

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL



**LIMITACIONES CONSTITUCIONALES A
LA CAPACIDAD DE LAS INSTITUCIONES
BANCARIAS PARA ADQUIRIR INMUEBLES**

T E S I S

EDUARDO PESQUEIRA OLEA

1960



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

A mis Padres

41861

CAPITULO

1

LA JERARQUIA DE LA CONSTITUCION

CAPITULO I

I.—**LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION.**—Como introducción al tema principal, he querido tratar aunque sea en forma somera, el problema de definir y justificar la idea de la supremacía jerárquica de la Constitución, para que las afirmaciones que se obtengan en este primer capítulo, nos puedan servir de base para posteriores razonamientos a medida que se desarrolla este trabajo.

Haciendo un análisis filosófico-jurídico, Husserl, expone su concepto lógico de fundamentación de la siguiente manera: "Cuando por su misma esencia, una norma, A, sólo puede existir como norma si es parte integrante de un sistema que deriva su validez de otra norma, F, la norma A, necesita fundarse en la norma F. En cuanto no sólo A, sino todas las partes que de modo directo o indirecto dimanen de F, cabe sostener que F, condiciona la unidad del sistema, así como la posibilidad de referir a éste, como partes de un todo, esos preceptos cuya obligatoriedad derivan de la norma base. (1).

Una Constitución, para la Lasalle no es sólo Ley Fundamental proclamada en un país para echar los cimientos de la organización del Derecho Público sino que además es algo que se ajusta a la realidad, a los factores reales y efectivos del poder para ponerlos al servicio de la totalidad del pueblo.

El citado jurista alemán, Fernando Lasalle, en una conferencia pronunciada en el mes de abril de 1862, bajo el tema "¿Qué es una Constitución?", se pregunta en que se diferencia la Constitución de una simple Ley. ¿Qué es lo que tiene de fundamental la Constitución? Afirma que para distinguir una ley fundamental y otra ley cualquiera será necesario:

- 1.—Que la Ley fundamental ahonde más que las leyes corrientes.
- 2.—Que constituya en efecto el fundamento de las otras leyes.
- 3.—Que la Constitución sea fundamental necesariamente. Esto es, o es fundamento en principio de las otras leyes o por el contrario, sencillamente no es, no existe, no tiene validez alguna dentro del orden jurídico establecido. No puede ser de otra manera que fundamental, (2).

Para Kelsen, la separación entre la ciencia de la naturaleza y las ciencias de las normas, y entre la ley natural y la norma, conduce en cada una de las disciplinas al principio de la jerarquía de las leyes y de las normas: Las leyes naturales integran una unidad que parte de las leyes menos generales hasta llegar a la Ley más general, última, fundamental, que es la ley de causalidad. De la misma manera en el orden normativo:

existe una unidad que conduce desde un acto jurídico particular hasta la norma última y fundamental que es la Constitución. En ninguna de las dos unidades jerárquicas se puede ir más allá de la ley o norma fundamentales: en el mundo de la naturaleza nos lleva a la cuestión de Dios y en el de las normas al nacimiento del primer debe ser.

Hans Kelsen apoya el principio de la supremacía de la Constitución aún cuando afirma que un deber ser, ha de encontrar siempre su validez de otra norma. Afirma que una Constitución es válida puesto que va derivando su validez de otra Constitución más antigua hasta llegar a la que históricamente fué la primera, cuya validez es importante demostrar para justificar un orden jurídico establecido. El orden jurídico inicial, el fundamento de la primera constitución da validez sucesiva a las subsecuentes. Así en el caso de México tendríamos que la Constitución de 1917 deriva de la de 1857 y ésta a su vez de la de 1824. ¿Cuál será el fundamento de ésta última?

La respuesta a esta pregunta y la justificación de la Independencia Nacional serán los puntos en que apoye su validez la Constitución de 1824.

Se responde a Kelsen que la Constitución de 1917 no se base en la de 1857 ni ésta en la de 1824 sino que por el contrario se trata de la ruptura de órdenes jurídicos existentes.

A esta objeción responde el jefe de la Escuela Vienesa que cuando una Revolución triunfa y satisface determinados requisitos de poder y dicta una Constitución, tiene que suponerse su validez; esa suposición deriva del triunfo de la Revolución que impone la existencia de un orden jurídico nuevo. Sin embargo, la naturaleza de tal suposición no es la de un supuesto legal sino de un supuesto lógico, esencial y necesario para la vida social. Sólo aceptando este principio lógico de validez de la Constitución positiva, es posible la existencia de un orden jurídico.

Así, hemos de determinar que el bienestar de las sociedades y la seguridad de los individuos reposan sobre ciertos principios en cualquier latitud; la Constitución es la garantía de tales principios. (3).

Como afirma el Lic. Miguel Lanz Duret en su Derecho Constitucional Mexicano, la tendencia y la realización jurídica consignadas en casi todas las Constituciones promulgadas durante el siglo XIX y en el primer cuarto del actual, ha sido suprimir lo arbitrario alejando la inseguridad y previniendo a los pueblos de los gobiernos despóticos. La única forma verdaderamente práctica de instituir ese salvador principio de legalidad es la consagración de la supremacía jerárquica de la Constitución. (4).

Por su parte Carl Schmit, el ilustre constitucionalista alemán distingue entre concepto absoluto, positivo, relativo e ideal de constitución, pero a pesar de sus referencias históricas se trata de conceptos reales:

1.—Constitución desde el punto de vista absoluto es el ser. Se confunde con el término filosófico de esencia.

Ya en un campo político, constitución es la realidad concreta de la unidad política.

3.—Constitución será también el devenir dinámico de las fuerzas que integran el Estado en una forma renovada.

4.—Constitución es el conjunto de normas fundamentales que rigen una unidad política. Este último alcance del término Constitución le da a su vez un doble sentido: a).—El concepto positivo, bajo el cual Constitución es el resultado de un acto de voluntad del Poder Constituyente. b).—Un concepto ideal o sea un cierto tipo de Constitución que sea la adecuada para un país determinado y en una época también determinada. (5).

Así se puede afirmar que la actual Constitución política que nos rige es una Constitución positiva, puesto que es el resultado de un acto de voluntad del Congreso Constituyente reunido en Querétaro en 1916-1917, pero lo importante es una Constitución que reúna los requisitos necesarios que le den el carácter de Constitución ideal, o sea que sus preceptos se adapten a la realidad del país y estén de acuerdo con el momento histórico del pueblo al que ha de regir.

Burdeau, al tratar en su Ciencia Política el problema de la Constitución, la define como la "norma por la cual el soberano legitima el poder adhiriéndose a la idea de derecho que representa y determina en consecuencia las condiciones de su ejercicio". Señala también un doble criterio para entender el concepto Constitución al afirmar que se integra en un doble contenido, uno material y otro formal.

Constitución en sentido material es el conjunto de disposiciones consuetudinarias o escritas que prevén la organización y funcionamiento de los órganos del Estado; y por otra parte serán constitucionalmente formales las reglas emanadas del órgano constituyente según el procedimiento especial requerido para el establecimiento o modificación de la Constitución.

De esta manera Burdeau afirma la supremacía de la Constitución no sólo en cuanto a su contenido sino también como norma positiva. El carácter formal, reafirma y da vigor a la superioridad material o de contenido. Esto es, aún cuando no sea estricta y rígida, existen principios que forman la Constitución de un país y consignándolos formalmente se ratifica y consagra en forma expresa el contenido de tales principios. (6).

El Diputado Isidoro Olvera, al rendir su voto sobre el proyecto de Constitución presentado por la comisión redactora en el Congreso Constituyente de 1856-57, afirma: "Es presumible que ciertos puntos de analogía entre el cuerpo político y el físico organizado, fuesen la causa de que la palabra Constitución, se aplicara a la ley fundamental de los pueblos libres, porque en rigor ésta no es otra cosa que la fórmula bajo la cual se reúnen los elementos sociales". (7).

Ahora bien, para poder determinar el sentido que en nuestra Constitución adopta el principio jerárquico de la supremacía constitucional, apuntaré primero algunos razonamientos teóricos tendientes a demostrar este principio para después anotar cual ha sido la evolución de tal idea hasta la Constitución Norteamericana, fuente directa en ese sentido de nuestra Constitución Política.

Analizando históricamente el desarrollo de la idea de una ley fundamental, base y principio de la totalidad de Instituciones que constituyen un Estado, principalmente a través de su evolución en Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica y su arraigo final en la Constitución Mexi-

cana de 1917, plasmado dicho principio en el Art. 133 de dicho documento, creo que se logrará el objeto deseado.

Representa sin duda alguna Inglaterra, en la evolución de este problema de vital importancia para el derecho constitucional y político, uno de los puntos más importantes.

La Constitución Inglesa se ha desarrollado conforme el pueblo inglés lo ha hecho.

La Constitución de un pueblo debe reflejar la vida de éste. Una Constitución debe crecer y evolucionar con el pueblo a la manera de la piel en el cuerpo del hombre que va creciendo conforme se desarrolla éste.

La evolución del derecho, las sentencias que forman jurisprudencia, los estudios de los principales jurisconsultos y decisiones de la curia del rey, iban formando los principios más altos de la legislación no escrita del imperio inglés, que constituyen el Common Law. Estos principios, están jerárquicamente por encima de cualquier Institución inglesa con exclusión del Parlamento, que en caso de modificar alguno de esos principios, funge como poder constituyente.

Esa es la forma como la tradición política inglesa fué forjándose hasta llegar a formar esas disposiciones legales, de las que para el caso concreto que vamos a tratar, nos interesa principalmente una: la controversia surgida entre el rey Jacobo I y el Justicia Mayor del Reino de Inglaterra, Lord Eduardo Coke.

Este incidente en que aparece la tesis de la existencia de una ley superior, que se debe imponer a las leyes inferiores y superiores al rey mismo, ha de tener una influencia decisiva principalmente en el nacimiento de la teoría constitucional norteamericana y en la afirmación del principio de la supremacía jerárquica de la Constitución y forma, junto con documentos como la Carta Magna de 1215, el Pettition of Rights que establece el principio del juicio por el "due process of law" arrancado al mismo rey Jacobo I así como el Acta del Habeas Corpus y, el Bill of Rights de 1688, cuando reinaba Jacobo II, la médula del llamado Common Law.

El incidente entre el Justicia Mayor del Reino, Lord Eduardo Coke, y el rey, que afirmamos sacó a luz la idea de una ley fundamental sobre las demás leyes, tuvo lugar como consecuencia de que en 1612 Jacobo I convocó a todos los jueces del reino para tener una conferencia con ellos sobre los excesos cometidos por los tribunales de la iglesia anglicana, al juzgar incluso asuntos laicos.

Siendo presidente Common Pleas Lord Eduardo Coke, la iglesia mandó aprehender a un laico, por lo que recibió orden el tribunal eclesiástico de abstenerse de juzgarlo, y de remitir al acusado al Common Pleas negándose el tribunal eclesiástico a remitir al acusado. El rey, se consideró, con fundamento en el origen divino del poder real, autorizado para decidir sobre las facultades de los jueces y resolver todo problema de Justicia. Coke se decidió por defender los principios de legalidad sobre los privilegios reales y como enfrentándose al monarca, manifestó que éste, conforme a la Carta Magna no podía juzgar a los casos civiles ni criminales sino que era necesario la intervención de un tribunal inglés que juzgara de acuerdo

con la ley de la tierra, y no dudando de la capacidad del monarca para resolver los problemas de justicia, continúa afirmando que es preciso conocer las leyes del reino para ser buen juez, y como el rey no las conoce, sólo los jueces ingleses deben decidir estos problemas.

Estas afirmaciones acarrearán una acusación de alta traición por parte del monarca hacia el jurista, que en esa ocasión aprovecha para sostener que exista algo superior al rey, que es la Ley inglesa, la Common Law inglesa, nacida al calor de las traiciones seculares inglesas y perfila desde entonces la supremacía de una ley fundamental base y fundamento de la organización política y jurídica del reino.

En tal ocasión vence el monarca y éste decide el conflicto; sin embargo, de allí parte un principio, la idea expuesta en forma técnica, de una ley fundamento de leyes e instituciones de un Estado.

Así se va conservando en el ánimo inglés la idea de sus derechos y libertades. Sabedor de los beneficios que le confieren los cinco documentos constitucionales, y protegido por la Common Law, el inglés emigra hacia América en busca de trabajo, respeto y libertad religiosa, no descuidando sus bases jurídicas.

La carta-concesión del colono, la otorga la Corona Inglesa confiriéndoles dicho documento derecho a mantener en su colonia, un gobierno autónomo, un pequeño parlamento y los privilegios generales del súbdito inglés, o sea, la aplicación de la Common Law. Transcurre el tiempo y éstas cartas van convirtiéndose en constituciones de cada una de las colonias, puesto que las ideas de libertad de trabajo y religiosa, las han enunciado en tales documentos como base y constancia de la idea para que fueron formadas las colonias. Así, éstas se independizan de Inglaterra y después de luchas y conflictos llegan a resolver su unidad política y a ratificar una Constitución, que, por tratarse de la única para que rigiera todas las colonias y por tratarse de la organización de éstas en un solo Estado, debería de ser jerárquicamente superior puesto que por encima de cada una de las colonias individuales, quedaría la organización de su conjunto.

Sin embargo en un principio, las constituciones locales, no respetan los principios de la Constitución Federal y así, por obra de Jefferson se modifica ésta con reformas llamadas enmiendas que tienen por objeto reafirmar el principio de la supremacía constitucional en los Estados Unidos. Así también a través de una cuidadosa obra de jurisprudencia se ha llegado a consolidar el principio jerárquico de la supremacía de la Constitución haciendo más sólida la base política de los Estados Unidos de Norteamérica.

Kent, en sus comentarios a la Constitución Norteamericana manifiesta que la Constitución es el acto del pueblo que se expresa en sus caracteres originales y define las condiciones permanentes de la alianza social, así que no hay duda sobre el punto de que cada acto legislativo contrario a la verdadera intención y significado de la Constitución es absolutamente nulo. (8).

Por eso es que se afirma que la Constitución es soberana, no porque resida en ella la soberanía nacional sino porque la nota esencial de esta

soberanía es el de autodelimitarse de un Estado mediante la expedición de leyes y la Constitución es la ley de leyes.

Con García Pelayo, sostenemos que en todo estudio sobre la Constitución Norteamericana construido sobre fuentes originales es necesario la referencia a casos judiciales en relación con problemas constitucionales.

El caso *Marbury vs. Madison* se encuentra en el volumen I página 137 de la recopilación Cranch. En dicho caso, el Juez Marshall afirma: "Parece necesario solamente reconocer ciertos principios que se presumen firmes desde hace bastante tiempo. QUE EL PUEBLO TIENE UN DERECHO ORIGINAL DE ESTABLECER PARA SU FUTURO GOBIERNO LO QUE EN SU OPINION LOS DEBA CONDUCIR HACIA SU PROPIA FELICIDAD Y ESAS SON LAS BASES EN LAS QUE TODA LA ORGANIZACION NORTEAMERICANA SE HA APOYADO".

... O bien, la Constitución es una Ley superior inmodificable por medios ordinarios o bien queda al nivel de las demás leyes del Congreso y como tales puede ser alterada según el Legislador Común quiera alterarla o no.

Si el primer extremo de la alternativa es la verdad, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no puede ser válido. Si el segundo extremo de la alternativa es el verdadero entonces las Constituciones escritas son intentos absurdos por parte del pueblo para limitar un poder por su propia naturaleza ilimitable". (9).

W. W. Willoughby, afirma que fué una desgracia que la doctrina apuntada en el caso *Marbury vs. Madison* no estuviera estipulada expresamente en la Constitución de los Estados Unidos y otra desgracia más que haya tenido que ser la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos por boca del Juez Marshall quien en su opinión rendida en este caso haya fijado los alcances de la Constitución. (10).

La tesis de la supremacía de la Constitución fué igualmente sustentada en el caso *McCulloch vs. Maryland* en 1819: "Es claro que la Constitución y las leyes hechas a consecuencia de ella son supremas y dominan la Constitución y las leyes de los respectivos Estados sin poder nunca ser dominada por éstas". (11).

Así en México, los postulados básicos sobre los que descansa la arquitectura política del país, los conceptos fundamentales de la estructura estatal y el reconocimiento de determinados ideales, forman la Constitución Política Mexicana. Constitución material, diría Burdeau. Esos postulados básicos, son supremos en nuestra Carta Fundamental tanto formal como materialmente puesto que en forma expresa se asienta la idea en el 1er. párrafo del art. 133 de la Constitución imponiendo además dicho artículo a los jueces de los estados la obligación de aplicar la Constitución Federal con preferencia a cualquiera otra ley o Constitución de los estados.

El art. 41 señala igualmente la supremacía del pacto federal al establecer:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente esta-

blecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

El párrafo segundo del artículo VI de la Constitución Norteamericana dice:

La Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se deriven de ella; y todos los tratados será la Ley Suprema; los jueces de cada Estado estarán a la misma cualesquiera que sean las disposiciones o Ley de cualquier Estado que las contrarie.

De esta manera, habiendo tal semejanza en cuanto al principio de la supremacía constitucional contenido en el párrafo 2o. del artículo 6o. de la Constitución Norteamericana, con la parte final del artículo 41 y el párrafo 1o. del artículo 133 de nuestra Carta Magna, se puede concluir ciertamente que fué la intención del constituyente mexicano el sentar en una forma categórica, como afirma el Lic. Tena Ramírez, (12) dicho principio, como piedra angular sobre la que descansa toda nuestra organización política.

Una consideración, de índole principalmente jurídica que afirma lo asentado anteriormente es la existencia y reglamentación constitucionales del juicio de amparo.

Sin entrar al análisis del juicio de amparo, sus virtudes y deficiencias ni su correcta o incorrecta aplicación en nuestro medio jurídico, nos interesa principalmente examinarlo a la luz de su creación como institución defensora de la supremacía jerárquica de la Constitución.

¿Qué defiende el juicio de amparo? ¿A qué se debe la existencia de un juicio especial para conocer los problemas constitucionales? ¿Por qué la la violación de las garantías consignadas en el Capítulo Primero de nuestra Carta Fundamental constituye una violación especial y por qué los actos de la autoridad federal que vulneren la soberanía de los estados o viceversa merecen la especial atención del constituyente con la creación del juicio de amparo?

Indiscutiblemente que todo lo anterior es porque se trata de la protección de una norma superior, una norma de cuya estabilidad y cumplimiento depende la afirmación y seguridad de la estructura política nacional. Por eso se defienden las garantías individuales y las soberanías federal y estatales, por tratarse de principios básicos y fundamentales de la organización del Estado Mexicano.

II.—LA CONSTITUCION DE 1917.—PRODUCTO REVOLUCIONARIO.—

Una vez anotada la idea de la supremacía jerárquica de la Constitución se analizará la que actualmente nos rige como consecuencia, como producto de la Revolución Mexicana de 1910.

La Revolución Mexicana es, sin lugar a dudas el movimiento popular más importante acaecido en América en la primera mitad de nuestro siglo. Grande e importante precisamente por popular y, por lo mismo, de múltiples facetas, de una serie interminable de problemas de tipo económico, político y social, revistiendo desde cada uno de esos aspectos, distintos

caracteres de singular importancia aún cuando no se les pueda analizar en una forma totalmente aislada puesto que se trata de un movimiento compacto, uniforme y único que trata de resolver la totalidad de las calamidades que aquejan al país en el momento en que se declara la Revolución.

Nace la Revolución Mexicana en un momento en que ningún problema social es atendido. La miseria y el temor se apoderan de la Patria a medida que transcurre la dictadura. En el campo el trabajador se vuelve esclavo. Unas cuantas manos favorecidas se han adueñado del territorio nacional con la protección incondicional del Gobierno. La industria, en manos de extranjeros se dedica a enriquecerse en la proporción misma con que vuelve miserable al obrero. No hay una sola garantía y lo que es peor, no hay quien la exija, puesto que no se ha dado oportunidad a la creación de una conciencia nacional. La educación del pueblo no sólo es olvidada sino en casos impedida y a medida que crece la población, crece la miseria, la inseguridad y la ignorancia.

Así fué como el general Díaz logró prolongar su dictadura y fué así como aparecieron los principales ideales por los que había de luchar la revolución que se aproximaba: Educación, libertad política, tierra y trabajo.

Así, aún cuando el brote revolucionario naciera al calor del grito del sufragio efectivo y del clamor contra la reelección y fuera dirigido, esto es, tuviera su meta en el derrocamiento de la dictadura del general Díaz, ésto sólo se refería al problema político por el que atravesaba la nación y que quizá fuera, con todo y su gravedad el menos importante y el que para la resolución conjunta de los problemas nacionales requería una intervención menos radical y violencia.

La prosperidad financiera que alcanzó el País con el régimen dictatorial del Gral. Díaz, sólo consiguió aumentar la separación entre la plutocracia y el proletariado y aumentar los rencores que iban impregnando el alma popular con los constantes atropellos que sufrían las clases desheredadas que formaban el 90% de la población mexicana. Como ha acontecido en la mayor parte de las grandes revoluciones, el móvil original que las provoca es un simple insubordinamiento contra el gobierno despótico, sin que a sus iniciadores les hayan guiado miras trascendentales de renovación social, pues sólo pretendían al levantarse en armas el cambio de mandatarios cáducos por gente nueva y la implantación de determinados procedimientos en asuntos políticos.

Como hemos dicho, los problemas humanos, por ende sociales no permanecen aislados. La falta de solución de un problema social, afecta la totalidad de la vida de un país. Así, si la dictadura del presidente Porfirio Díaz era políticamente un grave problema que arrastraba a la miseria y al desastre social a la población mexicana a través de favoritismos y privilegios y bajo la bandera de se derrumbamiento se inició el movimiento revolucionario, no fué sin embargo la mecha principal que alimentó el fuego de la Revolución, sino más bien, un pretexto del pueblo para exigir una reforma en la estructura social del país.

Los postulados, los principios por los que lucha el pueblo, la igualdad ante la Ley, la libertad y la seguridad han de ser por tanto los triunfos y conquistas que aparezcan plasmados en el documento que ratifique el triunfo de los ideales revolucionarios.

Para poder entrar en el estudio del tema de este inciso, la calificación de la Constitución como producto emanado del movimiento revolucionario, será necesario apuntar aunque sea en forma breve, el desarrollo de los acontecimientos revolucionarios para poder llegar a la conclusión que se pretende en este punto del trabajo, situándonos de esta manera en el momento histórico que analizamos.

Aún cuando en algunas ocasiones el presidente Porfirio Díaz afirmó que se retiraría del poder al finalizar el período presidencial de 1910, que vería con gusto la creación de un verdadero partido de oposición en México y que consideraba que nuestra Patria estaba ya lista para su última etapa de libertad, por lo que abandonaría la presidencia de la República, sus afirmaciones se perdieron en el vacío esplendor de su dictadura y en las elecciones celebradas en los meses de junio y julio de 1910 además de conservar la presidencia de la República impuso en la vicepresidencia a Dn. Ramón Corral, candidato este último en franca oposición con el sentir popular.

Desde antes de estos hechos, el descontento en gran parte del país era notorio. Los hermanos Flores Magón, crean el Partido Liberal Mexicano; Francisco I. Madero crean el Partido Antirreleccionista y después de una serie de arbitrariedades cometidas por agentes de la dictadura, se suscribe el 5 de octubre de 1910 el plan de San Luis Potosí en que Madero desconoce el gobierno del general Díaz y las elecciones celebradas en ese año y llama al pueblo para que el día 20 de noviembre próximo se levante en armas para arrojar del poder a los gobernantes.

Triunfa la revolución maderista. Díaz abandona el poder después de negociar con los rebeldes y parte a Europa. Se convoca a elecciones y triunfa arrolladoramente la candidatura de Madero. Comienza a ejercer la presidencia y ya para entonces ha disuelto el ejército libertad y mostrado una notoria incompetencia para asumir en tales circunstancias al mando del Poder Ejecutivo cayendo sin el menor celo revolucionario en la influencia de la política porfirista al rodearse y aceptar la cooperación del grupo científico del porfirato.

Contra la anterior situación se producen levantamientos de alguna importancia como el del Sur, en el que Emiliano Zapata hace suyos los postulados de Ricardo Flores Magón y bajo el lema de "Tierra y Libertad" denuncia en el Plan de Ayala, el incumplimiento por parte de Madero de los principios del Plan de San Luis Potosí.

Otro alzamiento, que tuvo como consecuencia final el derrumbamiento del presidente Madero fué el llamado cuartelazo de la Ciudadela que culminó con la traición del jefe de las fuerzas maderistas, Victoriano Huerta, que después de haber caído Madero y su vicepresidente Pino Suárez por haber presentado su renuncia, se hizo nombrar secretario de Gobernación por el anterior Secretario de Relaciones Exteriores, que conforme a

la Constitución entonces vigente, la de 1857, asumía la Presidencia de la República y a la renuncia de éste Huerta tomó el mando del Poder Ejecutivo barnizando así de legalidad, una auténtica y criminal traición.

Se asienta el gobierno de facto de Victoriano Huerta y en Coahuila el gobernador constitucional del Estado, Venustiano Carranza se pronunció y proclamó el Plan de Guadalupe, exigiendo la destitución de Huerta y el cumplimiento exacto de la Constitución de 1857.

Ante los diversos triunfos de las fuerzas constitucionalistas, Huerta, después de provocar una inútil intervención norteamericana en Veracruz abandona el poder y huye del país, entregando la capital a los revolucionarios el Lic. Francisco Carvajal que asumió interinamente la presidencia a la caída de Huerta.

Para entonces, la división se había apoderado de las filas revolucionarias y Villa y Zapata desconociendo el triunfo de Carranza mantuvieron la revolución hasta que en Celaya y León fué derrotado definitivamente Villa, por el general Obregón.

Una vez firme en el poder, Carranza convocó a un Congreso Constituyente, que culminó con la promulgación de la Constitución que actualmente nos rige el 5 de febrero de 1917.

De los hechos relatados, que aunque en forma por demás breve comprender el desarrollo de la Revolución, podemos inferir que aún cuando en ciertos sectores privaron ideas avanzadas de carácter socialista, como en el caso de Emiliano Zapata, la Revolución fué en gran parte, mejor dicho en su mayor parte producto de un descontento general del pueblo y de la buguesía al despertar del letargo en que los había sumido la dictadura porfirista.

Nace nuestra Constitución en una época en que comienza a transformarse el liberalismo, afirmando con W. Montenegro, profesor de Doctrinas Políticas de la Escuela de Servicio Social de La Paz, Bolivia, que "en la terminología contemporánea, hay dos liberalismos que, no obstante su origen común pueden presentar posiciones antagónicas. El primero es el que designa a la filosofía política de la libertad, del progreso intelectual y ruptura de los cadenas que inmovilizan el pensamiento. En este sentido, liberalismo significa actitud de renovación y avance. El segundo es, concretamente, el liberalismo económico nacido en el siglo XVIII (cuando daban sus pasos iniciales el industrialismo maquinista y el capitalismo), o sea la teoría del laissez faire a la que dió su expresión clásica Adam Smith, como aplicación específica del liberalismo individualista al fenómeno económico. Esta es la tendencia que hoy se considera conservadora, frente al progreso de las corrientes colectivistas. (13).

Lo anterior, hay que reconocerlo como la afirmación de que nuestro Código Fundamental, contribuye al fomento y desarrollo de esas ideas de libertades intelectuales y políticas; como el reconocimiento de que la Constitución Mexicana de 1917 contribuye al pensamiento social moderno con la elevación de las normas democráticas destinadas a tutelar la condición de las clases laborantes, a preceptos de carácter constitucional y, sin aparecer indiferente ante las desigualdades económicas atribuidas antes a la

naturaleza, afirma que la intervención del poder público en la vida económica nacional no es incompatible con los derechos del individuo. Por lo contrario, aún cuando establece revolucionarias garantías de orden social, reconoce que la prosperidad colectiva incluye indispensablemente la prosperidad individual. La suma de éstas produce aquélla.

Así, podemos afirmar que la Revolución Mexicana se puede explicar como un proceso trascendente que se propone nacionalizar a México, dando a los mexicanos la conciencia de su destino y entregándoles todo lo que les pertenece. Proceso de nacionalización que presenta la singularidad de brotar de contrastes y que busca dar forma al alma de la Patria en el reconocimiento y sanción de ideales revolucionarios por medio de una Constitución con los mismos contrastes y características que mostró el movimiento que la originó.

CAPITULO

2

EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION

CAPITULO 2

I.—SUS PRINCIPIOS GENERALES.—SU IMPORTANCIA COMO ESTATUTO REGLAMENTADOR DE LA PROPIEDAD. Una vez que se ha afirmado la tesis de la supremacía jerárquica de la Constitución y visto que la que actualmente nos rige, deriva su validez del orden jurídico implantado por el movimiento social de mayor trascendencia ocurrido en nuestra América en la primera mitad del siglo que vivimos, como lo es la Revolución Mexicana, estudiaremos en especial el artículo 27 de esa Constitución, marcando simplemente los lineamientos del mismo, para situarnos en cierta forma dentro del problema que constituye la base del presente trabajo.

Así como no podía concebirse la ausencia del postulado político del sufragio efectivo y la no reelección, tampoco entenderíamos en ese producto revolucionario que constituye nuestra Carta Fundamental, la ausencia entre otros del artículo 27, consagrando los derechos de la nación en sus tierras y aguas y la forma de salvaguardar para la misma los derechos de propiedad tendientes a una digna realización de la justicia social. Así pues, un punto fundamental que en aquellos tiempos era necesario e indispensable implantar en las normas superiores de la Constitución, consistía en dar a la nación en forma categórica el derecho de propiedad del territorio del país y de sus aguas, así como el uso particular de la propiedad privada cuando el interés de la colectividad así lo demandare.

Desde luego, el primerísimo propósito del constituyente de Querétaro interpretando el sentimiento revolucionario, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad estuvieran los derechos de la sociedad, representada por el Estado para regular su uso y conservación. Este principio se concibió como una nebulosa desde los primeros pasos de la revolución y se desarrolló en el campo de las ideas y en el de los combates, pues se comprendía que sin él toda la riqueza que se destruía, toda la sangre que se derramaba y todo el sacrificio de la patria serían estériles, porque ninguna reforma radical sería posible. (14).

Veremos como nace el artículo 27. Percatándonos de las causas que lo originaron podremos analizarlo en su verdadera esencia. La Constitución incluye en cuanto a garantías individuales propiamente dichas, las mismas que señalaba la anterior Constitución de 1857. Se dice garantías individuales propiamente dichas puesto que el capítulo primero de la Constitución actual contiene 29 artículos bajo el título de "Las Garantías Individuales" de los cuales únicamente los primeros 26 artículos constituyen efectivamente garan-

tías de tipo individual. Los artículos 27, 28 y 29 de la actual Constitución Política Mexicana no constituyen garantías individuales. Se trata claro está, de garantías otorgadas por la Constitución, pero estas garantías son de índole eminentemente social.

La afirmación del artículo 27 en cuanto a la propiedad nacional de tierras y aguas, el dominio del subsuelo, las limitaciones a las sociedades religiosas, instituciones de beneficencia, sociedades comerciales por acciones y bancos para la adquisición en propiedad o en administración de bienes raíces, evidentemente no constituyen garantías de tipo individual. Se trata de lograr pues un concepto nuevo: la propiedad, función social.

La prohibición constitucional sobre la existencia de monopolios, estancos y exenciones señaladas en el artículo 28, así como las limitaciones establecidas a la emisión de papel moneda a un solo banco controlado por el Gobierno Federal, y la idea de fomento a las sociedades cooperativas que se organicen de acuerdo con las leyes respectivas, juntamente todo esto con las reglas establecidas por las disposiciones del artículo 29 para suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que sean obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a situaciones perturbadoras de la paz o seguridad públicas, constituyen igualmente garantías de tipo social.

He anotado que en mi concepto los principios que encierra el artículo 27 de la Constitución del país no forman una garantía individual propiamente dicha sino de tipo e interés social primordialmente.

Aclararé tal concepto y explicaré mi afirmación anterior.

Evidentemente el artículo 27 contiene garantías de tipo individual, principalmente cuando exige que medie una indemnización en los procedimientos de expropiación de la propiedad privada y marca que ésta sólo se llevará a cabo por causa de utilidad pública. Contiene además, como garantía de tipo individual este precepto, el hecho mismo de garantizar un sistema de propiedad privada que, aún cuando se determine que la Nación es la original propietaria deberá ser respetada en los casos en que se justifique el derecho de propiedad conforme a la Constitución y leyes relativas.

Tales protecciones se pueden considerar hasta cierto punto semejantes a las otorgadas en los primeros 26 artículos de nuestro Código fundamental pero al afirmar que el artículo 27 no debiera formar parte de las llamadas garantías individuales, lo hacía analizando dicho precepto en su conjunto. La concepción, digamos global de ese Ordenamiento seguramente debe entenderse en el sentido de considerarlo por su espíritu, por sus miras y por sus orígenes como una de las garantías sociales de mayor trascendencia dentro de la totalidad de los ordenamientos constitucionales, así como una de las más grandes conquistas logradas por México en su movimiento revolucionario.

II.—LA FRACCION V DEL ARTICULO 27.—SU RAZON DE SER.— SU INCLUSION DENTRO DE ESTE ARTICULO.

Una vez que se ha analizado brevemente el artículo 27 de esa Constitución que primero hemos afirmado, es superior a toda norma y después con-

cluido que se trata de un producto revolucionario, nacido como demostración de ciertas conquistas obtenidas por la nación mexicana como consecuencia de su revolución de 1910, analizaremos la fracción V del mismo, que constituye el tema central de este trabajo.

Sabemos ya pues, que el artículo 27 constituye un triunfo para el movimiento campesino y rural mexicano y el máximo logro de la nación en cuanto a la salvaguardia de su propiedad se refiere.

Así, sabemos que los principios contenidos para llevar a cabo el fraccionamiento de la propiedad rural, la revisión de los contratos y concesiones hechos desde 1876 que hayan tenido como consecuencia el acaparamiento de tierras y las limitaciones a la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y el agua de la nación, constituyen un todo armónico, siempre con la misma idea fija tendiente a la protección de la propiedad nacional y a evitar que nuevamente el acaparamiento de tierras en unas cuantas manos de latifundistas privilegiados cause estragos en la organización política, social y económica del país.

De esta forma notamos como el constituyente de Querétaro quiso impedir que instituciones tan poderosas económicamente como los bancos se adueñaran de la propiedad del territorio del país desvirtuando con ello su objeto y la principal razón de su establecimiento, como lo es el fomento económico por medio de la financiación de factores de la producción y distribución y su intervención en el mercado de capitales.

Es así como la fracción V del artículo 27 de la Constitución prohíbe a las instituciones bancarias del país, tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los estrictamente necesarios para su objeto directo en los siguientes términos:

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

Asimismo se justifica la inclusión de esta fracción dentro del artículo 27, puesto que como se ha visto se trata de un sistema unitario de protección de la propiedad de la Nación.

En adelante tras una breve síntesis, el trabajo se limitará al estudio del nacimiento, evolución e interpretación de la fracción citada, analizando posteriormente la regulación que se le ha dado a la disposición que se estudia en la legislación ordinaria que rige la actividad bancaria.

CAPITULO

3

EL PROBLEMA DE LA ADQUISICION DE INMUEBLES

CAPITULO 3

I.—ALGUNOS DATOS DEL PAIS ANTES DE LA REVOLUCION.—En su libro *La Revolución Mexicana, Orígenes y Resultados*, el Licenciado Jorge Vera Estañol afirma:

"La revolución de Tuxtepec (año de 1876) encontró a la nación mexicana en estado deplorable; las industrias embrionarias, los ferrocarriles reducidos a los cuatrocientos cincuenta kilómetros de la línea de Veracruz a México, la agricultura raquítica, el comercio no menos mezquino, la hacienda pública en plena bancarrota y el nombre de México bajo el estigma del desprestigio en el extranjero.

Porfirio Díaz, caudillo triunfante, se propuso dos fines, cada uno condición del otro: suprimir toda actividad revolucionaria y engrandecer materialmente a la nación.

Su programa consistió en afianzar la paz por la negación de todo derecho político, programa pernicioso, a ser desarrollado permanentemente, pero necesario a la sazón para devolver el reposo a un país inquieto, indisciplinado y anárquico y para equiponderar sus energías.

La tranquilidad sucedió a la agitación, la paz a la revuelta, el orden a la anarquía; las armas empuñadas se trocaron en instrumentos de trabajo; la rítmica explosión del vapor y el misterioso fluido eléctrico acallaron las detonaciones de la pólvora; la brega política cedió el campo a la lucha económica.

En el largo período de paz que se inició con la revolución de Tuxtepec y que sin interrupciones dignas de mencionarse continuó por treinta y cuatro años, el país realizó la más estupenda transformación material.

Hasta 1892 los presupuestos federales se habían cerrado con déficit: desde ese año los ingresos se balancearon con los egresos y no tardaron mucho en arrojar superávit.

La afirmación del crédito nacional fué la inmediata consecuencia de esta nueva era de las finanzas públicas; los valores del Estado se insinuaron en la confianza de los mercados del mundo, especialmente en Europa; el gobierno pudo constituir y consolidar su deuda pública en condiciones propias de un país honrado y solvente, y por primera vez se vió libre de las ruinosas garras del agio, en las que había venido debatiéndose desde la independencia, como acontece con todo dudor que pone en tela de juicio sus obligaciones o a quien su incapacidad sume en quiebra.

Así, la primera década del siglo XX se caracterizó por la afluencia creciente, en proporción geométrica, de capital norteamericano y europeo, no solamente en la forma de suscripción y compra de valores públicos del

Estado, sino en la de grandes inversiones ferrocarrileras, mineras, fabriles, agrícolas, comerciales y bancarias, hasta el punto de cotizarse ventajosamente varios de los valores mexicanos en las bolsas del viejo mundo. La administración pública favoreció el desarrollo de este gran movimiento industrial y mercantil por medio de diversas medidas. (15)

La Secretaría de Fomento, estudió en forma amplia el problema económico del país y acertó en los medios estrictamente técnicos para resolverlos, percibió la inmensa riqueza minera de México y estuvo acorde en que antes que explotarse debía explorarse. Crecen la agricultura, la industria y el comercio y, el país a los ojos del mundo navega en una cada vez mayor prosperidad y abundancia.

Esto atrae al capital extranjero y pronto el creciente volumen de negocios originados por este despertar industrial hizo sentir la necesidad de crear bancos regionales avocados a operar con los diversos establecimientos de producción esparcidos en el territorio nacional.

Desgraciadamente, como he anotado en algunos puntos anteriores, la época porfirista se desarrolló dentro de un ambiente de prerrogativas y favoritismos que en cierta forma estorbaba la correcta organización de las diversas actividades, entre ellas la bancaria, indispensable para la promoción industrial.

Así, la concesión otorgada al Banco Nacional de México, era obstáculo para poder desparramar adecuadamente el crédito en el país puesto que su concesión era monopólica para la emisión de papel moneda salvo una que explotaba con dificultades el Banco de Londres y México.

El Ministro de Hacienda, José Ives Limantour que había logrado la supresión de las alcabalas y distintas mejoras en materia de política hacendaria, en la exposición de motivos de la primera ley bancaria, en 1896, sostiene la necesidad de mantener por parte del Estado un control y vigilancia sobre los bancos en beneficio de la economía y paz públicas y analiza la situación económica del país por aquél entonces.

En dicha exposición de motivos, el Ministro Limantour señala que los frutos derivados de la política hacendaria del régimen del Gral. Díaz, no sé hicieron esperar mucho ya que después de años extremadamente difíciles, en el ejercicio fiscal 1894-1895 se obtuvo la sólida y completa nivelación de los presupuestos federales. Define además el ministro la función bancaria al hablar de la bonanza existente en el país diciendo que se trata de "servir de intermediarios entre las personas o negocios que tienen capitales disponibles y aquéllos que necesitan fondos para dedicarlos a la producción", esto es en gran parte el concepto actual de la actividad bancaria en cuanto sirve de intermediaria en el mercado de capitales. (16)

Para ilustrar un poco más el auge económico por el que atravesaban los grandes sectores industriales y comerciales del país, o sea aquellos que contaban con el apoyo oficial o en los que había grandes suscripciones de capital extranjero, transcribimos algunos datos del libro "México y los Capitales Extranjeros" del economista Carlos Díaz Dufoo, citado por el Lic. Vera Estañol:

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

1872	\$	51.760,017.00
1909	"	454.300,000.00

PLATA

1883	Kgs.	774.676
1910	"	2,305.093

ORO

1885	Kgs.	1,000
1910	"	37,000 (17)

Así, nos damos cuenta cómo realmente la producción nacional se fué incrementando durante la época que ocupó el poder el Gral. Díaz fortaleciendo grandes sectores de la economía del país.

Sin embargo, a medida que se estabilizaba económicamente el gobierno del Gral. Díaz, la no utilización racional de varios millones de hombres adultos, pertenecientes a las clases menesterosas y la errónea concepción general de esas clases económicamente débiles, privó en las altas esferas políticas y económicas y como consecuencia de ésto, la administración pública no se percató, o cuando menos toleró el gran desequilibrio social y económico que el progreso del país basado en una política económica individualista liberal había producido entre las dos clases sociales que se habían creado: la plutocracia y el proletariado.

Cuando en ciertas ocasiones se presentaron conflictos principalmente dentro de ciertas agrupaciones obreras, que por razón de número propiciaban más el espíritu de solidaridad de clase, estos conflictos variaban en importancia, más por la forma más o menos violenta en que capitalistas y autoridades pretendían resolverlos que por la seriedad e insistencia con que se presentaran las demandas de los trabajadores.

Así, los movimientos obreros de Cananea, Orizaba y Santa Rosa, fueron notorios por las arbitrariedades con que fueron sofocados y por la falta de tacto de los dueños y directores de las empresas, de nacionalidad generalmente extranjera, que no supieron remediar acertadamente las necesidades cuya satisfacción demandaba el trabajador.

El gobierno no comprendió el alcance social de estos movimientos puesto que Díaz, sólo vió en la actitud obrera, un acto de insubordinación civil, que asimiló a la insubordinación militar, ninguna de las dos tolerable ya que el principio de autoridad era la base de la política administrativa porfirista.

Así, resumiendo el estado de las cosas en aquella época, llegamos a la siguiente situación:

1.—Política, militar y económicamente, el gobierno porfirista se consolidó imponiendo su autoridad en todo el país.

A.—Desde el más bajo puesto de las oficinas gubernamentales hasta los ministros y vicepresidentes, así como las altas esferas de las finanzas y de la sociedad aristócrata, eran controlados por la organización dictatorial.

B.—Con posterioridad a la revolución de Tuxtepec, el presidente Díaz controla total y absolutamente el ejército dado el prestigio de caudillo libertador que le precedía, en la creencia del pueblo de que de esta forma se aseguraba la paz pública por medio de un jefe único.

C.—La política de obras públicas, el fomento de las actividades industriales y la consecuente entrada de capitales extranjeros al país, formaron un ambiente propicio para la inversión en general afirmando y aún ampliando el crédito nacional en todo el mundo.

2.—Por otra parte, en contraste con la aparente bonanza que reinaba, destaca la situación positivamente inhumana en que se encontraba, por un lado, el obrero de las fábricas textiles y mineras principalmente y por el otro el peón de campo esclavizado en los grandes latifundios y zonas rurales del país.

II.—EL PROBLEMA DE ACAPARAMIENTO DE TIERRAS.—SU EVOLUCION.—PRINCIPIOS REVOLUCIONARIOS AL RESPECTO.—Para que se pueda hacer un estudio de la cuestión a que se refiere el presente inciso, apuntaremos algunos datos sobre su evolución.

Se analizará principalmente esta cuestión desde el momento en que el pueblo mexicano, una vez independiente, comenzó a trabajar por la solución directa e inmediata del problema de la tierra o, mejor dicho desde que comenzaron a salir a la luz pública de México, los primeros proyectos, las primeras soluciones y al mismo tiempo las primeras evidencias de cuán difícil sería lograr un desarrollo equilibrado social y económicamente si no se emprendía con anterioridad la tarea de conseguir una mejor repartición de la riqueza territorial.

Analizaremos primero el tema del agro brevemente, desde las tribunas del Congreso Constituyente de 1856-1857, más tarde su proceso evolutivo en la Revolución Social del siglo XX hasta quedar plasmado en el artículo 27 de nuestra actual Constitución. Se apuntarán algunos conceptos de los hombres que, por su ingenio y relevancia política en la época que vivieron pueden considerarse como de decisiva influencia para abordar el estudio de estos temas.

A poco de haber nacido el México independiente y después de haber asentado políticamente un Gobierno al otorgarse la Constitución de 1824, se hicieron los primeros intentos para formular ciertas disposiciones sobre colonización, inmigración y terrenos baldíos en las que se pretendió por primera vez afrontar el problema agrario en cuanto a la dotación de tierras de los habitantes nacionales.

Sin embargo, la siempre inestable situación política y el arraigo del indígena a la tierra, hicieron fracasar tales ordenamientos, hasta que el 25 de junio de 1856 apareció la ley de Desamortización, por la cual las corporaciones religiosas pierden la propiedad de sus bienes agrarios.

En medio de esta transformación y con motivo del sostenimiento de la tesis de la Reforma, de tipo individualista, en cuanto a la idea jurídica del derecho de propiedad, aun contando con la sana intención de las medidas que se adoptaban, la propiedad comunal indígena se desmembra, fortaleciéndose con mayor vigor el latifundio y agonizando consecuentemente la pequeña propiedad y las comunidades indígenas; el terrateniente elimina en forma lenta al campesino económicamente débil y al pequeño propietario forzándolos así a vender a precios bajísimos sus propiedades mediante el constante ejercicio de influencias, amenazas y presiones por parte de los hacendados.

Desde luego, con la afirmación anterior no se pretende menospreciar el movimiento liberal de la Reforma. Constituye indiscutiblemente —y valga aprovechar la ocasión de este comentario para patentizar mi admiración por los hombres que la hicieron posible— junto con la Revolución de 1910 el máximo esfuerzo de nuestra Patria para alcanzar por las rutas que ella había de fijar, la total independencia nacional, principalísimamente en los aspectos de la cultura y libertad espirituales.

El contenido social del pensamiento liberal, se puede comprender mediante el análisis de los conceptos vertidos por algunos de los hombres más ilustres de esa época, siendo de cualquier manera sin embargo necesario reconocer con el Maestro Lic. Dn. Jesús Reyes Heróles que "en la formación del liberalismo mexicano, proceso y resultado son en cierta forma irrescindibles y ello reza tanto para la integración de las ideas como para la transformación de la realidad histórica. El conjunto doctrinal que constituye el liberalismo mexicano no puede ser comprendido si se prescinde del proceso mediante el cual las ideas fueron surgiendo, adaptándose y ensamblándose entre sí al ser confrontadas con la propia realidad. Por otra parte, aislar esta evolución ideológica del proceso histórico político en que se da, sería formalizar lo que es real y desvincular ambos aspectos del medio, del camino, de las etapas de la lucha, con derrotas y victorias parciales y de los instrumentos en ella implicados, perdiendo así de vista uno de los ángulos más ricos y aleccionadores de la formación liberal mexicana.

Cuando dijimos que podríamos ver el liberalismo como experiencia, esbozamos lo que ahora precisamos: estudiar el liberalismo como experiencia es ver las ideas en acción integrándose a la luz de esta acción, transformándose el medio y transformándose ante las exigencias de éste. El proceso de integración de las ideas y de modificación de las realidades es inseparable de los resultados en ambos sentidos. Estos a su vez, sean ideológicos o histórico políticos no pueden rescindirse sin riesgo inminente de frustrar la comprensión del todo, que es ideológico e histórico político considerando, que el concepto de lo político concentra ideas y acción, resultados y medios para alcanzarlo". (18)

Una vez hecha la anterior aclaración anotaremos algunas ideas vertidas en el seno del Congreso Constituyente reunido como consecuencia del Plan de Ayutla por cuatro de los más destacados pensadores que intervinieron en los debates de aquella asamblea que tuvo como consecuencia el nacimiento de la Constitución promulgada el 5 de Febrero de 1857.

Al discutirse en lo general el proyecto de constitución en el citado Congreso, presentado dicho proyecto por la Comisión Redactora, encargada de formularlo, uno de los liberales más ilustres y de las inteligencias más preclaras que tomaron parte como diputados en dicho Congreso, Dn. Ignacio Ramírez, después de ratificar su posición de genuino representante popular ante la Asamblea Constituyente y de abogar por una correcta distribución territorial de la Nación con una clara visión de los problemas que afectaban la organización económico-social de la Nación, expone con las siguientes palabras el más auténtico pensamiento revolucionario de su época:

"El más grave cargo que hago a la Comisión es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de penosos y continuos trabajos arranca de la tierra ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engulana a los pueblos; en su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios; las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros: donde quiera que existe un valor, allí se encuentra la elige soberana del trabajo...". "La escuela económica tiene razón al proclamar que el capital en numerario debe producir un rédito como el capital en efectos mercantiles y en bienes raíces; los economistas completarán su obra adelantándose a las aspiraciones del socialismo, el día que concedan los derechos incuestionables a un rédito al capital trabajo. Sabios economistas de la Comisión: en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo, y lo obliguéis a comerse su capital y le pongáis en cambio una ridícula corona sobre la frente". (19)

Los anteriores conceptos enunciados por el Nigromante aun cuando no se pueden considerar relativos a los problemas de acaparamiento de tierras, y creación de grandes y poderosos latifundios, sí en cambio demuestran la existencia de un verdadero pensamiento social dentro del movimiento liberal mexicano independiente, de las tesis individualistas cuya principal meta a lograr era la libertad humana en todos los aspectos.

Al formular a su vez Dn. José María Castillo Velasco las adiciones al proyecto presentado por la Comisión Redactora de Constitución, referente a municipalidades, enuncia entre otros los siguientes conceptos como proposiciones para ser incluidos en el texto constitucional:

"Todo pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos".

"Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia por el cual pagará, mientras no pueda redimir el capital una pensión que no exceda del tres por ciento del valor del terreno.—Los Estados emplearán para este electo los terrenos baldíos que haya en su territorio y las tierras de cofradías comprando si necesario fuere, a los particulares, y reconociendo el valor de las tierras de cofradía y de particulares sobre las rentas públicas, que pagarán su rédito mientras no se pueda redimir el capital". (20)

Los anteriores principios formulados por el diputado Castillo Velasco

sí contienen miras para solucionar los problemas del campo en cuanto a la repartición de los territorios de la República.

Cuando afirma que todo pueblo de la República deberá tener los terrenos suficientes para el uso común de sus vecinos está exigiendo y abogando en el seno del Congreso Constituyente por una mejor distribución de la riqueza territorial, está abogando por la terminación de grandes extensiones de terrenos incultos que lejos de beneficiar a sus propietarios al ser aprovechados por éstos lo único que se consigue es estimular más el egoísmo de dichos propietarios sumiendo cada vez en una peor miseria a los jornaleros y peones de campo.

Anotamos a continuación el voto rendido por el señor diputado Dn. Ponciano Arriaga al igual que los dos anteriores al examinar el proyecto de Constitución presentado por la Comisión Redactora el 23 de Junio de 1856:

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

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

En forma impresionante expone Arriaga este problema ante la representación nacional continuando: "La Constitución debiera ser la ley de la tierra; pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra"... "El sistema económico actual de la sociedad mexicana, no satisface las condiciones de la vida material de los pueblos, y desde que un mecanismo económico es insuficiente para su objeto preciso, debe perecer".

Después de analizar diversas teorías sobre el origen del derecho de propiedad y de recorrer los hechos correspondientes a la historia de nuestro país sobre este problema, concluye: "Existe una contradicción chocante entre las leyes y las necesidades sociales".

Apuntaremos en seguida algunas de las proposiciones formuladas por este ilustre liberal sobre el problema que se examina:

1.—"El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión que señalen los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona sino por medio del trabajo y la producción".

2.—"Los terrenos de fincas rústicas o haciendas que tengan más de quince leguas cuadradas de extensión y dentro del término de dos años no estuvieren a juicio de los tribunales de la federación, cultivados, deslindados y cercados, se tendrán por baldíos y serán renunciables y venicibles por cuenta de la hacienda federal, y rematándolos al mejor postor".

3.—"El propietario que por cualquier contrato o causa quisiere acumu-

lar mayor extensión que la de quince leguas cuadradas de terreno, pagará por un mes al erario de la federación un derecho de veinticinco por ciento sobre el valor de la adquisición que exceda de aquella base".

4.—"Quedan abolidas las vinculaciones de toda especie, las mejoras de tercio y quinto, los legados testamentarios y las sustituciones que consistan en Bienes territoriales, y excediendo de la base fijada, se hagan en favor de una sola persona".

5.—"Siempre que en la vecindad de cualquier finca rústica, existiesen rancherías, congregaciones o pueblos que, a juicio de la administración federal, carezcan de terrenos suficientes para pastos, montes o cultivos, la administración tendrá el deber de proporcionar los suficientes, indemnizando previamente al anterior legítimo propietario, repartiendo su importe entre las familias para que el erario recobre el justo importe de la indemnización".

6.—"Los habitantes del campo que no tengan un terreno cuyo valor exceda de \$50.00 quedan libres y exentos— por el espacio de diez años de toda contribución forzosa, del uso de papel sellado en sus negocios, costas procesales y trabajos en obras públicas". (21)

Como puede observarse, el análisis realizado por Dn. Ponciano Arriaga así como las proposiciones formuladas en cuanto al derecho de propiedad pueden distinguirse de los votos que con anterioridad se han comentado desde el momento en que no se trata única y exclusivamente de defensas sociales y de proposiciones tendientes a lograr una correcta y equitativa distribución de la riqueza territorial de México, sino que en este caso se llega a dichas conclusiones por medio de análisis históricos y jurídicos para tratar de resolver los problemas agrarios.

Al tratar concretamente el tema del derecho de propiedad en el seno del Congreso Constituyente, el diputado Olvera presentó un proyecto de ley en que se proponían diversas medidas que a su juicio podrían resolver en forma satisfactoria el problema rural por el que ya atravesaba la nación.

He aquí algunas de las palabras que se distinguen de la exposición hecha por Olvera, el 7 de agosto de 1856, y algunas de las proposiciones que presentó al Congreso:

"La violencia autorizada, vino a ser uno de los primeros títulos de propiedad".—"Los despojados, como quiera que el alimento y el vestido se consumían y la necesidad es perenne, no teniendo ya para satisfacer la tierra que cultivar o que vender, ofrecieron su trabajo para emplearlo tal vez en la misma que fué suya; y de pobres pasaron a ser desgraciados siervos". "La usura, la perfidia, el frío cálculo vinieron por último a completar los títulos de la propiedad y de la esclavitud".— "...no hay propiedad legítima de terreno, si es mayor del que puede cultivar personalmente una familia, porque la tierra debería de ser para la especie humana una vinculación inalterable".

Algunos de los considerandos del proyecto presentado por Olvera, son interesantes puesto que reflejan las preocupaciones del postulante con relación a la desastrosa situación del problema agrario en México: Considerando:

2.—"Que una inmensa extensión de terreno se halla estancada en manos que descuidan de su cultivo y de la explotación de sus riquezas naturales, con lo que se perjudica gravemente a la agricultura, a la industria, al comercio, se priva de esos medios de subsistencia a la clase trabajadora y se detiene el progreso del país".

3.—"Que es notoria la usurpación que han sufrido los pueblos por parte de varios propietarios, bien por la fuerza o por otras adquisiciones legales".

Se anotan a continuación dos artículos del proyecto de ley, con que se pretendía aportar una solución al problema de la propiedad territorial en la República:

Artículo 1o.: "En lo sucesivo ningún propietario que posea más de diez leguas cuadradas de terreno de labor, o veinte de dehesa, podrá hacer nueva adquisición en el Estado o territorio en que esté ubicada la anti-gua."

Artículo 5o.—"Los bienes cuya posesión no estribe en títulos primitivos legítimos, pertenecen a la Nación en los términos que dispone esta Ley."

Posiblemente, si en aquella época las riendas del Ejecutivo son mantenidas por individuos de suficiente energía, o el contacto de pueblo y gobierno se logra estrechar más, se hubieran producido como consecuencia de esta Asamblea Constituyente, los principios de una verdadera reforma agraria y una nueva orientación en el derecho del trabajo y de estatutos protectores de los derechos de las clases desheredadas. Sin embargo, los acontecimientos y diversas circunstancias de índole política impidieron la realización de estos objetivos.

Nace la Constitución de 1857 y en ella se ven reflejados los anhelos populares de paz y de libertad. Sin embargo desgraciadamente tales aspiraciones no pudieron llevarse a cabo en una forma completa. El país siguió debatiéndose en la vorágine de las intervenciones extranjeras, de insidiosas campañas conservadoras y de valerosas resistencias por parte de la Nación entera tratando de defender lo que la Constitución de 1857 les había otorgado: paz y libertades.

Llega al poder el presidente Porfirio Díaz y la política de conciliación que siguió su gobierno para tapar la honda cima que separó al clero católico del gobierno republicano, aun cuando tuvo por finalidad crear una positiva unidad nacional, trajo graves violaciones a las leyes fundamentales de la Nación por autorizaciones tácitas o disimulos solapados de las autoridades administrativas y judiciales. El clero volvió a tener propiedades y a manejar capitales, ocultándose sin embargo, en la mayor parte de los casos tras el parapeto de una sociedad anónima que era la que aparecía como legalmente dueña y administradora. Muchos otros grandes terratenientes para eludir responsabilidades personales y, principalmente, cuando la revolución que derrocaría al gobierno porfirista comenzó a poner taxativas al derecho de propiedad sobre terrenos y fincas rústicas, que había sido incondicional hasta entonces, tomaron el ejemplo del clero y opusieron a las leyes nuevamente el baluarte de la sociedad anónima. (23).

Finalmente los bancos que en las postrimerías del siglo XIX y principios del XX se establecen erigiéndose en sucesores de la iglesia católica como únicos prestamistas de los terratenientes, estuvieron a punto de haber monopolizado la propiedad de la tierra ya que en pocos años más, hubieran llegado a su poder la mayor parte de las haciendas de la República por vencimiento de hipotecas o deudas personales de los dueños, desvirtuando así su misión y la finalidad de su instituto.

Por lo tanto, de acuerdo con las realidades obtenidas no cabe duda que las ideas de un liberalismo puro, producto de esa época, trajo como consecuencia, dadas las circunstancias políticas por las que atravesaba el país, el acaparamiento de propiedad y capitales como se ha mencionado.

Posteriormente en 1875, la ley de Colonización y las de terrenos baldíos de 1863 y 1894, tienden a una mejora en este aspecto, esto es, pretenden buscar un medio para la repartición equitativa del territorio de la República pero sus disposiciones, a causa de su fracaso resultan contraproducentes, ya que con la creación de las compañías deslindadoras se propicia el desarrollo de grandes latifundios ya existentes y el advenimiento de otros nuevos, eliminando esta vez casi por completo las últimas huellas de propiedad comunal y ejidal que aún existían.

Como hemos afirmado con anterioridad (punto segundo del capítulo uno) aun cuando el brote de la Revolución se debió a un problema de índole enteramente político, no es posible negar que dicho brote haya tenido auge en virtud del descontento general que germinaba en el pueblo mexicano tanto en materia política como agraria, laboral, educacional y otros diversos renglones de la vida socio económica del país.

El mismo Plan de San Luis Potosí proclamado por Madero apunta aunque brevemente algunos principios que deban servir de base para atacar el problema agrario.

En el punto tercero de dicho plan, después de declarar vigentes a reserva de la reforma que deban sufrir por medios constitucionales todas las leyes y reglamentos promulgados por la administración porfirista, siempre y cuando no se opusieren a los principios que proclamaba el citado Plan de San Luis y, de manifestar que serían reconocidos y respetados los compromisos contraídos por el gobierno del presidente Díaz con gobiernos y corporaciones extranjeras hasta antes del día 20 de Noviembre, en que había de estallar el movimiento maderista, se declara:

"Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores, los terrenos de que se les despojó de un modo tan inhumano o a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que estos terrenos hayan pasado a tercera persona, antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo".

Estos principios fueron sustentados en el plan del presidente Madero,

seguramente por cierta influencia de las doctrinas sustentadas por el Partido Liberal Mexicano, cuyas principales cabezas eran Antonio Díaz Soto y Gama y los hermanos Flores Magón, que en su oposición al porfirismo habían pregonado desde algunos años antes con suficiente amplitud la necesidad de una efectiva reforma agraria.

Esta influencia desde luego se entiende en una forma indirecta. Las pretensiones de Francisco I. Madero eran derrocar la dictadura porfirista. Era enemigo del partido liberal y sin embargo fueron sus miembros los que hicieron efervescer en la mente política de su época los principios de protección a los trabajadores y la necesidad de tierras para el campesino. Tal es la influencia de un pensamiento anárquico en un plan burgués como el de San Luis Potosí.

Con anterioridad a la promulgación de la Constitución actualmente vigente, se pueden apuntar como precedentes del contenido agrario de su artículo 27, diversos documentos entre los que aparecen como principales el Plan de Ayala, proclamado el 28 de Noviembre de 1911 en el cual se nombraba a Pascual Orozco como jefe revolucionario máximo y en caso que éste no aceptara, a Emiliano Zapata, se reflejaban de una manera concreta el sentir campesino con relación a los problemas de la tierra.

A continuación se apuntan algunos de los principales puntos contenidos en dicho plan y que reflejan la posición del zapatismo como reacción en contra de la política del presidente Madero y como principios más estudiados, profundos y radicales para resolver la cuestión agraria:

1.—"Teniendo en consideración que el pueblo mexicano acaudillado por Dn. Francisco I. Madero fué a derramar su sangre para reconquistar sus libertades y reivindicar sus derechos conculcados y no para que un hombre se adueñara del poder violando los sagrados principios que juró defender bajo el lema de "Sufragio Efectivo. No Reelección", ultrajando la fé, la causa de la justicia y las libertades del pueblo; . . . teniendo en consideración que Dn. Francisco I. Madero no llevó a feliz término la Revolución que tan gloriosamente inició con el apoyo de Dios y del pueblo, declaramos al susodicho Francisco I. Madero inepto para realizar las promesas de la Revolución de que fué autor.

IV.—La Junta Revolucionaria del estado de Morelos manifiesta a la Nación bajo formal protesta que hace suyo el Plan de San Luis con las adiciones que a continuación se expresan;

Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar que: los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades de las cuales han sido despojados por la mala fe de los opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideraran con derecho a ello lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

VII.—En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son dueños mas que del terreno donde pisan, sufriendo

los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se nacionalizarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellos a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, feudos legales para pueblos o campos de sembradío o de labor y se mejore de todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar entre los mexicanos.

VIII.—Los hacendados científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les correspondan se destinarán a indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan.

IX.—Para ajustar los procedimientos respecto a los bienes antes citados, se aplicarán las leyes de desamortización y nacionalización según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los depósitos y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y del retroceso." (24).

En esta forma vemos como apuntan los verdaderamente revolucionarios principios que en el presente siglo tratan de solucionar los problemas de la repartición de las tierras y a evitar el acaparamiento de las mismas en manos de pocas personas.

Más tarde, surge otro documento de singular importancia para el estudio del problema que nos ocupa. Se trata de la llamada Ley Cabrera, de 6 de enero de 1915 donde se fija de una manera más clara la ruta a seguir a fin de solucionar la situación rural.

Desde principios de la Revolución, el ilustre abogado poblano don Luis Cabrera, señalaba en forma categórica su pensamiento de renovador y revolucionario cuando el 27 de abril de 1911, en una carta dirigida al entonces presidente Francisco I. Madero, afirma: "las revoluciones son siempre operaciones dolorosísimas para el cuerpo social; pero el cirujano tiene ante todo el deber de no cerrar la herida antes de haber limpiado la gangrena. La operación, necesaria o no, ha comenzado; usted abrió la herida y usted está obligado a cerrarla; pero guay de usted si, acobardado ante la vista de la sangre o conmovido por los gemidos de dolor de nuestra patria, cerrara precipitadamente la herida sin haberla desinfectado y sin haber arrancado el mal que se propuso usted extirpar; el sacrificio hubiera sido inútil y la historia maldeciría el nombre de usted, no tanto por haber abierto la herida, sino porque la patria seguiría sufriendo los mismos males que ya daba por curados y continuaría, además expuesta a recaídas cada vez más peligrosas, y amenazada de nuevas operaciones cada vez más agotantes y cada vez más dolorosas".

"Cuáles eran los males que aquejaban a la Patria según el licenciado Cabrera? Seguramente se refiere entre otros al problema que tratamos. Pide al presidente Madero que no se entusiasme al pueblo prometiendo la solución de sus problemas para después estancarse aplazando más y

más el cumplimiento de sus promesas. Y Madero, ya lo hemos visto, prometió tratar los problemas de la tierra. Se refiere posteriormente en su carta al desequilibrio económico entre los múltiples intereses agrícolas e industriales, afirmando que el presidente Madero no ha comprendido los problemas agrarios del país. Plantea claramente la cuestión agraria y se manifiesta como un hombre que siente y desea el impulso renovador de la Revolución.

Los puntos esenciales contenidos en la ley Cabrera, pueden resumirse de la siguiente manera:

I) Se declara de utilidad pública nacional la reconstrucción y dotación de ejidos para los pueblos.

II) Se faculta al Ejecutivo Federal, para expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido y para dotar de ellos a las poblaciones que los necesiten.

Con notable claridad y conciencia de lo que se pretendía con la creación de dicha ley, hablando ante la XXVI Legislatura Federal el Lic. Cabrera, dió una lección del problema agrario a los diputados que la formaban, haciendo ver la enorme trascendencia de su contenido y afirmando que la creación de la pequeña propiedad agraria es una necesidad de alta importancia para garantizar a los pequeños terratenientes, contra los grandes propietarios.

"El reparto de tierras nacionales y de baldíos puede tener gran significación a principios del siglo XIX. Cuando la propiedad que quedaba por repartirse era la buena, la conquistable por el esfuerzo humano y por consiguiente era posible dar a los soldados y a los servidores de la nación un terreno en que establecerse".

"El problema no tendrá otra solución que esta que he propuesto: La expropiación de tierras para reconstruir los ejidos por causa de utilidad pública, puesto que la Revolución Social, la Reforma Agraria llegará el tiempo querráis o no; lo que Madero no pueda hacer en su vida, será hecho por la sombra de Madero". (25).

Las ideas expuestas en esta ocasión podemos considerarlas como indicios de los principios revolucionarios relacionados con el problema agrario del país.

Se suceden los cambios políticos, Cae Madero. Viene un verdadero receso en la actividad revolucionaria con el gobierno de facto de Victoriano Huerta y al triunfo de la revolución carrancista, con la promulgación de la Constitución de 1917, se afirma de una manera definitiva la postura revolucionaria con las disposiciones del artículo 27, relativas a la dotación y restitución de tierras, con la creación de las Comisiones Mixtas Agrarias del Cuerpo Consultivo Agrario, con las disposiciones acerca de la expropiación que para las restituciones y dotaciones agrarias se harán por cuenta las sociedades religiosas, de beneficencia y comerciales para la adquisición en propiedad o administración de bienes raíces, complementa como se ha dicho anteriormente el sistema unitario que contiene el artículo que se estudia para atacar en general los problemas sociales relativos a la propiedad.

Podemos concluir que, en resumen, debe México los progresos en la regulación relativa a su distribución territorial, a los esfuerzos y al pensamiento de los hombres de la Reforma y de la Revolución social del siglo XX.

III.—SITUACION PARTICULAR DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO RESPECTO A LA ADQUISICION DE INMUEBLES.—Para comprender la trascendencia de los efectos producidos por la Revolución al sistema bancario del país, es necesario pasar una revista aunque en forma por demás somera de los orígenes de esta organización y cómo fué evolucionando principalmente con relación a la adquisición de bienes inmuebles que es el punto que nos preocupa.

En general se puede afirmar que desde que México se constituye una Nación soberana e independiente, hasta 1897 en que como hemos afirmado se expidió la primera Ley Bancaria, las instituciones bancarias no tuvieron influencia sobre la economía del país entre otras cosas por falta de unidad que fomentara una reglamentación adecuada.

Poco a poco se fueron utilizando los títulos de crédito en su función de substitutivos de la moneda, y a medida que avanzaba el país se iban poniendo en práctica común operaciones de tipo netamente bancario en virtud de las diversas transacciones mercantiles que se practicaban.

Dos intentos principales podemos anotar para la creación de un sistema bancario: El Banco de Avío y el Nacional de Amortización de Moneda de Cobre, que perecieron a causa de que nunca se llegó a integrar su capital por haber sido todos los fondos destinados al mantenimiento del orden, paz e independencia nacionales.

En 1864 se obtiene, con capital inglés la inscripción y matrícula del Banco de Londres, México y Sudamérica, primer banco propiamente dicho que funcionó en la República.

A medida que avanzaban las perspectivas económicas de la Nación, avanzaba el auge de las instituciones bancarias hasta que el Banco Nacional de México, S. A. llegó a ser la institución más poderosa de la nación teniendo además la tremenda fuerza política de ser el agente financiero del gobierno del Presidente Díaz. (26).

Sin embargo, hay que reconocer en la actitud del Banco Nacional de México la facilidad e incluso el aplauso para el sistema bancario que pretendía crear la Revolución de 1910. Para entonces, existía en la República, como consecuencia de las leyes bancarias expedidas y de la administración política financiera del régimen del general Díaz, un desarrollo considerable en la organización de la banca privada del país.

No obstante, los bancos como agentes de la clase privilegiada, de la plutocracia en posibilidad de apropiarse de los bienes del país, iban a su vez, como administradores de grandes capitales apropiándose de vastísimos terrenos y haciendas principalmente por que se habían convertido en prestamistas de los hacendados que por desidia, por falta de aptitudes y más que nada, de ganas de trabajar adecuadamente sus propiedades las

perdían a favor de los bancos, pues éstos exigían garantías hipotecarias que respaldaran ampliamente el pago de los créditos.

Así por ejemplo, cuando en 1896 tenían \$3'420,406.00 en préstamos con garantía hipotecaria, para 1910, la suma de inversiones en inmuebles y operaciones hipotecarias llegaba a: \$69'247,414.28, en una moneda más firme y sin contar los que oculto bajo el título de sociedades anónimas mantenían tratando de evitar la aplicación de las incipientes disposiciones de protección agraria.

El equilibrio de dichas cantidades y por ende la mejor repartición de la propiedad, es lo que persigue la disposición que nos ocupa.

CAPITULO

4

**NACIMIENTO DE LAS LIMITACIONES DE LA CONSTITUCION DE 1917 A LA
CAPACIDAD DE LAS INSTITUCIONES BANCARIAS PARA ADQUIRIR
BIENES RAICES**

CAPITULO 4

I.—SOLUCION PROPUESTA POR EL PROYECTO DE CARRANZA.—Con una clara visión de las metas que se propuso la Revolución Mexicana y con ánimo indiscutible de afirmar los resultados de la misma, Venustiano Carranza, al inaugurarse el primer y único período de sesiones del Constituyente de Querétaro se dirigió a los diputados manifestando:

"La Constitución de un pueblo no debe procurar, si es que ha de tener vitalidad que le augure larga duración poner límites artificiales entre el Estado y el individuo como si se tratara de aumentar el campo de la acción libre de uno y restringir la del otro, de modo que lo que se da a uno sea la condición de la protección de lo que se reserva el otro; sino que debe buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes, dado que a él no le es posible ejercerla directamente no puede convertirse en contra de la sociedad que la establece cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance, supuesto que ni por un momento hay que perder de vista que el Gobierno tiene que ser forzosa y necesariamente el medio de realizar todas las condiciones sin las cuales el derecho no puede existir y desarrollar". (27).

Como se puede observar, el pensamiento de Carranza, como lo demostró repetidamente en el discurso que se comenta, era una especie de lo que hoy se llamaría liberalismo moderado. Un pensamiento que pregona la necesidad de seguridad en todos los ramos de la actividad humana y de la libre concurrencia que es indispensable para asegurar la vida y desarrollo de los pueblos. Sin embargo también defendió con fuerza la tesis de que es el Gobierno el medio forzoso que se ha de utilizar para el logro de las actividades que trasciendan del individuo a la colectividad, puesto que ésta, incapaz por sí sola de atacar los problemas que se plantean, por razones de organización, ha de recurrir en un momento dado a la intervención razonada del Gobierno en todos los ámbitos de la vida social.

Sin embargo, a efecto de dar una idea sobre el nacimiento del artículo 27 de la Constitución hay que apuntar que dicho precepto fué objeto de varios estudios para llegar a la redacción con que finalmente fué aprobado.

Una vez instalado el Congreso Constituyente de Querétaro, se pensó que la redacción del proyecto presentado por Venustiano Carranza para el artículo 27, debería ser modificada para completar adecuadamente el sistema de protección a la propiedad nacional, señalando en forma concreta las restricciones para las adquisiciones y aprovechamientos de tierras y aguas por los particulares, así como la integración definitiva de los

planes de reforma agraria, se encargó a don Andrés Molina Enríquez una nueva redacción del artículo, debido a los estudios que este señor había realizado y publicado bajo el título de "Los Grandes Problemas Nacionales", habiéndolo presentado un proyecto que no satisfizo las inquietudes de la comisión revisora debido a la forma tecnicista en que estaba redactado dicho proyecto.

El diputado Pastor Rouaix, encargado a su vez del Despacho de la Secretaría de Fomento, intervino en el estudio del artículo que comentamos y en su monografía, intitulada "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", nos ilustra al respecto señalando:

"Si la presentación del artículo 5o. del proyecto de la Primera Jefatura produjo una intensa conmoción en la Cámara insuficiente para satisfacer las ansias populares, el artículo 27 que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor, causó mayor desconsuelo entre los constituyentes por que sólo contenía innovaciones de intereses secundarios sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica."

"Por este motivo, el debate del artículo 27 que había estado posponiendo indefinidamente porque al comprender su deficiencia, se esperaba que pudiera ser presentado con toda la amplitud indispensable para dar satisfacción completa al problema social más vasto y trascendental, que tenía en frente la Revolución, en aquellos momentos condensada y representada por el Congreso de Querétaro. Algunos Diputados habían presentado iniciativas sobre puntos aislados y varias excitativas habían venido de fuera; pero las Comisiones dictaminadoras estaban abrumadas por un trabajo arduo, diario, continuo e intenso, por lo que en este caso, como en el anterior, relativo a los artículos 5o. y 123, se requería el auxilio de comisiones voluntarias, que tomaran a su cargo la formación de un proyecto concienzudamente estudiado y fuera capaz de llenar un vacío desolador, en el plazo angustioso fijado para las labores del Congreso."

"La Comisión Nacional Agraria, de la que era Presidente el Ministro de Fomento, tenía iguales anhelos y para reforzar sus excitativas envió a Querétaro a su abogado consultor el señor Lic. D. Andrés Molina Enríquez cuya personalidad era ampliamente conocida en el medio revolucionario por su radicalismo y por sus estudios de cuestiones agrarias, económicas y sociales, desde antes de que estallara la Revolución, como lo había puesto de manifiesto su notable libro "Los Grandes Problemas Nacionales", primera exposición fundada y concreta de la desorganización nacional proveniente de la desastrosa distribución de la tierra en el País. Aproveché desde luego el contingente que nos traía la personalidad de Molina Enríquez y le supliqué que mientras podíamos dedicarnos a este asunto, procediera a formular un ante-proyecto del artículo 27 que nos sirviera de pauta para las discusiones posteriores, como nos había servido la concentración de sus ideas que había hecho el Lic. Macías para dar forma al artículo 123."

"La primera junta de nuestro voluntario comité fué citada para la mañana del domingo 14 de enero y la más numerosa concurrencia de Diputados que habíamos tenido en nuestras sesiones informales, llenó la sala de juntas que era la ex-capilla del Obispado. En ella se dió lectura al proyecto que había formulado el Lic. Molina Enríquez, que produjo desilusión completa, porque nos presentó algo semejante a una tesis jurídica con ideas totalmente distintas de las que debían figurar en el artículo 27 y redactada con una terminología inadecuada para su objeto. El señor Molina Enríquez fué un talento muy desigual en sus manifestaciones y en sus obras. Sumamente difuso en la exposición de sus ideas en algunas ocasiones, era en otras concreto y preciso y en este caso su escrito pecó de extensión, en detrimento de la claridad. Por esos motivos el proyecto de nuestro nuevo auxiliar no pudo ser tomado en consideración y los organizadores tuvimos que proceder rápidamente a estudiar bases más firmes sobre las que pudieran desarrollarse las ideas cuyo esbozo todos teníamos, pero que debían quedar condensadas en postulados concretos."

"El fracaso del proyecto presentado en la junta del domingo, me obligó a proceder con toda premura a un intercambio de ideas y opiniones con los licenciados José N. Macías y José I. Lugo, acompañados por el Diputado de los Ríos y por el mismo Licenciado Molina Enríquez, para poder formar las bases preliminares sobre las que debiera desarrollarse el artículo 27 y estar así capacitados para sujetarlas a la consideración de los compañeros que concurrían a las juntas matinales, siguiendo el mismo procedimiento que con tan buenos resultados habíamos empleado en la formación del 123; reuniones privadas, ayunas de todo formalismo sin concurrencia obligada, ni citas previas; sin presidencia electa, ni secretaría efectiva; sin taquígrafos ni actas oficiales, pues como lo asienta Molina Enríquez, se trataba de que nada estorbara la libre emisión de las ideas; pero sin que en ninguna ocasión, hubieran llegado nuestras juntas a "verdaderos tumultos", ni las discusiones alcanzaran la violencia de las riñas, falsedad a donde lo llevó el vuelo vivaz de su fantasía, pues el éxito y la rapidez de nuestros trabajos se debió precisamente al ambiente de cordialidad que reinaba en la Capilla del Obispado en donde las opiniones se expresaban con sencillez, sin brillo de oratoria, ni alardes de sapiencia y solamente el radicalismo de algún diputado o las ansias de ver terminada nuestra labor en el angustioso plazo faltante, llegaba a producir explosiones momentáneas en el seno de la amistad que nos unía."

"Firmada la iniciativa por los diputados que con más asiduidad concurren a las juntas, pudimos presentarla al Congreso Constituyente el miércoles 24 de enero, al día siguiente de haber sido aprobado el ya entonces famoso artículo 123 sobre "El Trabajo y la Previsión Social". Nuestra empresa se había iniciado, según dijimos, el domingo 14 con la presentación del ante-proyecto que se había encomendado al Lic. Molina Enríquez, que al no haber sido aceptado, obligó a los iniciadores a formular rápidamente un nuevo bosquejo en el que constaran ideas preliminares para sujetarlas a la consideración de los diputados agraristas, que tan justificada impaciencia demostraban. Aparentemente dispusimos de diez días para este

trabajo, plazo bastante para desarrollarlo correctamente; pero acabamos de indicar que en estas últimas semanas, el Congreso efectuaba dos sesiones diarias para poder cumplir su encargo en el término fijado, desde las tres de la tarde a las doce de la noche, por lo que el núcleo coordinador integrado por los diputados Macías, Rouaix y de los Ríos, apenas disponía de apremiantes minutos para formular sus iniciativas y para condensar y redactar las resoluciones aprobadas en las juntas matinales, las que, por el número considerable de diputados que concurrían y por la exposición que cada uno hacía de sus ideas y propósitos se prolongaban largamente". (28).

Posteriormente a lo antes transcrito, manifiesta Pastor Rouaix que hace constar, por ser de justicia, la valiosa colaboración de los licenciados Andrés Molina Enríquez y José Inocente Lugo, ya que se trata de miembros de las comisiones redactoras y activos participantes en los estudios que tuvieron como consecuencia el nacimiento del artículo 27 de la Constitución Política de 1917, aún cuando los citados licenciados no formaban parte integrante del Congreso Constituyente de Querétaro como diputados al mismo.

Consideramos de indiscutible valor las palabras anteriores del Ing. Rouaix, ya que al emitir su dictamen final sobre el artículo 27, la Comisión, por conducto del Secretario Diputado López Lira, manifestó lo siguiente:

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

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

"Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no podría cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción,

que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la Nación; que lo constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la Nación a los particulares, cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo ni a las aguas, como vías generales de comunicación. En la práctica se tropieza con grandes dificultades al tratarse de especificar los elementos que quedan eliminados de la propiedad privada: La Comisión encuentra aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor Diputado Rouaix." (29).

En cuanto al problema que nos ocupa, el Primer Jefe, refiriéndose a las prohibiciones contenidas en la parte final de su proyecto del artículo 27, manifiesta que se trata de garantizar la derrota de la seria amenaza de monopolización de la propiedad territorial de la República, que constituiría la libertad de las sociedades para la adquisición de bienes inmuebles.

Así pues, tenemos que asegurar que aun sin llegar a la forma completa en que quedó definitivamente redactada la fracción V del artículo 27, el proyecto que fué presentado al Congreso Constituyente de Querétaro, previó y supo apreciar el peligro en que se podía caer en caso de permitir una inversión libre en propiedad territorial por parte de las instituciones de crédito, pero incluyendo este tipo de empresas en la prohibición general que afectaría a las sociedades por acciones dejando que la legislación común, reguladora de la actividad bancaria, fijara libremente la reglamentación del principio que hemos venido comentando, reglamentación que se incorporó en principio, al texto de nuestro Código fundamental como consecuencia de las modificaciones que al proyecto fueron posteriormente incorporadas.

II.—LA DISCUSION DEL PROBLEMA EN EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO.—Evidentemente la prohibición contenida en la fracción V del artículo 27 de nuestra Constitución política, es complemento de la forma con que se quiso solucionar en Querétaro el problema agrario. Se consideró, que de no establecer estas incapacidades para las sociedades comerciales por acciones en general y para los bancos en particular, (sólo que en cuanto a los bancos la limitación abarca también la propiedad urbana con el objeto de no autorizar la amortización o absorción de la propiedad raíz, en manos de las instituciones de crédito), se consideró, decíamos, que se podría volver a utilizar el procedimiento a que aludíamos en el segundo capítulo de este trabajo, o sea, escudarse mediante la creación de sociedades comerciales por acciones, para eludir la aplicación de las leyes agrarias cuyas bases se aprobaban en ese mismo artículo.

Sin embargo aún cuando en el seno del Constituyente se trató el tema de la prohibición que comentamos, se puede afirmar que varios de los diputados que intervinieron en la discusión del precepto no captaron el contenido social del mismo ni se percataron de cuál era la idea básica dentro del problema que se discutía.

Para cuando se trató de la discusión de la fracción V que se estudia, ya había sido aprobado el artículo 28 Constitucional, en que se implanta

como se sabe, una de las reformas más trascendentales para la organización bancaria de México: se prohíben los bancos de emisión y se limita dicha función a la actividad de un Instituto Central controlado por el Gobierno Federal, quedando éste pues, con el monopolio de la emisión del papel moneda.

Ahora bien, aun cuando para el momento en que se discute la fracción, tema de nuestro estudio, ya se había otorgado la concesión monopólica al banco que controlaría el Gobierno Federal, en el momento de discutirse el problema, el diputado Macías afirma:

"La fracción que se discute, es altamente peligrosa, es necesario tener en cuenta la naturaleza de los bancos de emisión.

Los bancos hipotecarios se establecen forzosamente para capitales, para imponer capitales sobre bienes raíces. Pero los de emisión no se establecen para esta clase de operaciones." (30).

Continúa el diputado Macías llamando la atención de sus colegas e insistiendo en razonamientos de carácter de técnica bancaria como por ejemplo las limitaciones a que se deben sujetar en cuanto al plazo las operaciones de descuento, la prohibición para que un banco de emisión realice operaciones a largo plazo afirmando que éstos deben estar siempre listos para efectuar sus pagos de acuerdo con los principios de liquidez que debe existir en las instituciones de crédito.

Sin embargo más tarde afirma: "son las operaciones de los bancos mediante las cuales se han quedado con las prendas hipotecadas las que han arruinado a México. Si nos ponemos a examinar las operaciones de los bancos en México se cerciorarán de que la mayor parte de la propiedad de la República está en manos de esos bancos; y seguirá indudablemente en su poder si continúan lo bastante poderosos para conseguir que se dé a las leyes una amplitud bastante para conservar todas esas propiedades. Nosotros debemos seguir la ruta que han trazado otros países civilizados de no permitir que se queden con las fincas esas instituciones que embargan para pagar sus créditos; los propietarios, los agricultores, cuando se les vencen las hipotecas no deben ni pueden permitir que el banco se quede con ellas para venderlas a precios exagerados y quedarse con una ganancia considerable." (31).

Como puede notarse, el diputado Macías tenía conciencia de que en general el sistema bancario debía ser controlado por el Estado limitando sus actividades al fomento industrial y comercial de la Nación; apuntaba acertadamente la necesidad técnica de aplicar el principio de liquidez, y se percató del peligro que constituían las grandes inversiones bancarias con garantía de propiedades territoriales. Sin embargo se podría afirmar que cuando menos, por lo que reflejan los conceptos enunciados en esta ocasión en la discusión del precepto que nos ocupa, no estuvo enterado plenamente de su contenido ni de la exacta intención que con la redacción del mismo se proponía la Comisión Redactora, ya que ni siquiera en cuenta toma la revolución que al sistema bancario del país aporta la aprobación de un único banco de emisión, puesto que refiere el problema que se

discute sólo a bancos de este tipo y a los hipotecarios pensando en la organización bancaria anterior a 1917. Sin embargo posteriormente examina el peligro de dejar intacto el sistema de crédito, con relación al acaparamiento de la propiedad territorial de la Nación cuando apunta el peligro de que las fincas pasen a ser propiedad de los bancos por medio de las hipotecas concedidas o como garantía de cualquier otro tipo de créditos. Hay pues en las palabras del diputado Macías un dejo de garantía especial a un grupo limitado de ciudadanos sin apuntar en forma consciente, que se trata de una solución práctica a un problema de interés general en que se tratará de controlar y garantizar la correcta inversión de las riquezas públicas del pueblo que manejen las instituciones de crédito, canalizándola hacia los renglones que el progreso y desarrollo económico del país requieran. No deberá ser pues el deudor quien se ponga a que los bancos se queden con las propiedades; deberá ser el Estado por medio de una adecuada reglamentación, quien limite la capacidad de las instituciones crediticias en este sentido.

A continuación, hace uso de la palabra el diputado Truchuelo, quien anota en forma categórica el error de Macías señalando que en virtud de haberse modificado radicalmente el sistema bancario, el peligro a que se refiere el diputado Macías no es el que se trata de solucionar con el precepto que se discute, puesto que se ha creado un único banco de emisión que habrá de controlar el Gobierno Federal.

Más tarde se presenta nuevamente la fracción V con una nueva adición que añade que transitoriamente, por el plazo que fijen las leyes respectivas, podrán tener las instituciones de crédito los bienes que se adjudiquen judicialmente en pago de sus créditos.

La adición señalada anteriormente fué propuesta por los diputados Rouaix, Nieto y Truchuelo. Este último, hablando de la misma dice: "En cuanto a la adición propuesta y redactada por los CC. diputados Rouaix, y Nieto, y por mí, y aceptada la comisión, tampoco debe ser rechazada sencillamente por que es una garantía para los deudores. Efectivamente se prohíbe que los bancos tengan propiedades pero se les faculta aquí de una manera transitoria para poder adquirirlos judicialmente en pago de sus créditos; esta es una función verdaderamente natural, porque cuando el deudor no ha podido cumplir con su obligación se promueve el juicio correspondiente, que termina sacando la propiedad a remate. Supongamos que no se encuentra postor, ¿qué se hace entonces? Si se sigue sacando a remate con todos los descuentos el deudor se verá perjudicado, porque a la postre su propiedad se adjudicará en una cantidad verdaderamente irrisoria.

Si el banco adquiere esa propiedad, es seguramente porque la cantidad ofrecida supera a la de algún postor; y entonces, como en la misma adición se indica, sólo transitoriamente y por el breve plazo que determinan las leyes puede conservarse esa propiedad. Resulta así mejorado el deudor desde el momento en que el banco da una cantidad mayor, pues de otra suerte no se le prefiere a los demás postores.

De esa manera no se sigue ningún perjuicio al deudor, que su propiedad obtiene un precio mayor, puesto que cuenta con un postor más que es el banco. De otra manera resultaría que ese deudor tendría un postor menos, y es indiscutible que, cualquier cantidad ofrecida, es un beneficio del deudor para que su propiedad valga más. No existe por tanto el peligro que señaló el diputado Macías ni tampoco peligro de que queden amortizadas esas cantidades ni para que la propiedad quede sustraída al comercio de la Nación, por la obligación precisa de que el banco enajene en breve la propiedad. En mi concepto y tratándose del único caso de adquirir el banco de la propiedad, que no puede ser sino judicialmente, es una garantía para los deudores, porque se evitan las combinaciones que pueden hacer los bancos comprando créditos o entrando en convenios con los deudores para el caso de que no cumplan sus compromisos, adjudicándose entonces la propiedad en virtud de los convenios." (32).

Al cabo de diversas discusiones sobre las prerrogativas de cobro de los bancos y de prevenir su gran poder expansivo, una vez que se agota la discusión sobre este tema, lo presenta nuevamente la Comisión, como la primera vez que lo hizo, o sea con iguales modificaciones que se le hicieron al proyecto presentado por Dn. Venustiano Carranza, quedando finalmente redactada la fracción V del artículo 27 Constitucional, en los siguientes términos:

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

III.—LA FRACCION V DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.—QUE PERMITE Y QUE PROHIBE.—Como se ha notado, vemos que el texto final y definitivo de la disposición que nos ocupa quedó redactado como se indica en el último párrafo del inciso anterior siendo necesario conocer, por medio de su proceso de evolución histórica, el contenido de este precepto. Así pues hay que precisar conceptos.

Permite primeramente la fracción V que se estudia, que los bancos tengan capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de conformidad con la reglamentación que las leyes encargadas de organizar y armonizar con estos principios el sistema bancario, establezcan.

Esta primera idea consiste pues en permitir la inversión de los capitales del público que se manejan a través de las instituciones de crédito, se encuentran garantizadas con propiedades urbanas o rústicas, esto es, no se limita el campo de acción bancario, no se reducen ni en número ni en calidad las posibles garantías de los créditos que se otorgan, sólo que para ser congruentes con la segunda parte de la fracción que se comenta, estas garantías, una vez que han sido adjudicadas, en su caso, en pago de los créditos que hubieren permanecido insolutos y dentro de los juicios que al efecto se hubieren seguido, deberán enajenarse en el plazo que se

ñale la ley de la materia sin que la propiedad de tales bienes sea definitiva para el banco adjudicatario. Se permite pues de un modo suficientemente amplio la creación de las garantías necesarias a cubrir el importe de los créditos que se otorguen.

Señala la segunda parte de esta fracción que los bancos no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para el cumplimiento de su objeto directo. Es éste el meollo y principal enunciado del precepto.

Se trata de la formulación de una disposición de carácter constitucional que tiene un claro sentido de congruencia con las ideas que privan en el movimiento revolucionario. Se ha transformado radicalmente el sistema bancario regulado desde 1897. Se quieren evitar los errores y pulir las diferencias existentes entre las instituciones bancarias y el pueblo tratando de armonizar la función de la banca con las necesidades de la Nación. Se incluye este principio dentro de un artículo que quiere evitar la concentración de tierras y de lograr una mejor distribución de la riqueza territorial del país, por lo tanto, se fomentará la actividad bancaria pero impidiendo que los dineros del público que manejan estas instituciones se estanquen y se inviertan en renglones diferentes de aquellos que necesite el país para el fomento de su desarrollo económico.

Se señala que ni aún en la administración tendrán más bienes raíces que los enteramente necesarios para el cumplimiento de su objeto directo con la intención de evitar que volviendo a situaciones como las que prevalecían en el siglo XIX, en el caso de las propiedades eclesiásticas, los bancos, escudados en el nombre de terceras personas, gozarán prácticamente de la propiedad de los inmuebles que administran.

Con esta prohibición, no se ha tratado como ya lo hemos anotado con anterioridad, de impedir que las instituciones de crédito se desarrollen y cumplan con su cometido canalizando los capitales que administran hacia aquellos destinos que la situación económica del país requiera, puesto que no se les priva de la posibilidad de concertar garantías suficientes que aseguren el pago de los créditos que otorgan, situación ésta absolutamente indispensable que garantiza de una manera indiscutible la necesaria solvencia de los bancos. Lo que se trata de impedir pues no es el tipo de garantía sino la calidad de la inversión; se trata de evitar que la propiedad raíz rústica y urbana se concentre con los consecuentes perjuicios para la economía y para la organización social e incluso política de la Nación.

No se trata pues de imponer obstáculos a la función crediticia. Todo lo contrario; se parte del supuesto de su existencia y de la necesidad de su capacidad para intervenir en los mercados de capitales y de dinero, pero se marca un tipo de inversión que no se considerará conveniente para todos los ámbitos del desarrollo de México.

CAPITULO

5

**LA REGLAMENTACION DEL PROBLEMA EN LA LEGISLACION
ORDINARIA MEXICANA. (33)**

CAPITULO 5

I.—REGLAMENTACION DEL PROBLEMA EN LA LEGISLACION ORDINARIA DESDE 1897.—En la primera parte de este capítulo pasamos al análisis de las disposiciones contenidas en las diversas leyes bancarias que han regido la actividad de las instituciones de crédito desde el año de 1897, hasta la forma original en que fué publicada la Ley actualmente vigente, para estudiar en el segundo punto del capítulo, las disposiciones que sobre el tema que hemos venido comentando, contiene en la forma en que actualmente se encuentra en vigor.

Como será fácil comprender, no aparece en la Ley de Instituciones de Crédito, de 19 de marzo de 1897, publicada en el Diario Oficial de la Federación en la misma fecha, limitación alguna al derecho de las instituciones de crédito para adquirir en propiedad la cantidad de bienes raíces que juzgarán conveniente para sus intereses, puesto que como se ha afirmado con anterioridad en este trabajo, comenzaban los bancos a erigirse en sucesores de la Iglesia Católica en el dominio de las posesiones territoriales pues habían llegado a adquirir inmensos latifundios en diversos lugares de la República, con anterioridad a la Revolución de 1910.

Así pues, el propósito de la primera Ley Bancaria, —encomiable por cierto— fué el de uniformar la legislación heterogénea creada por las concesiones anteriores, ya que al 3 de junio de 1896, fecha en que se dictó el decreto que otorgó facultades al Ejecutivo para legislar en materia de instituciones de crédito, de 7 bancos que funcionaban en los Estados, no había 2 que tuvieran concesiones idénticas, variando las mismas en diversos puntos substanciales.

No aporta pues esta primera Ley, para el problema que nos ocupa, ninguna luz, pues no había aún cobrado fuerza el principio revolucionario con que había tratado de solucionar el problema.

Posteriormente, la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 24 de diciembre de 1924, publicada en el Diario Oficial el 26 de enero de 1925, se refiere en forma concreta al problema.

Aún cuando la exposición de motivos de este Ordenamiento no señala las causas de que se limite por primera vez la adquisición de bienes raíces por parte de las instituciones bancarias, es claro que se debe tal disposición a la necesidad de acatar el principio de la fracción V del artículo 27 de la Constitución.

El artículo 84 de esta Ley dispone que: "Queda prohibido a las instituciones de crédito adquirir por cualquier título bienes raíces con excep-

ción de los necesarios para establecer sus oficinas o dependencias y de los que transitoriamente y previo permiso de la Secretaría de Hacienda, tuviere que adjudicarse o recibir al cobrar sus créditos, o al ejercitar los derechos que les confieran las operaciones que lleven a término”.

Aunque ni el texto legal ni en la Exposición de Motivos de esta Ley así se indique, es esta disposición la primera que limita la capacidad de las instituciones de crédito para la adquisición de bienes raíces en acatamiento del precepto constitucional que así lo señala.

No se encuentra perfeccionada la citada disposición, puesto que no incluye dentro de la prohibición la adquisición de acciones de sociedades inmobiliarias; posteriormente se contempla el destino que habrá de darse a los inmuebles adquiridos en pago o adjudicados en remate dentro de los juicios relativos, al señalar el artículo 85 que: “En los casos de excepción del artículo anterior, los bancos están obligados a enajenar dentro de 3 años si son hipotecarios o de dos años si son refaccionarios, agrícolas, industriales o de depósito y descuento, los inmuebles que se hubieren visto en la necesidad de adquirir. Si transcurridos dichos plazos no se hubiere transferido la propiedad, la Secretaría de Hacienda mandará sacar a remate los inmuebles.”

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1926 cuyo artículo 4o. transitorio abroga expresamente la anterior de 24 de diciembre de 1924, en la fracción I de su artículo 242, incluye la prohibición para las compañías de fianzas, a las que reglamentaba, estableciendo: “Queda prohibido a las compañías de fianzas:

Adquirir por cualquier título bienes raíces, con excepción de los necesarios para establecer sus oficinas y dependencias y de los que transitoriamente y previo permiso de la Secretaría de Hacienda, tuvieren que adjudicarse o recibir al cobrar sus créditos o al ejercitar los derechos que les confieran las operaciones que lleven a término”.

El artículo 256 de esta Ley, prohíbe en los mismos términos a las instituciones de crédito la adquisición de bienes raíces, señalando el artículo siguiente exactamente lo que el artículo 85 de la anterior Ley de 1924, concediendo plazos de 3 años a los bancos hipotecarios para enajenar los inmuebles que hubiere adquirido en los casos de excepción que señala el artículo anterior y de dos años para las otras instituciones que no fueran hipotecarias. Se señala igualmente la facultad de la Secretaría de Hacienda para sacar a remate los inmuebles en caso de incumplimiento de los plazos señalados.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 28 de junio de 1932, al reglamentar en forma general el funcionamiento de las instituciones señalaba en su artículo 21: “El capital de las instituciones de crédito, en la parte que no esté representado por efectivo en caja o en depósito en el Banco de México, o en otras instituciones de crédito de la República, deberá ser invertido precisamente:”

“X.—En los bienes muebles e inmuebles necesarios para la instalación

de sus oficinas, hasta por el 15% del capital de la institución. En el caso de cajas de ahorros, de sociedades de fideicomiso o de instituciones autorizadas para recibir depósitos en cuenta de ahorros o para establecer departamento de fideicomiso, la inversión en inmuebles a que esta fracción se refiere, podrá elevarse hasta el 100% del capital de la institución o del importe del patrimonio de afectación correspondiente, siempre que la parte del inmueble respectivo que corresponda a las oficinas de la institución no signifiquen más del 40% del capital total de la institución. En el caso de sucursales de instituciones extranjeras la inversión en muebles e inmuebles, en los términos de esta fracción podrá llegar a 100% del capital respectivo".

Señala posteriormente la Ley expresamente la prohibición de excederse en los porcentajes señalados al disponer el artículo 24 que: "Las instituciones de crédito podrán efectuar las operaciones para que estén especialmente autorizadas y las demás de banca o de crédito, pero les estará prohibido:"

"Fracción VIII.—Adquirir o aceptar en pago bienes inmuebles con excepción de los necesarios para sus oficinas o dependencias en los términos de la fracción X del artículo 21, debiendo vender los demás que llegaren a adjudicarse o a recibir en pago en el término de un año a menos que se trate de bienes recibidos en pago de préstamos inmobiliarios en cuyo caso el plazo podrá extenderse hasta 3 años".

El segundo párrafo de la siguiente fracción señala que los plazos a que se refiere la anterior, podrán ser renovados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a moción de la Comisión Nacional Bancaria siempre que en razón de una grave crisis general sea imposible efectuar desde luego, sin gran pérdida la venta de los bienes. Expirados los plazos que la fracción establece, o la renovación que de ellos se conceda, en su caso, la Comisión Nacional Bancaria, sacará administrativamente a remate los bienes, créditos o derechos que no hubieren sido vendidos o ejecutados oportunamente por la institución respectiva.

El artículo 60 de esta Ley, establecía que se equiparaba a los depósitos en cuenta de ahorros, las cantidades que las instituciones autorizadas recibieran por la venta de títulos o contratos de capitalización, en los términos que estableciera el Reglamento, y dicho Reglamento, de 26 de diciembre de 1932, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, estableció en la fracción IV de su artículo 30, que el importe de las reservas obligatorias de los contratos de capitalización se invertiría entre otros renglones, en la adquisición de bienes inmuebles urbanos de productos regulares, sin que dicha inversión pudiera exceder del 50% del valor total de las reservas.

Menos de un año después de haber tomado posesión del cargo de Presidente de la República el General don Lázaro Cárdenas, promovió una reforma al citado Decreto, que refleja una de las notas características que distinguieron la política seguida por el Régimen del citado revolucionario. En esta reforma aparece por primera vez oficialmente publicada la inten-

ción de respetar el principio que establece el artículo 27 Constitucional respecto de la adquisición de bienes inmuebles por parte de las instituciones de crédito; así, el considerando quinto del Decreto del 14 de octubre de 1935, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año indica: "Que el propósito de la Ley General de Instituciones de Crédito ha sido limitar la facultad adquisitiva de inmuebles de las instituciones de crédito a los términos del artículo 27 Constitucional, capacitándolas solamente para obtener aquellos inmuebles enteramente necesarios para su objeto directo."

Se modifica en el artículo 2o. de este último Decreto, totalmente el artículo 30 del Reglamento del artículo 60 de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, señalando distintas inversiones para las reservas obligatorias de los contratos de capitalización y suprimiendo la inversión en bienes inmuebles a que se refería la fracción IV del Reglamento

A su vez, el artículo 2o. transitorio de este Decreto reformativo establece que: "Los inmuebles que las instituciones de capitalización hayan adquirido hasta la fecha, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 30 del Reglamento del artículo 60 de la Ley General de Instituciones de Crédito, deberán ser enajenados dentro del término de 2 años a partir de la fecha de la vigencia del presente Decreto."

Como verá en el próximo y último apartado del presente trabajo, en las instituciones de capitalización es donde aparece el más serio problema respecto de la Constitucionalidad de las disposiciones que en la Ley Bancaria aparecen regulando la adquisición e inversión en bienes inmuebles por parte de este tipo de sociedades.

A continuación se expondrá la forma en que apareció originalmente la actual Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 3 de mayo de 1941, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año.

Por primera vez, aparece en esta Ley, una reglamentación especial para cada una de las instituciones objeto de la misma con relación a la inversión en bienes raíces. Así las disposiciones que regulan las inversiones para la banca de depósito, no son aplicables a las demás instituciones aunque es necesario anotar que el régimen es prácticamente idéntico y varía sólo en los porcentajes que se autorizan a cada institución para poder llevar a cabo adquisiciones de bienes raíces, haciendo en diversos casos, como en el de las instituciones autorizadas para llevar a cabo operaciones de depósito de ahorro, la referencia a artículos relativos a otras instituciones, las de depósito en el caso que se cita.

En cuanto a la banca de depósito, la fracción VI del Art. 11 señala que no deberá exceder del 25% el importe del mobiliario, inmuebles o derechos reales que no sean de garantía.

La disposición relativa a las inversiones de las instituciones autorizadas para efectuar operaciones de depósito de ahorro, o sea la fracción V del artículo 19, no hace otra cosa que referirse al principio consignado para reglamentar las adquisiciones de inmuebles por la banca de depósito.

Por su parte, al reglamentarse estas inversiones en lo que toca a las sociedades financieras se sigue el mismo sistema diferenciándose sólo en cuanto a los límites fijados, ya que en el caso de las sociedades financieras el porcentaje se eleva hasta permitir una inversión de 40% del capital pagado y reservas de capital, en comparación con el 25% que se autoriza para las instituciones de depósito y de depósito de ahorro.

Idénticas disposiciones aparecen en la fracción X del artículo 36 respecto de las sociedades de crédito hipotecario, en la fracción XVII del artículo 41 respecto a los bancos de capitalización, que también habría de sufrir reformas tendientes a autorizar la inversión en inmuebles en plan especulativo, contrariando, como más adelante lo veremos las disposiciones constitucionales relativas; también contiene exactamente el mismo principio, el párrafo 2o. de la fracción XIII del artículo 45, que regula la actividad de las sociedades fiduciarias.

Así, notamos cómo la nueva Ley reglamenta el renglón de inversiones en bienes raíces, en forma separada para cada una de las instituciones objeto de la misma. Lo anterior se explica sólo desde el punto de vista de tratar de aplicar diversos porcentajes a las sociedades, según el tipo de operaciones que estén autorizadas a llevar a cabo; sin embargo, nos parece más acertado técnicamente, hacer la reglamentación en forma única y de conjunto para todo tipo de instituciones acatando en forma más regular el mandamiento constitucional que establece las limitaciones para estas inversiones.

II.—REGLAMENTACION DE LA LEY ACTUAL RESPECTO DE CADA TIPO DE INSTITUCIONES SOBRE SU CAPACIDAD PARA ADQUIRIR BIENES INMUEBLES.—Entrando a la última fase de este trabajo, se estudiarán las disposiciones que actualmente rigen en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y que reglamentan de manera más o menos uniforme el principio contenido en la fracción V del artículo 27 constitucional que con anterioridad a esta parte hemos venido analizando, respecto a la adquisición de bienes raíces por parte de las instituciones que dicha Ley autoriza.

En la presente Ley, se reglamenta por separado la inversión que en el renglón de adquisición de inmuebles puede realizar cada tipo de instituciones, pero observa un criterio uniforme sobre el particular: en primer término se establece la autorización para que las sociedades puedan hacer la inversión necesaria para adquirir los inmuebles suficientes en qué instalar sus oficinas, agencias o sucursales; se fija posteriormente un porcentaje límite con relación al capital social y reservas de capital y por último se prohíbe en forma expresa el excedente al límite correspondiente señalado para cada una de las instituciones. Se permite asimismo mantener en propiedad durante los plazos que la Ley va señalando, los inmuebles adjudicados en pago en juicios seguidos ante los tribunales correspondientes por la falta de cumplimiento de las obligaciones derivadas de los créditos concedidos, en los casos en que la Ley permite tal tipo de garantías,

así como los recibidos en pago de bienes inmuebles que hubiera aceptado en garantía hipotecaria.

Analizaremos a continuación los preceptos relativos a cada tipo de instituciones que se reglamentan en la citada Ley Bancaria, siguiendo al efecto el mismo orden que en ella se contempla:

BANCA DE DEPOSITO

La fracción XI del artículo 10 señala la autorización correspondiente en los siguientes términos:

Artículo 10.—“Las sociedades que disfruten de autorización para el ejercicio de la banca de depósito, estarán autorizadas en los términos de esta Ley para efectuar las siguientes operaciones:

XI.—“Adquirir inmuebles dedicados a su oficina matriz y sucursales.”

La autorización anterior se encuentra reglamentada por las fracciones X y XIII del artículo 11 de la propia Ley en los siguientes términos:

Fracción X.—“No excederá del 40% del capital pagado y reservas de capital el importe de las inversiones en mobiliario, en inmuebles o en derechos reales que no sean de garantía, más el importe de la inversión en acciones de sociedades que se organicen exclusivamente para adquirir el dominio y administrar edificios, y siempre que en algún edificio propiedad de esa sociedad tenga establecida o establezca su oficina principal o alguna sucursal, agencia o dependencia la institución de crédito accionista y que se obtenga, en cada caso, la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La inversión en acciones y los requisitos que deban satisfacer las sociedades a que se refiere esta fracción, se sujetarán a las normas generales que dicte la propia Secretaría.”

La fracción anterior señala en una forma un tanto amplia, el límite que se autoriza a los bancos que cuentan con la correspondiente autorización que exige la ley, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En efecto, se fija un límite de un cuarenta por ciento de su capital pagado y reservas de capital para las inversiones en mobiliario, inmuebles o derechos reales que no sean de garantía, reglamentando el precepto constitucional que señala que tales inversiones se autorizan en cuanto sean las enteramente necesarias para el objeto directo de las instituciones. Independientemente de la realidad práctica y del estricto cumplimiento del precepto, parece difícil que, instituciones que manejan tan gran volumen de capitales, como son los bancos, requieran un cuarenta por ciento de su capital y reservas de capital, para el cumplimiento de su objeto directo, en inversiones inmobiliarias.

Incluye con tino el precepto que se comenta, la inversión en acciones de sociedades que se organizan exclusivamente para adquirir el dominio y administrar edificios, siempre que en algún edificio propiedad de esa sociedad tenga establecida o establezca su oficina principal o alguna sucursal, agencia o dependencia la institución de crédito accionista y sujetando la inversión a la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, pues de esta manera se trata de evitar la práctica viciosa de eludir el cumplimiento de la ley, al amparo y escudo de sociedades anónimas diversas de las instituciones.

De esta manera quedará en gran parte en manos del Estado, el control de las inversiones que en tal sentido se realicen en virtud de la autorización requerida para el caso específico de cada operación.

La fracción X del artículo II, marca la pauta general que sigue la Ley Bancaria sobre este particular, pues con algunas variaciones, dicho criterio rige para las demás instituciones que reglamenta, remitiendo en los preceptos respectivos, al principio que señala la citada fracción X del artículo II para la aplicación de las reglas que controlan las inversiones en bienes inmuebles.

Como es natural, siendo la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares un ordenamiento en que se determina la técnica bancaria y las reglas a que se sujetarán las instituciones en sus relaciones con el público, con las autoridades y entre sí, contiene diversos preceptos de tipo técnico en que se incluyen, para su reglamentación, las inversiones señaladas por la fracción X del artículo II, no para regular el tipo de inversiones en sí, sino para formular y reglamentar los diversos cómputos y porcentajes que la técnica bancaria exige.

Así vemos como por ejemplo la fracción XIII del artículo II citado, establece que no podrá exceder del importe del capital pagado y reservas de capital la suma de las inversiones a que se refieren las fracciones IX, X, XI y XII del mismo artículo, fijando posteriormente dicha fracción, la forma de computar las inversiones que han de tenerse en consideración y que no deberán exceder como se ha dicho del importe del capital y reservas de capital.

El artículo 17 de la Ley establece las prohibiciones concretas que regirán la actividad de los bancos de depósito.

Así, la fracción II de dicho artículo señala que a los bancos de depósito les estará prohibido realizar inversiones en inmuebles o derechos reales que no sean de garantía en exceso de las proporciones señaladas por la fracción X del artículo II.

Asimismo, la fracción XVI del propio artículo 17 señala que, los bienes, valores y derechos a que se refiere la antes citada fracción II de ese mismo artículo, que hubieren sido adquiridos en pago de deudas o por adjudicación en remate dentro de juicios relacionados con créditos a favor del banco de que se trate, deberán ser liquidados por el banco dentro del plazo de dos años cuando se trate de inmuebles o bienes inmobilizados. Este plazo podrá ser prorrogado hasta por dos años por la Secretaría de Hacienda cuando exista alguna crisis de carácter general que, a juicio de dicha Secretaría, haga inconveniente para los intereses del banco la liquidación de los referidos bienes.

Se indica que sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo antes citado y de las sanciones a que se hagan acreedoras en caso de excedentes en los cómputos relacionados con el capital pagado y reservas de capital, en

caso de excedente en las adjudicaciones arriba citadas, se procederá dentro del plazo de noventa días a partir del requerimiento que al efecto le formule la Comisión Nacional Bancaria, a la liquidación de dichos activos o al correspondiente aumento de capital social.

En tal forma, como habíamos indicado al comenzar a tratar el presente punto de este trabajo, se completa la reglamentación que rige para la banca de depósito, constituyendo ésta el tipo o molde al que habrán de ajustarse las inversiones en inmuebles de casi todas las demás instituciones que contempla la Ley Bancaria.

Con relación a las disposiciones que se han comentado de los artículos 11 y 17, se presenta un problema interesante que aún cuando en forma práctica, corresponda a los principios de Derecho Internacional resolver en definitiva, nos conviene apuntar.

La fracción V del artículo 27 constitucional y en general dicho artículo, como reglamentador, regulador y protector del sistema nacional de propiedad limita la facultad de los bancos para adquirir bienes raíces protegiendo de tal forma el reparto equitativo del territorio nacional. Por lo tanto se puede suponer que el precepto constitucional no se refiere ni se ocupa del caso de que las inversiones que hagan las instituciones de crédito fuera del territorio de la República.

Ahora bien, las diversas disposiciones de la Ley Bancaria que reglamentan las inversiones de bienes raíces, no especifican en ningún momento si dicha limitación se refiere sólo a los bienes adquiridos dentro del territorio mexicano, por lo que parecen ir más allá de lo que establece la limitación constitucional puesto que ésta sólo prohíbe la inversión en el suelo nacional.

El problema consiste pues en determinar si una institución de crédito estará facultada para hacer inversiones en exceso del límite señalado por la fracción X del artículo 11 y sin que le sean aplicables las prohibiciones contenidas en el artículo 17 de la Ley Bancaria, así como la imposibilidad para actuar por parte de la Comisión Nacional Bancaria en el procedimiento para liquidar los bienes que representen excedentes a las limitaciones señaladas.

Se ha afirmado que la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, además de contener la reglamentación de diversos principios superiores, contiene fundamentalmente las bases en que se fija la técnica bancaria y se establece el control necesario que mantendrá el Estado sobre las instituciones de crédito.

Así, aún cuando la fracción V del artículo 27 de la Constitución establece la prohibición para adquirir bienes raíces con relación a las inversiones practicadas en el territorio nacional, las instituciones deberán atenerse a las disposiciones de la Ley que rige la materia puesto que ya en este caso se trataría de excedentes en violación a límites fijados por disposiciones tendientes a regular y fijar las inversiones que conforme a la técnica bancaria y a la política crediticia se consideran necesarias.

Desde luego no corresponde a la Comisión Nacional Bancaria inter-

venir en los términos que señala la Ley Bancaria para la liquidación de los bienes adquiridos, cuando las inversiones se efectúen fuera del territorio de México, pero podrá ésta exigir el cumplimiento de los límites señalados por la fracción X del artículo 11 y en caso de negativa por parte del banco comunicarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para aplicar las sanciones correspondientes que pueden llegar hasta la revocación de la autorización para operar en los términos del artículo 100 fracciones V y VI de la propia Ley Bancaria.

DEPOSITO DE AHORRO

Por lo que toca a las instituciones o departamentos, autorizados para operar en depósito de ahorro, el artículo 22 de la Ley Bancaria señala que serán aplicables a los mismos las prohibiciones establecidas por el artículo 17 para los bancos de depósito y, como hemos visto, la fracción II de este último prohíbe que se excedan en las limitaciones que señala la fracción X del 11, por lo que lógicamente se deduce que los bancos o departamentos de depósito de ahorro se encuentran sujetos a idénticos límites que los bancos de depósito en cuanto a la adquisición de inmuebles.

SOCIEDADES FINANCIERAS

La fracción XVII del artículo 26 de la Ley, disposición que reglamenta la actividad de las instituciones financieras, las faculta para adquirir los inmuebles necesarios para instalar su oficina matriz y sucursales.

La fracción III del artículo 31 bis, señala: "No excederá del 25% del capital y reservas el importe de las inversiones en muebles o inmuebles necesarios para la instalación y el funcionamiento de sus oficinas o dependencias, más el importe de la inversión en acciones de sociedades que se organicen exclusivamente para adquirir el dominio y administrar edificios, y siempre que en algún edificio propiedad de esa sociedad tenga establecida o establezca su oficina principal, o alguna sucursal, agencia o dependencia la institución de crédito accionista, y que obtenga, en cada caso, la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estas sociedades se sujetarán a los demás requisitos establecidos en el artículo 11, fracción X de esta Ley".

Vemos cómo esta disposición apunta los mismos principios que la fracción X del artículo 11 limitando el porcentaje de inversión al veinticinco por ciento en comparación con el cuarenta por ciento que se señala para la banca de depósito. Consideramos que en esta forma se aproxima el texto de la Ley al verdadero sentido de las prohibiciones constitucionales apareciendo sin embargo, difícil comprender la base sobre la cual el legislador ha calculado en un cuarenta o en un veinticinco por ciento en este caso, del capital pagado y reservas de las instituciones, lo estrictamente necesario en inversiones inmobiliarias para el cumplimiento de su objeto directo.

La fracción VII del artículo 33 (que contiene las prohibiciones a la ac-

tividad de las instituciones financieras) señala que cuando una institución de este tipo se adjudique en pago bienes inmuebles que hubiera aceptado en garantía hipotecaria, deberá venderlos en el término de tres años, a menos que se trate de terrenos o fincas urbanas destinadas para habitación o explotación comercial, en cuyos casos deberán ser realizados en un plazo máximo de dos años.

Se señalan en la misma disposición las prórrogas que podrán sufrir los plazos para la enajenación, que serán dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria, así como la facultad para que dicha Comisión saque administrativamente a remate los bienes que no se realicen en su oportunidad.

La fracción XI del mismo artículo 33 prohíbe que las sociedades financieras adquieran inmuebles excepto que se trate de aquéllos en que estén instaladas sus oficinas y dependencias.

Vemos cómo la reglamentación relativa a las instituciones financieras es prácticamente igual a la que regula la operación de los bancos de depósito, principalmente en cuanto al sistema que contempla la Ley y teniendo únicamente la variación relativa a la diferencia entre los porcentajes fijados para una y otra disposición.

INSTITUCIONES DE CREDITO HIPOTECARIO

El artículo 34 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares señala que las sociedades que disfruten de autorización para realizar las operaciones de crédito hipotecario, estarán autorizadas entre otras operaciones, para adquirir inmuebles donde estén instaladas sus oficinas o dependencias.

Por su parte la fracción X del artículo 36 reproduce en su primer párrafo los requisitos que establece la fracción X del artículo 11.

Las instituciones de crédito hipotecario aparentemente, constituyen un problema más serio para el debido cumplimiento de estas disposiciones, debido a la naturaleza de las operaciones que están autorizadas a practicar.

Sin embargo, hemos indicado que no se trata de limitar la actividad de las instituciones ni de oponer obstáculos que perjudiquen el correcto desarrollo de la intervención de las instituciones bancarias en la vida económica nacional, sino proteger con la adopción de determinadas medidas la integridad del sistema que la Revolución Mexicana, por medio de la Constitución Política que originó, fija en lo que al derecho de propiedad se refiere.

Así pues, el hecho de que las sociedades hipotecarias operen garantizando emisiones de células y bonos hipotecarios y otorgando créditos sobre propiedades inmuebles, no afecta la necesidad de sujetarse a las limitaciones establecidas en la legislación relativa, puesto que dichas operacio-

nes se refieren a la concesión de créditos con garantía de las propiedades inmuebles y nunca a la adquisición, por cuenta de las instituciones, de dichas propiedades.

BANCOS DE CAPITALIZACION

En cuanto a las sociedades de capitalización se presenta el problema en forma más compleja que en cuanto a las demás instituciones objeto de la presente Ley.

En efecto, la Ley actual señala un régimen diferente para la inversión en bienes inmuebles a que se sujetará el sistema de sociedades de capitalización, con relación a las disposiciones aplicables a otros tipos de establecimientos bancarios.

La fracción XIX del artículo 41, señala las mismas proporciones con relación al capital y reservas que las que rigen en términos generales en la Ley, o sea un 40% de dicho capital y reservas de capital para la inversión en este renglón en cuanto a los inmuebles destinados a sus oficinas o sucursales o acciones de sociedades inmobiliarias que se organicen con el fin exclusivo de adquirir o administrar edificios.

Sin embargo hay dos disposiciones contenidas en el artículo 41 que son dignas de una mayor consideración: la fracción VII bis establece que deberán mantener los bancos de capitalización invertido cuando menos un 5% de su pasivo exigible como sigue:

1.—“En habitaciones populares construídas por las instituciones de crédito, con rentas bajas que, ningún caso excedan de \$ 350.00 mensuales, de acuerdo con las características que para cada región del País fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión del Instituto Nacional de la Vivienda; o”

2.—“En la edificación de habitaciones populares destinadas a ser vendidas mediante procedimientos de amortización cuyos pagos periódicos, por su poca cuantía, pueden equiparse al importe de rentas de acuerdo con las características y plazos de amortización que autorice la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público tras de oír la opinión del Instituto Nacional de la Vivienda”.

Por otra parte, la fracción XIII del referido artículo 41, señala: “Las inversiones en inmuebles no podrán ser superiores al 10% de su pasivo exigible y deberán ajustarse a las siguientes condiciones:

a) Los inmuebles serán de productos regulares y estarán ubicados en zonas urbanas.

b) Las adquisiciones requerirán la autorización previa de la Comisión Nacional Bancaria.”

La primera de las disposiciones indicadas, aún cuando supone una inversión del pasivo de las instituciones en bienes inmuebles distintos de aquellos que han de ocuparse para oficinas y dependencias de la institución las consideramos, como exigencia de la Ley, dentro de los márgenes que señala la Constitución, ya que este tipo de inversiones, (habitaciones populares) se pueden considerar como incluidas dentro del objeto di-

recto de los bancos de capitalización al canalizarse los fondos que reciben hacia la solución de un problema social. En esta forma, las inversiones de las instituciones de capitalización en este renglón, tienden a contribuir a la solución de problemas de orden general, entre los que se encuentra el de la falta de habitaciones adecuadas para los sectores de escasos recursos. Así, para ampliar en la medida de lo posible, por medio del Decreto de 29 de diciembre de 1956, la acción del gobierno y de la iniciativa privada en la atención del problema de la habitación popular, se estableció la obligación para las sociedades de capitalización de realizar inversiones en los términos señalados, o sea cuando menos un 5% de su pasivo exigible en habitaciones populares.

Por lo que toca a la segunda disposición, o sea la contenida en la fracción XIII del mismo artículo, consideramos que se puede entender contrariar lo establecido por la fracción V del artículo 27 de la Constitución al permitir que un 10% del pasivo exigible de los bancos de capitalización, se invierta precisamente en bienes inmuebles que se caractericen por rendir productos regulares y por estar ubicados en zonas urbanas.

Lo anterior amerita una aclaración. Se ha visto que la fracción VII bis, (disposición que aparece con motivo de las reformas de 29 de diciembre de 1956), obliga a los bancos de capitalización a invertir cuando menos un 5% de su pasivo exigible en habitaciones populares y la fracción XIII (ambas del artículo 41 de la Ley actualmente vigente), señala que no excederá del 10% del pasivo citado, el importe de inversiones en inmuebles, señalándose a continuación las características que deberán llenar estas inversiones, o sea el rendir productos regulares y ser urbanas, contando además con la previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria.

El problema consistirá pues en determinar si las inversiones señaladas en la fracción VII bis, quedan incluidas dentro de las que apunta la fracción XIII del artículo 41, o si por el contrario cada disposición regula una inversión diferente. Finalmente determinar la relación existente entre las fracciones entre sí.

Considerando que el inciso 2 de la fracción VII bis habla de la edificación de habitaciones populares destinadas a ser vendidas, estas inversiones no se pueden considerar incluidas dentro de los "bienes urbanos de productos regulares a que se refiere el primer requisito que señala la fracción XIII. En este caso podría llegarse a la conclusión de que la totalidad de las inversiones que señala la fracción XIII, son independientes, ajenas a las indicadas en la fracción VII bis, con lo que se convertiría en una autorización que permitiría inversiones que no se podrían considerar enteramente necesarias para el objeto directo de las instituciones puesto que se canalizarían recursos del público en renglones que no contribuye en forma importante al desarrollo económico del país, evitando la solución de más urgentes necesidades, contrariando de tal manera lo dispuesto por la fracción V del artículo 27 constitucional puesto que se reglamentarían inversiones en bienes raíces, de índole meramente especulativo.

Sin embargo hay que tener presente que la fracción XIII se refiere

genéricamente a las inversiones que realicen los bancos capitalizadores en bienes inmuebles, con cargo a su pasivo exigible, señalando un límite máximo de 10% para dichas inversiones, cuando la fracción VII bis reglamenta igualmente inversiones en bienes inmuebles señalando para tal efecto un límite mínimo de 5%. Es pues innegable que el 5% mínimo que señala la fracción VII bis está limitado en el 10% máximo que señala la VIII, quedando en esta forma autorizadas las instituciones de capitalización a efectuar inversiones en bienes raíces hasta un 10% de su pasivo exigible y teniendo la obligación de invertir un 5% de dicho pasivo en habitaciones populares.

De cualquier forma, queda un 5% pues pueden los bancos de capitalización invertir en bienes inmuebles urbanos de productos regulares, que no se traten de habitaciones populares. Esta última autorización, aun cuando atenuada tales inversiones a la autorización y control del Estado por congrandemente por lo reducido del porcentaje autorizado y por la sujeción de ducto de la Comisión Nacional Bancaria, contrataría el texto de la prohibición constitucional, que señala la fracción V del artículo 27.

INSTITUCIONES FIDUCIARIAS

El párrafo segundo de la fracción XIII del artículo 45, que señala las reglas a las que se someterán las actividades de las instituciones autorizadas para operar como fiduciarias, establece que el importe estimado del mobiliario y de los inmuebles en la parte que de éstos corresponda a las oficinas de la institución no podrá exceder del cuarenta por ciento del capital pagado y reservas de capital, siendo éste uno de los renglones en los que deberán tener invertido su capital las sociedades fiduciarias, aparte de los depósitos a plazo o a la vista que constituyan en el Banco de México o en bancos de depósito y los diversos valores cuya inversión les está autorizada.

BANCOS DE AHORRO Y PRESTAMOS PARA LA VIVIENDA FAMILIAR

A este tipo de instituciones, les es igualmente aplicable la fracción X del artículo 11 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, conforme lo indica la fracción V del artículo 46-b), de la propia Ley.

Una vez que se ha terminado de analizar la reglamentación de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares con relación a su capacidad para la adquisición de bienes inmuebles, pasamos a tratar las disposiciones que dicha Ley contiene con relación a los Almacenes Generales de Depósito y Uniones de Crédito.

ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO

La fracción I del artículo 54 de la Ley, determina que el capital y reservas de capital de los almacenes deberá estar invertido en el estable-

cimiento de bodegas, plantas de transformación y oficinas propias de la institución.

Lo anterior, se debe precisamente a que el objeto de las organizaciones auxiliares constituidas para operar como almacenes generales de depósito, según definición contenida en el artículo 50 de la propia Ley Bancaria, es la guarda y conservación de bienes o mercancías, así como la expedición de certificados de depósito y la transformación de mercancías en ellos depositadas.

Sin embargo la habilitación de nuevas bodegas y las inversiones que realicen los almacenes de depósito están siempre controladas y vigiladas por la Comisión Nacional Bancaria, la que en cada caso deberá otorgar autorización correspondiente.

UNIONES DE CREDITO

Completando la reglamentación que aparece en la Ley Bancaria respecto del problema que nos ha venido ocupando, el capítulo quinto del título tercero de dicha Ley, relativo a las uniones de crédito, establece en conjunto similares a las que regulan la actividad de las instituciones de crédito, señalando así la fracción VI del artículo 88 que el importe estimado del mobiliario y de los inmuebles de las oficinas y bodegas de la unión no podrá exceder del cuarenta por ciento del capital fijo y pagado más las reservas de capital.

Se hace referencia en esta disposición al capital fijo de las organizaciones auxiliares dado que por ministerio de la ley todas ellas deberán estar constituidas bajo la forma de sociedades anónimas de capital variable.

La fracción VI del artículo 88 señala que el pasivo de las uniones con motivo de la adquisición de plantas industriales, no excederá del cincuenta por ciento del valor de las mismas, debiendo liquidarse en un plazo menor de tres años prorrogable hasta por otros dos a juicio de la Comisión Nacional Bancaria.

Con las anteriores disposiciones, relativas a las uniones de crédito, termina la reglamentación que con relación a las limitaciones para la adquisición de bienes raíces señala la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en acatamiento del principio constitucional comprendido en la fracción V del artículo 27.

CONCLUSIONES

1.—Fué la intención del Constituyente mexicano de 1917 el sentar en forma categórica el principio de la supremacía jerárquica de la Constitución, como piedra singular sobre la que descansa nuestra organización política.

2.—La Constitución aparece como una norma suprema de garantía al bienestar y seguridad de individuos y colectividad.

3.—Aún cuando el pueblo no soportaba más la dictadura del Presidente Porfirio Díaz, por su política de favoritismo y privilegios, al iniciarse la Revolución, la bandera de su derrumbamiento no fué sino un pretexto del pueblo para exigir una efectiva reforma en la estructura social del país.

4.—La Revolución Social Mexicana representa sin lugar a dudas el movimiento popular más importante acaecido en América en la primera mitad de nuestro siglo.

5.—La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, contiene los postulados de igualdad ante la Ley por los que luchó la Revolución Social de 1917. Por lo tanto se puede considerar dicho ordenamiento como producto directo del movimiento revolucionario.

6.—Así como no podía concebirse la ausencia del postulado político del sufragio efectivo y la no reelección, tampoco se entendería, en ese producto revolucionario que representa la Constitución que nos rige, la ausencia entre otros, de los artículos 27 y 123, consagrando el primero los derechos de la nación en sus tierras y aguas y señalando la forma de salvaguardar para la misma los derechos de propiedad tendiente a una definitiva realización de la justicia social; se refiere el segundo a las garantías otorgadas a la clase obrera al reglamentar lo relativo al trabajo y a la previsión social.

7.—Un claro propósito del Congreso Constituyente de Querétaro era el de que en la legislación mexicana quedara sustentado como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad estuvieran los derechos de la sociedad, representada por el Estado para regular su uso y conservación.

8.—Aún cuando el artículo 27 Constitucional señala garantías de tipo individual, tales como la obligación de indemnizar en caso de expropiación por causa de utilidad pública y en general la adaptación del sistema de propiedad privada, la concepción global de ese ordenamiento seguramente debe entenderse por su espíritu, por sus orígenes, como una de las garan-

tías sociales de mayor trascendencia dentro de la totalidad de los ordenamientos constitucionales, así como una de las más grandes conquistas logradas por México en su movimiento revolucionario.

9.—Se quiso impedir en Querétaro que instituciones tan poderosas como los bancos se adueñaran de la propiedad del territorio del país desvirtuando con ello su objeto y la principal razón de su establecimiento, como lo es el fomento económico por medio de la financiación de los factores de producción y distribución y su intervención en el mercado de capitales.

10.—Debe México los progresos en la regulación relativa a su distribución territorial, a los esfuerzos y al pensamiento de los hombres de la Reforma Liberal y de la Revolución Social del siglo XX.

11.—Con la prohibición constitucional contenida en la fracción V del artículo 27, no se ha tratado de impedir que las instituciones de crédito se desarrollen y cumplan con su cometido, canalizando los capitales que administran hacia aquellos destinos que la situación económica del país requiera, puesto que no se les priva de la posibilidad de concertar garantías suficientes que aseguren el pago de los créditos que otorgan, situación ésta absolutamente indispensable que garantiza definitivamente la necesaria solvencia de los bancos. Lo que se trata de impedir pues, no es el tipo de garantía sino la calidad de la inversión; se trata de evitar que la propiedad raíz rústica y urbana se concentre, con los consecuentes perjuicios para la economía y para la organización social e incluso política de la nación.

12.—Fue hasta 1924 cuando la reglamentación en la legislación bancaria se ocupó en forma concreta de limitar la capacidad de las instituciones de crédito para adquirir bienes inmuebles, puesto que la ley anterior, la de 1897 no reglamentaba ninguna disposición constitucional en ese sentido.

13.—Las posteriores leyes de Instituciones de Crédito de 1926 y 1932, limitaban igualmente las adquisiciones de bienes raíces por parte de los bancos, permitiendo sin embargo las inversiones necesarias para adquirir los edificios en que instalar sus oficinas, hasta que el Reglamento del artículo 60 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1932, relativo a los bancos de capitalización estableció, en pugna con las disposiciones constitucionales relativas, que entre otros renglones, ese tipo de instituciones bancarias, deberían invertir en la adquisición de inmuebles urbanos de productos regulares.

14.—Con la expresa intención de respetar las disposiciones del artículo 27 de la Constitución, siendo Presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas, se modificó el Reglamento de los bancos de capitalización, señalando diversas inversiones para estas sociedades, que no incluyeran la adquisición de bienes raíces con fines especulativos.

15.—La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, actualmente en vigor, incluye acertadamente dentro de la limitación para adquirir bienes raíces, la inversión en acciones de sociedades que se organicen con el fin de adquirir o administrar edificios, impidiendo así, mediante el debido control por parte del Estado, el desvío de estas inversiones hacia la adquisición de propiedades inmuebles, escudán-

dose los bancos en la personalidad jurídica propia de las sociedades inmobiliarias.

16.—El régimen que establece la Ley Bancaria en vigor para los bancos autorizados para efectuar operaciones de capitalización, debe ser reformado a fin de evitar violaciones a la Constitución, en lo tocante al régimen de inversión en bienes raíces, no permitiendo que este tipo de sociedades efectúe inversiones de carácter nuevamente especulativo en que no se obtenga algún beneficio para la economía y progreso colectivo.

BIBLIOGRAFIA

- 1.—García Maynes Eduardo.—Introducción a la Lógica Jurídica.—México, 1951.—Pág. 65.—Fondo de Cultura Económica.
- 2.—Lasalle Fernando.—¿Qué es una Constitución?—Conferencia pronunciada en abril de 1862.—Pub. Buenos Aires. Siglo XX
- 3.—Cueva Mario de la.—Apuntes de Teoría General del Estado.—Pág. 184.
- 4.—Lanz Duret Miguel.—Derecho Constitucional Mexicano.—México, 1947. Imprentas L. D., S. A.—Pág. 7.
- 5.—Noriega Alfonso Jr.—Apuntes de Garantías y Amparo.
- 6.—Burdeau Jean.—Science Politique.—París, 1950, Tomo III, Pág. 182. Librairie de Droit et de Jurisprudence.
- 7.—Zarco Francisco.—Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857.—México, 1857.—Tomo I, Pág. 487.—Imprenta de Ignacio Cumplido.
- 8.—Kent James.—Commentaries to American Law.—Boston 1896.—Pág. 296. Little, Brown & Co.
- 9.—García Pelayo.—Derecho Constitucional Comparado.—Madrid, 1950.—Pág. 240.—Revista de Occidente.
- 10.—Willoughby W. W.—The Constitutional Law of the United States.—Nueva York, 1929.—Pág. 3.—Baker, Vooris & Co.
- 11.—Cushman Robert E.—Práctica Constitucional.—Buenos Aires, 1958.—Pág. 220.—Editorial Bibliográfica Argentina.
- 12.—Tena Ramírez Felipe.—Derecho Constitucional Mexicano. México, 1955.—Pág. 18.—Editorial Porrúa 3a. Edición.
- 13.—Montenegro Walter.—Introducción a las doctrinas político-económicas. México, 1956.—Pág. 24.—Fondo de Cultura Económico.
- 14.—Rouaix Pastor.—Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917.—Puebla, 1945.—Pág. 135.
- 15.—Vera Estañol Jorge.—La Revolución Mexicana. Orígenes y resultados. México, 1957.—Pág. 7.
- 16.—Leyes Bancarias.—Edición publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.—México, 1957.—Pág.
- 17.—Vera Estañol.—Op. cit. pág. 9.
- 18.—Reyes Heróles Jesús.—El liberalismo Mexicano.—México, 1958.—Tomo II, Pág. IX.—Universidad Nacional Autónoma de México.—Facultad de Derecho.
- 19.—Zarco Francisco.—Op. cit. Pág. 660, Tomo I.

- 20.—Zarco Francisco.—Op. cit. Tomo I. Pág. 512.
- 21.—Zarco Francisco.—Op. cit. Pág. 435. Tomo I.
- 22.—Zarco Francisco.—Op. cit. Pág. 96. Tomo II.
- 23.—Rouaix Pastor.—Op. cit. Pág. 25.
- 24.—Tena Ramírez Felipe.—Leyes Fundamentales de México, 1808-1957.—México, 1957.—Pág. 732.—Porrúa.
- 25.—Discurso pronunciado por el Lic. Luis Cabrera en la Cámara de Diputados el de
- 26.—Manero Antonio.—La Revolución Bancaria en México.—México, 1957. Pág. 11.—Talleres Gráficos de la Nación.
- 27.—Discurso pronunciado por Dn. Venustiano Carranza al presentar su proyecto ante el Congreso Constituyente de Querétaro.
- 28.—Rouaix Pastor.—Op. cit. Pág. 125.
- 29.—Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro.—Informe del Secretario de la Comisión, rendido sobre el proyecto del artículo 27, ante dicho Congreso.
- 30.—Diario de los Debates del Congreso de Querétaro.—Pág. 808. Tomo II.
- 31.—Diario de los Debates del Congreso de Querétaro.—Pág. 809. Tomo II.
- 32.—Diario de los Debates del Congreso de Querétaro.—Pág. 809. Tomo II.
- 33.—La totalidad de los datos del último capítulo, fué sacada de la edición de Leyes Bancarias, publicada por la Dirección de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 1957.

I N D I C E

CAPITULO 1

La Jerarquía de la Constitución.

- I.—Supremacía de la Constitución.
- II.—La Constitución de 1917, producto revolucionario.

CAPITULO 2

El artículo 27 de la Constitución.

- I.—Sus principios generales.—Su importancia como estatuto reglamentador de la propiedad.
- II.—La fracción V del artículo 27.—Su razón de ser.—Su inclusión dentro de este artículo.

CAPITULO 3

El problema de la adquisición de inmuebles.

- I.—Algunos datos del país antes de la Revolución.
- II.—El problema del acaparamiento de tierras.
- III.—Situación particular de las instituciones de crédito respecto a la adquisición de inmuebles.

CAPITULO 4

Nacimiento de las limitaciones de la Constitución de 1917 a la capacidad de las instituciones bancarias para adquirir bienes raíces.

- I.—Solución propuesta por el proyecto de Carranza.
- II.—La discusión del problema en el Constituyente de Querétaro.
- III.—La fracción V del artículo 27.—Que permite y que prohíbe.

CAPITULO 5

La reglamentación del problema en la legislación ordinaria mexicana.

- I.—Reglamentación en la Legislación ordinaria desde 1897.
- II.—Reglamentación de la Ley actual respecto de cada tipo de instituciones sobre su capacidad para adquirir bienes inmuebles.