresamente la expropiación de muebles pudiéndose citar el decreto del 31 de mayo de 1982, que establecía la expropiación de materiales de construcción; las leyes de patentes de invención de 1903 y de 1926, que autorizaban al Ejecutivo para expropiar patentes de invención, y en ciertos casos aún los inventos, aunque no hubieren sido patentados además, son de mencionarse el artículo 761 del Código Civil vigente, que establecen la aplicación a la Nación de los objetos descubiertos que fueren interesantes para las ciencias o para las artes. Por lo demás, la tesis que sostiene que la expropiación sólo puede tener lugar tratándose de inmuebles, en razón de que esa institución constituye un derecho de reversión que el Estado ejercita respecto de bienes que originariamente le pertenecían y de los cuales ha cedido la propiedad a los particulares, es completamente inexacta. En efecto las constituciones de 1824, 1836 y 1857, no obstante que no establecieron el principio de la propiedad originaria de la Nación, respecto de las tierras y aguas comprendidas en el territorio Nacional, autorizaban, sin embargo, la expropia

ción por causa de utilidad pública, como un acto de soberanía por parte del Estado; y lo mismo debe decirse respecto de todos aquellos Estados que no establecen el principio de la transmisión por parte del Estado, del dominio inmobiliario a los particulares, y que autorizan, no obstante, la expropiación; por tanto, aceptar la tesis de que la expropiación sólo existe en virtud del derecho de reversión que sobre la propiedad inmobiliaria ejercita el Estado, equivale a negar a todos aquellos Estados, la facultad de expropiar. Una razón más para sostener que los bienes muebles son susceptibles de expropiación, se apoya en la terminología empleada en la fracción IV del artículo 27 Constitucional, pues al hablarse del precio de la indemnización se usa de las palabras "cosa" y "objetos", conceptos que jurídicamente tienen una connotación diversa a los muebles, pues si bien es cierto que las cosas pueden ser tanto muebles como inmuebles, la palabra "objetos" solamente pueden referirse a aquellos. Por último es de mencionarse la ejecutoria pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia recaída en el amparo promovido por Mercedes Castellanos Viuda de Zapata, en la que se sostuvo que la expropiación de la propiedad privada, que autoriza el artículo 27 Constitucional, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, puede afectar a toda clase de bienes de las personas; esto es, inmuebles y derechos, tesis idéntica a la contenida en las líneas anteriores y la cual se fundamentó en consideraciones varias, principalmente en las hechas en torno al contenido del artículo 27 de nuestra Carta Fundamental, y terminología empleada por el mismo; en lo relativo a la finalidad perseguida por el Constituyente, en la institución que estudiamos y rechazamiento de la teoría que justifica la expropiación en razón del derecho de reversión que el Estado ejercita sobre los bienes inmuebles cuyo dominio eminente le corresponde, pues su justificación no es otra que la utilidad pública que la reclama, y en el análisis

sis de los antecedentes históricos y legislativos, elementos mediante los cuales se obtuvo la conclusión apuntada, esto es, que los bienes muebles pueden constituir el objeto de la expropiación".

* * * * *

1.4. Sujetos Afectados por la Expropiación.

El artículo 4º de la Ley de Expropiación dispone que los sujetos afectados deberán ser notificados personalmente y que en caso de ignorar su domicilio, la notificación se hará mediante una publicación en el Diario Oficial de la Federación.

- JURISPRUDENCIA.

Corroborando lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala:

EXPROPIACION, NOTIFICACION DE LAS DECLARACIONES DE.- "La notificación de las declaraciones de expropiación debe hacerse personalmente, y sólo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado, es lícita la notificación que se le haga por medio del periódico oficial".

Págs.

Tomo LIX. Aguilar Juan y Coag....	1149
Tomo LXIII. Tejuca Clemente.....	2848
Tomo LXV. Pérez Castilla José....	3784
Tomo LXVI. Hernández Trinidad....	2253
Tomo LXVII. García Fernández José..	2053

Jurisprudencia 98 (Quinta Epoca). Página 125, Sección Primera, Volumen 2ª Sala. Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965.

1.5. Autoridades Competentes para Expropiar.

Por regla general, el principio expropiador se contempla en las Constituciones, éstas, a su vez, facultan al legislativo para expedir las leyes de expropiación, mismas que determinan las causas de utilidad pública y el procedimiento para llevar a cabo la afectación.

Regularmente, estas leyes de expropiación, tanto federales como locales, facultan al Ejecutivo para aplicar la ley al caso concreto: una vez comprobada la existencia de la necesidad pública que se ha de satisfacer, el Ejecutivo expide la declaratoria de expropiación de los bienes que han de afectarse a través de la Secretaría de Estado o

Departamento Administrativo que corresponda.

Una vez formulada la declaratoria de expropiación, el paso siguiente es ejecutarla; y es aquí en donde surge el problema de quién deberá realizarla. Al efecto, existen dos corrientes: 1) La que sostiene que el propio poder ejecutivo ejecute la declaratoria; y 2) La que afirma que el poder judicial sea quien realice la ejecución de la declaratoria.

En nuestra opinión el poder legislativo es quien debería señalar qué autoridad ha de ejecutar la declaratoria pues es el que establece el procedimiento de expropiación.

- JURISPRUDENCIA.

La Suprema Corte de Justicia ha reconocido a la declaratoria como un acto administrativo que realiza el Ejecutivo en cumplimiento a los mandatos contenidos en la Constitución (Art. 27 fracción VI) y en la propia Ley de Expropiación (Art. 3º).

UTILIDAD PUBLICA.- "No basta que exista un modo de utilidad pública, para que cualquier autoridad pueda adoptar determinadas medidas con el fin de realizarla, sino que es preciso además, para que los actos de los organismos públicos sean legales, que procedan de autoridad con la suficiente competencia constitucional para el caso".

	Págs.
Tomo XC.- Ortega Pérez Isidro.....	321
Santos Correa Lilia.....	3093
Morales de Drew Carlota...	3093
Proces Esquivas Filiberto.	3093
Torruco Correa Lilia.....	3093

Jurisprudencia 263 (Quinta Epoca) Página 321, Sección Primera, Volumen 2ª Sala. Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965.

1.6. Procedimiento para llevar a cabo la Expropiación.

La facultad de determinar las causas de "utilidad pública", así como los procedimientos para llevar a cabo la expropiación, pueden ser delegados al legislador ordinario, (federal o local).

Para González Aguayo, las leyes ordinarias son las que determinan, tanto los procedimientos que se deben seguir para la transferencia de los bienes del particular al Estado así como los medios de defensa de aquel para intervenir en la fijación del monto de la indemnización y para plantear la improcedencia de la "utilidad pública" que en su caso pueda existir (58).

Como ya se mencionó anteriormente, la expropiación

(58) GONZALEZ AGUAYO, Leopoldo.- Op. Cit. página 266. En el mismo sentido KATZAROV, Konstantin.- Op. Cit. página 27.

se podrá llevar a cabo una vez que se haya integrado el expediente respectivo y se haya realizado la Declarativa. Pero en los casos de extrema urgencia, los bienes afectados se ocuparán de inmediato sin que el recurso de revocación pueda suspender dicha ocupación.

- JURISPRUDENCIA.

Al respecto, una tésis de la Suprema Corte de Justicia señala:

S.J. de la F.- Tomo LXII. Página 3021. EXPROPIACION. PROCEDIMIENTO EN CASO DE.- "El artículo 27 Constitucional no establece procedimiento alguno que deba seguirse para decretar la expropiación, y la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, sigue a ese respecto los términos constitucionales, pues si bien en su artículo 3º se dice que el Ejecutivo Federal, por conducto de las autoridades administrativas subalternas, tramitará el expediente de expropiación, y en su caso hará la declaración respectiva, el artículo 8º de la misma ley, establece que en los casos urgentes, se puede ordenar, hecha la declaratoria, la ocupación inmediata de los bienes objeto de la expropiación, luego la tramitación del expediente a que se refiere la Ley, solamente significa que la autoridad administrativa que ordena la expropiación, debe cerciorarse de que existe alguna de las causas que la Ley establece, sin que pueda tener participación alguna, la parte o partes afectadas. Además, puede agregarse que para la ocupación de los bienes no se requiere un procedimiento judicial y que las garantías que otorgan los artículos 14 y 16 constitucionales, no rigen en materia de expropiación, y tienen solamente aplicación cuando se trata de juicios".

1.7. La Indemnización.

La indemnización es un elemento esencial de la expropiación que consiste en el pago de una cantidad de dinero que restituya al bien expropiado a fin de que el sujeto afectado pueda sustituir ese bien por otro y se le resarzan los daños y perjuicios que pudieran ser ocasionados con la medida.

Para Acosta Romero, la indemnización es "una cantidad de dinero que recibe el afectado por la expropiación y que se fija con el valor fiscal de la propiedad (si es inmueble) o por determinación pericial (si es otro tipo de bien)" (59).

1.7.1. El momento del pago.

Para algunos autores, el pago debe hacerse antes de la ocupación del bien o por lo menos al mismo tiempo que ésta, pues la indemnización tiene por objeto el de resarcir los daños y perjuicios ocasionados al sujeto afectado y éste pueda sustituir el bien expropiado por otro. Por ello el pago deberá ser siempre en dinero.

(59) ACOSTA ROMERO, Miguel.- Op. Cit. página 576.

- JURISPRUDENCIA.

No obstante los criterios señalados en la Doctrina y siendo la indemnización un elemento esencial de la expropiación, la Jurisprudencia de la Corte se encuentra a favor del diferimiento del pago cuando se encuentre la presencia de una utilidad pública urgente que satisfacer:

EXPROPIACION. CASOS EN QUE LA INDEMNIZACION PUEDE NO SER PAGADA INMEDIATAMENTE.- "Cuando el Estado expropie con el propósito de llevar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del Erario".

Págs.

Tomo XLIX.	"Casa del Casino Cordobés".....	1804
Tomo LIII.	Santibañez Rafael.....	247
Tomo LVII.	Coria Campos Luis.....	875
Tomo LVIII.	González Jacinto.....	2287
Tomo LXII.	Cía. Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A.,..	3021

Jurisprudencia 93 (Quinta Epoca). Página 119. Sección: Primera, Volumen 2ª Sala. Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965.

1300.- EXPROPIACION, CASOS EN QUE LA INDEMNIZACION PUEDE NO SER PAGADA INMEDIATAMENTE.- "No es inconstitucional el artículo 32 de la Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial del 28 de octubre de 1947 (sic), que autoriza al Ejecutivo a pagar la indemnización a plazos cuando no sea posible cubrirla de inmediato, pues la ocupación que por vía expropiatoria hace el Estado de un bien de la

propiedad privada, no deriva del consentimiento del particular, ni de la capacidad económica del Estado, sino, fundamentalmente, de la existencia de una necesidad de orden público; y si ésta es de urgente realización porque de lo contrario se ocasionarían graves perjuicios a la comunidad, el Estado debe ocupar de inmediato la propiedad particular, aún cuando su capacidad presupuestaria le impida pagar la indemnización simultáneamente, pues encontrándose frente a dos obligaciones, una de orden colectivo y otra de interés particular, el Estado debe cumplir preferentemente con la primera, aún cuando con el pago de indemnización a plazos".

AMPARO en Revisión 1139/1961. Eugenio Almazán Martínez. Julio 10 de 1973. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Mtro. Ezequiel Burzquete Fami ra.

PLENO. Séptima Epoca. Volumen 55, Tesis que ha sentado precedente: Primera Parte, Pág. 31

AMPARO en Revisión 964/1965. Raquel Ruiz de Suárez. Octubre 1º de 1968. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Mtro. Rafael Rojina Villegas.

PLENO. Sexta Etapa. Volumen CXXXVI, Primera Parte, página 29.

S.J. de la F. Tomo LVII. Pág. 1712. EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE.- "Es cierto que el artículo 27 Constitucional establece: - que la indemnización en caso de expropiación no debe quedar incierta o que pueda hacerse posteriormente, sino que se haga al mismo tiempo que la expropiación y que las leyes ordenan ésta, en dicha forma, importando una violación de garantías, pero en aclaración de esta tesis sostenida por la Corte, la misma ha establecido que el artículo constitucional precitado, debe interpretarse en el sentido de que el expropiante debe reconocer, en el acto de la expropiación, la obligación que tiene de indemnizar al expropiado, sin perjuicio de que el pago pueda ser simultáneo o posterior".

S.J. de la F. Tomo LXI. Pág. 2899. EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE.- "Con excepción única del caso en que se afecte el interés nacional y de que no esté en la posibilidad del Gobierno hacer la indemnización inmediata, por tratarse de una expropiación que afecte al interés nacional las expropiaciones deben hacerse mediante indemnización, éstos es, que el pago se haga en el plazo indispensable para fijar el importe de esa indemnización y entregarla desde luego..."

S.J. de la F. Tomo LXI. Pág. 500. EXPROPIACION. LA FALTA DE PAGO INMEDIATO DE LA INDEMNIZACION EN CASO DE, NO CAUSA REDITOS.- "Debe estimarse que la demora en pagar el precio de la indemnización, en caso de expropiación, no se traduce en la causación de réditos, ni en disposición legal alguna que así lo establezca" (60).

S.J. de la F. Tomo VII. Pág. 131. INDEMNIZACION.- "Aún cuando el artículo 27 Constitucional no exige que la indemnización sea previa, tampoco dice que pueda aplazarse, de donde se debe inferirse que tiene que ser simultánea con la expropiación.

Aún cuando pudiera ser aplazada, es evidente que tendría que ser garantizada, de una manera precisa, real y positiva, pues de otra suerte la expropiación equivaldría a un despojo".

* * * * *

1.7.2. La forma del pago.

Por lo que se refiere al precio que se debe pagar, éste tiene que ser justo y como ya se mencionó anteriormente, debe ser en dinero.

Los bienes inmuebles se pagarán según su valor catastral y los bienes muebles se sujetarán a la determinación pericial que de ellos se rinda. Pero como es sabido, generalmente el valor que se fija en la tasación catastral de los bienes inmuebles es el valor medio y no el valor real a efecto de que el impuesto no sea tan elevado, lo que constituye un enriquecimiento por parte del expropiador (61).

- JURISPRUDENCIA.

A este respecto, dos ejecutorias de la Corte nos señalan:

S.J. de la F. Tomo LVI. Pág. 1166. EXPROPIACION. INDEMNIZACION EN CASO DE.- "La indemnización, segundo requisito de la expropiación, consiste en una cantidad de dinero que es el valor de la propiedad ocupada y la reparación de los diferentes daños causados por la expropiación, Doctrina hecha Ley en nuestra legislación, al tenor del artículo 27, fracc. II

(61) BIELSA, Rafael.- Op. Cit. página 439 y 440.

de la Constitución, que al decir cantidad, re-
firiéndose a la indemnización que debe mediar
para la expropiación, no puede dar a entender
sino que aquélla consiste en moneda nacional
....."

S.J. de la F. Tomo LXII. Pág. 3021. EXPROPIA
CION, DECRETO DE, 18 DE MARZO DE 1938.- "...
.....Además, el Decreto mencionado tampoco es
violatorio del artículo 22 Constitucional,
pues al establecer que se procederá a la in-
demnización de los bienes expropiados, el ac-
to expropiatorio no puede estijarse como con-
fiscación...".

Los artículos 11, 12, 13, 14 y 15 de la Ley de
Expropiación señalan la forma de realizar los peritajes
que hemos mencionado en líneas anteriores: Primero, se desig-
narán peritos; segundo, en caso de existir controversias
en el avalúo de los bienes, el juez señalará un perito terce-
ro en discordia; y tercero, el plazo en el que los peritos
deben rendir sus dictámenes es de 60 días.

Tanto en la expropiación como en la ocupación
temporal, no cabe recurso alguno contra la resolución judi-
cial que fije el monto del bien o de los bienes expropiados,
por lo que el juez procederá a otorgar las escrituras corres-
pondientes.

Por otro lado, el artículo 19 de la multicitada
ley señala que cuando los bienes expropiados pasen a patrimo

nio del Estado, éste será quien pague la indemnización; y que cuando los bienes pasen a favor de un tercero, ésta será la persona que cubrirá el pago.

De lo anterior se desprende que es factible la expropiación a favor de terceros. En efecto, muchas de las expropiaciones que en materia agraria se han realizado, han sido en favor de terceras personas por lo general insolventes, y aquí cabe la pregunta: si las personas en cuyo favor se expropió un determinado bien son insolventes, ¿cómo podrán pagar dicha indemnización?

En nuestra opinión, este artículo es inconstitucional ya que si es el Estado, el que en uso de su soberanía y por causa de utilidad pública tiene la facultad de expropiar los bienes necesarios para satisfacer una necesidad pública, será el propio Estado quien deba pagar la indemnización correspondiente aún cuando los bienes afectados no pasen a su patrimonio y sean en favor de un tercero; de lo contrario, se podría pensar en lo que se denomina un despojo realizado por la autoridad expropiante.

Para concluir con el requisito de la indemnización, sólo nos resta decir que el plazo máximo que señala la ley para efectuar el pago, es el de 10 años dejando

a la autoridad que expropió la facultad para determinar la forma y el plazo para cubrirlo.

Aún cuando el Estado se encuentre imposibilitado para pagar la indemnización en el momento de la expropiación o en el tiempo más corto posible, consideramos que el plazo de 10 años es excesivo para que dicho pago sea otorgado, pues como ya ha quedado manifestado en párrafos anteriores, la indemnización supone el rezarcimiento de los daños y perjuicios que se ocasionen con esa medida a fin de que el sujeto afectado pueda sustituir el bien que se le expropió por otro de la misma especie y naturaleza, lo que después de 10 años resultaría lesivo a los intereses del particular, en razón de que el poder adquisitivo de la moneda se va deteriorando con el paso de los años.

1.8. Defensa de los Particulares.

Dentro de las leyes de expropiación existe la tendencia de dar protección al sujeto afectado con la medida tomada por la autoridad; por ejemplo, el particular puede demostrar que el valor del bien expropiado es superior al que le fue fijado por la autoridad expropiante mediante peritajes, así la indemnización que le corresponda será más "justa".

Otro derecho que tiene el particular frente a la expropiación es el llamado derecho de reversión o de retrocesión, por el cual el sujeto afectado puede proceder para que le sea devuelto el bien que se le expropió si el Estado no lo utilizó dentro de un término de cinco años, para el fin que él mismo señaló.

La ley establece el recurso de revocación, para la defensa de los particulares. Este recurso se podrá interponer ante la Secretaría o Departamento que realizó la expropiación dentro del término de 15 días hábiles posteriores a la notificación de la declaratoria (Art. 5º). Este recurso es con el objeto de suspender la ocupación (Art. 6º). Pero aún cuando se haya interpuesto el recurso, si la declaratoria se originó en las fracciones V, VI y IX del artículo 1º de la Ley de Expropiación, no se podrá suspender la ocupación del bien por estimar que éstas son de extrema urgencia.

- JURISPRUDENCIA.

La garantía de previa audiencia no existe en materia de expropiación; lo que compartimos con el criterio de la Corte pues la expropiación constituye un acto de soberanía:

1308.- EXPROPIACION, LA GARANTIA DE 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 propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1º de la propia Ley Fundamental".

A.R. 2805/1962 - Compañía Eléctrica de Sinaloa, S.A. Unanimidad de 15 votos. Sexta Epoca. Vol.XCVI. Primera Parte. Pág. 29.

A.R. 4320/1970 - Alicia Ortega Vda. de Herrejón. Unanimidad de 16 votos. Séptima Epoca. Vo. XXIX. Primera Parte, Pág. 25.

A.R. 5498/1969 - Vicente Celis Jiménez. Unanimidad de 18 votos. Séptima Epoca. Vol. XXX. Primera Parte, página 19.

A.R. 4930/1965 - Pedro Ruiz Reyes y Coags. Unanimidad de 18 votos. Séptima Epoca. Vol. LXII. Primera Parte. Página 26.

A.R. 1671/1973 - Fondo Unido Reynosa, A.C. Unanimidad de 18 votos. Séptima Epoca. Vol. LXII.- Primera Parte. página 26.

EXPROPAICION, 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".

Págs.

Tomo LXII. Cía. Mexicana de Petróleo
"El Aguila", S.A.,..... 3021

Tomo LXIII. Domínguez Vda. de Novoa- Gertrudis.....	4022
Tomo LXIV. Regil y Peón Alvaro de...	3659
Tomo LXV. Rosas Crispina.....	3925
Tomo LXXIV. Cortés Alonso Leopoldo...	340

Jurisprudencia 97 (Quinta Epoca), Página 125, Sección Primera. Volumen 2ª Sala. Apéndice de Jurisprudencia: de 1917 a 1965.

390. EXPROPIACIÓN, LA GARANTIA DE PREVIA AU
DIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.- "No es necesá
rio que el artículo 27 Constitucional esta
blezca textualmente la excepción al principio
general de audiencia previa porque si bien es
cierto que el artículo constitucional estable
ce en general dicha garantía, no hace referen
cia expresa a su vigencia en materia legisla
tiva; y ha sido esta Suprema Corte quien ha
reconocido su obligatoriedad al respecto, con
algunas limitaciones, entre las que se encuen
tra precisamente, la expropiación. En efecto
el artículo 27 constitucional previene que
las expropiaciones sólo podrán hacerse por
causa de utilidad pública y mediante indemni
zación y que las leyes de los Estados en sus
respectivas jurisdicciones, determinarán los
casos en que de utilidad pública la ocupación
de la propiedad privada, tocando a las autori
dades administrativas hacer, de acuerdo con
esas leyes, la declaración correspondiente.
Por tanto, al no incluir entre las condicio
nes necesarias para la procedencia de la ex
propiación, la previa audiencia del interesa
do es lógico y jurídico reconocer que no rige
en la materia de que se trata. A mayor abunda
miento debe decirse, que en la mayoría de los
casos, la expropiación obedece a circunstan
cias urgentes que requieren una determinación
rápida, la cual no podría tener lugar si fue
re necesario dar intervención a la autoridad
judicial, cuyos procedimientos y trámites, de
por sí, son tardados.

Amparo en Revisión 2805/1962, promovido por

Compañía Eléctrica de Sinaloa, S.A. junio 22 de 1965, 15 votos de los Ministros Iñárritu, Rebolledo, González Blanco, Mercado Alarcón, Mendoza González, Rojina Villegas, Rivera Pérez Campos, Martínez Ulloa, Castro Estrada, Azuela, Guzmán Neyra, Yañez Ruiz, Guerrero Martínez, Carvajal y Presidente Pozo. Ponente: Mtro. Rivera Pérez Campos.

PLENO. Informe 1965. Página 125.

EXPROPIACION, IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSION TRATANDOSE DE.- "Contra la aplicación de las leyes relativas a la expropiación, por causa de utilidad pública, dictadas en beneficio social, no cabe la suspensión, con fundamento en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que salvaguarda el interés general y la aplicación de disposiciones de orden público, por encima del perjuicio que pudieran resentir los particulares, con la ejecución de actos de la naturaleza indicada".

Págs.

Tomo LXXVI. Gómez José R. y Coag....	4079
Compañía Central de In - versiones, S.A.,.....	7052
Gómez F. José y Coag....	7052
Alvarez del Castillo Ri- cardo y Coags.....	7052
Limantour de Iturbe Ma.-	
Teresa y Coags.....	7052

Jurisprudencia 95 (Quinta Epoca), Página 121, Sección Primera, Volumen 2ª Sala. Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965.

* * * * *

2. NACIONALIZACION.

Las nacionalizaciones han existido desde tiempos inmemoriales. Encontramos que desde la antigua Babilonia, y las antiguas Grecia y Roma, así como en la Edad Media y en la época de las colonizaciones del mundo, ya se presentaban las apropiaciones de bienes por parte del Estado.

Nacionalización es un término que deriva de la palabra **NACION** la cual tiene consigo un sentido ciertamente sociológico; **NACION** es: "la reunión natural de individuos que poseen la conciencia de formar una comunidad social", lo que implica, generalmente, que tienen un mismo idioma, una misma religión y un pasado común (62). Sin embargo, la nacionalización vista como una institución jurídica, es relativamente reciente, pues surge al terminar la Primera Guerra Mundial.

Katzarov opina de la nacionalización: "La nacionalización como postulado económico y social, antes de que ella sea considerada bajo el aspecto de un problema jurídico no es otra cosa sino una fórmula concreta tendiente a permitir la instauración del socialismo..." (63).

(62) KATZAROV, Konstantin.- Op. Cit. páginas 275-276.

(63) Idem. Ant. página 32.

Para Lenin, la nacionalización de los medios de producción es una condición previa, esencial a la realización de la doctrina socialista, aún más, todas las definiciones que se dan sobre el socialismo acentúan el concepto del cambio de los medios de producción de privados a colectivos.

Según Katzarov, la transferencia a la colectividad de los medios de producción y de cambio, que el socialismo considera como característica de su propia doctrina, no es otra cosa que la nacionalización (64).

Nuestra Carta Magna no preve normas jurídicas especiales que reconozcan o definan a la nacionalización como una institución que pueda ser llevada a cabo en nuestro país.

2.1. Motivos para Nacionalizar.

Los motivos que ha tenido el Estado para nacionalizar pueden ser divididos en tres clases:

A). Por consideraciones políticas:

(64) KATZAROV, Konstantin.- Op. Cit. página 35.

Estos motivos se dan cuando el Estado se ve en la necesidad de reforzar su seguridad, pues la nacionalización libera a los pueblos oprimidos de la influencia extranjera en asuntos internos, asimismo, el ejercicio de un nuevo monopolio además de reportar beneficios de tipo financieros o fiscales al Estado, lo revitaliza y lo transforma: de ser un simple vigilante en los proceso económicos pasa a ser un factor decisivo en la producción (65), lo cual consideramos, que en ciertas naciones puede resultar contraproducente pues por lo general, el Estado no se distingue como un buen empresario.

B). Por consideraciones económicas:

Por éstas, se pretende que el Estado asegure el desarrollo económico: la producción y la justa repartición de la riqueza.

C). Por consideraciones sociales:

· Cuando se trata de satisfacer necesidades de algunas clases sociales y en especial de las más desprotejidas, se recurre a la nacionalización.

(65) GONZALEZ AGUAYO.- Op. Cit. páginas 14 y 15.

Para efectos de la nacionalización, estas consideraciones pueden entremezclarse, pues en ocasiones concurren tanto razones políticas como económicas y sociales, dos de ellas o exclusivamente alguna (66).

2.2. Concepto de Nacionalización.

Para Katzarov, la nacionalización es: "1) La transformación 2) en un interés público de orden superior 3) de un bien determinado a), o de una cierta actividad b), que 4) son o pueden ser un medio de producción o de circulación en el amplio sentido del término, 5) en bien o en actividad de la colectividad-Estado a), comuna b), o cooperativa c), con miras a 6) su utilización inmediata a) o futura b) en el interés general y no en el privado..." (67).

Como puede verse, para Katzarov los elementos esenciales de la nacionalización son:

A). La transformación de la propiedad privada en colectiva; y,

(66) BURDEAU, Georges.- "Les Libertés Publiques", (2eme. Editorial Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.- París 1961. Página 285.

(67) KATZAROV, Konstantín.- Op. Cit. Página 285. El subrayado es del autor.

B) La satisfacción de intereses generales (68).

González Aguayo considera a la nacionalización como la "última etapa de la economía dirigida" en la que el Estado se convierte en el principal productor y distribuidor de bienes y servicios (69).

Eduardo Novoa Monreal opina que la nacionalización es: "...un acto gubernativo de alto nivel destinado a un mejor manejo de la economía nacional o a su reestructuración, por el cual la propiedad privada sobre empresas de importancia es transformada de manera general e impersonal en propiedad colectiva y queda en el dominio del Estado (bien sea directamente, bien sea a través de órganos especiales que lo representan) a fin de que éste continúe la explotación de ellas según las exigencias del interés general" (70).

Con estas definiciones podemos sintetizar que en la nacionalización, el Estado, de manera exclusiva, realiza una actividad excluyendo completamente a los particulares y creando monopolios.

(68) KATZAROV, Konstantin.- Op. Cit. página 286.

(69) GONZALEZ AGUAYO, Leopoldo.- Op. Cit. página 11.

(70) NOVOA MONREAL, Eduardo.- "Defensa de las Nacionalizaciones ante Tribunales Extranjeros". UNAM. 1ª. Edición. México 1976. Página 26.

De estas mismas definiciones, de las cuales los autores concuerdan entre sí, encontramos las siguientes características:

- La nacionalización es una figura jurídica de Derecho Público.
- El Estado interviene en una actividad económica determinada la cual será llevada a cabo por él excluyendo a los particulares por así requerirlo las necesidades públicas.
- La transferencia de los bienes que forman parte de la empresa privada al Estado para que sea este quien realice la producción de bienes o la prestación de los servicios.

Por otra parte debemos hacer notar, que aún cuando hayamos citado diversas definiciones de nacionalización, coincidimos con Katzarov al decir que no es factible elaborar una definición de nacionalización estrictamente jurídica pues los elementos que la conforman son más bien de tipo económico y social, ya que después de todo, se trata de transferir al Estado los medios de producción destinados al interés social (71).

(71) KATZAROV, Konstantin.- Op. Cit. página 178.

2.3. Causas de Utilidad Pública.

Según Katzarov, la utilidad pública en la nacionalización es un "interés público superior", esto es, que tiene un sentido superior al de la expropiación. Debe entenderse por fin superior aquel que afecta a la Nación como tal, mientras que el fin de la expropiación, si bien es superior al de cada individuo, afecta solamente a una parte de la colectividad, en cambio, en la nacionalización, el interés público superior consiste en estimar a la actividad económica como necesaria para la colectividad y por tanto se considera primordialmente que ésta no debe encontrarse en manos de los particulares (72).

2.4. Bienes Susceptibles de Nacionalizar.

Los bienes susceptibles de nacionalizar son todos aquellos que conforman la empresa afectada, en términos generales podemos decir que es la transferencia de una universalidad de bienes y en ocasiones excepcionales también podrán ser nacionalizados bienes determinados como son los inmuebles y algunos muebles a fin de que el Estado, de manera exclusiva prosiga con la actividad económica

(72) KATZAROV, Konstantin.-- Op. Cit. página 268.

que con anterioridad el particular explotaba.

2.5. Autoridades Competentes para Nacionalizar.

El acto de nacionalizar no es de apreciación discrecional de la administración, es un acto que se sitúa en un nivel más elevado que deriva de la Constitución o del legislador ordinario, por tanto la decisión de nacionalizar no puede ser tomada por el Ejecutivo ni por sus dependencias, la decisión compete exclusivamente al Legislador pues consideramos que es un acto supremo de gobierno.

Ya sea que el Constituyente delegue al legislador ordinario la facultad de decidir qué actividades han de ser nacionalizadas o bien que el propio Constituyente decida cuáles actividades económicas deben ser realizadas por el Estado y no por los particulares, la autoridad competente y la única que puede realizar nacionalizaciones es el poder legislativo.

2.6. Procedimiento para llevar a cabo la Nacionalización.

Según Burdeau, existen tres sistemas para llevar

a cabo la nacionalización (73).

• La compraventa de las acciones pertenecientes a los accionistas de la empresa, en cuyo caso la propia ley fijará el precio que se ha de pagar.

• La nacionalización con expropiación, aunque es parecida a la expropiación propiamente dicha, difiere de ésta por las siguientes razones:

- a) Es el propio legislador quien determina en un texto legal especial en cada caso, qué bienes son los que han de expropiarse.
- b) Por lo general, se expropia una universalidad de bienes.
- c) En muy pocas ocasiones se da intervención al poder judicial, pues el propio texto fija la forma, términos y condiciones en que ha de pagarse la indemnización.

• En algunos países europeos el Estado, sin necesidad de transferir los bienes de la empresa en su favor, interviene a la empresa en cuanto a su administra

(73) BURDEAU.- Op. Cit. páginas 348 y 349.

ción, es decir, designa a los miembros del Consejo de Administración, modificando el régimen estatutario en consecuencia.

● En Inglaterra se ha creado otra forma para nacionalizar empresas: la unidad económica particular se conserva de hecho; pero de derecho, se crea un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios que controle y dirija a las empresas del ramo, y como ejemplo proponen la industria acerera o siderúrgica (74).

● En nuestro país no existe un procedimiento establecido de nacionalización, sin embargo los procedimientos que se han seguido en las "nacionalizaciones-expropiaciones" que se han registrado a lo largo de nuestra historia han sido los establecidos en la Ley de Expropiación.

2.7. La Indemnización.

Participamos en la idea de diversos autores, que en las nacionalizaciones puede o no haber indemnización; si la hay, ésta puede ser parcial o total; puede ser pagada a plazos o en una sólo exhibición, en fin, la indemnización

(74) KATZAROV, Konstantin.- Op. Cit. página 305.

o la falta de ésta, sólo lo determina el propio Estado, pues la nacionalización es un acto de "soberanía" que implica una solución a una necesidad de tipo colectivo.

2.8. Defensa de los Particulares.

Como la nacionalización tiene la finalidad de solucionar un problema de "interés público" y tal medida es una decisión suprema del poder constituyente, resulta difícil para los particulares recurrir o impugnar ese acto soberano.

Nosotros nos inclinamos por la idea de que contra la nacionalización no cabe recurso alguno.

2.9. Consideraciones.

A manera de resumen podemos concluir que:

o La nacionalización es un acto supremo del gobierno (poder legislativo) no recurrible.

o El Estado será quien desarrolle la actividad económica de manera exclusiva, una vez que se llevó a cabo

la nacionalización. (Creación de monopolios del Estado).

o En México, la institución jurídica de la Nacionalización no se encuentra reglamentada.

2.10. DIFERENCIAS ENTRE NACIONALIZACION Y EXPROPIACION.

a) La expropiación es la privación de la propiedad por parte del Ejecutivo Federal por necesidad social o utilidad pública y no tiene como finalidad sustraer los medios de producción a la iniciativa privada y transferir la propiedad de ésta a la colectividad.

b) La nacionalización se hace sobre empresas económicas como "universitas" y sólo excepcionalmente sobre bienes corporales, muebles o inmuebles, determinados individualmente, es decir, la nacionalización es de carácter general e impersonal.

c) En la expropiación la transferencia de la propiedad es por causa de utilidad pública, por un acto administrativo, es decir, que el Ejecutivo decide cuales bienes serán sujetos de expropiarse; mientras que en la nacionalización, la transferencia de la actividad económica

será en virtud de una decisión del Poder Legislativo mediante ley que de él emane.

d) En la expropiación, además de que tiene como causa la existencia de un interés público o una necesidad social de acuerdo al artículo 27 Constitucional, también existe como requisito el pago de una indemnización, misma que no es indispensable en la nacionalización sin que sea por esto considerada como confiscación ya que se debe tomar en cuenta que la medida se toma por interés de la colectividad y no por el interés del propietario.

Por otro lado, consideramos que para pagar la indemnización al sujeto afectado por la expropiación, con un avalúo es suficiente para determinar el monto de la misma, pero no así en la nacionalización, pues resulta difícil saber el monto de una actividad económica.

* * * * *

3. LA CONFISCACION.

La confiscación es la adjudicación de los bienes de una persona en beneficio del Estado, sin apoyo legal.

En nuestra Constitución, la confiscación ha quedado prohibida y señala, en su artículo 22, lo siguiente:

"ART. 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas..."

Para no violar el párrafo segundo del artículo 22 Constitucional, se deberán seguir los lineamientos establecidos en el segundo párrafo del artículo 14 del mismo texto:

Art. 14.- "...Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

4. EL DECOMISO O COMISO.

El decomiso es una figura regulada por el artículo 40 del Código Penal en el cual se establece que (75):

ART. 40.- "Los instrumentos del delito y cualquiera otra cosa con que se cometa o intente cometer, así como los que sean objetos de él, se decomisarán si son de uso prohibido. Los objetos de uso lícito a que se refiere este artículo, se decomisarán al acusado solamente cuando fuere condenado por delito intencional. Si pertenece a terceras personas, sólo se decomisarán cuando hayan sido emblazados para fines delictuosos, con conocimiento de su dueño".

Como se puede observar, el decomiso no es sólo una sanción de tipo penal, sino también de tipo administrativo como lo que se establece en el Código Aduanero o en el Código Sanitario, en razón de proteger al interés público en un régimen de policía, con el objeto de proporcionar a la ciudadanía seguridad, moralidad y salubridad.

En razón del beneficio social que pudiera resultar, los objetos decomisados pueden ser vendidos cuando dicha venta resulte provechosa o favorezca de alguna manera a la sociedad; también pudieran ser donados o destruidos.

(75) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931.

Manuel María Díez, nos dice que con el decomiso no quiere decir que la persona sancionada vaya a perder la totalidad o una parte de los bienes de su patrimonio en razón de una utilidad pública ya que éste no es el fin del comiso o decomiso, sino que tiene por objeto que la pérdida de la cosa mueble sea definitiva, sin indemnización alguna por razones de seguridad, moralidad o salubridad (76).

Por último, podemos señalar que toda acción que intente la persona cuyos bienes fueron decomisados, para la recuperación o reivindicación de los mismos, será "a posteriori" en caso de que efectivamente los bienes puedan ser devueltos.

* * * * *

(76) MARIA DIEZ, MANUEL .- "Derecho Administrativo". Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, Argentina 1963. Páginas 342 y 343.

5. LA REQUISA.

La requisita tiene sus antecedentes más remotos en la República Romana, pues surge por las necesidades propias de las constantes guerras.

La requisita tiene su fundamento en la Constitución; pero sólo la contempla como requisita militar y en su artículo 26 señala que:

"ART. 26.- En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones en los términos que establezca la ley marcial correspondiente".

Por tanto, podemos decir que la requisita es un acto administrativo fundamentado en la propia Constitución por el que el Estado priva al particular de su propiedad temporalmente y mediante una indemnización. Esta propiedad puede ser un bien inmueble o bien una prestación de diversos servicios. Este goce temporal de la cosa, o disfrute de los servicios, es causado debido a una urgencia, o situación apremiante a fin de satisfacer un interés general.

Cabe decir que nosotros consideramos que la requi

sa de servicios personales es inconstitucional pues el artículo 5º de nuestra Carta Fundamental, señala que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter de obligatorias y gratuitas. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que éste señale.

La requisita de bienes inmuebles esta prevista en la Ley de Vías Generales de Comunicación, confundida con la ocupación temporal (que más adelante comentaremos) y que está prevista en la Ley de Fomento Agropecuario y la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Para que la requisita militar proceda, debe existir una declaración previa de guerra y disposiciones en la Ley Marcial que determinen la forma y términos bajo las cuales procede la requisita y la indemnización que, como dijimos, debe pagarse.

5.1. Diferencias entre la Requisa y la Ocupación Temporal.

Hay que distinguir la requisita de la ocupación temporal que es la privación del uso y goce de un inmueble propiedad de un particular puesto a disposición de otro particular o del Estado por razones de utilidad pública, de necesidad o de urgencia por tiempo siempre limitado.

La ocupación temporal es siempre de bienes inmuebles, mientras que la requisita incluye tanto bienes muebles como inmuebles y otros tipos de prestaciones.

Por la ocupación temporal no se pierde la propiedad como ocurre en la expropiación, sin embargo, si debe haber en ambos casos el pago de una indemnización de acuerdo a lo que se establece en la Ley de Expropiación que en su artículo 3º prevee la ocupación temporal.

En la requisa no se necesita una declaración de utilidad pública y es el órgano administrativo el encargado de aplicar la ley que norma la requisa.

Por lo que corresponde a la indemnización en la requisa, puede ser pagada a posteriori, ya que haya terminado el estado bajo el cual fue dado o antes, recordando que la requisa tiene carácter temporal y se da en circunstancias de necesidad y de urgencia, aunque también de manera ocasional y temporal.

* * * * *

CAPITULO IV

LAS NACIONALIZACIONES BANCARIAS MEXICANA Y FRANCESA DE 1982

- I. DECRETOS DE NACIONALIZACION DE LA BANCA MEXICANA DEL
1º Y 6 DE SEPTIEMBRE DE 1982.
1. Antecedentes de Nacionalizaciones y Expropiaciones
en México.

Como antecedentes a la Nacionalización Bancaria en México tenemos las nacionalizaciones de las empresas ferroviarias, petroleras y de energía eléctrica.

A). Empresas Ferroviarias:

Con fundamento en los artículos 1º fracciones I y IX, 2º, 3º, 10º y 19º de la Ley de Expropiación el 23 de junio de 1937, se decretó la expropiación de los

bienes de las empresas ferroviarias (77) por considerar que éstas se desviaron de su objeto social que era el de prestar un servicio público dedicando su función exclusivamente con fines lucrativos.

Después de la expropiación, se creó un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios que fue el que realizó la ocupación de los bienes de las empresas afectadas ("Ferrocarriles Mexicanos", S.A., entre ellas). Asimismo, la declaratoria de expropiación fue notificada personalmente a los representantes de dichas compañías y el pago de la indemnización se hizo a través de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Hacienda y Crédito Público.

B). Empresas Petroleras:

En virtud del desacato al laudo pronunciado por el Grupo Siete de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, considerado por la Suprema Corte de Justicia como Constitucional, el Ejecutivo Federal decide, en el año de 1938, expropiar los bienes de las empresas petroleras fundamentándose en los artículos 1º fracciones V, VII y X, 4º, 8º,

(77) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 1937.

10º y 20º de la Ley de Expropiación.

Se expropiaron por "causa de utilidad pública" bienes tales como; maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refineries, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros tanques, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás muebles e inmuebles propiedad de las 17 empresas afectadas.

La ocupación de los bienes se hizo de manera inmediata por la entonces Secretaría de Economía Nacional y el pago de la indemnización sería en efectivo, en un plazo que no excediera de diez años y a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, la Declaratoria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación y notificada personalmente a los representantes de las empresas afectadas.

C). Empresas de la Industria Eléctrica:

La nacionalización de las empresas de la energía eléctrica fue a través de la compra de las acciones propiedad de los particulares accionistas, reformando con posterioridad la Constitución.

2. Motivos de la Nacionalización Bancaria.

Como ya se señaló en el capítulo anterior, las causas de las nacionalizaciones son de carácter político, económico y social; así la causa primordial que motivó al titular del Ejecutivo Federal, licenciado José López Portillo, a nacionalizar la Banca el 1º de septiembre de 1982, fue de carácter eminentemente económico y un tanto político.

2.1. Los Motivos Económicos:

No obstante que este trabajo tiene un enfoque jurídico, no podemos pasar por alto el aspecto económico que imperaba en esos momentos en el país y a las circunstancias externas que también afectaron. Para ello, nos referiremos a los probables hechos que dieron lugar a la nacionalización.

Cabe señalar que no pretendemos juzgar la toma de esta decisión y si por el contrario, ampliar el criterio del lector a fin de que sea él mismo quien determine su propia inclinación.

Independientemente del aspecto económico que en forma breve describiremos, es menester dejar claro, que continuaremos avocándonos al aspecto estrictamente jurídico de los decretos por los cuales se nacionalizó la Banca Privada Mexicana.

A. CAUSAS ECONOMICAS EXTERNAS:

Durante el sexenio del Presidente José López Portillo, el país tuvo un crecimiento económico (producto interno bruto) promedio de alrededor de 6.1% siendo el Estado el principal agente colaborador en dicho crecimiento (78). El crecimiento económico estuvo sustentado en base a dos condiciones: 1) Por un lado, un acceso relativamente fácil a los créditos externos, los cuales fueron contratados en base a una tasa del "prime rate" (79) de alrededor del 9.1% para 1978 y de una tasa "libor" (80) de 8.8% para el mismo año. 2) Por otra parte, dichos créditos fueron otorgados al país debido al horizonte favorable que presentaba el mercado petrolero mundial; México representaba, a raíz de la escasez del petróleo una fuente alterna que pudiera surtir a los países desarrollados de petróleo sin que éstos

(78) ECONOMETRIC FORCASTING ASSOCIATE.-- Volumen 20. N° 1, Marzo 1988. Sección: Cifras Históricas. Pág. 185 a 200.

(79) "Prime rate".-- Tasa de los préstamos que otorga la Banca Comercial en Estados Unidos de Norte América.

(80) "Libor".-- Tasa de los préstamos que otorga la Banca Comercial Londinense.

tuvieran que depender de los países exportadores de petróleo (de la O.P.E.P.) (81).

Por lo anterior, el país basó el crecimiento de su economía en la exportación del petróleo logrando éste tener una cotización promedio de aproximadamente 24.4 dólares por barril para el período de 1978-1981 y registrando en el año de 1981 su precio máximo de 33.18 dólares (82).

A.1. Deuda Externa:

Debido a los préstamos otorgados fundamentalmente por la Banca Internacional y por el Fondo Monetario Internacional, el país pasó, de tener una deuda externa de 35,094 millones de dólares en 1978, a una deuda de 87,588 millones de dólares para 1982 teniendo, durante este último año, como parte de la deuda mencionada, 9,326 millones de dólares con vencimiento a corto plazo (83).

A.2. Evolución de las Tasas de Interés Internacionales y del Precio Promedio del Barril de Petróleo:

(81) O.P.E.P.- (Organización de Países Exportadores de Petróleo).

(82) ECONOMETRIC FORECASTING ASSOCIATE.- Volumen 20 N° 1, Marzo 1988 Sección: Cifras Históricas.- CIEMEX WHARTON. Página 196.

(83) Idem. Ant. página 185.

Como ya mencionamos, los préstamos fueron contratados con tasas de aproximadamente 9.1% prime rate y de 8.8% libor en 1978. Para 1981 dichas tasas se incrementaron y llegaron a niveles de 18.9% y 16.9% respectivamente, y para 1982 sufrieron un ajuste con niveles del 14.9% y 13.3%.

Debido a estas alzas en las tasas de interés, referidas en el párrafo anterior, los servicios por pago de la deuda se duplicaron mientras que el precio del petróleo sufría una reducción a 28.69 dólares por barril o 13.6%, es decir, 4.49 dólares menos por barril (84).

B. CONDICIONES INTERNAS:

Los resultados no se hicieron esperar, los dos pilares en que descansaba el crecimiento económico se esfumaron en corto tiempo. Debido a las alzas en las tasas de interés internacionales, los inversionistas nacionales comenzaron a invertir en ellas pues resultaban más redituables y a la vez gozaban de una mayor seguridad puesto que la inflación externa era considerablemente más baja; así fue que de repente la gente apostó en contra del peso, y nuestra

(84) ECONOMETRIC FORECASTING ASSOCIATE.-- Op. Cit. páginas 183 a 201.

moneda, ante este estado de cosas, se encontraba sobrevaluada frente al dólar.

Todas estas condiciones motivaron una fuga de capitales en el período 1981-1982 de aproximadamente 21,114 millones de dólares quedando las reservas netas del Banco de México, en 1982, de tan sólo 759 millones de dólares.

Ante tal situación, el sistema financiero quedó de hecho saqueado. Por ende el dólar se volvió en una mercancía codiciada y la que debía de controlarse dado que es la divisa con la que se realizan las principales transacciones internacionales.

Podemos concluir que la Banca jugó un papel importante en el desplazamiento de los capitales hacia el exterior, pero no podemos dejar pasar por alto que las autoridades gubernamentales no desconocían tales movimientos; por ello, se volvió necesario poner un alto a las fugas y a la vez terminar con la pérdida de poder político que el Gobierno tenía frente a los banqueros pues éstos disponían de las divisas a su antojo; por lo que la fórmula que encontró el Gobierno para controlar esta situación, fue la de nacionalizar la banca privada mexicana.

3. CONSIDERANDOS DEL DECRETO DEL 1º DE SEPTIEMBRE DE 1982.

Los motivos que establece el Decreto de Nacionalización de la Banca Privada, quedaron plasmados en los considerandos del mismo:

- a) "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 constituídas 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;..."

Ya hemos dicho en el capítulo segundo de esta Tesis que el servicio que prestaba la Banca era un Servicio al Público y no un Servicio Público; pero, suponiendo que se hubiera tratado de un "Servicio Público", el Decreto no tenía porque haber sido de "nacionalización", sino un decreto por el cual el Gobierno Federal rescatara o revocara la concesión del Servicio Público de la Banca y Crédito, ya sea porque el Estado pudiera hacerse cargo del mismo, o porque los banqueros hubieran tenido malos manejos del servicio, o por ambas cosas.

- b) "...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..."

En estricto sentido, no consideramos que la Banca Privada fuera un monopolio, pues la ley presume la existencia de éstos en los siguientes casos: cuando exista acaparamiento o concentración de artículos de consumo necesario; cuando haya acuerdo o combinación de productores industriales, comerciantes o empresarios de servicios que realicen sus funciones sin autorización y regulación del Estado, que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios; y en toda situación comercial, industrial o de prestación de servicios creada deliberadamente, que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios.

- c) "...lo que ha faltado es hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población..."
"...Que la crisis económica por la que actualmente atraviesa México y que, en buena parte se ha agravado por la falta del control directo de todo el sistema crediticio, fuerzan igualmente a la expropiación para el mantenimiento de la paz pública y adoptar medidas necesarias para corregir trastornos interiores, con motivo de la aplicación de una política de crédito que lesiona los intereses de la comunidad..."

De este inciso y del anterior se desprende que casi en su totalidad, los motivos que obligaron a nacionalizar la Banca son de carácter económico. Asimismo, se puede entre ver que en un afán de sancionar o castigar a los banqueros se ordena expropiar los bienes de sus respectivos bancos.

d) "...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 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;...."

De este inciso en su primera parte, nos percatamos de la insistencia de que el servicio prestado por la Banca Privada era un servicio público, siendo en realidad, un servicio al público.

Por otro lado, en la segunda parte del mismo inciso, el Ejecutivo trata de salvaguardar los derechos de los empleados bancarios, de los usuarios y de los acreedores y de las instituciones afectadas.

4. FUNDAMENTOS JURIDICOS DEL DECRETO DEL 1º DE SEPTIEMBRE DE 1982.

El citado decreto se fundamentó en los artículos 1º fracciones I, V, VIII y IX, 2º, 3º, 4º, 8º, 10º y 20º de la Ley de Expropiación de los cuales analizaremos el artículo 1º y sus respectivas fracciones por ser éstas las causas de utilidad pública.

Los demás artículos de esta ley, serán mencionados en el desarrollo de este trabajo así como los demás preceptos jurídicos que fundamentaron dicho decreto.

"Art. 1º.- Se considera de utilidad pública:

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

Como ya hemos dicho con anterioridad, el servicio que prestaba la Banca Privada era un **SERVICIO AL PUBLICO** por lo que no puede ser de utilidad pública la "explotación o conservación" de un servicio público.

Por otro lado, el Ejecutivo Federal hace hincapié en que el servicio que prestaba la Banca Privada era un **SERVICIO PUBLICO**, por lo que en todo caso no cabría "el

establecimiento de un servicio público" ya existente.

Por lo anterior, estimamos que esta fracción no se puede aplicar como fundamento legal del decreto pues creemos que va en contra de lo que establece el artículo 14 Constitucional al violar la garantía de legalidad pues no es "exactamente aplicable".

"...V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizotias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas..."

Al parecer, "la satisfacción de necesidades colectivas", "trastornos interiores" y "calamidades públicas", fueron citadas como fundamento del decreto, pero observamos una cierta apreciación subjetiva del Ejecutivo puesto que no se nos dice cómo debemos interpretar lo que son "trastornos interiores" o "calamidades públicas", ¿querría decir con esto que la Banca pudiera estar quebrada en el momento de la nacionalización?

"...VIII.- 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..."

La fracción anterior puede parecer un tanto inconstitucional violatoria de los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Fundamental ya que muestra cierta vaguedad y puede ser aprovechada indiscriminadamente por parte de las autoridades administrativas en conta del administrado.

Al respecto, citamos las observaciones del Lic. Fernández del Castillo quien advierte que la fracción VIII de la Ley de Expropiación "excluye la característica de la utilidad pública, pues aún en el caso de que el interés de una clase social en un momento y circunstancias dados puede convertirse en interés de la colectividad, es por esta última razón y no por ser una clase social, pero, por lo demás, la finalidad propuesta en esta fracción se obtiene con una prohibición de monopolios o con un límite a la extensión superficial apropiable, o con impuestos proporcionales o estimulando el desarrollo de la competencia, etcétera, sin necesidad de ocurrir a la expropiación" (85).

"...IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad..."

Creemos que esta fracción no cumple con los fines

(85) FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán.- Op. Cit. páginas 84 y 85.

de la expropiación de la Banca ya que las empresas ya existían, es decir, con esta medida no se creó ni se fomentó ninguna empresa, tampoco se puede hablar de una "conservación", pues repetimos, si la Banca se hubiera encontrado en quiebra o a punto de estarlo, no debemos olvidar que no sólo existía la Banca Privada, sino que también estaban la Banca Mixta, y la del Gobierno.

Complementando lo anterior, observamos los señalamientos que hace el Lic. Fernández del Castillo: "No toda empresa actúa en beneficio de la colectividad; la empresa es la organización de los factores de la producción, es decir, es una combinación del trabajo aplicado a la naturaleza y a los capitales; y no hay actividad productiva que no pueda ocasionar la expropiación fundándola en esta fracción, con lo que el requisito de utilidad pública se hace nugatorio;...". Asimismo, hace mención de que las empresas no son expropiables, pues como ya dijimos, la expropiación se hace a bienes determinados y no a empresas en su "universalidad" (86).

Además de los artículos que mencionamos de la Ley de Expropiación, fundaron el Decreto los artículos:

(86) FERNANDEZ DEL CÁSTILLO, Germán.- Op. Cit. página 85.

28º, 31º, 32º, 33º, 34º, 37º y 40º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal los cuales señalan las facultades de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Trabajo y Previsión Social respectivamente, mismos que no encontramos el objeto de haberlos puesto como fundamentos en este Decreto.

Para fundamentar el multicitado Decreto, se citaron también los artículos 1º, y demás relativos de la Ley General de Instituciones de Crédito, a fin de hacer valer la existencia de la supuesta concesión.

Al respecto, podemos decir que este artículo no puede demostrar la existencia de una concesión, pues en todo caso la propia Constitución en su artículo 27 fracción V señalaba: "...los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito...", lo que demostraba que se trataba de una autorización y no de una concesión.

Hasta antes de la creación de un sólo banco emisor de billetes, se concesionaba a diversas Instituciones de Crédito para emitir los suyos propios, de ahí que hayamos

escuchado la frase de "los bancos concesionados y los debidamente autorizados". Además en la parte dispositiva de los dos decretos nunca se mencionó, como ya hemos citado, que esa concesión se rescataría o se revocaría para revertir los bienes al Estado, sino que transmitiría a las Entidades de la Administración Pública Federal que el propio Estado crearía al transformar las Instituciones de Crédito Privadas expropiadas (artículo 6º del Decreto del 1º de septiembre de 1982).

De cualquier manera, la supuesta transferencia de la concesión que tenían los particulares del "servicio público" de la Banca Privada a las entidades de la Administración Pública Federal, es inoperante dado que el Estado no puede auto-concesionarse.

4.1. MODIFICACION AL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.

Hemos mencionado en el capítulo anterior que las nacionalizaciones traen consigo "un fin superior" que se realizan en uso de la soberanía que tiene el Estado y que por tal motivo deben estar expresamente plasmadas en el Texto Constitucional; por tanto es el Poder Legislativo y no el Ejecutivo a quien compete la toma de tal deci

sión.

También hemos mencionado que nuestra Carta Fundamental no reglamenta ni define lo que es "nacionalización", y que si se pretende nacionalizar una actividad económica, tendrá que ser en base a los procedimientos de la expropiación; sin embargo, como también hemos de manifestar en este capítulo creemos que la expropiación sobre empresas, actividades económicas, comercio, etcétera, nos parece inconstitucional y que por ende si el Estado planea hacer uso de las nacionalizaciones deberá hacer lo conducente a fin de que el Legislativo las eleve Constitucionalmente.

Por estas razones y en virtud de que el servicio que prestaba la Banca no estaba concesionado, a fin de darle un marco de legalidad al decreto expropiatorio de los bienes de las Instituciones de Crédito Privadas y la transformación de éstas en Organismos Públicos Descentralizados, se adicionó un párrafo quinto al artículo 28 Constitucional, en los siguientes términos:

"Art. 28º.-

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de

este Artículo la prestación del servicio de la 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 de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares" (87).

Con la premura con la que se hizo la adición, este artículo no fué del todo explícito, por lo que, a fin de complementarlo, un nuevo decreto publicado el 3 de febrero de 1983 lo reformó de nueva cuenta (88).

5. OBJETO DE LA EXPROPIACION.

El artículo 1º del primer decreto señala:

"ARTICULO PRIMERO: Por causas de utilidad pública se expropián a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias

(87) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Noviembre de 1982.

(88) Cabe mencionar que el quinto párrafo del artículo 28 de nuestra Constitución, el cual fue adicionado en noviembre de 1982, quedó igual en la modificación que se hizo en febrero de 1983, es decir, la reforma de 1983 no afectó el párrafo quinto que se adicionó en 1982.

oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles o 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".

En este artículo se observa que no se expropia a la sociedad como tal y que sólo se expropia un sinnúmero de bienes y derechos propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas, por lo que deja a la sociedades anónimas sin activos las cuales, jurídicamente, pueden seguir operando.

No es sino hasta el segundo decreto (6 de septiembre de 1982), donde se vuelven a enumerar los objetos afectados con la expropiación añadiendo ya, las acciones representativas del capital social de las Instituciones de Crédito Privadas que, en todo caso, era lo que debió de haber hecho el Estado desde un principio a fin de ser el propietario de la totalidad de los bienes de dichas empresas. Pero al expropiar las acciones, expropia a la empresa en su conjunto y por ende a la actividad productiva, lo que consideramos, inconstitucional, pues como ya hemos apuntado con anterioridad, se pueden expropiar toda clase de bienes, pero no la actividad económica de las empresas.

Al efecto, Fernández del Castillo advierte: "...De ninguna manera es lícito que el Estado aproveche los recursos naturales que la Constitución le atribuye bajo ese régimen especial, para explotarlos como empresario; es decir, pueden ser empleados por él en sus propias necesidades o en los servicios públicos que le están reservados pero no puede emplear la producción para venderla al público. Ese impedimento lo tiene el Estado, porque el régimen a que están sometidos esos bienes, manifiesta claramente la intención del Constituyente, concretada aún más en el artículo 28 de la Constitución, que prohíbe y sanciona "todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria, comercio o servicios al público", y con ese fin prohíbe los monopolios, los estancos y la extensión de impuestos o prohibiciones a título de protección a la industria...", y continúa diciendo: "...En nuestro régimen constitucional tampoco son expropiables las empresas, por carecer el Estado de capacidad para administrarlas, ...a pesar de lo que dispone en contrario la Ley de Expropiación" (89).

Por otro lado creemos que el artículo 27 Constitucional se refiere a la propiedad inmueble y sólo en casos

(89) FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán.- Op. Cit. páginas 42 y 80.

excepcionales bienes muebles al decir: "art. 27.- La propiedad de la tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública...", es decir, sentimos que el legislador, en este precepto, pretendió evitar el acaparamiento de las tierras y aguas que se había generado desde la Colonización, lo que constituyó uno de los principios revolucionarios, pero no creemos que la intención del Constituyente haya sido con el fin de expropiar los servicios al público, ni las industrias, pues como ya mencionamos en el artículo 28 del mismo texto, los protege. Además con la expropiación se pretende devolver la propiedad al pueblo pues le corresponde originariamente, lo que no se puede realizar respecto de un servicio como es el caso de la Banca.

Por otra parte el artículo 4º del primer decreto expropia los pasivos de las instituciones garantizando el pago de todos y cada uno de los créditos a cargo de éstas.

5.1. Bienes que quedan fuera del Objeto de la Expropiación.

El artículo 5º del primer decreto dispone:

"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 City Bank, N.A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, ni las sucursales de bancos extranjeros de primer orden".

Debemos hacer notar que el Decreto del primero de septiembre de 1982 fué publicado en el Diario Oficial de la Federación bajo el nombre de: "Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada", y es aquí donde nos preguntamos por qué no se nacionalizó el City Bank, N.A., ni las acciones representativas del capital social que correspondiera a los particulares de la Banca Mixta, siendo estos de carácter privado.

En ninguno de los dos decretos se explicó por qué no fueron objeto de expropiación las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, ni las oficinas de representación de entidades financieras en el exterior ni las sucursales de bancos extranjeros de primer orden.

6. SUJETOS AFECTADOS CON LA MEDIDA.

En la última parte del artículo 1º del Decreto del primero de septiembre de 1982, señala que los bienes a expropiarse son propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas, lo que nos hace creer que fueron las propias personas morales (Instituciones de Crédito Privada) las que fueron los sujetos afectados; incluso en la primera parte del artículo 7º se ordena notificar "...a los representantes de las Instituciones de Crédito "citadas" (90) en el mismo...".

No obstante lo anterior, el artículo 2º del primer decreto establece que la indemnización será pagadera una vez que los socios de las instituciones entreguen las acciones y los cupones; lo que nos hace pensar que los afectados fueron los accionistas no obstante que hasta entonces las acciones no habían sido expropiadas.

Por nuestra parte consideramos que las instituciones en sí, es decir, las personas morales fueron los sujetos afectados a quienes se debería indemnizar ya que la expropiación

(90) El artículo séptimo del primer decreto ordena notificar a los representantes de las instituciones 'citadas' en el mismo decreto; acto que se realizó sin haber citado expresamente a las empresas afectadas; error que subsanaron enumerándolas en el artículo primero del segundo decreto.

ción en primer término, fué de una diversidad de bienes y de derechos y después, en el segundo decreto fueron los accionistas; si hubieran expropiado exclusivamente a los accionistas serían entonces éstos quienes resultarían ser los sujetos afectados.

7. ADMINISTRACION DE LA BANCA PRIVADA.

El artículo 3º del primer decreto establece a la letra:

"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 asociación o institución y Organos 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 disfrutan, no sufriendo ninguna lesión con motivo de la expropiación que se decreta".

Este artículo ordena la posesión inmediata de

los bienes, fundamentándose en el artículo 8º de la Ley de Expropiación que establece que en los casos en que la expropiación se fundamente en las fracciones V, VI y X del artículo 1º de esa misma ley, la ocupación podrá ser inmediata sin que el recurso de revocación pueda suspenderla.

En relación al artículo transcrito, el artículo 6º del mismo Decreto establece:

"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 se continuará prestando 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 Programación 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".

Este artículo dispuso la creación de un Comité Técnico Consultivo para que vigilara el servicio público de Banca y Crédito en las mismas condiciones en que se había venido haciendo, sin embargo el artículo 1º del segundo Decreto dispuso que las Instituciones Privadas que fueron expropiadas operaran temporalmente como Instituciones Nacio

nales de Crédito para que posteriormente se transformaran en Organismos Públicos Descentralizados.

En efecto, las antiguas Instituciones de Crédito pasaron a ser **Sociedades Nacionales de Crédito**, y al respecto, Ramón Sánchez Medal opina, entre otras cosas, que no son **sociedades** porque el órgano soberano de ellas es sólo el Secretario de Hacienda, quien nombra a los principales funcionarios y dirige sin control ni supervisión legal alguna el manejo de tales entidades, es decir, no se ajustan a lo que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles; y agrega que tampoco son "nacionales" sino "gubernamentales" por cuanto que operan más bien para beneficio de la Nación o del pueblo en general y afirma que no son **de crédito** ya que su función primordial se destina de manera preferente y en su mayor parte a financiar el gasto público dejando en segundo término la intermediación del crédito entre los ahorradores e inversionistas (91).

7.1. Situación de los Empleados Bancarios.

El artículo 3º del primer decreto dispuso que se salvaguardarían los derechos de los empleados y funciona

(91) SANCHEZ MEDAL, Ramón.- Apéndice sobre la Expropiación Bancaria del --
libro de Germán Fernández del Castillo.- Op. Cit. págs. 219 y 220.

rios intermedios de los Bancos; asimismo, el artículo 3º del segundo decreto expresó que se tomarían las medidas necesarias para que las normas relativas a la regulación de las relaciones laborales sean conforme a las disposiciones del artículo 123 apartado "B" de la Constitución sin menoscabo de los derechos y prestaciones con que contaban anteriormente.

Con el nuevo régimen laboral se permitió a los empleados bancarios formar sus "sindicatos" pero sin derecho a huelga.

En la actualidad, para dirimir las controversias laborales el órgano competente es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; el procedimiento que se ventila es sumario, se inicia con el escrito de demanda con el cual se corre traslado dentro de los tres días siguientes hábiles al demandado quien deberá contestarla dentro de los nueve días siguientes hábiles, acompañando a su contestación las pruebas que obren en sus manos. Acto seguido, dentro de los quince días siguientes, se cita a audiencia en la que se desahogarán las pruebas y se dictará ahí mismo la sentencia respectiva.

8. PAGO DE LA INDEMNIZACION.

El artículo 2º del primer decreto establece:

"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".

Sin embargo, el decreto no especifica la manera en que se pagaría la indemnización, ni cómo, ni cuando, ni a quién, si a los accionistas o a las Instituciones de Crédito afectadas.

No es sino hasta el 30 de junio de 1983, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de su representante el licenciado Jesús Silva Herzog Flores, expide un "Acuerdo que señala Reglas para Fijar la Indemnización por la Nacionalización de la Banca Privada, las características de la Emisión de los Bonos del Gobierno Federal para el pago de la misma y el Procedimiento para efectuarlo" (92).

En ese acuerdo se fijó la Indemnización que se pagó a los tenedores de las acciones que fueron expropiadas por los Decretos del 1º y 6 de septiembre de 1982, en los

(92) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de julio de 1983.

siguientes términos:

a) Se formó un Comité Técnico de Valuación presidido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e integrado por representantes del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y por la Comisión Nacional de Valores, a fin de establecer el monto de la indemnización basándose en las declaraciones fiscales de las instituciones expropiadas y demás documentos de juicio para precisar el capital contable de cada una de ellas y establecer el valor que correspondiera a las acciones ajustado al 31 de agosto de 1982.

b) Se emitieron bonos del Gobierno Federal para el pago de la Indemnización Bancaria, 1982. Este pago lo haría la propia Secretaría de Hacienda pagando los intereses correspondientes del 1º de septiembre de 1982 al 31 de agosto de 1983. Dichos bonos tenían las siguientes características: Nominativos, devengarían intereses, con valor nominal de cien pesos con plazo de amortización de 10 años y un período de gracia de dos años, etc. Además el tratamiento fiscal de esos bonos fue del mismo que el de los depósitos bancarios de dinero a plazo fijo de 90 días, siendo éstos negociables e inscritos en el Registro Nacional de Valores pudiendo cotizarse en la Bolsa Mexicana de Valores.

c) Se creó un fideicomiso en el que el Fideicomitente fue el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y como Fiduciario el Banco de México el cual se encargó de administrar la emisión de bonos y de pagar la indemnización a nombre del Gobierno Federal y de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

9. VIGILANCIA DE LA BANCA EXPROPIADA.

En el artículo 3º y 6º del primer decreto, como ya mencionamos, dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la intervención de otras Secretarías y del Banco de México, formarían un Consejo Técnico Consultivo a fin de vigilar la Banca Expropiada.

El segundo decreto amplía en sus artículos 1º y 2º, las facultades del Consejo Técnico Consultivo al decir que éste auxiliaría a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que las sociedades anónimas expropiadas siguieran funcionando como "Instituciones Nacionales de Crédito" y para que la auxiliara también a la transformación de las mismas en Organismos Públicos Descentralizados.

10. REGIMEN JURIDICO DE LA BANCA NACIONALIZADA.

En los considerandos del primer decreto expropiatorio se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se apoyaría en la legislación bancaria para organizar el funcionamiento de las Instituciones de Crédito nacionalizadas.

A efecto de regular el funcionamiento de la Banca el 31 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito con aplicación supletoria de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, Títulos Primero, Segundo, Capítulos VI y VII, Cuarto y Quinto así como las leyes aplicables a las demás Instituciones Nacionales de Crédito en cuanto no se contrapongan a la Ley Reglamentaria citada.

El fomento al ahorro, encaminar los beneficios de la Banca al público en general, diversificación del crédito y la descentralización geográfica, son algunos de los objetivos que la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito estatuye (93).

(93) Creemos que los objetivos fijados en la Ley Reglamentaria aducida,

Asimismo, las sociedades anónimas afectadas pasaron a formar parte de la Administración Pública Federal como Organismos Públicos Descentralizados, bajo el nombre de: "Sociedades Nacionales de Crédito" con personalidad jurídica y patrimonio propios; lo que también afectó al Banco de México que antes de la nacionalización de la Banca Privada, era una sociedad anónima cuyo capital se constituía por las series "A", representativa del 51% del capital suscrito por el Gobierno Federal; y, "B", suscrito por las Instituciones de Crédito asociadas; y en esta virtud, no podía seguir funcionando como una sociedad anónima con un sólo socio (el Gobierno Federal), por lo que de ser su denominación "Banco de México", S.A., cambió a BANCO DE MEXICO.

no han sido llevados a un feliz término pues la inflación no ha permitido que se fomente el ahorro, y la crisis por la cual atravesamos ha hecho - que el Gobierno tome ciertas medidas restrictivas, como es el caso de una gran restricción del gasto público, por lo que la descentralización geográfica de la Banca se ha visto muy limitada.

Ante esta situación, las Casas de Bolsa comenzaron a ofrecer mejores perspectivas a los ahorradores e inversionistas que la misma Banca quienes prefirieron, hace unos meses, invertir en la Bolsa; en tal virtud, el beneficio a que aluden los objetivos de la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito no han podido ser dirigidos al público en general, sino a los propios saca dólares exbanqueros, dueños varios de ellos, de la mayoría de las casas de bolsa que volvieron a aprovecharse de la situación inflando el año pasado las Casas de Bolsa y dejandola caer a beneficio, claro está, de ellos mismos.

En cuanto a la diversificación del crédito, éste objetivo tampoco ha sido posible encaminarlo a las mayorías, pues no son éstas las que puedan pagar los altísimos intereses que por préstamos ofrece la Banca.

El capital social de las nuevas "Sociedades Nacionales de Crédito" se encuentra representado por certificados (títulos de crédito) divididos en dos series: Serie "A" con el 66% del capital suscrito exclusivamente por el Gobierno Federal; y, serie "B" con el 34% del capital suscrito por el Gobierno Federal, la Administración Pública Federal Paraestatal, Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios, trabajadores de las Sociedades Nacionales de Crédito y el público usuario de los servicios de Banca y Crédito, tanto personas físicas como morales con la sola limitante de que tienen derecho a una participación no mayor al 1% en el capital; si llegara a existir algún excedente, el particular lo perderá y quedará a beneficio de la Nación.

La administración de las sociedades recaerá en un Consejo Directivo y en un Director General nombrado por el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quienes tendrán facultades amplísimas para ejecutar actos de dominio, de administración y de pleitos y cobranzas (94).

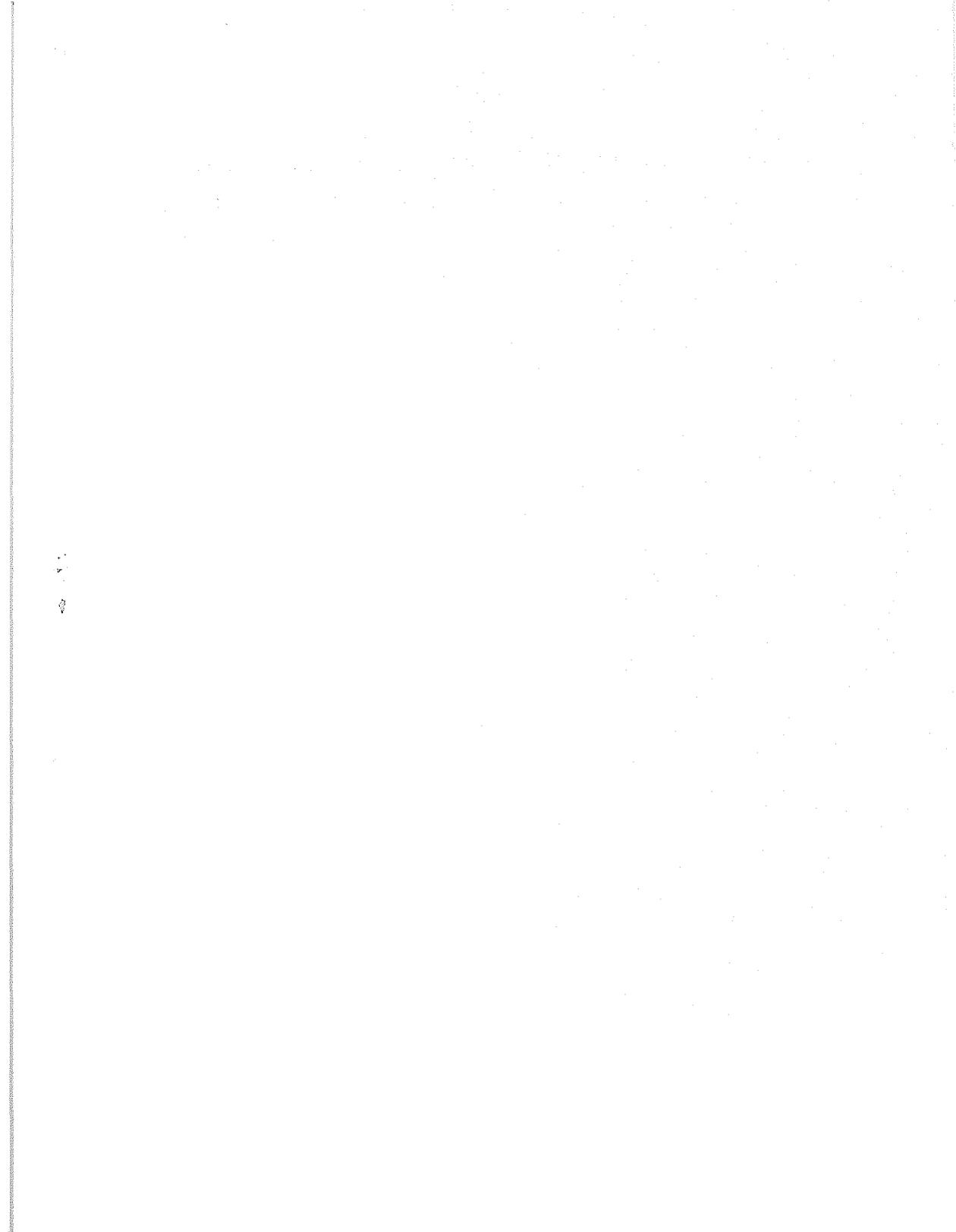
La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros seguirá siendo órgano de vigilancia para velar por los intereses

(94) Artículo 23 de la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito.

de los particulares dirimiendo y conciliando cualquier controversia que entre ambos pudiera suscitarse a través de un procedimiento sumario para arreglar dichas diferencias (95)..

* * * * *

(95) Nuevo método de procedimiento, muy loable por cierto, para la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros a fin de resolver los conflictos entre las Sociedades Nacionales de Crédito y los particulares.



II. LA NACIONALIZACION DE LA BANCA FRANCESA DEL 11 DE FEBRERO DE 1982.

I. Antecedentes de Nacionalizaciones en Francia.

La nacionalización Bancaria Francesa que se llevó a cabo en febrero de 1982, no fue la primera nacionalización que en ese ramo se hiciera, sino más bien, fue la conclusión a las nacionalizaciones que varios años atrás se habían venido realizando parcialmente al Sistema Bancario de aquel país.

"...siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie podrá ser privado de la misma, excepto cuando exista una necesidad pública, legalmente establecida, que claramente lo exija y con la condición de una justa y previa indemnización". Este era el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano del 26 de agosto del año de 1789.

Sin infringir este precepto, Francia comienza a realizar sus nacionalizaciones a partir de la Primera Guerra Mundial, las cuales fueron motivadas por: a) Seguridad Nacional; b) Deficiencias en la prestación de los servi

cios por parte del particular; y, c) Medidas fiscales. Pero no es hasta 1944 cuando se empiezan a efectuar las nacionalizaciones como las conocemos en la actualidad. Algunas de ellas se hicieron durante la Segunda Guerra Mundial y poco después de ésta por el afán de la República Francesa de castigar la conducta anti-nacional de las empresas que ayudaron activamente a los nazis; y con ese espíritu, la Constitución Francesa de 1946 estableció: "Todo bien, toda empresa cuya explotación tiene o adquiere los caracteres de un servicio público nacional o de un monopolio de hecho, debe convertirse en propiedad de la colectividad".

Como antecedentes de la nacionalización bancaria de 1982, tenemos:

a) Minas Hulleras del Norte. - Esta nacionalización fue de carácter provisional y su fundamento legal fue por la Ordenanza del 13 de diciembre de 1944.

b) Renault. - Por Ordenanza del 16 de enero de 1945, teniendo un carácter de confiscación, se realizó esta nacionalización con el fin de sancionar a los propietarios de la Renault por su actitud anti-nacional en la Segunda Guerra Mundial (96).

(96) BURDEAU, Georges.- Op. Cit. página 347.

c) Transportes Aéreos. - Los transportes aéreos se nacionalizaron con efectos retroactivos al primero de septiembre de 1944 por Ordenanza (97) del 9 de febrero de 1945.

d) Gnome y Rhône. - Estas fábricas se nacionalizaron con fundamento en la Ordenanza del 29 de mayo de 1945.

e) Banco de Francia, Banco Nacional para el Comercio y la Industria, Comptoir d'Escompte, Crédito Lyonés y Sociedad General. - Por primera vez, con fundamento en la Ley del 2 de diciembre de 1945, se nacionalizó parcialmente la Banca Francesa. En un principio se nacionalizó solamente el "Banco de Francia", pero al ver la necesidad de establecer un sistema nacional de crédito, optaron por nacionalizar las cuatro empresas bancarias más importantes; los demás bancos no nacionalizados quedaron bajo la vigilancia del Consejo Nacional de Crédito.

Esta nacionalización fue con el objeto de tener una mejor diversificación con el crédito; asimismo, gran parte del capital de los bancos fue destinado al servicio de los planes generales de reconstrucción y expansión. No

(97) Las Ordenanzas fueron realizadas por el Ejecutivo durante 1944 y 1944 en razón de la Segunda Guerra Mundial. Con la Constitución de 1946, - las nacionalizaciones se han hecho por disposiciones legislativas hasta hoy en día.

obstante que el Estado quedó como único accionista, las sociedades bancarias siguieron funcionando como lo habían hecho hasta antes de la nacionalización, es decir, con el mismo Consejo de Administración.

En efecto, las empresas bancarias nacionalizadas continuaron operando como las antiguas sociedades, de ahí el nombre de "Sociedades Nacionales" (98); empero, aún con la vigilancia tan estrecha del Estado, la Banca Nacionalizada se mantuvo dentro del comercio logrando acrecentar sus beneficios.

f) Gas y Electricidad.- Por Ley del 8 de abril de 1946 se nacionalizó el gas y la electricidad, y a fin de complementar la regulación de las nacionalizaciones, se promulgaron varias leyes que servirían para las nacionalizaciones posteriores.

g) Compañías de Seguros.- Aunque con esta nacionalización, se pretendió crear un monopolio estatal, en esos momentos el Estado era el único dueño de esas compañías. Esta nacionalización fue por Ley del 25 de abril de 1946.

(98) DRAGO, Roland.- "Le Regime des Activités Commerciales et Industrielles des Pouvoirs Publics". (Estudios de Derecho Contemporáneo). Nouvelle Serie. Ed. Cujas Paris 1966. Página 453.

h) Combustibles Minerales. - Por Ley del 17 de mayo de 1946, se nacionalizaron las empresas de Combustibles y Minerales y se crearon organismos especiales con personalidad jurídica y patrimonio propios llamados "Establecimientos Públicos Nacionales" a fin de crear un monopolio de Estado (99).

Después de estas nacionalizaciones tan diferentes entre sí (en cuanto a su procedimiento, causas y objetivos), subieron al poder, partidos de derecha que revirtieron algunas de éstas, es decir, "desnacionalizaron" algunas de las empresas que no funcionaron optimamente y las devolvieron a los particulares; hoy por hoy, vuelve a triunfar un partido socialista el cual ha empezado a utilizar de nueva cuenta esta modalidad que el Estado puede implantar a la propiedad.

2. Motivos de la Nacionalización Bancaria de 1982.

La nacionalización Bancaria Francesa de 1982 tuvo motivos eminentemente políticos, pues desde que el Partido Socialista inició su campaña política, dentro de sus programas ya se contemplaban diversas nacionalizaciones, aún más,

(99) KATZAROV, Konstantin.- Op. Cit. páginas 73, 74 y 75.

los franceses realizaron encuestas y el 55% de ellos estuvieron a favor de las nacionalizaciones.

Para esos momentos, los bancos del Gobierno, por cierto los más importantes de Francia, eran 39; mientras que la Banca Privada estaba constituida por 206 empresas.

Durante algunos años antes de las elecciones, la República Francesa se encontraba en situación de crisis económica: desempleo, falta de productividad, pocas fuentes de inversión, en fin, una carencia total de una economía bien planificada debido al control que tenía sobre ésta unas cuantas personas físicas, así como corporaciones transnacionales en cuyas manos se encontraba una gran concentración de capital.

Se argumentó que tales concentraciones de capital afectaban a la colectividad y que por una "necesidad pública" se debían incrementar las empresas estatales por medio de las nacionalizaciones a objeto de evitar el acaparamiento del dinero en unas cuantas manos y destinarlo a una mejor inversión a fin de fomentar el empleo y aumentar la productividad.

3. Fundamentos Jurídicos de la Nacionalización Bancaria.

La Constitución Francesa, en su artículo 34, expresa lo siguiente:

"...La ley es votada por el Parlamento.
La ley fija las reglas referentes a:
...las nacionalizaciones de empresas y
las transferencias de la propiedad del
sector público al sector privado..." -
(100).

Aunado a esto, el artículo 61 de la Ley Fundamental de Francia señala:

"Art.61.- Las leyes orgánicas antes de su promulgación y los reglamentos de las asambleas parlamentarias antes de ser puestos en aplicación deberán ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución.

Con la misma finalidad, las leyes podrán ser remitidas al Consejo Constitucional, antes de su promulgación, por el Presidente de la República, el Primer-Ministro o el Presidente de una u otra Asamblea..."

De lo anterior se desprende que en Francia, para poder llevar a cabo una Nacionalización, tendrá que existir una ley votada por el Parlamento y aprobada por el Consejo Constitucional; esta aprobación es con el fin de no promulgar ni aplicar leyes que sean inconstitucionales. Asimismo, corresponde exclusivamente al Poder Legislativo realizar

(100) Constitución de Francia: Promulgada el 4 de Octubre de 1958. Texto en Francés traducido por la Embajada de Francia al Español.

las nacionalizaciones.

Teniendo el fundamento legal, expreso textualmente en la Constitución Francesa, el Ejecutivo envió al Consejo Constitucional un proyecto para nacionalizar la Banca y otras industrias de gran importancia, el cual fue rechazado por parecerle al Consejo, inconstitucional en varios de los puntos del mismo.

Fue hasta un segundo proyecto de Ley de Nacionalización, cuando el Parlamento, así como el Consejo Constitucional, aprueban las nacionalizaciones de la Banca y de las cinco corporaciones más importantes de la economía de Francia en esos momentos.

La Ley de Nacionalización del 11 de febrero del año de 1982, quedó dividida de la siguiente manera:

a) Título Primero: Se nacionalizan las corporaciones de: electricidad, computadoras, aluminio, cobre y química básica. (Artículos 1º al 11º).

b) Título Segundo: Se nacionaliza la Banca Privada Francesa. (Artículos 12º al 28º).

c) Título Tercero: Se nacionalizan dos compañías financieras. (Artículos 29º al 38º).

d) Título Cuarto: Disposiciones Generales. (Artículos 39º al 53º).

La "necesidad pública" argumentada fue que las nacionalizaciones eran "necesarias para dar a la autoridad pública medios para luchar contra el desempleo" (101).

4. Objeto de la Nacionalización Bancaria.

El artículo 13º de la Ley de Nacionalización expresa:

"ART. 13º.- La nacionalización de los bancos mencionados en el párrafo II del artículo décimo segundo, se instrumentará mediante la transferencia al Estado en plena propiedad de las acciones que representen su capital, a la fecha en que empiecen a producir beneficios las obligaciones previstas en los artículos décimo quinto y décimo sexto. Sin embargo, las personas morales que pertenezcan al sector público, o que estén destinadas a pertenecer al mismo, por efecto de la presente Ley, podrán conservar las acciones que detenten, dentro de los bancos mencionados en los incisos II y III del artículo décimo segundo. Estas acciones no podrán ser cedidas más que a otras personas morales que pertenezcan igualmente al sector público; podrán también ser cambiadas, dentro del año siguiente a la publicación de la presente ley, por las obligaciones, y en las condiciones previstas en los artículos décimo quinto y décimo sexto".

(101) BORDE, Dominique y EGGLESTON, William.- "The French Nationalizations" American Bar Association Journal, Chicago, 1932. Vo. 68. Abril.

Como se puede apreciar, el objeto de la nacionalización Bancaria Francesa fueron las acciones representativas del capital social las cuales pasaron a propiedad del Estado.

Los Bancos Nacionalizados fueron: a) Los que estaban inscritos en la lista del Consejo Nacional de Crédito; b) Los que tenían su domicilio situado en territorio Francés y, c) Los que tuvieran, hasta el 2 de enero de 1982, mil millones de francos o más, bajo la forma de depósitos a la vista, o de inversiones líquidas, o de corto plazo, en francos por el Consejo Nacional de Crédito (artículo 12º).

4.1. Bienes que quedan fuera del objeto de nacionalización.

Quedaron excluidos de la nacionalización, los siguientes Bancos:

a) Los bancos que tengan el estatuto de Sociedades Inmobiliarias para la Industria y el Comercio.

b) Los bancos cuya mayoría de capital social pertenezca directa o indirectamente a personas físicas que no residan en Francia o a personas morales que no tengan su

domicilio social en Francia.

Lo anterior a fin de que la nacionalización de los bancos estuviera conforme a Derecho.

5. Sujetos Afectados con la Medida.

Los sujetos afectados con Nacionalización de la Banca Francesa fueron los accionistas a quienes se les pagó la correspondiente indemnización al cambiar sus acciones por las obligaciones que emitió el Estado.

6. Administración de la Banca Nacionalizada.

El artículo 19º de la Ley de Nacionalización dispone que para los Bancos Oficiales se nombrará un Administrador General mediante decreto del Consejo de Ministros, en tanto no se reúnan los nuevos Consejos de Administración mismos que lo harán sin demora. Este Administrador General gozará de los poderes más amplios para representar a la sociedad, y hasta que sea nombrado; el antiguo Consejo de Administración permanecerá funcionando.

Los organismos que representen a los trabajadores bancarios permanecerán en sus funciones y ejercerán a plenitud sus derechos hasta su renovación. De igual manera, los Comisarios seguirán en su función hasta la reunión de la Asamblea General.

Por otra parte, el artículo 20º de la ley en mención señala que para los Bancos no Oficiales, se nombrará un Comisario del Gobierno para cada uno de ellos quien durará en sus funciones hasta el 30 de junio de 1982 y el cual podrá asistir a todas las cesiones del Consejo de Administración, o del Consejo de Vigilancia y del Directorio y a las cesiones de la Asamblea General de Accionistas.

Este comisario gubernamental podrá ejercer el derecho al veto en contra de las decisiones que puedan afectar a la sociedad que representa.

El artículo 21º también ordena que con posterioridad, a la Banca no Oficial le será nombrado un Administrador General para cada una de las empresas afectadas y que la Asamblea General de Accionistas seguirá cesionando a fin de trasladar las acciones al Estado.

Asimismo, el artículo 22º señala que los nuevos

Consejos de Administración deberán entrar en funciones durante un plazo que no exceda de dos años mientras se vigore la Ley sobre la Organización y la Democratización del Sector Público. Los miembros de estos Consejos serán nombrados por decreto y en la forma siguiente: A) Cinco representantes del Estado; B) Cinco representantes de los empleados del Banco y sus filiales francesas designados según las modalidades previstas en el artículo 23º que dispone que los representantes de los empleados serán escogidos de entre los candidatos que propongan las mismas organizaciones sindicales que tengan más representatividad dentro del plano nacional. Los representantes de los empleados tendrán los mismos derechos que los demás miembros del Consejo de Administración. Asimismo, los representantes de los empleados deberán prestar sus servicios dentro del mismo banco en el cual se esté formando el Consejo de Administración; y C) Cinco personas escogidas, en razón de su competencia, en las actividades públicas y privadas relacionadas con el sector bancario o en su calidad de representantes de los depositantes o de los que se les hayan otorgado créditos.

El presidente del Consejo de Administración será nombrado de entre los miembros del Consejo de Administración por decreto del Consejo de Ministros y claro está, con

su propio consentimiento; este nombramiento le atribuye la facultad de elegir y nombrar a los demás empleados de la Dirección y darle a él el carácter de Director General.

6.1. Situación de los Empleados Bancarios.

En esta Ley no se dan pautas de cómo quedan los empleados bancarios; sólo el artículo 51º expresa que una vez que se haya consultado a las organizaciones sindicales más representativas, se dictará una ley relativa a la Organización y a la Democratización del Sector Público y se determinarán las nuevas responsabilidades y prestaciones de los trabajadores.

7. Pago de la Indemnización.

La Ley de la Nacionalización Bancaria Francesa establece que como esta nacionalización tuvo como objeto la transferencia de las acciones representativas del capital social al Estado, es decir, a la Administración Pública Centralizada de Francia, dichas acciones serían canjeables por obligaciones emitidas por el Estado como pago de la

indemnización; estas obligaciones serán:

a) Emitidas por la Caja Nacional de la Banca que por esta misma ley se crea (art. 26º).

b) Pagaderas en un plazo de tres meses a partir de la publicación de la ley, a cambio de las acciones.

c) Los servicios de intereses, amortizaciones, gastos y accesorios serán garantizados por el Estado.

d) Los beneficios de las obligaciones se producirán a partir del 1º de enero de 1982 con interés semestral y por primera ocasión, a partir del 1º de julio de 1982.

e) El interés será igual a la tasa de rendimiento de los empréstitos del Estado, cuyo capital e intereses no están indexados, emitidos a tasa fija y con vencimiento final superior a 7 años; verificado en el mercado secundario de París por la Caja de Depósitos y Consignaciones durante las primeras 25 semanas del semestre que precede a su fijación, y por la primera vez, de julio 1º al 22 de diciembre de 1982.

f) Las obligaciones se reembolsarán por vía de sorteo por medio de la Caja Nacional de la Banca a partir del 1º de enero de 1983.

Para las obligaciones derivadas de las acciones de la Banca no Oficial, el artículo 16º de la multicitada

ley, expresa:

a) Las obligaciones emitidas por la Caja Nacional de la Banca serán pagadas antes del 1º de octubre de 1982, a los tenedores de las acciones.

b) Las obligaciones producirán intereses a partir del 1º de julio de 1982 en períodos semestrales pagaderos a partir del 1º de enero de 1983.

c) Los intereses serán iguales a la tasa de rendimiento de los empréstitos del Estado, cuyo capital e intereses no están indexados, emitidos a tasa fija, con vencimientos posteriores a 7 años. La Caja de Consignaciones y Depósitos verificará las tasas de interés en el mercado secundario de París.

d) La Caja Nacional de la Banca reembolsará las obligaciones por vía de sorteo a partir del 1º de enero de 1983.

El artículo 41º señala, que para todas las empresas el valor de las obligaciones será de 5 mil francos cada una y que en caso de que exista alguna diferencia entre el valor nominal de las obligaciones con las de las acciones transferidas, ésta será cubierta en un plazo de tres meses siguientes a la presentación de las mismas.

El plazo para la presentación de las acciones

de los Bancos Oficiales, será de un año contado a partir de la publicación de esta ley; y para las acciones de la Banca no Oficial vencerá el 30 de junio de 1983; si las acciones no son cambiadas por las obligaciones correspondientes, las obligaciones serán depositadas en la Caja de Depósitos y Consignaciones (las obligaciones consignadas no tendrán derecho de participar en los sorteos).

El artículo 50º dispone que las obligaciones se subrogan también en los derechos y obligaciones patrimoniales que otorgaban las acciones a sus tenedores.

8. Vigilancia de la Banca Nacionalizada.

Por el artículo 53º de esta ley, es creado un Alto Consejo del Sector Público quien, en adelante, será el encargado de evaluar al Sector Público; su gestión y sus actividades. El Consejo quedará integrado por las siguientes personas:

- a) 6 diputados y cuatro senadores;
- b) 5 miembros designados por el Gobierno;
- c) 5 representantes sindicales de las Organizaciones más representativas;

d) 5 personas que por su labor destaquen en las actividades industriales, bancarias y financieras; siempre y cuando su nombramiento sea admitido por los otros miembros del Alto Consejo.

Como se observa, el sistema en Francia es altamente democrático pues el Alto Consejo del Sector Público está organizado con representantes del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo, de los representantes de los empleados y de aquellos industriales, banqueros o financieros destacados que por sus actividades hayan intervenido en la dirección y control de las empresas afectadas.

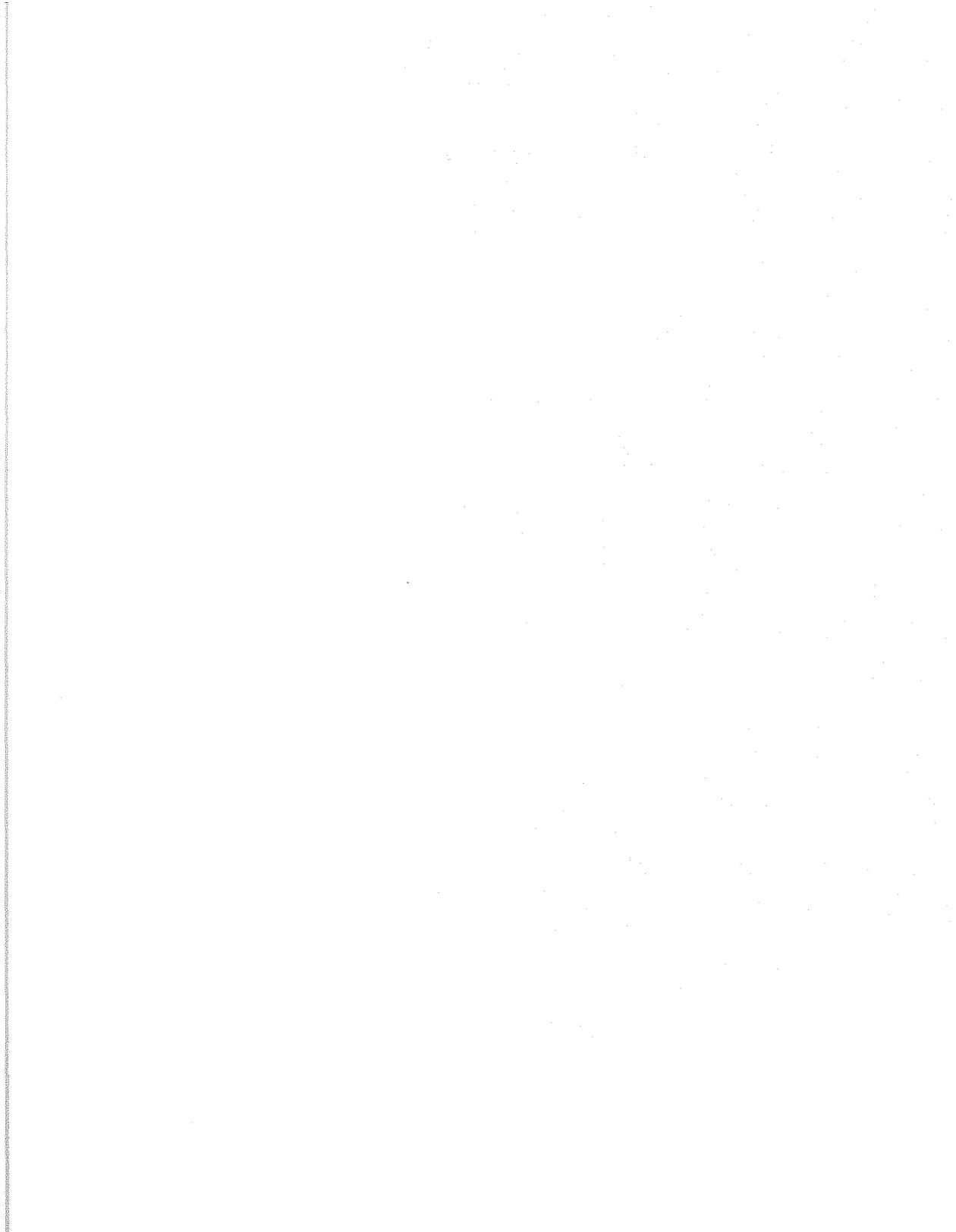
Por otro lado, este Alto Consejo, dentro de sus actividades, deberá presentar en un plazo de dos años un informe del funcionamiento de las empresas nacionalizadas, así como proposiciones para mejorarlas.

9. Régimen Jurídico al que se Sujetan los Bancos Nacionalizados.

El artículo 14º de esta ley, dispone que la Legislación Comercial y las demás disposiciones de las sociedades anónimas podrán ser aplicadas a los Bancos siempre y cuando

no se contrapongan con esta ley.

* * * * *



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

En virtud de que el desarrollo de este trabajo lleva consigo dos enfoques, nos permitimos dividir nuestras conclusiones de la siguiente manera:

I. Conclusiones derivadas de la comparación de las Nacionalizaciones Bancarias Francesa y Mexicana de 1982; y,

II. Conclusiones relativas al análisis de la Nacionalización Bancaria Mexicana.

En las primeras, señalaremos las comparaciones de una y otra nacionalizaciones y en las segundas indicaremos las deficiencias tanto del procedimiento de nacionalización de la Banca Mexicana, como del Sistema Jurídico de nuestro país, así como algunas proposiciones para sus posibles soluciones.

c o n c l u s i o n e s

(I)

COMPARACION DE LAS NACIONALIZACIONES BANCARIAS
MEXICANA Y FRANCESA DE 1982

1. ANTECEDENTES.

A) México

México había tenido la experiencia de tres expropiaciones anteriores al Decreto por el que se Nacionalizó la Banca, las cuales tuvieron efectos y características muy similares a lo que hoy entendemos como "nacionalización", por lo siguiente:

a) Las causas de utilidad pública contemplan lo que algunos autores dirían "un fin superior" al de una

.....

expropiación, aunque en nuestra legislación no se distingan los grados de "un fin superior" para la nacionalización y una simple necesidad pública para el caso de la expropiación.

b) Los sujetos afectados en las tres expropiaciones fueron, en todos los casos, las empresas.

c) Los servicios que esas empresas realizaban siguieron funcionando pero como monopolios del Estado.

d) La indemnización fue pagada con posterioridad a la ocupación y no fue cubierta completamente.

e) La ocupación fue inmediata y ningún recurso pudo suspenderla.

B) Francia

En Francia ya se contaba con una experiencia de nueve nacionalizaciones. Las que se hicieron antes de 1944 fueron con el fin de salvaguardar a las empresas de la quiebra (con excepción de la Renault) y fueron de carácter temporal, es decir, no fueron definitivas. Las posteriores a 1944 fueron con el propósito de que el Estado realizara, por él mismo, las actividades o servicios que los empresarios particulares no habían podido ejecutar de manera adecuada; con esto el Estado se veía fortalecido políticamente y dado que el Gobierno Francés respetó y conservó los

sistemas corporativos de las empresas afectadas sin querer fungir como empresario, permitió obtener ganancias y utilidades beneficiando a la economía del país.

2. MOTIVOS DE LAS NACIONALIZACIONES.

A) México

Si bien la Nacionalización de la Banca fortaleció políticamente al Estado, creemos que las causas que la motivaron fueron eminentemente económicas.

No obstante que los programas del partido en el poder, nunca han contemplado a las nacionalizaciones como postulados políticos, éstas se han realizado como último recurso ante una fuerte crisis económica que se avecina y como un medio para evitarla.

De cualquier manera, nunca se ha hecho ningún tipo de encuesta popular ni tampoco ha habido sufragio a favor de estas medidas por lo que han causado desconcierto a los habitantes del país.

B) Francia

Los motivos que hubieron en Francia para nacionalizar la Banca, fueron político-económicos. Los postulados políticos del partido socialista ya contemplaban desde su campaña a las nacionalizaciones como medio para la solución de los problemas económicos existentes en ese momento, y al votar en favor de ese partido, indirectamente apoyaron las posibles nacionalizaciones futuras.

La nacionalización de la Banca Privada Francesa de 1982, no fue de ningún modo realizada de manera sorpresiva, sino que el pueblo francés tenía conocimiento de ello y por supuesto su consentimiento.

3. FUNDAMENTO JURIDICO DE LAS NACIONALIZACIONES.

A) México

La figura jurídica de la Nacionalización no está reglamentada en nuestra Constitución, por tanto toda nacionalización que se pretenda realizar es inconstitucional. Por ello el Ejecutivo expidió dos Decretos de Nacionalización por los cuales, en el primero de ellos ordena la expropiación de la totalidad de los bienes y derechos propiedad de las Instituciones de Crédito y en el segundo, ordena la expropiación de las acciones representativas del capital.

social de las empresas afectadas. Si bien se pueden expropiar toda clase de bienes, consideramos que no se pueden expropiar las acciones representativas del capital social pues con esto se expropia la actividad económica o el servicio al público prestado por las empresas lo que consideramos es inconstitucional, pues de ser una expropiación pasaría a ser una verdadera nacionalización misma que no se encuentra prevista en nuestra Constitución.

Como resultado de lo antes mencionado, por iniciativa del Ejecutivo se tuvo que reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de darle un marco de legalidad a los Decretos del 1º y 6 de septiembre de 1982 y que éstos a su vez estuvieran congruentes con nuestra Carta Fundamental.

B) Francia

La Constitución Francesa contempla expresamente la figura jurídica de la nacionalización en su artículo 34 en el que también dispone que las nacionalizaciones se pueden llevar a cabo por medio de una ley votada por el Parlamento y posteriormente aprobada por el Consejo Constitucional de aquel país.

Dentro de los requisitos que marca la ley en

Francia, para llevar a cabo las nacionalizaciones se encuentran: a) La existencia de una utilidad pública; y, b) El pago de una justa indemnización.

En esta virtud, consideramos que las nacionalizaciones en Francia se ajustan a Derecho.

4. OBJETO DE LA NACIONALIZACION.

A) México

En el primer decreto expropiatorio, los bienes afectados fueron la totalidad de muebles e inmuebles así como los derechos que las Instituciones de Crédito pudieran tener en otras empresas.

El segundo decreto expropia las acciones representativas del capital social a los tenedores de las mismas. Este segundo decreto fue expedido para subsanar los errores del primero entre los cuales, en lo referente al artículo de la indemnización, señala que ésta será pagada previa la entrega de las acciones y cupones por parte de los propietarios, es decir, que el primer decreto da por hecho la expropiación de las acciones representativas del capital social, situación que en ningún momento fue mencionada

expresamente y que fue subsanada con posterioridad, por lo que consideramos que los objetos afectados fueron los bienes señalados en el primer decreto de fecha 19 de septiembre de 1982.

No obstante lo anterior, la indemnización fue pagada a los propietarios de las acciones representativas del capital social lo que supone que éstas fueron los objetos de la expropiación. Sin embargo, esto también condujo a la desaparición de las sociedades anónimas y a la transferencia de las acciones al Estado, lo que creó otra situación al margen de la ley, puesto que, para que una sociedad anónima se pueda disolver y liquidar tendrá que ser por acuerdo de sus socios en una Asamblea Extraordinaria de Accionistas (artículo 229 fracciones III y IV de la Ley General de Sociedades Mercantiles).

B) Francia

La nacionalización de los Bancos en Francia se instrumentó mediante la transferencia al Estado en plena propiedad de las acciones que representaban el capital de las empresas afectadas. Esas acciones fueron cambiadas por obligaciones mismas que debían ser entregadas por los accionistas para que recibieran el pago de la indemnización.

correspondiente.

5. SUJETOS AFECTADOS CON LA MEDIDA.

A) México

Si se considera que los bienes expropiados fueron todos los señalados en el primer decreto así como los derechos que el mismo dispone como "propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas", los sujetos afectados con la medida desde luego serían las sociedades anónimas. Pero si se considera que los objetos de la expropiación fueron las acciones representativas del capital social, los sujetos afectados serían los propietarios de las acciones. Nunca podrán ser los dos. Sin embargo la indemnización fue pagada a los accionistas y no a las personas morales aún cuando en el primer decreto se menciona que los bienes son propiedad de éstas últimas.

B) Francia

Sin lugar a dudas, en la Nacionalización de la Banca Francesa, los sujetos afectados fueron directamente los accionistas. A ellos se les entregaron las obligaciones

emitidas por el Estado a cambio de las acciones, como procedimiento para el pago de la indemnización.

6. ADMINISTRACION DE LA BANCA NACIONALIZADA.

A) México

En el primer decreto se estableció que la autoridad administrativa tomaría posesión de la Banca expropiada y que varias de las Secretarías de Estado y del Banco de México ocuparían los órganos de administración y de dirección de las empresas afectadas. Asimismo ordena la transferencia de dichas instituciones a la Administración Pública Centralizada, como otros organismos más, que la conformaran. Además se dispuso que para no afectar a los usuarios del Servicio de Banca y Crédito, los Bancos seguirían funcionando con las mismas estructuras administrativas.

Sólo debemos mencionar que para que se puedan llevar a cabo transformaciones en las sociedades tendrá que ser como lo dispone la Ley General de Sociedades Mercantiles y no por decreto.

B) Francia

En Francia, tanto a los Bancos Oficiales como

a los no oficiales, se les nombró un Administrador General con carácter de temporal hasta que se conformara el nuevo Consejo de Administración; pero este nombramiento no fue hecho de la noche a la mañana, así que se les permitió a los Bancos seguir funcionando como hasta antes de la nacionalización, en tanto no se nombrara al Administrador General.

6.1 SITUACION DE LOS EMPLEADOS BANCARIOS.

A) México

El primer decreto establece que tanto los empleados como los funcionarios intermedios tendrían los mismos derechos que habían adquirido con anterioridad, y a los primeros se les dió el derecho de tener sindicatos que los representaran. Asimismo, el segundo decreto señala que a partir de la expropiación las relaciones laborales serían reguladas conforme a lo dispuesto por el artículo 123 en su apartado "B" Constitucional.

B) Francia

El artículo 51º de la Ley de Nacionalización

establece que una nueva Ley Sobre Organización y Democratización del Sector Público determinaría las nuevas responsabilidades de los trabajadores al servicio de la Banca.

7. PAGO DE LA INDEMNIZACION.

A) México

No obstante que el artículo 20 de la Ley de Expropiación establece que la indemnización debe pagarse en la forma y plazo que la autoridad expropiante señale, el primer decreto expropiatorio sólo se limita a señalar que la indemnización se pagará previa la entrega de las acciones y cupones representativas del capital social de las empresas y que ésta no excedera del tiempo que dispone la ley, es decir, de 10 años.

No es sino hasta el mes de julio de 1983, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expide un decreto de la forma y pago de la indemnización.

B) Francia

En Francia por el contrario, la Ley de Nacionalización especifica el procedimiento a seguir para el pago

de la indemnización además de especificar el valor nominal de las obligaciones y las características de las mismas.

8. VIGILANCIA DE LA BANCA NACIONALIZADA.

A) México

El artículo 6º del primer decreto dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio de un Comité Técnico Consultivo integrado por varios representantes de algunas Secretarías de Estado y por el Banco de México, serían los encargados de vigilar la Banca Nacionalizada. Este decreto no especificó las funciones de dicho Comité ni la duración del mismo.

B) Francia

Por la Ley de Nacionalización referida, se crea un Alto Consejo del Sector Público a fin de vigilar a las empresas nacionalizadas, el cual estará conformado por representantes del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, empleados bancarios y por personas destacadas dentro de las actividades bancarias, industriales y financieras. Asimismo, este Alto Consejo deberá presentar un informe bimestral evaluando a las empresas nacionalizadas así como

las sugerencias para un mejor funcionamiento de las mismas.

A diferencia de México, en el que el Consejo Técnico Consultivo está integrado por representantes del Poder Ejecutivo, Francia parte desde un nivel más democrático al integrar su órgano de vigilancia por personas del pueblo y les da cabida a la representación sindical de los empleados bancarios.

9. REGIMEN JURIDICO DE LA BANCA NACIONALIZADA.

A) México

En México, en ambos decretos los considerandos son omisos pues sólo establecen que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con apoyo en la Legislación Bancaria, realizará lo conducente a fin de que las Instituciones de Crédito expropiadas, sigan funcionando como hasta antes de la toma de la medida con objeto de no crear ningún perjuicio a los empleados, usuarios y acreedores de los bancos.

No es sino hasta el día 2 de enero de 1983, cuando entra en vigor la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito con aplicación supletoria de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, Titu

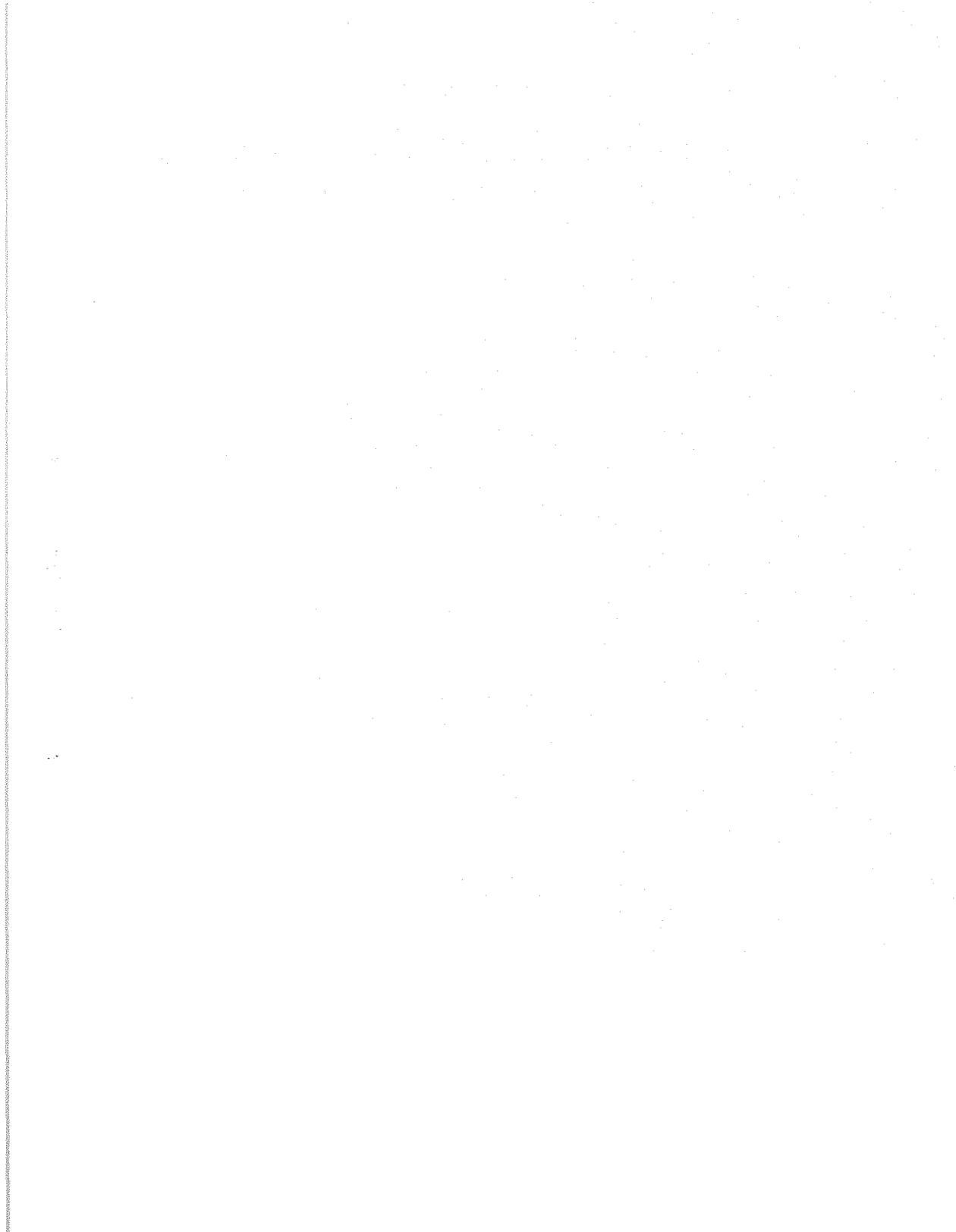
los Primero, Segundo (Capítulos VI y VII), Cuarto y Quinto, y demás leyes aplicables en cuanto no se contrapongan a ella.

B) Francia

El artículo 14º de la Ley de Nacionalización dispone que la Legislación Comercial incluidas las disposiciones relativas a las sociedades anónimas, serán aplicables a los Bancos Nacionalizados en la medida que esa ley sea compatible con las disposiciones de la presente ley.

Así podemos observar que tanto el Derecho Público, como el Privado (por el caso de las sociedades anónimas), se encuentran presentes en la Reglamentación Bancaria Francesa, lo cual significa que el Estado nunca pretendió fungir como empresario a pesar de la nacionalización, es decir, no era su objetivo, y por tanto dejó lo más posible, el sistema corporativo de las empresas en beneficio de la economía nacional.

* * * * *



c o n c l u s i o n e s

(II)

ANALISIS DE LA NACIONALIZACION BANCARIA
MEXICANA

1. El comercio es una actividad que ha existido desde tiempos inmemoriales practicado principalmente por particulares y que a medida que se fue desarrollando se vió en la necesidad de contar con instrumentos de cambio de fácil manejo y circulación con leyes uniformes de aceptación general que rigieran de manera permanente dando lugar no sólo al Sistema Monetario, sino al Crediticio, en que los pagarés, las letras de cambio y los seguros sobre empresas, así como las operaciones a plazos y los préstamos con interés, constituyeron los orígenes de la Banca, que con el paso del tiempo perfeccionó su funcionamiento hasta llegar al depurado Sistema Bancario que conocemos actualmente.

2. Dada la importancia de sus operaciones y a su potencialidad económica, desde sus inicios, la Banca ha sido vigilada muy estrechamente por el Estado. En efecto, desde que este servicio fue traído a México por los españoles, y para que su funcionamiento fuera posible, se requería autorización por parte de la Corona. Asimismo, al pasar al México Independiente, dicha autorización era otorgada por el nuevo Gobierno implantado.

3. Los términos: concesión y autorización, han sido utilizados por diversos autores, erróneamente, como sinónimos. Esta confusión se debe, probablemente, a que hasta antes de la creación del Banco de México, como único Banco de emisión, se concesionaban a diversas Instituciones de Crédito para emitir sus propios billetes, además de la autorización que se les otorgaba para el ejercicio de las actividades bancarias; de ahí que hayamos escuchado la frase de: "Los Bancos concesionados y los debidamente autorizados...".

4. Para que una actividad sea considerada como exclusiva del Estado, debe existir disposición expresa a nivel constitucional que así lo asiente. Nuestro Máximo Ordenamiento, antes de la reforma que se hiciera al artículo 28 Constitucional, en noviembre de 1982, no disponía que

la actividad Bancaria fuera propia del Estado, e incluso, la fracción V del artículo 27 Constitucional señala: "los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito...", por tanto, sólo las actividades que la Constitución exprese como propias del Estado, serán factibles de ser concesionadas a los particulares, es decir, los servicios públicos se concesionan; los servicios al público se autorizan.

5. Hasta el 31 de agosto de 1982, el servicio que prestaba la Banca era un SERVICIO AL PUBLICO AUTORIZADO por el Gobierno Federal, sujeto a un régimen estricto de control de vigilancia a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

6. Si la actividad bancaria hubiera sido concesionada, como lo dice el primer Decreto Expropiatorio, ni la "nacionalización" ni la expropiación hubieran sido necesarias, pues no pueden nacionalizarse ni expropiarse actividades o bienes del mismo Estado, es como decir: "los bienes propiedad del Estado pasan a ser propiedad del Estado", en todo caso cabría la revocación de la concesión por medio de la cual se revertirían los bienes de las Instituciones de Crédito afectadas a favor del Estado, o bien, en última

instancia, cabría el rescate de la concesión a fin de que el Estado continuara prestando el Servicio de Banca y Crédito.

7. La transferencia de la concesión de particulares a la Administración Pública Centralizada es inoperante pues el Estado no se puede auto-concesionar, por lo tanto, creemos que en lugar de "transferirlas", se debieron crear organismos nuevos e incorporarlos a dicha Administración.

8. La nacionalización como figura jurídica en otros países, es relativamente reciente y no se encuentra plasmada en nuestra Constitución. La nacionalización es la transformación de una actividad económica privada en actividad social o colectiva; por ello, si el Estado planea hacer uso de las nacionalizaciones, tendrá que hacer lo conducente a fin de que el Legislativo las eleve constitucionalmente. Por esta razón, a fin de darle un marco de legalidad a los Decretos del 1º y 6 de septiembre de 1982, se adicionó a posteriori un quinto párrafo al artículo 28 Constitucional, en el que se expresa que el Servicio Público de Banca y Crédito será propio del Estado y no concesionable a particulares.

9. La "Nacionalización" de la Banca Mexicana se

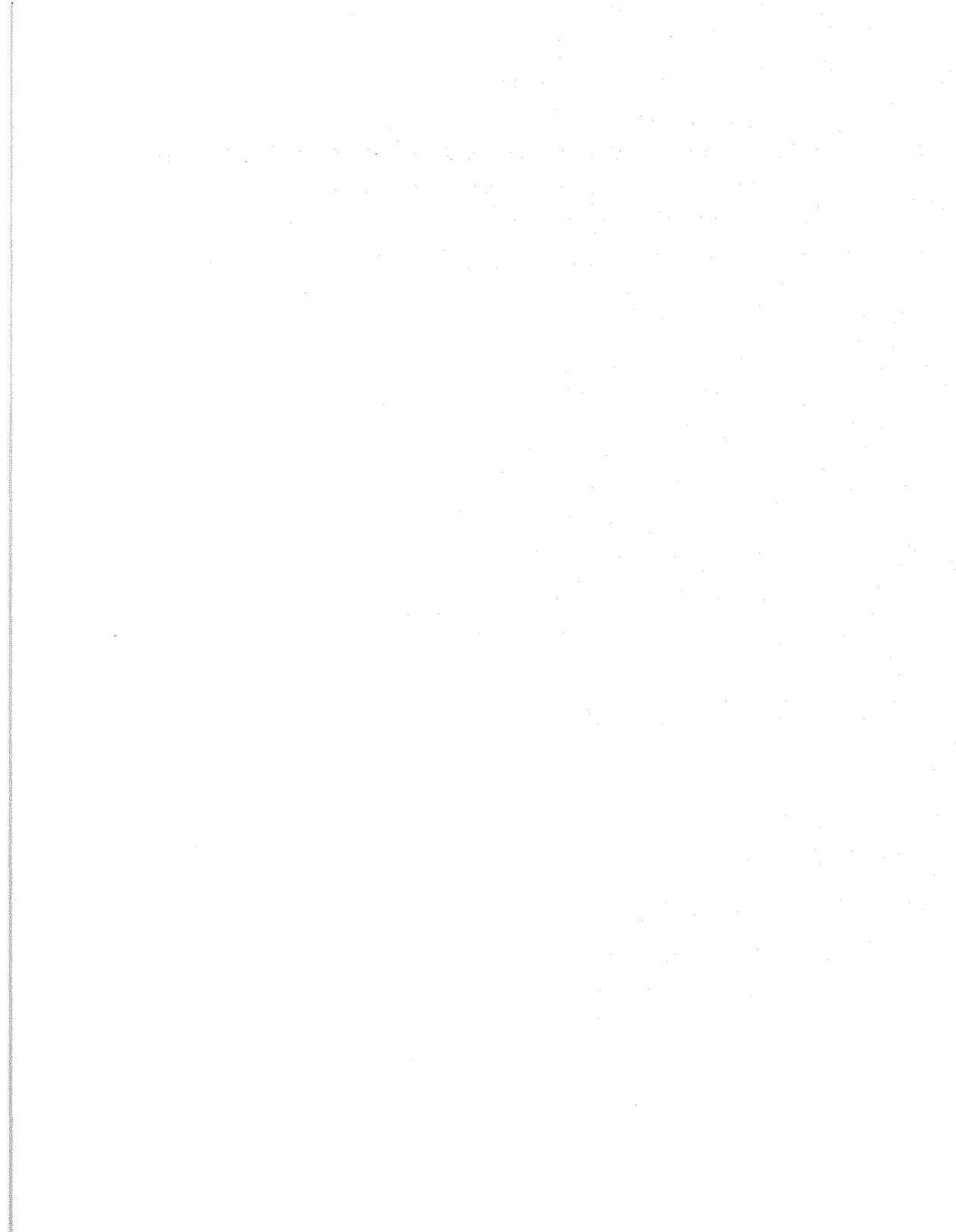
realizó vía expropiación mediante los preceptos establecidos en la Ley de Expropiación que a nuestro juicio deberá ser reformada pues muestra cierta vaguedad en algunas de las fracciones de su artículo 1º puesto que en ellas se pretende enumerar las causas de utilidad pública bajo vocablos tales como: abastecer, conservar, mejorar, establecer, fomentar, etc., como acciones enfocadas a satisfacer ciertas necesidades públicas que no requieren necesariamente de la expropiación para ser satisfechas. Por tanto, consideramos que varias de esas fracciones no resultan lo debidamente claras y pueden ser utilizadas indiscriminadamente por la autoridad administrativa en perjuicio del particular ante la apreciación subjetiva del Ejecutivo al estimar procedente la expropiación por alguna de las causas de utilidad pública enumeradas en dicho precepto.

Concretamente, la fracción IX del artículo 1º de la citada ley, expresa que es causa de utilidad pública "la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad" lo que consideramos no se aplica a la situación de la Banca Privada pues también existía la Banca Mixta y la Banca del Gobierno; y por lo que se refiere al "beneficio de la colectividad" creemos que no toda empresa actúa en beneficio de la colectividad y que por tanto no hay empresa privada que escape de ser expro

piada fundamentándose en esta fracción.

10. Una de las diferencias entre expropiación y nacionalización es que en aquella, se toman toda clase de bienes y en ésta, se toma a la actividad económica de una o varias empresas. Es por esta razón, que consideramos que en nuestro país no es posible la expropiación de empresas en su universalidad e incluso en el artículo 28 Constitucional, hasta antes de su reforma, prohibía "todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria, comercio o servicios al público". Asimismo, consideramos que el artículo 27 Constitucional se refiere a la propiedad inmueble y sólo en casos excepcionales a los bienes muebles al decir: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual há tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública...". En este precepto, creemos que el Legislador pretendió evitar el acaparamiento de las tierras y aguas que se había generado desde la Colonización y que precisamente constituyó uno de los principios revolucionarios, pero no creemos que la intención del legislador haya sido con el objeto de expropiar los servicios al públi

co, ni las industrias, pues como ya mencionamos, los protegía en el artículo 28 del mismo texto. Además, con la expropiación se pretende devolver la propiedad al pueblo porque le corresponde originariamente, lo que no se puede realizar respecto de un servicio como es el caso de la Banca.



APENDICE



APENDICE

LEY DE EXPROPIACION DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936 (*)

Artículo 1º. Se consideran causas de utilidad pública:

I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje y de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideren como características notables de nuestra cultura nacional.

V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesarios; y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

(*) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936.

VIII. 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;

IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los -- elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de -- sus fuentes propias de vida;

XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.

Artículo 2º. En los casos comprendidos en la enumeración del -- artículo primero, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado -- o en interés de la colectividad.

Artículo 3º. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de -- ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva.

Artículo 4º. La declaratoria a que se refiere el artículo anterior se hará mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial -- de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. -- En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el "Diario -- Oficial de la Federación".

Artículo 5º. Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria -- correspondiente.

Artículo 6º. El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o -- Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

Artículo 7º. Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo quinto o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación --

temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

Artículo 8º. En los casos a que se refieren las fracciones V, - VI y X del artículo primero de esta Ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución in mediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la in terposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocu pación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las dispo siciones de limitación de dominio.

Artículo 9º. Si los bienes que han originado una declaratoria- de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, - no fueren destinados al fin que dió causa a la declaratoria respecti va, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá- reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia- del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio.

Artículo 10º. El precio que se fijará como indemnización a la- cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de - ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que - este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente -- aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribucio-- nes con esta base. El exceso de valor o el demerito que haya tenido- la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con - posterioridad a la fecha de la asionación del valor fiscal, será lo- único que deberá quedar sujeto a juicio parcial y a resolución judi- cial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor- no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Artículo 11º. Cuando se convierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación al -- juez que corresponda; quien fijará a las partes el término de tres - días para que designen sus peritos; con apercibimiento de designar-- los el juez en rebeldía; si aquellos no lo hacen. También se les -- prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia; y si no lo nombraren; será designado por el juez.

Artículo 12º. Contra el auto del juez que haga la designación- de peritos; no procederá ningún recurso.

Artículo 13º. En los casos de renuncia, muerte o incapacidad - de alguno de los peritos designados; se hará nueva designación den- tro del término de tres días por quienes corresponda.

Artículo 14º. Los honorarios de cada perito serán pagados por- la parte que deba nombrarlo y los del tercero por ambas.

Artículo 15º. El juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen.

Artículo 16. Si los peritos estuvieron de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez de plano fijará el monto de la indemnización; en caso de inconformidad, llamará al tercero; para que dentro del plazo que le fije, que no excederá de treinta días, rinda su dictamen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de diez días lo que estime procedente.

Artículo 17. Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva; que será firmada por el interesado o en su rebeldía por el juez.

Artículo 18. Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos y a resolución judicial, en los términos de esta ley. Esto mismo se observará en el caso de limitación de dominio.

Artículo 19. El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

Quando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

Estas disposiciones se aplicarán, en lo conducente, a los casos de ocupación temporal; o de limitación al derecho de dominio.

Artículo 20. La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años.

Artículo 21. Esta ley es de carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, así como cuando se trate de imponer limitaciones al dominio; u de carácter local para el Distrito y Territorios Federales.

* * * * *

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO MIGUEL,..... "La Banca Múltiple". Editorial Porrúa, S.A., s/n de Edición. México 1981.
2. ACOSTA ROMERO MIGUEL,..... "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 4ª Edición. México 1981.
3. BANAMEX,..... "Función Económico-Social de la Banca". 1ª Edición. México 1980.
4. BAUCHE GARCADIIEGO MARIO,..... "Operaciones Bancarias". Editorial Porrúa, S.A. s/n de Edición. México 1967.
5. BIELSA RAFAEL,..... "Derecho Administrativo". Roque de Palma Editor. Vol. IV, 5ª Edición. Buenos Aires 1956
6. BURDEAU GEORGES,..... "Les Libertès Publiques". (2e me.) Eitorial: Générale de Droit et de Jurisprudence. París 1961.
7. DRAGO ROLAND,..... "Le Regime des Activités Commerciales et Industrielles des Povoirs Publics". (Estudios de Derecho Contemporáneo Nouvelle Serie. Editorial Cujas. París 1966.
8. DUEÑAS HELIODORO,..... "Los Bancos y la Revolución". Editorial Porrúa, S.A. México 1953.
9. FERNANDEZ DEL CASTILLO GERMAN,..... "La Propiedad y la Expropiación". Editora de Revistas. México 1939. 2ª Edición.

10. FRAGA GABINO,..... "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 22ª Edición. México 1982.
11. GARCIA DE ENTERRIA Y FERNANDEZ,..... "Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa". Tomo II. Madrid 1956.
12. GONZALEZ AGUAYO LEOPOLDO,..... "La Nacionalización de Bienes Extranjeros en América Latina" 1ª Edición. UNAM. Tomo I. México 1969.
13. KATZAROV KONSTANTIN,..... "Teoría de la Nacionalización (El Estado y la Propiedad) U. N.A.M., México 1963.
14. LOBATO PEREZ ERNESTO,..... "El Crédito en México". Ed. - Fondo de Cultura Económico. - México 1945.
15. MANERO ANTONIO,..... "La Revolución Bancaria en México". Impreso en los talleres Gráficos de la Nación. Ed s/n. México 1957.
16. MARIA DIEZ MANUEL,..... "Derecho Administrativo". Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires 1963.
17. NOVOA MONREAL EDUARDO..... "Defensa de las Nacionalizaciones ante Tribunales Extranjeros". U.N.A.M. 1ª Edición.- México 1976.
18. OLIVERA TORO JORGE,..... "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 4ª Edición. México 1968.
19. SANCHEZ MEDAL RAMON,..... "De los Contratos Civiles". - Editorial Porrúa, S.A. México 1980.
20. SERRA ROJAS ANDRES,..... "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. 4ª Edición. México - 1968.

.....

21. SERRA ROJAS ANDRES,..... "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A. México 1975. 8ª. Edición.

REVISTAS

1. CHIOVENDA GUISEPPE,..... "Acerca de la Naturaleza de Expropiación Forzosa". Revisión General de Derecho y Jurisprudencia. Tomo II. México 1931.
2. CIEMEX WHARTON,..... Econometric Forcastin Asocia-
te. Vol: 20, Nº 1. Sección: -
Cifras Históricas. USA 1988.

LEYES Y DECRETOS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917). México, Editorial Porrúa, 1982.v 1983.
2. Constitución de Francia. Texto en Francés con traducción al español por la Embajada Francesa en México.
3. Código Penal para el Distrito Federal. (Diario Oficial de la Federación del 26 de marzo de 1931.)
4. Lev de Expropiación. (Diario Oficial de la Federación del 23 de noviembre de 1936).
5. Decreto por el que se Expropián las Empresas Ferroviarias. (Diario Oficial de la Federación..(Diario Oficial del 24 de junio de 1937).
6. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. (Diario Oficial de la Federación del 29 de Diciembre de 1978).
7. Decretos por los que se nacionaliza la Banca Privada Mexicana. (Diario Oficial de la Federación de los días 1º y 6 de septiembre del año de 1982.

8. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Diario Oficial - de la Federación del 29 de diciembre de 1976).
9. Ley Federal del Trabajo. (Diario Oficial de la Federación del 1º de Abril de 1970.).
10. Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito. (Diario Oficial - de la Federación del 31 de diciembre de 1982).
11. Reformas al artículo 28 Constitucional. (Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982 y del 13 de febrero de 1983).
12. Ley de Nacionalización de la Banca Privada Francesa. (13 de febrero de 1982). Texto en Francés con traducción de la Embajada Francesa.
13. Acuerdo que señala las Reglas para Fijar la Indemnización por la Nacionalización de la Banca Privada. (Diario Oficial de la Federación del 4 de julio de 1983.)

JURISPRUDENCIA

1. JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. TESIS - DEL PLENO.
2. JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. 2ª. SALA.
3. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.

* * * * *