

# ***LA EXPROPIACIÓN BANCARIA EN MÉXICO***

*Gustavo Barrera López*

*PRIMERA EDICIÓN, 1984*

*DERECHOS RESERVADOS*

*Copyright © 1984 por GUSTAVO BARRERA LÓPEZ*

*Montes Aconcagua 425, Lomas, San Luis Potosí, S.L.P.*

*IMPRESO EN MÉXICO*

*PRINTED IN MEXICO*



*A mis padres.*

## *ÍNDICE*

<i>PRÓLOGO</i> .....	5
<i>CAPITULO I</i>	
ANTECEDENTES Y LA LEY BANCARIA DE PORFIRIO DÍAZ.....	8
<i>CAPITULO II</i>	
LA REVOLUCIÓN MEXICANA Y EL SISTEMA BANCARIO.....	13
<i>CAPITULO III</i>	
UN NUEVO ORDEN BANCARIO.....	21
<i>CAPITULO IV</i>	
DOS EXPROPIACIONES DISTINTAS.....	28
<i>CAPITULO V</i>	
UN AÑO ÁLGIDO Y UN INFORME PRESIDENCIAL.....	33
<i>CAPITULO VI</i>	
LA EXPROPIACIÓN BANCARIA.....	40
<i>CAPITULO VII</i>	
EL ANIQUILAMIENTO CONSTITUCIONAL.....	50
<i>CAPITULO VIII</i>	
EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA CONSTITUCIÓN.....	57
<i>CAPITULO IX</i>	
LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO.....	66
<i>CAPITULO X</i>	
LA INDEMNIZACIÓN.....	79
<i>CAPITULO XI</i>	
LA INDEMNIZACIÓN BANCARIA.....	86
<i>CAPÍTULO XII</i>	
TRANSFORMACIÓN Y FUSIÓN.....	94

***CAPITULO XIII***

LAS BANCOEMPRESAS..... 103

***CAPITULO XIV***

LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO ..... 110

***CONSULTA***

TEXTOS LEGALES..... 116

## PRÓLOGO

### SUMARIO

*Estado de Derecho. Kelsen, Kant, Stammler. El progreso.  
El despotismo. El presidencialismo.*

*Para indagar si un orden social es un orden jurídico, es menester examinar a priori la asignación y distribución de derechos, deberes y poderes, que existen tanto en la esfera privada que rige las relaciones entre los particulares, como en la pública, cuando el gobernado ingresa a una zona de acción del gobierno y éste actúa, o cuando se da la interacción de dos órganos de gobierno.*

*No comparto la afirmación kelseniana de que todo Estado es un Estado de Derecho y que toda norma coactiva es Derecho. La teoría pura del Derecho, es en ese sentido, “un instrumento excelente para uso de un tirano que puede justificar con ella su régimen despótico como orden jurídico” (1). Para Kelsen, aunque los súbditos que vivan bajo un régimen despótico no poseyeran ni un solo derecho reconocido, el Estado despótico sería un sistema de Derecho. La denominada voluntad arbitraria del déspota, no es en realidad, -dice-, “más que la posibilidad jurídica que tiene el autócrata de atraer a sí toda decisión de determinar incondicionalmente la actividad de los órganos inferiores o de suspender o modificar en todo o en parte y en cualquier momento, las normas jurídicas creadas por él. Esa situación es un Estado de Derecho, aunque se la sienta como inconveniente y onerosa” (2). Indudablemente que tales postulados constituyen la más rotunda negativa a la corriente iusnaturalista clásica, que preconizó la libertad e independencia del individuo en todos los órdenes, principios éstos irrenunciables que debían ser garantizados por el Estado.*

*En la concepción kantiana, la libertad aparece como un derecho innato y natural del individuo. La idea de libertad es un atributo esencial del concepto de Derecho. Para Kant, “la única función del Estado es garantizar el cumplimiento del Derecho. El Estado no debe interferir innecesariamente en las actividades de los individuos; debe limitarse a garantizarles el goce de sus derechos” (3). Dos iusnaturalistas Kant y Stammler, coinciden en considerar que todo ser humano debe ser tratado con un fin en sí mismo y no debe convertirse en objeto de la voluntad arbitraria de otro. Para Kant, el Derecho es el conjunto de condiciones bajo las cuales el arbitrio de un individuo puede coexistir con el arbitrio de otro, bajo una ley general de libertad; para Stammler, el Derecho, para alcanzar la justicia, tiene que ser guiado por el ideal social y éste es una comunidad de hombres de voluntad libre; “una comunidad de hombres librevolentes, que orientan sus aspiraciones concretas en el sentido de la pureza o libertad de querer (4)”.*

*Stammler escribió: “El progreso de la humanidad sólo puede consistir en que la pureza de la voluntad se establezca y se manifieste cada vez y de modo más seguro. La primera condición que sirve de base al progreso, es la existencia de un Estado de Derecho en toda sociedad. Un verdadero y seguro progreso, sólo puede existir en la voluntad constante e incommovible de alcanzar una absoluta pureza de pensamientos. Es necesario que el hombre se entregue sin reservas a lo justo” (5).*

*Cuestionar jurídicamente la expropiación de la banca privada mexicana, no constituye en forma alguna, negarse a admitir la necesidad de nuevos esquemas en el contexto social y económico de nuestro país; pretendo demostrar que el progreso que tal vez se imaginó alcanzar con tal medida, no se ha logrado porque en su esencia no residió el comportamiento justo, en el sentido que lo expresa Rudolf Stammler.*

*No se trata tampoco de negar la evolución a las estructuras sociales, cuyo aspecto económico es cada día más relevante y complejo, pero no estimo jurídicamente apropiado aceptar irrestrictamente el tratamiento legal que se utilizó durante todo el proceso expropiatorio.*

*No puedo estar de acuerdo con un sistema legal que prescriba libertades; como desde luego tampoco comparto la idea de un Estado ausente en la vida económica y social, pero aún cuando un buen número de Estados modernos admiten la intervención oficial en campos de actividad privada, esa actitud gobernante no es compatible con la concepción de un Estado de Derecho; por el contrario, en ocasiones según el grado de intervención, la excluye. Y es que el control de los medios de producción y de comercialización por parte exclusiva del Estado, no puede tener sino un origen de abdicación del Derecho, propender a ello.*

*La función legislativa y administrativa del Estado, no puede ser llevada a decreta la absorción de las áreas de libertad de los ciudadanos, sino que todas sus reglas jurídicas – efectivos medios de control social-, deben orientarse a asegurar un progreso inteligente y ordenado de la vida social respetando siempre la libertad humana.*

*En nuestro sistema constitucional, la decisión política fundamental que informó al artículo 28, fué la proposición de toda clase de monopolios, ya fuesen particulares o de Estado; excepción hecha únicamente de aquellos estancos que previno la Carta Magna y cuyo tema abordaremos en una parte de esta monografía (6). El matiz de libertad decidido por el constituyente, poco a poco se diluye a merced de la manía legislativa que priva actualmente en nuestro país, conducta que a decir de Bodenheimer constituye un signo de la propensión al totalitarismo y a la arbitrariedad (7).*

*En la democracia liberal moderna, uno de los ideales fundamentales ha sido la libertad del comercio y la exclusión del Estado de toda clase de negocios privados; así, se llega a considerar que la finalidad de la ley debe ser, garantizar para cada individuo la libertad máxima, compatible con el mismo grado de libertad para cada uno de los otros; sin embargo, “el problema de un orden legal está, no en reconocer esta verdad elemental, sino en el modo de realizarla a la luz de las circunstancias sociales y económicas cambiantes” (8).*

*Es verdad que el sistema jurídico mexicano consagra determinados derechos básicos en favor de los ciudadanos, derechos de los que no puede privárseles en circunstancias normales, como la libertad del comercio y de la industria. Empero, ese reconocimiento de ciertos derechos individuales, propende a ser meramente nominal, pues mediante el ejercicio de un poder autocrático, se ha venido imponiendo en todos los órdenes, una restricción a las libertades individuales, no obstante que el Derecho como factor de evolución y de control social, al igual que reconoce un cierto grado de autoridad pública, debe reconocer también una cierta medida de derechos individuales.*

*El equilibrio sólo puede obtenerse limitando la posibilidad de abuso de poder, tanto por parte de los particulares, como por parte del gobierno, pues si se limita sólo a éstos, "habrá necesariamente un gobierno omnipotente, es decir, algo parecido a la anarquía" (9). Tanto el despotismo como la anarquía, son dos formas de poder incontrolado. El Derecho, como fuerza reguladora, es el término medio entre ellos.*

*En su forma puramente arbitraria sabemos, el despotismo no reconoce límites al ejercicio del capricho personal del gobernante, su voluntad es irrestricta y libre. El déspota prohíbe y manda a su antojo; su actuación reside en una forma primitiva de poder. En una estructura de poder de este tipo, "el ánimo de los súbditos tiene que estar constantemente turbado y sentirse siempre inseguro" (10).*

*El derecho no es sólo elemento de seguridad, sino que es también un medio para intentar que la convivencia humana o la coexistencia en el mundo, se produzca de acuerdo con unos valores, que se realice el ideal de lo justo y que puedan recibir justa satisfacción, justas pretensiones (11). En este contexto, el gobernante no limitado por el Derecho es puro imperio del poder.*

*Cuando el gobierno se concentra, tiende a degenerar y se posibilita el abuso. La concentración del poder engendra una cercanía bastante próxima al totalitarismo. Su asunción, condena a la deformación de todo sistema democrático de gobierno. La inclinación al ejercicio indebido de poder se ha venido alentando en México por la suma de atribuciones que detenta la persona del Presidente en turno. Lo mítico del puesto lo ha convertido además en monstruoso. No existe poder comparable al del titular del Ejecutivo, ni decisión cuestionable que tome. La adoración y el culto al presidencialismo en México, ha ocasionado una reprochable concentración de poder y se ha degenerado.*

*La antijuricidad, noción que todo orden jurídico entraña, es posible no llegar a desterrarla nunca en los espacios de la conducta humana, menos aún en los actos unipersonales de gobierno. Siempre habrá acciones y aspiraciones antijurídicas, decía Stammler; pero de la misma manera, la defensa del derecho siempre seguirá siendo un acto de conservación personal y un deber de la persona para consigo mismo.*

*Octubre 1984.*

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES Y LA LEY BANCARIA DE PORFIRIO DIAZ.

#### SUMARIO

*Antecedentes de los bancos de emisión.*

*La primera Ley Bancaria del 19 de marzo de 1897.*

*Exposición de motivos. El problema del Banco Nacional de México.*

En México, el primer banco que se abrió al público fué el denominado de Avío y Minas, fundado por Carlos III y que operó ejerciendo una labor de intermediación del dinero y del crédito hasta los primeros años de la independencia. Raúl Cervantes Ahumada (1), nos dice que el Nacional Monte de Piedad, fundado por Cédula Real fechada en Aranjuez el día 2 de Junio de 1774, fué el primer emisor de billetes en México. La leyenda que contenían era la siguiente: "Quedan en la Tesorería de este establecimiento (tantos) pesos fuertes reembolsables a la vista, al portador y en esta Ciudad".

En 1864 se estableció el Banco de Londres, México y Sudamérica, como sucursal de la sociedad inglesa del mismo nombre. Este banco, tras varias transformaciones se convirtió en lo que es ahora Banca Serfín. En 1881 se otorgó al representante del Banco Franco-Egipcio de Paris, concesión para establecer lo que se conocería como Banco Nacional Mexicano, institución ésta que después se fusionó con el Banco Mercantil Mexicano, compró los derechos del Banco de Empleados y se convirtió, en el Banco Nacional de México, operando con esta denominación conforme la concesión del 24 de mayo de 1884.

El día 3 de junio de 1896, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un Decreto por el cual el Congreso facultó al Presidente Porfirio Díaz para que expidiera la Ley de Instituciones de Crédito. En la exposición de motivos, signada por José Yves Limantour y fechada el 20 de abril del propio año, se señala que desde 1892 el Ejecutivo no había otorgado ninguna otra concesión para el establecimiento de bancos de emisión fuera del Distrito Federal, ya que entre otros inconvenientes, la falta de legislación bancaria ocasionaba que cada institución se rigiera sólo por las estipulaciones de su concesión, lo que originaba dudas y controversias frecuentes, imposibilitando además al Poder Público para ejercer una vigilancia eficaz sobre esos establecimientos. A esto se agregó que el Banco Nacional de México afirmaba que los permisos otorgados para establecer bancos de emisión en los Estados, se hallaban en pugna con la letra y el espíritu de su concesión y de los preceptos relativos del Código de Comercio de 1884.

En esas condiciones, trataba de evitarse también que el Banco Nacional de México iniciara procedimientos judiciales o de mero carácter mercantil, en contra de la circulación de los billetes de otros bancos, pues ello conllevaría no sólo perturbaciones en sus operaciones, sino un evidente perjuicio para el crédito de billetes de banco en general.

La propia exposición de motivos, señala que el gobierno había iniciado pláticas con los representantes del Banco Nacional, a fin de que retiraran sus oposiciones y a la vez, en obsequio al fisco y especialmente de los intereses generales del comercio, consistiera en ciertas modificaciones a su concesión.

El Decreto de cuenta, facultó al Ejecutivo Federal para que expidiera una ley general que rigiera la concesión, el establecimiento y las operaciones e los bancos de emisión en los



Estados de la República y en los Territorios Federales, pero al propio tiempo le impuso las bases conforme a las cuales debía emitir esa ley.

El Congreso de la Unión dispuso que ninguna concesión se otorgaría sino depositando los concesionarios bonos de la Deuda Pública Nacional, cuyo valor nominal, a la par, fuera cuando menos igual al 20% de la suma que el banco debía tener en caja para comenzar sus operaciones; el mínimo del capital suscrito sería de quinientos mil pesos, de los cuales, por lo menos la mitad debería exhibirse en numerario antes de que se diera principio a las operaciones; la existencia en caja nunca debería ser inferior a la mitad del monto de los billetes en circulación unido al importe de los depósitos reembolsables a la vista o con un aviso previo de tres días o menos; ningún banco podría ser autorizado a emitir billetes por una cantidad mayor del triple de su capital exhibido; los billetes serían de curso voluntario y no tendrían un valor menor al de cinco pesos.

Se declaró también una exención y disminuciones de impuestos a los primeros bancos que se establecieran en la República, aclarando que se entendían como tales los ya establecidos a la fecha de la ley y siempre que se sujetaran a las prescripciones de la misma.

Se hacía necesaria la autorización del Ejecutivo para que los bancos instalaran sucursales fuera del territorio del Estado en que se encontraban ubicados. El propio Ejecutivo debía designar interventor, con las mismas facultades de los comisarios de las sociedades anónimas.

Los bancos no exentos tendrían que enterar todos los tributos que previnieran las leyes generales y además, uno especial del dos por ciento anual sobre el importe de su capital exhibido.

Se impuso la obligación a los bancos para que publicaran mensualmente un corte de caja en el que especificaran el importe de la existencia en metálico, el monto de los billetes en circulación y el de los depósitos reembolsables a la vista o con un aviso previo de tres días o menos, además de los saldos de las cuentas que exigiere la propia ley que emitiera el Ejecutivo y, por último, se impidió a éste que otorgara concesión alguna hasta en tanto no expidiera la ley de bancos.

Como uno de los problemas que había expresado el Ejecutivo a fin de obtener la autorización para expedir la ley en comento, fué que el Banco Nacional de México, apoyado en los términos de su concesión amenazaba con litigarle a los demás bancos y dificultar la operación circulatoria de los billetes que emitieran, el Congreso también facultó al mismo Ejecutivo, a través del Decreto del 3 de junio de 1896, para que celebrara los arreglos conducentes con el Banco opositor "en virtud de los cuales mediante alguna compensación que se juzgue equitativa, cese todo motivo de incompatibilidad entre la concesión del Banco y la expedición de la ley general", además de poder celebrar convenios con los bancos ya existentes en virtud de concesiones especiales: en la inteligencia de que los bancos de los Estados, para gozar de los beneficios de la ley general habrían de renunciar a las concesiones que les dieron origen.

Las facultades otorgadas al Ejecutivo, según el artículo 3o. del Decreto en mención, concluirían a los seis meses de publicada la ley por lo que atañe a la celebración de convenios y para las demás, el día 15 de septiembre de 1896, obligándose al Jefe de la Nación a que diera cuenta del ejercicio y uso de las prerrogativas concedidas, dentro del siguiente período inmediato de sesiones a la publicación del decreto o decretos relativos.

*En este contexto, se expidió la primera Ley de Instituciones de Crédito del 19 de marzo de 1897, cuya exposición de motivos a más de ser un documento justificativo del ejercicio*

*legislativo delegado, constituye una equilibrada apreciación de las condiciones que prevalecían en México y los obstáculos que tuvieron que ser examinados y superados para implementar, en la primera incursión, una ley general de bancos.*

No de menos realidades se encuentra documentada la exposición de motivos, algunas demasiado duras para la conciencia nacional de todas las épocas, como es el que nuestro pueblo no sabía conducirse en un marco de libertades individuales sin correr el riesgo de abusar de ese principio inmanente a toda persona humana. El que los bancos hayan sido desde entonces instituciones que sólo podían establecerse y operar a través de una concesión para emitir billetes, descansa en ese aserto. Dice la parte relativa de la exposición de motivos: "Permitir sin restricción de ningún género que se establecieran por todas las partes de la República bancos que emitiesen billetes, nadie podría aconsejarlo; pero expedir una ley general que reglamentara la facultad de emisión, exigiendo para ello las garantías necesaria y que estableciese la vigilancia a que debían someterse dichos establecimientos, dándoles en cambio, libertad para comenzar sus operaciones sin autorización previa del poder público, era una solución digna de estudio, ya que otros países y especialmente uno vecino del nuestro, han seguido con fruto ese camino. Al comparar las condiciones políticas y económicas de las naciones cuya legislación dispensa a los bancos de recabar concesión para emitir billetes, se observa desde luego en todas ellas, que sus habitantes están familiarizados con la práctica de la libertad individual, y que se precaven, por lo mismo de las graves consecuencias a que puede conducir el abuso, y algunas veces aún el ejercicio no abusivo de esa misma libertad. El grado de cultura intelectual a que han llegado las masas y su experiencia en los negocios, constituyen el contrapeso más eficaz que puedan tener las tendencias más exageradas y aún las torcidas y aviesas de un establecimiento mal administrado. Por último el interés bien comprendido de los mismos bancos los induce a estrechar sus relaciones y a prestarle un apoyo recíproco, que los pone, casi siempre, a cubierto de las crisis económicas y de los acontecimientos adversos. ¿Puede pretenderse, con razón que México se halle en esas circunstancias? La introducción recientísima de los bancos propiamente dichos; la falta de experiencia en el uso del crédito; la desconfianza que todavía prevalece, particularmente fuera de los grandes centros de población, hacia el documento o título que lo representen, y el espíritu muy marcado de imitación que, seguramente, provocaría una multiplicidad de bancos sin proporción alguna con las necesidades del país, son entre otras varias causas, las que abogan en pro de ciertas restricciones, mientras no se aclimaten aquí las ideas y prácticas sin las cuales es por extremo peligroso la absoluta libertad bancaria".

Tales consideraciones fueron las que se expresaron para introducir en el primer intento de una ley bancaria, el requisito de concesión para el establecimiento de instituciones de crédito, principio éste que quedó plasmado en los artículos 6o., 7o., 8o., 9o., 10, 38, 99 y 109 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1897.

Resulta importante destacar que el empleo del término "concesión" que se utiliza desde la primera ley bancaria, no es en el sentido que el Derecho Administrativo otorga a la simple delegación para la prestación de un servicio público, sino de mera autorización para establecer y explotar la institución de crédito de que se trate, máxime que la intermediación y el comercio del dinero y del crédito constituía una actividad mercantil privada, al igual que la emisión de billetes.

La parte conducente de la exposición de motivos sostiene: "Obedecen a esta propia mira -el inicio y término de un plazo fijo para las concesiones-, el segundo precepto que contiene dicho artículo 12, y según el cual *las concesiones que se otorguen conforme a la nueva ley, no tienen más carácter que el de mera autorización para establecer y explotar la institución de crédito de que se trate*, sujetándose los concesionarios a las leyes que rijan sobre la materia. La autorización para establecer y explotar un banco, tiene que hacerse bajo condiciones determinadas, condiciones que se refieren a la naturaleza del establecimiento, a la organización

de la sociedad anónima respectiva, a las franquicias y a la duración de las concesiones, elementos todos que forman parte integrante del pacto social, y que una ley nueva no puede variar sin atacar en sus bases fundamentales la existencia misma de la sociedad que explota la concesión".

Otro gran problema de cuyo examen se ocupó la exposición de motivos y la propia ley, fué el relativo a determinar si era conveniente el sistema de pluralidad de bancos que pudiesen emitir billetes, o si por el contrario, tal función debía reservarse en favor del Banco de Londres y México y del Banco Nacional de México, únicas instituciones que emitían billetes en el Distrito Federal.

Refiere la exposición de motivos: "El Código de Comercio promulgado el día 20 de abril de 1884 contenía sobre esta materia –la bancaria-, una serie de disposiciones que, en su mayor parte, estaban destinadas a permanecer letra muerta, principalmente en lo relativo a bancos de emisión, porque los artículos transitorios de dicho Código, en concordancia con el artículo 8o., de la concesión expedida pocos días después en favor del Banco Nacional de México, constituían un régimen bajo el cual era imposible la creación de nuevos bancos, y hasta la subsistencia de los que entonces funcionaban. La anomalía de haberse incorporado disposiciones de carácter general que afectan a extraños y con más bien derecho público, en una concesión que, a pesar de sancionarla el Congreso, conserva el carácter de arreglo celebrado entre dos partes: la circunstancia de que no obstante las estipulaciones contenidas en dicho contrato y las protestas en él fundadas que formuló el Banco Nacional, se expidieran concesiones para el establecimiento de bancos de emisión de diversos puntos de la República; y por último, la supresión en el nuevo Código de Comercio de 1889, de los preceptos que en materia de bancos contenía el anterior, crearon una situación llena de inconvenientes, que colocó al Gobierno en la necesidad de adoptar una actitud definida y basada en un sistema que, respetando todos los derechos legítimos, fuese a la vez, apropiado a las necesidades del país. Como problema preliminar para los estudios y negociaciones que hubieran de emprenderse, era preciso examinar y resolver si convenían a los intereses generales del país, concentrar en un sólo establecimiento la emisión de billetes, o si por el contrario, debía favorecerse la multiplicación de instituciones que disfruten de ese derecho".

La exposición sostuvo posteriormente: "Condenaba, desde luego, el sistema del monopolio prescripción constitucional que por cierto no dejó de invocarse con insistencia en contra de la concesión otorgada al Banco Nacional de México, a pesar de que dicha concesión no vino a crear, propia ni legalmente un privilegio exclusivo de emisión. Así pues, afrontar resueltamente la dificultad, promoviendo una reforma a la Constitución, en el sentido del monopolio, hubiera sido, por varios títulos, peligroso, porque tal pensamiento no habría tenido apoyo de la opinión pública, y hubiera, además, lastimado intereses creados a la sombra de concesiones posteriores; y, sobre todo, porque el monopolio no se concibe sin una estrecha liga entre la institución que la explota y el gobierno que lo otorga; y no deben perderse de vista las funestas consecuencias que en nuestro país pudiera acarrear, por bien meditada que fuese, toda conexión íntima que se estableciere entre los intereses de una institución de crédito y la política del Gobierno, nunca exenta de azares y vicisitudes. En la República Mexicana, su gran extensión territorial juntamente con el corto número de habitantes, los escasos medios de comunicación y la suma variedad de producciones, han creado por cada localidad intereses en cierto modo regionales, cuyo desarrollo no puede estar encomendado, en cuanto depende del uso del crédito, a una sola institución bancaria, que por más sucursales y de dependencias que establezca, jamás podrá satisfacer las necesidades ni remediar los males de cada punto del territorio nacional. Y no sin razón se dice que las sucursales de un banco central son insuficientes para ejercer de una manera satisfactoria en todos los ámbitos del país, la influencia benéfica de los establecimientos de éste género, porque una sucursal no puede tener ni la iniciativa ni la suma de facultades necesarias para proveer a las exigencias de toda situación económica; y por otra parte, las reglas generales y permanentes a que debe sujetarse toda

administración, mucho más cuando es tan complicada como la de un banco central, carecen de flexibilidad que sería necesaria para irse amoldando a las innumerables e imprevistas emergencias de intereses tan variados como los de cada localidad de la República (2).

En el decurso de las negociaciones, el gobierno federal obtuvo que el Banco Nacional de México accediera a diferentes puntos de imprescindible importancia para la solución del problema (3), entre los que se cuenta el haberse desprendido de los derechos que le otorgaba su concesión tocante a la imposibilidad para la creación de otros bancos, habiendo expresado su conformidad con la ley del 3 de junio de 1896, que autorizaba el establecimiento de bancos de emisión en los Estados y Territorios de la República.

En compensación a todo lo accedió el Banco Nacional, su concesión le fué ampliada a quince años y se le otorgó la seguridad de que el Nacional Monte de Piedad, no ejercitaría ni cedería a terceros la autorización para poner en circulación certificados de depósito o billetes a la vista o al portador.

En síntesis, el gobierno consiguió que el banco reconociera la legalidad del sistema que deseaba implantar, quedando por lo mismo, libre de obstáculos el establecimiento de nuevos bancos y expedita la marcha para los que ya estaban funcionando.

Las disposiciones de esta primera ley general bancaria solo fueron aplicables a tres clases de bancos: los de emisión, los hipotecarios y los bancos refaccionarios, mismos que denotaban "los caracteres dominantes y distintivos" de la época.

Indudablemente que la ley cumplió fielmente con las bases que le había establecido el Congreso de la Unión; aún más, en el artículo segundo transitorio, fijó un plazo para que los bancos establecidos en los Estados, se sujetaran a sus preceptos, ofreciéndoles a cambio, tenerlos con el carácter de primer banco en cada uno de los Estados respectivos, con la plenitud de los derechos y franquicias de las que ya hemos hablado (4).

En esta ley de bancos, aparece la intervención por parte del Estado en el desarrollo de los mismos, al señalar el artículo 113 que la vigilancia de las instituciones de crédito correspondía a la Secretaría de Hacienda por medio de interventores para cada banco, o especiales en casos determinados; las obligaciones de la interventoría se concretaban en el artículo 114 e iban desde asistir a las rifas y sorteos que se efectuaran en el local del banco, hasta exigir la comprobación, cuando lo estimaran conveniente, de la existencia en caja y de las cuentas que demostraran la cantidad y el valor de los títulos de crédito emitidos, así como firmar éstos si se destinaban a ponerse en circulación.

En la ley que se comenta, su artículo 102 ya recogía el principio de que las instituciones de crédito no podían comprar sus propias acciones, ni practicar operación alguna con garantía de ellas; este precepto fué el antecedente del artículo 134 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, que prohíbe a las sociedades anónimas adquirir sus propias acciones y del actual 46 Bis 10, fracción IV de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que prohibía a las instituciones de banca múltiple operar sobre sus propias acciones.

La consideración interior resulta de interés, pues en el caso de la expropiación bancaria en México, los accionistas afectados alegaron que se habían expropiado sólo los bienes de las instituciones y que los títulos de las acciones habían quedado intocados, por no ser propiedad de aquellas, dado que había *imposibilidad jurídica para que los bancos adquirieran sus propias acciones*, de ahí, que como el decreto expropiatorio no se refirió a los accionistas en particular, que eran los legítimos dueños de las acciones y no las instituciones, era indudable que la medida de afectación no los había comprendido (5).

## CAPÍTULO II

### LA REVOLUCION MEXICANA Y EL SISTEMA BANCARIO

#### SUMARIO

*El brote y la revuelta. El turno al usurpador. Los decretos de Huerta.  
El ejército constitucionalista y la incautación bancaria de 1916.  
La liquidación de los bancos de emisión. De la Huerta y Obregón.  
La devolución de las instituciones bancarias*

Con la renuncia y exilio de Porfirio Díaz el 21 de mayo de 1911, se inicia en México una nueva etapa social y económica. La estrategia urdida en San Luis Potosí y continuada en San Antonio, Tex., proporciono a los antireeleccionistas el triunfo del denominado Plan de San Luis con el tratado de Ciudad Juárez, que logró el propósito inmediato de la revolución; la toma de Ciudad Juárez, por Pascual Orozco, Francisco Villa, José de la Luz Blanco y José Garibaldi, posibilitó la institución de gobierno provisional, del que renunció Francisco I. Madero con el objeto de poder participar en las elecciones democráticas que se celebraron los días 1º, y 15 de Octubre del propio año de 1911. El interinato fue cubierto por Francisco León de la Barra, a la sazón Ministro de Relaciones.

En el aspecto económico, se autorizaron más bancos locales; el tipo de cambio se mantuvo a 50 centavos de dólar, ya que la comisión de Cambios de Moneda contrató un empréstito a corto plazo con la firma Speyer and Company de Nueva York por 10 millones de dólares, o sea 20 millones de pesos mexicanos que fueron depositados en instituciones bancarias de México y del extranjero. A mediados de 1911, se creó la Comisión Consultiva de Indemnizaciones para conocer las reclamaciones nacionales y extranjeras por daños sufridos durante la revolución; a finales de agosto había recibido 1004 reclamaciones que ascendían a 10 millones de pesos (6).

Madero asumió electoralmente la Presidencia de la República el día 6 de noviembre de 1911, teniendo que vérselas en ese mismo mes con la rebelión de Emiliano Zapata, quien a través del Plan de Ayala reconocía como su jefe a Pascual Orozco y exigía el cabal cumplimiento del Plan San Luis. Por otro lado, Bernardo Reyes en su afán por asumir la Presidencia, se rebeló el día 16 de septiembre de 1911 con el llamado Plan de la Soledad, riéndose finalmente en Linares, Nuevo León, el día 25 de diciembre del propio año; Félix Díaz, sobrino del dictador, tomo el puerto de Veracruz el 16 de Octubre de 1912, siendo derrotado posteriormente a los 7 días y sometido a un consejo de guerra que lo condenó a muerte, pena que le fue conmutada por la de prisión en el citado puerto.

Estos brotes, aunque independientes entre sí, debilitaron al gobierno y ejercieron fuerte presión en el Presidente; el reyismo y el felicismo adquirieron fortaleza, y se planeó para enero de 1913 un golpe simultáneo en el puerto de Veracruz y en la Ciudad de México, que fue descubierto y conjurado. A pesar de ello, el inicio de la Decena Trágica se acercaba, pues la sublevación que culminó con el apresamiento y muerte de Madero y de Pino Suárez, estalló el día 9 de febrero de ese propio año.

Durante su breve gestión presidencial, Madero sólo envió al Congreso de la Unión dos iniciativas para reformar la Ley de Instituciones de Crédito de Porfirio Díaz; una de ellas fechada el día 29 de mayo de 1912, para favorecer con préstamos la actividad de riego y fraccionamiento de terrenos agrícolas y la otra, del 19 de noviembre del propio año, que prohibía la imitación de billetes de banco en rótulos, viñetas o anuncios.

Con el llamado Pacto de la Ciudadela o de la Embajada se dispuso que en las 72 horas siguientes al 18 de febrero de 1913, asumiría provisionalmente la presidencia el General Victoriano Huerta, quien mediante oprobiosa conducta traicionó la confianza del gobierno instituido de Madero.

Durante el agitado gobierno de Huerta, la situación económica empeoró ante la continuación de las revueltas; el gobierno norteamericano, interventor directo en la Decena Trágica, ejerció presiones financieras y diplomáticas sobre México. En los últimos días de Madero el peso se cotizaba a 49.55 de dólar, después de su asesinato a 48.55 y en julio de 1913 a 43.06. Un año después, en agosto de 1914, descendió a 25.50, lo que significaba cerca de 4 pesos por dólar.

Los bancos de emisión se excedieron en su circulante, pues sólo respaldaban con 90 millones de pesos en metálico la circulación de 291 millones; desde luego, el deterioro económico provocó desconfianza entre la gente y el oro desapareció de la circulación, suspendiendo los bancos sus pagos en oro y plata.

Ante tan conflictivo estado de cosas, Huerta evitó la quiebra de los bancos mediante varios decretos.

El día 5 de noviembre de 1913 emitió el primero de ellos, a través del cual se impuso la circulación forzosa de los billetes emitidos por los bancos capitalinos y de los Estados; el segundo decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1913, dispuso que el día 22 al día 31 del propio diciembre, se considerarían días feriados para todos los bancos de emisión, refaccionarios e hipotecarios, así como para las casas que formaban el Centro Bancario de Liquidaciones y por tanto, esas instituciones no estarían obligadas hacer pago alguno de los documentos que se expidieran a su cargo, prorrogándose legalmente el cumplimiento de todas las obligaciones que se vencieran, hasta el día 2 de enero de 1914.

A virtud de la prórroga concedida, se determinó que no se protestaría por falta de pago ningún documento a cargo de los bancos o casas bancarias, y que la falta de ese protesto no produciría efecto legal alguno; también se ordenó que las instituciones abandonarían a sus acreedores por el tiempo de la prórroga legal, un interés igual al que abandonaban por los depósitos. El decreto citado, fue dado al Subsecretario de Estado encargado del Despacho de Hacienda y crédito Público, Lic. Pascual Luna y Parra para su cumplimiento.

No había concluido el plazo feriado, cuando el propio Huerta prorrogó de nueva cuenta, mediante diverso decreto publicado el día 1º de enero de 1914, ahora hasta el día 15 de enero, el cumplimiento de las obligaciones de los bancos, en virtud de que “el plazo concedido por el Decreto de 20 del próximo pasado mes de diciembre no ha sido suficiente para que los bancos emitieran en tan corto plazo, el número indispensable de billetes destinados a satisfacer la excesiva demanda del público; teniendo en cuenta, además, la conveniencia de dictar desde luego, medidas encaminadas a impedir que las existencias en oro y plata salgan de las cajas de las instituciones de crédito y se oculten o se exporten clandestinamente, como se está haciendo en gran escala”, según rezan las consideraciones que se externan en el referido decreto.

Dentro del segundo período feriado, Huerta retomó, en uso de facultades extraordinarias, artículos 16 y 20 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, autorizando a los bancos para que emitieran billetes hasta por tres veces el importe de su capital social y no sólo al doble como estaba permitido; habiendo impuesto la circulación de los billetes por valor de 1, 2, 5, 10, 20, 100, 500 y 1000 pesos. La reforma se difundió en el Diario Oficial el día 7 de enero de 1914. Pero como a pesar de las moratorias otorgadas, no todas las instituciones de crédito se colocaron en condiciones de hacer frente a sus compromisos, el Presidente interino amplió hasta el 1º de marzo el plazo para que los bancos cumplieran sus obligaciones. El

Decreto de cuenta, se publicó en el órgano oficial de difusión del gobierno mexicano, el día 14 de enero de 1914.

Es de llamar la atención el hecho de que el ejecutivo Federal, a través de los decretos que hemos referido, posibilitó a los bancos un respiro semejante al que se otorgó motu proprio el gobierno de México cuando nacionalizó la banca privada el día 1º de septiembre de 1982; los decretos de prórroga de Huerta, constituyen el antecedente histórico del artículo segundo transitorio del decreto expropiatorio de López Portillo; como se recordará, el jueves 2 y el viernes 3 de septiembre de 1982, permanecieron cerradas todas las oficinas bancarias del país, al disponer ese precepto: “Los servicios de banca y crédito podrán suspenderse hasta por dos días hábiles a partir de la vigencia de éste Decreto, con el objeto de organizar convenientemente la debida atención a los usuarios”.

Berta Ulloa (7), señala que los favores de Huerta no fueron desinteresados, ya que entre septiembre de 1913 y marzo de 1914, los obligó a que le prestarán 80 millones de pesos, amenazándolos además con crear el banco único de emisión y de imponer un tributo del uno por ciento sobre el capital.

El día 26 de marzo de 1913 fue proclamado el Plan de Guadalupe por el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, desconociendo el régimen que instaló Huerta a raíz de la llamada Decena Trágica e iniciando desde entonces una acometida tendiente a derrocar al usurpador.

En un principio, sólo Coahuila, Chihuahua y Sonora reconocieron el Plan, mediante el Acta de Monclova, de fecha 18 de Abril de 1913, pero la solidez de sus bases y la finalidad que perseguía, en breve tiempo, dispuso de un mayor número de correligionarios.

Después de cruentos ataques en diversos lugares de la República y tras constantes derrotas infringidas por los revolucionarios a un ejército desorganizado y en total desánimo ante la inminencia de su caída, Victoriano Huerta huyó del país, dejando en la Presidencia a Francisco S. Carbajal, que previamente había sido nombrado Secretario de Relaciones. Carranza dirigió un ultimátum a Carbajal y éste abandonó el poder en manos del entonces Ministro de Guerra, Refugio Velasco y el gobierno del Distrito Federal en Eduardo Iturbide, quienes se rindieron con la firma de los Tratados de Teoloyucan, lo que permitió al General Álvaro Obregón ocupar la capital del país el día 15 de agosto de 1914, a escasos cuatro meses y medio de haber fenecido el último plazo de mora concedido a los bancos. Carranza al frente del Ejército Constitucionalista entró en la capital el día 20 de agosto del propio año.

Durante el régimen carrancista acontecieron diferentes sucesos que modelaron la vida nacional y constituyeron el esquema del nuevo estado mexicano. No es ocupación de análisis en esta obra ni la revisión de sus vicisitudes, ni sus consecuencias, por lo que sólo constreñiremos al examen del proceso de incautación bancaria, tema éste que interesa a nuestro estudio.

Las discrepancias habidas entre Carranza, Villa y Zapata, así como las intervenciones de los generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles para conciliar las divergencias algunas veces y otras para luchar contra brotes de conformidad por parte de los surianos y de la división del norte, son de sobra conocidas. A raíz de la convención de Aguascalientes, que destituyó a Carranza como Encargado del Poder Ejecutivo y a Villa como Jefe de la División del Norte, se provocó una escisión que fracturó el movimiento revolucionario. Villa tomó Aguascalientes y Carranza salió de la ciudad de México rumbo a Veracruz donde instaló su gobierno el día 26 de noviembre de 1914; no reconoció la soberanía de la convención que había nombrado Presidente Provisional a Eulalio Gutiérrez, poniendo además como condiciones para renunciar, que se

estableciera un gobierno provisional efectivo; que se le quitara a Villa y a Zapata el respectivo mando de sus tropas y que tanto a aquel como al propio Carranza los expatriaran.

A tan semejante requisitoria, Villa y Zapata respondieron entrando a la ciudad de México el 6 de diciembre de 1914, instalaron a Eulalio Gutiérrez como jefe del poder ejecutivo y firmaron el que se conoce como Pacto de Xochimilco, a virtud del cual se convino una alianza militar entre ellos.

La intervención de Venustiano Carranza en el ramo bancario se inició el 4 de enero de 1914 –siete meses antes de que cayera Huerta-, mediante un decreto que expidió como primer jefe del Ejército Constitucionalista en Hermosillo, Son., por el que dispuso que el fondo regulador de la circulación fiduciaria de los bancos de emisión debería existir en la caja en la proporción fijada por la ley de 1897, en efectivo, en barras de oro y plata, quedando terminantemente prohibido admitir como existencia en numerario los billetes de otros bancos o cualquier título de crédito, según rezaba el artículo único del decreto en mención, publicado en “El Constitucionalista” el 8 de enero de 1914. Una vez que ya se hizo cargo del poder ejecutivo, el 12 de septiembre de 1914, reformó el artículo 113 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, para disponer que la vigilancia de los bancos de emisión no únicamente la realizaría la Secretaría de Hacienda como ya lo señalaba la propia ley, sino que tal atribución se ejercería por medio de quince inspectores, quienes no estarían adscritos específicamente a ninguna institución pues podrían ser cambiados en cualquier momento; estarían obligados a acatar las instrucciones que dictara la Secretaría y podrían ser suplidos en sus ausencias por el jefe de Hacienda o por el Administrador de la renta y del timbre de la localidad. La misma reforma, suprimió la facultad de los interventores para autorizar con su firma de títulos de crédito que debían ponerse en circulación, a la que ya nos hemos referido (8).

Lo de más relevancia durante la etapa carrancista, por lo que instituciones de crédito se refiere, es nuestro juicio el proceso de incautación bancaria, cuya naturaleza y motivos no son como aseguran algunos, similares a la expropiación de 1982.

Al iniciarse la escisión revolucionaria, los militares del Ejército Constitucionalista habían emitido 130 millones de pesos que luego ascendieron a 650 millones; todos ellos en papel moneda denominado “Monclova”, “Ejército Constitucionalista” y Gobierno Provisional en la Ciudad de México”. Después de haber salido de la Capital por la ocupación del Gobierno de la Convención, “se prohibió” la circulación de aquellas emisiones y se hizo forzosa la del papel moneda que trajeron los villistas de Chihuahua, “sabanas” y “dos caras”, así como más de 80 millones de pesos que emitió la Convención en revalidados; un número indefinido de “inconvenientes” que era el papel moneda impreso con las planchas que dejaron los carrancistas al irse a Veracruz, con o sin sello de la convención respectivamente, y circularon los “tordillos” del Blanco Revolucionario de Guerrero (9).

En esas condiciones, el día 29 de septiembre de 1915, Venustiano Carranza emitió en Veracruz un decreto publicado el día 1o de octubre del propio año, mediante el cual fijó un plazo de cuarenta y cinco días para que los bancos de emisión ajustaran su circulación fiduciaria a lo que prevenía el artículo 16 de la Ley de Instituciones de Crédito (10); señalando que aquellos bancos que no hicieren lo propio comprobando ante la secretaría de Hacienda de la circulación de merito les serían consideradas caducas sus concesiones conforme lo estipulaba el artículo 109 fracción II de la propia Ley, debiendo procederse a su liquidación en términos legales.

El dispositivo y fracción que se citaron para declarar caducas las concesiones, señalaba en forma expresa como motivo de caducidad, el hecho de que existiera una circulación excesiva de títulos de crédito sin los respaldos a que se referían los artículos 55, 61, 67 y 97 del mismo ordenamiento bancario.



Con fecha 26 de octubre de 1915 se creó, mediante una circular expedida en la Ciudad de México por Rafael Nieto subsecretario encargado del Despacho de Hacienda, la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de crédito se publicó el día 30 del propio mes y año.

Esa Comisión se encontraba integrada por cinco miembros, tenía todas las funciones de los interventores bancarios, como la posibilidad de exigir a cualquiera de las instituciones la verificación de balances, documentos e informes. En realidad se trataba de un órgano que desestabilizaría internamente a los bancos, pues además era quien comunicaba a la Secretaría de Hacienda de todas las operaciones de los casos que ameritaban ser liquidados; de aquéllos que podrían ser puestos en quiebra y podía además denunciar penalmente la falsedad en los asientos de las operaciones o en los datos que suministran los bancos. Se dijo que la pretensión única era obtener la unificación de la emisión de billetes de banco, circunstancia que después se comprobó era parcialmente falsa.

Transcurrido alrededor de un año, el día 15 de septiembre de 1916, el encargado del Poder ejecutivo de la Nación, expidió en la Ciudad de México, un decreto por el que dispuso la incautación de los bancos de emisión. Ese decreto publicado en el Diario Oficial el día 21 de septiembre del propio año, abrogó todas las disposiciones que posibilitaron conceder autorizaciones para establecer bancos de emisión, confirió un plazo fatal de sesenta días para que las instituciones aumentaran sus reservas metálicas hasta cubrir la totalidad de los billetes en circulación; prohibió a los bancos realizar operaciones sin autorización del interventor; ordenó que se designara por la Secretaría de Hacienda un Consejo de Incautación por cada banco, que tendría entre sus facultades, vigilar su conservación de las especies metálicas; ejecutar toda clase de operaciones que tuviera por objeto conservar los intereses del banco y liquidar las instituciones, previa autorización de la Secretaría, en el caso de no aumentar sus reservas.

Se confirió en favor de la Secretaría de Hacienda la atribución para fijar bases a fin de disponer y distribuir las especies metálicas de los bancos. El propio decreto liberaba de la incautación a los bancos que demostrarán detentar reservas suficientes para solventar sus billetes en circulación, que al parecer no fue ninguno.

Para justificar la medida incautatoria, el jefe del Ejército Constitucionalista adujo en nuestro concepto, ciertas apreciaciones que en lugar de legitimar la acción, comprometieron jurídicamente la conducta del Poder Ejecutivo.

En efecto, en su parte conducente los considerados del decreto son del tenor siguiente: “Las facultades del Congreso de la Unión están limitadas por las disposiciones prohibitivas de la Ley Fundamental de la República, debiendo en consecuencia abrogarse las leyes que se dicten por una extralimitación de esas facultades, en contravención a la misma ley fundamental, y que no estando en estos momentos en ejercicio el Poder encargado de declarar la inconstitucionalidad de las leyes en forma judicial y estando el Poder Ejecutivo en la obligación de cumplir la Constitución del País, compete al encargado del mismo, declarar la abrogación de las leyes y de las concesiones anticonstitucionales”.

Como podrá verse, en una forma por demás peregrina, asume para sí la atribución de declarar contraria a la Constitución, la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, en cuanto a que posibilitaba la autorización de concesiones a las que también por otra parte, se atreve a declararlas inconstitucionales, aún cuando el considerando tercero señala, contradictoriamente, que los bancos han actuado bajo el amparo de concesiones legítimas.

Trata de decir que si el Congreso dictó leyes contra la Constitución, deben ser derogadas por haberse emitido en “extralimitación de facultades”, olvidando que la ley bancaria del 19 de marzo de 1897, provino del Jefe del Ejecutivo Federal en ejercicio y uso de las

facultades expresas que le otorgó la XVII Legislatura mediante decreto publicado el 3 de junio de 1896 dándole el propio Congreso las bases, entre las que no se encuentra la de autorizar concesiones ad-líbitum, ni conceder exenciones o permitir monopolios; luego entonces, el decreto de incautación no tenía porque referir al Congreso de la Unión como autor de una ley dictada en una supuesta extralimitación de facultades, máxime que el propio Ejército Constitucionalista que el propio Carranza acaudilló, emitió papel moneda y aplicó en varias ocasiones la ley que ahora tildaba de inconstitucional.

Cabe destacar el considerando segundo del decreto de incautación de 1916, que constituye un admirable antecedente del tercer considerando del decreto expropiatorio de 1982 de López Portillo; ambos incurren en el mismo error de apreciación, al firmar el primero, que el disfrute de la facultad de emitir billetes constituía un monopolio y, el segundo caso, que los empresarios privados a los que se le había “concesionado” el servicio de banca y crédito, “han obtenido con creces, ganancias de la explotación del servicio, creando además, de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopólicos”.

Se ha visto que un buen número de bancos locales apoyados en sus autorizaciones, emitían en esa época papel moneda por lo que entre ellos existía, aunque deforme una libre competencia, más no podía asegurarse que existía, aunque deforme una libre competencia, más no podía asegurarse que se trata de un monopolio esa facultad de emisión; por otro lado la simple aplicación de la ley bancaria en vigor, habría evitado la precipitada medida que al cabo de cinco años después con Álvaro Obregón, se demostró su fracaso al dar marcha atrás y ser devueltas las instituciones.

En caso de la expropiación de 1982, según se verá en otro capítulo, los cincuenta y cuatro bancos afectados tampoco ejercían monopolísticamente la intermediación del dinero y del crédito; había otras instituciones que no fueron expropiadas y que ejercían en el mismo mercado, bajo las mismas reglas, idéntica función; aún el propio Estado competía con aquéllas a través de los 4 bancos que integraban lo que se conocía como la banca mixta.

El día 1º de diciembre del propio año de 1916 se reanudó la circulación de la moneda metálica y fueron tomadas diferentes medidas monetarias que tuvieron éxito, tales como la acuñación de moneda de oro de 20 pesos y de 20 centavos de cobre. Para 1918 los antiguos pesos de plata dejaron de tener curso legal; “las piezas de oro de 20, 10, 5 y 2.50 pesos tuvieron poder liberatorio limitado y finalmente se emitieron cerca de 20 millones de pesos en piezas de 50, 20 y 10 centavos con una liga de plata más baja para sustituir a la antigua moneda fraccionaria. El éxito de la reforma monetaria se debió en gran parte a que el gobierno dispuso de los fondos de los bancos incautados, los cuales ascendían a 53 millones de pesos en noviembre de 1918” (11).

Como los bancos incautados no acataron la disposición de aumentar sus reservas metálicas, el 14 de diciembre de 1916 en la ciudad de Querétaro, Qro., Venustiano Carranza declaró en liquidación a los bancos de emisión, privando a los billetes de banco de carácter de moneda fiduciaria y facultando a los consejos de incautación para que procedieran a liquidar el activo y el pasivo de las instituciones; empero al toparse con las dificultades que originó el restablecimiento de la circulación metálica y la imposibilidad para hacer una apreciación de valores –según se dijo– para definir la procedencia de la liquidación judicial definitiva, mediante diverso decreto del 6 de abril de 1917, que modificó el artículo quinto del decreto fechado el 14 de diciembre de 1916, dispuso que todos los bancos que estuvieran en estado de liquidación, serían liquidados administrativamente, permitiéndose asimismo en un futuro dictar las reglas necesarias.

El 7 de julio de 1917, se designó a la Comisión Monetaria para que fungiera como institución liquidadora, habiendo dado marcha atrás dos años después al otorgar el 25 de octubre

de 1919 ese decreto. La parte considerativa de ese decreto derogatorio, señala que la liquidación administrativa presenta una problemática práctica mayor que debe ser “objeto de serios estudios por parte de la Secretaría de Hacienda” y así, resuelve no liquidarlos de momento, facultando a la propia Secretaría para que provea administrativamente a la tramitación y manejo de los asuntos relacionados con las instituciones de crédito.

Los combates intestinos durante el período de Carranza continuaron; rebeldes e insurrectos de diferentes grupos luchaban entre si aún cuando anterioridad hubiesen peleado dentro de un mismo bando.

Con el asesinato de Zapata en Chinameca el día 10 de abril de 1919, se avecinaba la posibilidad del remanso final; Obregón estratega reconocido y militar de inteligencia, lanzo su candidatura dos meses después de la muerte del caudillo dl sur, a pesar de que Carranza de empeñaba en imponer a Ignacio Bonillas; el otro candidato fue Pablo González apoyado por antiguos subordinados de la División del Norte.

No obstante que todo indicaba que la contienda electoral de 1920-1924 se desarrollaría normalmente, aunque con los roces obligados, el 23 de abril de 1920 Adolfo de la Huerta entonces gobernador de Sonora, mediante el Plan de Agua Prieta se sublevó en contra de Venustiano Carranza, quien casi un año después, el 21 de mayo de 1921 caería abatido a tiros sin poder defenderse, en un lugar conocido como Tlaxcalantongo.

El Congreso de la Unión designó a De la Huerta, Presidente Sustituto y convocó a elecciones, cuyo triunfo correspondió al General Álvaro Obregón, quien se hizo cargo del Poder Ejecutivo el día 1º de diciembre de 1920, figurando inicialmente el propio De la Huerta como Secretario de Hacienda, que al renunciar dejó el paso a Alberto J. Pani.

Uno de los mayores problemas económicos que enfrentó Obregón al inicio de su mandato, fue el de la liquidación de los bancos de emisión incautados por Carranza y cuya solución se había venido postergando a lo largo de casi cinco años. Carranza ya se había propuesto liquidarlos, al rehusarse aumentar sus reservas metálicas según hemos visto (12), pero las dificultades que ello entrañaba, decidió aplazar esa liquidación hasta en tanto la Secretaría de Hacienda realizara los estudios necesarios. Así de esta manera, el día 31 de enero de 1921, Obregón expidió un decreto por el que reglamentó la liquidación y devolución de los bancos de emisión, obra inconclusa de Carranza.

Lo interesante de este Decreto, es que en principio determinó la liquidación de los bancos de una manera distinta a como tenía pensado Carranza, pues clasificó a las instituciones según su estado económico y dejó expedita la jurisdicción de los tribunales para decidir la validez de los actos que desearan convertirse y la liquidación judicial de aquellos bancos cuyo activo resultaba insuficiente para cubrir su pasivo. Respecto a esta última hipótesis ningún banco se vio en ella.

Un vuelco a la política institucional que se gestaba en el país, fue la decisión que tomó Obregón al desistirse de liquidar a los bancos incautados, y acordar la posibilidad de que fueran devueltos a sus representantes legítimos, mediante solicitud expresa y demostración de que los Consejos de Administración estaban constituidos, como designados también un gerente o un director.

La idea de devolver las instituciones representaba un desconocimiento a la política de Carranza y desde luego, paralelamente, un reconocimiento tácito de que el gobierno en turno no sabía que hacer con semejante problema, sin medios económicos y con una carga política que además de no ser propia sino heredada, no tenía visos de solución.

En el secreto de devolución, recibieron tratamiento diferente las obligaciones contraídas antes del 15 de abril de 1913, así como las establecidas durante el lapso que medió entre esa fecha y el 30 de noviembre de 1916 se difirió el plazo para el cumplimiento de las obligaciones principales y la amortización de intereses; se crearon bonos para saldar adeudos procedentes de la emisión de billetes y en este caso, se concedió un plazo hasta de ocho años.

El decreto en comento, publicado el día 25 de febrero de 1921, fue reformado mediante diverso decreto difundido en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 1921, con el objeto de conceder mayor plazo a los acreedores de los bancos para canjear sus títulos y documentos por los bonos, así como para que se explicaran certificados provisionales en representación o sustitución transitoria de aquellos, con los mismos derechos y obligaciones.

El presidente Obregón en su periodo al mando del ejecutivo, emitió también un decreto tendiente a regular la inversión en depósitos bancarios (23 de junio de 1921); aquel por el que se concedió una moratoria a los deudores de bancos hipotecarios hasta el día 31 de diciembre de 1924 y otro por el cual levantó la moratoria de que gozaban los deudores de los bancos refaccionarios, éstos dos últimos fechados el 24 de mayo de 1924.

Así mismo, su régimen consideró que las quiebras de los establecimientos bancarios no debían regularse en los términos generales del derecho común, dadas las características sui generis que asistían a las instituciones y con la pretensión de prever aberraciones como las ocurridas en el proceso liquidatorio de los bancos de emisión, emitió el día 14 de agosto de 1924 la Ley sobre Suspensión de Pagos de Bancos o Establecimientos Bancarios, publicada en el Diario Oficial el día 30 del mismo mes y año.

También al régimen obregonista correspondió la emisión de la Ley sobre Bancos Refaccionarios, datada el 29 de septiembre de 1924 y difundida el día 12 de noviembre del propio año, ordenamiento que obedeció a la intención de facilitar las operaciones agrícolas, industriales y mineras por medio de préstamos privilegiados en forma diversa a la hipoteca.

## CAPÍTULO III

### UN NUEVO ORDEN BANCARIO

#### SUMARIO

*Calles y el restablecimiento.*

*La Convención Bancaria y la segunda ley de bancos de 1924. La creación de la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México.*

*La tercera ley bancaria de 1926.*

*Las Leyes del Banco de México. Ortiz Rubio y la cuarta ley bancaria de 1932.*

*La Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.*

El día 6 de diciembre de 1924 asumió el Poder Ejecutivo el General Plutarco Elías Calles, que había sido Secretario de Gobernación de Álvaro Obregón. A la fecha de asunción del mando constitucional, el país se encontraba en calma, sin que esto significara que no se continuaban presentando brotes aislados y sin mayor importancia. El propósito uniforme de la República era su restablecimiento; los años cruentos se habían acercado a su fin con la ardua labor de pacificación realizada por Obregón, En todos los órdenes, México reclamaba un nuevo horizonte.

Durante el período presidencial de Calles, cobró singular relevancia el arreglo y reestructuración del sistema bancario. Fueron 4 años prolijos de ordenamientos y disposiciones tendientes a armonizar y reconstruir jurídicamente un sistema en plena agonía; la desesperación producida por la incautación bancaria; la repulsa social por el apoderamiento de las reservas metálicas de los bancos; la desconfianza nuevamente; todo ello exigía una reordenación, tarea ésta además de laboriosa demasiado delicada. De su éxito dependían las probabilidades de solucionar los problemas económicos que en esos momentos laceraban con más encono a México.

En 1924 se emitió la Ley General de Instituciones de crédito y establecimientos Bancarios que abrogó la de Porfirio Díaz de 1897. En ese mismo año, se creó la Comisión Nacional Bancaria; en 1925, se creó el Banco Único de Emisión que ya preveía la Constitución de 1917; en 1926 se expidió la Ley de Bancos de Fideicomiso y otra Ley de Instituciones de crédito y establecimientos Bancarios que reemplazó a la de 1924, cuya efímera vida obedeció al ensamble que como respuesta a la ordenación bancaria operó dentro del sistema de crédito del país y obligó la expedición de un nuevo ordenamiento.

La segunda ley bancaria del país, datada el día 24 de diciembre de 1924, fue producto de una Convención Bancaria convocada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como por los trabajos de la Comisión Permanente que se formó a raíz de aquella. La idea de convocar a los bancos y a las casas existentes de la República se gestó en 1923, atento al desorden que en ese medio prevalecía; la Secretaría de Hacienda pidió la cooperación de los intereses bancarios del país a fin de que pudieran adoptarse las medidas necesarias que establecerían así definitivamente las bases sobre las cuales habría de desarrollarse “la industria del crédito” en el futuro. La convocatoria fue atendida y la Convención se reunió del 15 al 31 de enero de 1924, para continuar los trabajos de la comisión durante los meses de marzo a noviembre inclusive del propio año. Quedó formalmente instalada el 2 de febrero.

Las finalidades inmediatas que se perseguían con la Convención, consistían en estudiar la forma en que deberían ser cubiertos los créditos a favor y e contra de los bancos hipotecarios sobre hipotecas a cantidades que permitieran los beneficios de los bancos hipotecarios a mayor número de personas; analizar prerrogativas para esos bancos a fin de que tuviesen un

procedimiento para hacer efectivos créditos, sin que se adoptara con ello un privilegio inconstitucional.

Igualmente, la Convención analizaría las medidas tendientes a proporcionar suficientes seguridades para el público en los casos de quiebra o liquidación judicial de alguna institución. También se planteó lo relativo al monto de las reservas de oro para garantizar los depósitos constituidos en la misma clase, así como las de plata y lograr que las agencias de bancos extranjeros operaran en los mismos términos de igualdad que se exigían a los nacionales.

En total fueron representadas las siguientes instituciones: A. Zambrano e Hijos; Cía. Bancaria de Hipotecas y Préstamos, S.C.L.; México City Banking Corp.; Viguera Hnos. y Cía.; Banco Central Mexicano, S.A.; Banco Occidental de México, S.A.; Banco Español Refaccionario, S.A.; Banco de Zacatecas, S.A. Banco Hipotecario y Agrícola del Pacífico, S.A.; Banco Hipotecario de Crédito Territorial Mexicano, S.A.; Miguel Herrejón; Banco de Guanajuato, S.A.; Banco del Estado de México, S.A.; Crédito Español de México, S.A.; Banco del Estado de México, S.A.; Crédito Español de México, S.A.; Banco del Estado de México, S.A.; Crédito Español de México, S.A.; Banco Internacional e Hipotecario de México, S.A.; Banco de Durango S.A.; Banco de Londres y México, S.A.; Cía. Bancaria de París y México, S.A.; Banco Minero de Chihuahua, S.A.; omisión Monetaria; Sociedad de Crédito Hipotecario Holandesa-Mexicana, S.A.; Banco Germánico de la América del Sur; Banco de Hidalgo, S.A.; Banco de Tamaulipas, S.A.; Caja de Prestamos; Mercantile Banking Company; Banco Peninsular Mexicano; Canadian Bank of Commerce; Banco Francés de México, S.A. en Liq.; Banco de Guerrero, S.A.; Cía. Bancaria y Peninsular, S.A. Banco Nacional de México, S.A.; Banco Mercantil de Veracruz, S.A.; Banco de Tabasco, S.A.; Anglo South American Bank Ltd.; Banco Mexicano de Comercio e Industria; Cía. Bancaria Mercantil y Agrícola de Sonora y Banco Montreal. En total treinta y nueve instituciones, seis representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dos de la Industria, Comercio y Trabajo.

En la exposición de los motivos de la ley bancaria de 1924, se señaló que además de que la convención fue propiamente la autora de ese ordenamiento, también fueron productos de la misma, La ley sobre Bancos Refaccionarios, de 29 de septiembre de 1924, la Ley sobre Compañías de Fianzas, de 11 de marzo de 1925 y la Ley sobre Suspensión de Pagos que referimos en el capítulo precedente.

La misma exposición de motivos proporciona la cifra de \$55,547,683.61 como el monto al que ascendía hasta el 31 de julio de 1924 la deuda con los bancos, a virtud del apoderamiento de las reservas que realizó Carranza, “cediendo a urgentísimas necesidades del Erario”.

En el artículo 17 de esta ley, ya se hablaba del Banco Único de Emisión y regulaba además las características y funcionamiento de los bancos hipotecarios; de los refaccionarios; de los agrícolas; de los industriales; de los de depósito y descuento y de los fideicomisos.

La vigilancia de las instituciones de crédito y de los establecimientos bancarios se confería a inspectores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el artículo 133, se previó para que aquella fuera real y efectiva, que se establecería la Comisión Nacional Bancaria, con personal de conocimientos técnicos entre cuyas ocupaciones principales se encontraba la de inspeccionar las operaciones que practicasen las instituciones de crédito y los demás establecimientos, según reza el propio precepto. Esta idea de la Comisión Nacional Bancaria fue llevada a cabo mediante un decreto del Ejecutivo fechado el 24 de diciembre de 1924 y difundido en el Diario oficial el Día 31 del mismo mes y año, determinándole en el artículo 2º, diversas atribuciones distintas a las de simple inspección, como la de fijar reglas para la elaboración y publicidad de los balances, así como fungir como Cuerpo Consultivo en caso de una quiebra, suspensión de pagos o liquidación.

Actualmente en la Ley de Instituciones de Crédito y organizaciones Auxiliares de 1941 los artículos 160 a 176 inclusive, regulan las funciones de la Comisión que ahora se denomina Nacional Bancaria y de Seguros, contando además de forma independiente, con un Reglamento Interior y con un diverso Reglamento de Inspección, Vigilancia y Contabilidad de las Instituciones de Crédito.

Calles, de corte socialista y considerado miembro eminente del ala progresista de Sonora, logro atender en forma distinta a la de Obregón las demandas de algunos grupos campesinos e intentó restablecer la armonía entre el grupo gobernante y los obreros organizados, especialmente por lo que se refiere a la Confederación Regional Obrera Mexicana, cuyo líder, Luis N. Morones, fue designado por el propio Calles, Contralor General de la Nación (13).

Sin embargo este apoyo popular, importante y organizado, no pudo todavía sustituir o neutralizar al ejercicio. Fue entonces cuando el Estado empezó a tomar un papel relativamente más activo para resolver los problemas económicos. Como México no contaba aún con una burguesía nacional importante que sustituyera a la extranjera y dirigiera el sistema económico (esta burguesía surgiría en buena medida por la protección y actividad del Estado), el sector oficial decidió ocupar en parte ese vacío. Por ello se crearon, entre otros el Banco de México, las Comisiones Nacionales de Irrigación y de Caminos, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero y los Regionales, más otras instituciones menores” (14).

El artículo 28 de la Constitución de 1917, ya señalaba para entonces como única excepción en, aterra bancaria, el establecimiento de monopolios y estancos, la acuñación de moneda y la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlaría el Gobierno Federal, decisión fundamental ésta que se agredió en forma oprobiosa para dar paso en 1982 al monopolio integro a favor del Estado, respecto al manejo del dinero y del crédito en el país.

Venustiano Carranza había presentado el día 8 de diciembre de 1917, una iniciativa para la creación y establecimiento del Banco Único de Emisión, pero fue retirada el 12 de diciembre de 1919, aduciendo la necesidad de nuevos estudios en vista de la cambiante situación económica y financiera del mundo en general. Así de esta manera, la posibilidad de crear el Banco de la República se desvanecía de momento.

No fue sino hasta el 27 de diciembre de 1922 cuando un grupo de 10 diputados de la XXX Legislatura Federal presentó con su debida exposición de motivos la iniciativa de un Decreto por el que se autorizaba el Ejecutivo para su establecimiento, características y operación. Era obvio que por la misma complejidad mundial que adquirirían los sistemas bancarios y de crédito resultaba imposible sostener en México un régimen exclusivo de circulación metálica, pues habrá que recordar que desde 1914, se había dejado de emitir papel moneda.

Esa imperiosa necesidad llevó a la emisión del decreto en cuestión, mismo que fue promulgado por el General Álvaro Obregón, habiéndose difundido oficialmente el día 15 de febrero de 1923.

Las bases que sentó el Congreso de la Unión en el decreto que se comenta, comprendían desde la forma jurídica de constitución como sociedad mercantil y anónima, con una duración de 15 años, domiciliada en la Capital de la República, con un capital social inicial de veinticinco millones de pesos y máximo de 100, hasta la consideración de que el Gobierno Federal detentaría una participación de 51%, con derecho a designar dos comisarios, poder vetar ciertas resoluciones y operaciones, así como el Presidente del Consejo de Administración sería siempre el secretario de Hacienda.

Se previó el 49% restante podía ser suscrito por aportaciones privadas y donativos, y que tal representación sería quien designaría a los demás miembros del consejo. Los billetes del Banco de México serían de circulación voluntaria; el límite de la emisión nunca podría ser del doble de la existencia en caja de dinero efectivo de oro y en barras metálicas. Se dispuso que el Banco concentraría todos los fondos de la Nación sin retribución alguna.

Estas bases fueron desarrolladas hasta 1925, actuando como Presidente de la República el general Plutarco Elías Calles, quien mediante una ley fechada el día 25 de agosto del propio año, creó el Banco de México bajo la forma de sociedad anónima, con una duración de treinta años, después indefinida, un capital social de cien millones de pesos oro, representados por dos series de acciones, una de las cuales (serie "A") íntegramente pagada y suscrita por el gobierno federal y la otra (serie "B") que podía ser suscrita por el propio gobierno o por el público en general. Desde luego, a la serie "A" se le asignó siempre la detentación del cincuenta y uno por ciento del capital de la sociedad.

Mucho se pensó si el Banco Único de Emisión debía ser una entidad administrativa con controles de tipo político, o si debía ser una entidad de carácter técnicamente comercial, con dirección del Estado al servicio del interés público. Se advertía desde entonces el grave de que el interés político pudiera predominar en un momento dado sobre el interés público; es decir, que el gobierno represente el interés de los hombres pertenecientes al partido que lo constituye y prescinda del interés nacional. De la misma manera, se analizó si el Banco debería entregarse en manos de la iniciativa individual, con las consecuencias que acarrearía el poner el privilegio de emisión bajo el exclusivo control del público.

Por lo que atañe al primer problema, se optó porque el Banco fuese una institución técnica con una administración orientada por métodos financieros. Por lo que hace a la participación estatal y a la intervención individual del público, se decidió la conjunción de ambos siempre en favor del Estado con una mayoría en el capital y en las utilidades.

Para garantizar a la minoría y al pueblo que la institución no sería afectada por intereses políticos o de partido según el gobierno en turno, se estableció el derecho de recusación de consejeros y además que no podían ser consejeros ni comisarios, las personas designadas para ocupar un puesto de elección popular durante el tiempo que debía durar su encargo ni los funcionarios y empleados públicos. Igualmente se encontraban impedidas las personas que tuvieran litigio pendiente con el Banco; dos o más parientes o dos o más socios de una misma sociedad mercantil no podían tampoco fungir al propio tiempo como consejeros.

El mayor problema tal vez lo constituía el económico, pues no había solución práctica que allegará recursos para la constitución del Banco. Se descartó la idea de recurrir al crédito externo, pues por las condiciones que prevalecían en el exterior, difícilmente se obtendrían empréstitos y si se lograban, ello sería solo exigiendo colateralmente una verdadera garantía de reembolso y las rentas públicas no podían ya afectarse en virtud de encontrarse ya gravadas al servicio de la deuda preexistente; entonces, la única garantía que podía ofrecerse era el control en la administración del Banco y una participación en las utilidades, lo cual obviamente comprometía los ideales de naturaleza social que se perseguían con su fundación y colocaba a México en una peligrosa posición ante los sistemas financieros del mundo, que finalmente serían ellos quienes dispondrían la regulación circulatoria de la moneda nacional, lo que entrañaba una verdadera sumisión. Se optó entonces por prescindir de la posibilidad de empréstito y el gobierno se impuso como único medio a fin de allegarse los recursos necesarios, no el aumento en los tributos o el incremento en sus tasas o tarifas, sino la política de la economía en el gasto público, el restablecer los presupuestos, ajustarlos y crear reservas. Estas reservas permitieron disponer de los fondos necesarios para suscribir los cincuenta y cinco millones de pesos que el Estado representaba en el Banco de México.



Una característica importante fué la atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para vetar las resoluciones del Consejo de Administración cuando se tratara de inversiones en valores extranjeros o a depósitos constituidos en el exterior; cuando se refiriera a nuevas emisiones de billetes o a funciones monetarias o bien, si eran asuntos relacionados con la deuda pública. Este derecho de veto no debía considerarse como una irreflexiva intromisión estatal, ni como una imposición autoritaria, sino como el ejercicio por parte del Estado de funciones inmanentes a su propia naturaleza, como son la emisión de billetes, el control monetario, la deuda pública y el fomento de la capitalización en México, evitando en lo posible el desplazamiento de moneda nacional para destinarse a inversiones en valores extranjeros y depósitos constituidos en el exterior.

Lo relativo a la emisión de billetes, constituía también un grave escollo en el sentir del pueblo, dado que lo desastroso del período del papel moneda creado en 1913 y desmonetizado en 1916, todavía estaba presente en el criterio público.

A este respecto, la exposición de motivos de la ley que creó el Banco de México alude: "Olvidaban las gentes, las poderosas causas que hubo para recurrir al auxilio de este remedio heroico, -el del papel moneda- y las formidables causas económicas, políticas y sociales que determinaron su rápida depreciación, y atribuían a motivos deplorables la manifestación de fenómenos necesarios que, por cierto, jamás alcanzaron entre nosotros la terrible agudeza que en países mucho más ricos que el nuestro. No se daban cuenta de que el papel moneda fué uno de los sacrificios a que el país debió someterse para salir de la guerra civil, sin crédito en el interior, ni mucho menos en el exterior, y no se fijaban en la asombrosa vitalidad de este país que, después de tres años de papel moneda, por medio de una saludable revolución, prescindió del instrumento monetario imperfecto y volvió al uso de los metales preciosos, conforme a la ley de 1905, realizando así una proeza económica y un triunfo financiero que no han podido obtener aún algunos de los más ricos y poderosos países de Europa. Lo cierto es que la simple mención de los billetes del futuro Banco Único Emisor hacía que los anunciadores de calamidades profetizaran la vuelta al régimen del papel moneda y predijeran la inmediata, la culminante depreciación de los billetes que el Banco emitiera, nomas al aparecer éstos en el mercado. Es posible que la reflexión se hiciera paso para los observadores tranquilos al notar la actitud del gobierno en presencia del déficit que dejara mi antecesor y de la revuelta que el mismo encabezara revuelta y déficit que, como varias veces se ha dicho en el discurso de esta Memoria, pusieron al gobierno en uno de los mayores aprietos financieros en que jamás se haya visto gobierno alguno. Pues bien, si el gobierno no hubiera tenido la voluntad inquebrantable de prescindir para siempre del papel moneda, esa habría sido la oportunidad de volver a emitirlo, no sólo con justificación absoluta, sino aún con apego a los principios que naturalmente, ordenan la aplicación de este remedio heroico cuando se trata de salvar la vida del país y de sus instituciones. Pudo entonces haberse precipitado la fundación del Banco de cualquier manera, - por ejemplo, transformando en Banco la Comisión Monetaria- y apelarse al papel moneda para salvar la situación. Nadie habría tenido derecho a censurar al gobierno si adoptaba una medida de urgente conservación. Sin embargo, se prefirió exigir al pueblo mayores sacrificios, por medio de la creación de nuevos impuestos; se hizo esperar ejército y a los empleados el pago de sus haberes; se impuso una verdadera moratoria a los acreedores de la Nación; pero no se apeló al papel moneda"(15).

Efectivamente se tuvo que proceder. Con mucha cautela para introducir en el ánimo popular la nueva facultad emisora de billetes y que esta tuviera aceptación. Se dispuso que la circulación sería voluntaria y que a nadie se podría forzar para admitir esos billetes, salvo a la Federación, los Estados y los Municipios que sí estaban obligados a aceptarlos como medio de pago de los impuestos. También se explicó que la función emisora que comprendía la ley era radicalmente distinta a la de los antiguos bancos de emisión, que a su arbitrio emitían billetes aún con la limitante de la ley bancaria de 1897. El Banco Único emitiría billetes sólo en virtud de una demanda efectiva del público, contra el cambio de monedas de oro nacional o

extranjeras; en cambio de lingotes de oro; en cambio de giros de primer orden, pagaderos a la vista y en oro sobre el exterior y en el caso de redescuento que se practique con Bancos asociados, pero siempre con efectos pagaderos en oro. También se estipuló que los billetes que reingresaran al Banco como pago de créditos a su favor, o en cambio de efectivo o de giros, no podrían ponerse nuevamente en circulación sin que antes se dieran los supuestos que acaban de referirse.

Así de esta manera, se estructuró el Banco Único de Emisión teniendo como objeto social, emitir billetes, regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés; redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil, encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal y, en términos generales, efectuar todas las demás operaciones bancarias que competan a los bancos de depósito y descuento.

La ley originaria que creó el Banco de México sufrió varias reformas y adiciones, habiendo sido sustituida por una Ley Orgánica publicada el día 31 de agosto de 1936 durante el régimen de Lázaro Cárdenas y ésta a su vez derogada por una diversa publicada el día 31 de mayo de 1941, en el período de Manuel Ávila Camacho. Esta última ley de 1941, fue a su vez abrogada por disposición del artículo segundo transitorio de la actual Ley Orgánica del Banco de México de 1982, expedida a raíz de la expropiación de la banca privada en México y en ella se transforma al banco central en un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, conservando el privilegio de la emisión y circulación de la moneda, así como de billetes y los cambios sobre el exterior, pudiendo establecer para esto último un control sobre la exportación e importación de divisas y fijar las condiciones para el cambio. Con anterioridad a la aprobación de esta última Ley, López Portillo había decretado motu proprio el 1º, de septiembre de 1982, el control generalizado de cambios.

\* Conforme la actual ley del Banco de México, la institución sigue siendo - el depositario de los fondos del Gobierno Federal, debiendo llevar una cuenta general a la Tesorería de la Federación; tiene la obligación en todo tiempo, según lo establece el artículo 26, de contar una reserva suficiente para sostener el valor del peso; esta reserva deberá componerse de oro y plata acuñados o en barras, o de divisas extranjeras. El oro y las divisas en una proporción nunca menos del 80%; la plata, por la cantidad restante, debiendo encontrarse la totalidad de la reserva libre de gravamen y permanecer en propiedad al Banco sin restricción alguna. El oro y la plata afectos a la reserva, sí como los que adquiriera con motivo de sus operaciones, pueden ser depositados en custodia en los bancos o establecimientos de primer orden del extranjero que designe la Junta de Gobierno.

La transformación de sociedad mercantil en organismo descentralizado. Obedeció a que "como banco central del nuevo sistema de banca nacionalizada, y en general de toda la banca, realizará funciones de banco emisor, banquero de los bancos y de banco del Estado", y para cumplir esas finalidades lo correcto era que fungiera en lo futuro como organismo público, según se adujo en la exposición de motivos.

A virtud de la expropiación bancaria, era innecesario que en la nueva Ley del Banco de México prevaleciera el derecho de veto que se otorgó en Favor de la Secretaría de Hacienda desde la creación de la institución, por lo que fué suprimido, pues habiéndose desplazado en favor del gobierno íntegramente el manejo de la política crediticia y de la intermediación del dinero, las decisiones de lo que antes fue un Consejo de Administración de la sociedad mercantil, pasaron a una Junta de Gobierno compuesta por nueve miembros, todos ellos designados por la Secretaría de Hacienda en representación del Ejecutivo Federal, de lo que se infiere la inoperancia ya de veto alguno.

Para complementar la Ley Orgánica del Banco de México, y a fin de que Fuese supletorio en cuanto a la organización y operación de la institución, el Director General del Banco Central expidió un Reglamento interior que fuera publicado el día 5 de agosto de 1983.

Después de esta breve digresión sobre el Banco de México que como banco único de emisión vió su luz primera en 1925 planteando así un nuevo orden bancario. es menester señalar también que como parte de aquella cruzada que tendía a fortalecer el sistema bancario postrevolucionario, durante el régimen de Calles se expidió la tercera ley bancaria, denominada al igual que su antecedente. Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, datada el 31 de agosto de 1926 y difundida en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre del propio año. Esta ley, producto natural del ensamble económico, agrega tres tipos más de instituciones de crédito a las ya existentes: Los Bancos o Cajas de Ahorro, los Almacenes Generales de Depósito y las compañías de Fianzas.

Posteriormente, en el régimen de Pascual Ortiz Rubio se expidió la Cuarta Ley Bancaria denominada Ley General de Instituciones de Crédito y que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1932. Este ordenamiento fué derogado por la quinta ley bancaria que se denominó Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en vigor a partir del día 2 de junio de 1941 y que correspondió al régimen de Manuel Ávila Camacho, cuyo Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público fue Eduardo Suárez.

Esta Ley de 1941, fue objeto de múltiples atropellos con motivo del proceso de la expropiación bancaria de México, según se precisará en capítulos posteriores, habiéndose regulado el sistema bancario a partir de la afectación que sufrió en 1982, parcialmente por ese ordenamiento y por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, el día 31 de diciembre de 1982.

A su vez, esa Ley del 31 de diciembre de 1982, fue derogada por un nuevo ordenamiento, denominado también Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Enero de 1985 cuando este libro se encontraba en prensa, habiéndose también otorgado la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.\*

## CAPÍTULO IV

### DOS EXPROPIACIONES DISTINTAS

#### SUMARIO

*La nacionalización de los bienes eclesiásticos del 12 de junio de 1859.*

*La expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938.*

Justo Sierra (16), da cuenta que Lerdo de Tejada señaló en alguna ocasión al Presidente Juárez que sino decretaba la reforma, la reforma se decretaría sola, significándole con ello la oportunidad de promulgar la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos.

Social y políticamente nadie negaba que era impostergable el derrocamiento del imperio, el restablecimiento de la República y la entronización de un estado liberal que ya se bosquejaba en la Constitución de 1857. El clero comerciaba con el dinero y el crédito; lo controlaba y ejercía un indudable poder económico. El clero tenía sujeta a una sociedad entregada a su religión. El 12 de julio de 1859 se promulgaba la Ley que nacionalizó los bienes de la Iglesia. Esa Ley fue el epicentro de las leyes de reforma; aquéllas otras que se dieron también en el propio mes de julio, estableciendo el matrimonio civil, constituyendo a favor y poder del Estado, órganos necesarios para definir el estado civil de las personas, el gobierno laico de los cementerios, etc., no son más que inferencias de la gran premisa.

Se ha dicho que el clero mismo provocó, tal vez en forma inconsciente, la nacionalización de sus bienes. Poseía una fortuna considerable que databa del tiempo de la Colonia y que fue acrecentándose desde su apostamiento en la nación mexicana. La influencia clerical en una sociedad como la nuestra ofrecía seguridad y temor, control, poder. El clero administraba además innumerables bienes, objetos, dinero, alhajas, inmuebles de su propiedad y de los feligreses. Esos bienes, sólo algunos eran dedicados a la profesión del culto, pues por ejemplo, en el caso de las llamadas capellanías de sangre, más que bienes dedicados al culto, eran beneficios que los parientes ricos solían fundar en provecho de los parientes pobres; al clero cuyo prestigio era grande en todos los aspectos, se le elegía para que administrará y custodiará el contenido y bienes de ese tipo de legados piadosos, perdiendo oportunidad para imponer como cláusula, que el titular beneficiario los disfrutase a condición de ponerse en carrera de llegar a ser eclesiástico; la capellanía se perdía a favor de la iglesia si su titular se casaba.

La secularización de los bienes de la iglesia siempre flotó en la atmósfera de las civilizaciones cristianas. La base de la reforma tenía que ser la independencia de la iglesia y del estado. La separación de los negocios asiáticos y los puramente civiles. El gobierno liberal no paternalizaría ninguna religión en particular; preconizaría la libertad de cultos. La libertad religiosa como principio inmanente de los derechos humanos.

El gobierno consideró que sólo una medida de esa índole podía dar sumisión del clero a la potestad civil; sin embargo, dejó al propio clero con todo lo necesario para que pudiera consagrarse exclusivamente a su sagrado ministerio; conservó el monto de las dotes que existieron en los conventos de monjas y declaró que las remuneraciones que dan los fieles a los sacerdotes por la administración de los sacramentos, así como por otros servicios eclesiásticos y cuyo producto anual bien distribuido bastaba para atender ampliamente al sostenimiento del culto y de sus ministros, era objeto de convenio entre ellos, sin que interviniera para nada la autoridad civil.

La Constitución del 17 determinó casi treinta años después, que el Congreso no puede dictar estableciendo o prohibiendo religión alguna, pero da facultades a las legislaturas locales para determinar, según las necesidades de la entidad, el número máximo de los ministros del culto, confirmando la secularización del sacerdocio, al señalar que serían considerados como personas que ejercen una profesión y por lo mismo, sujetos a las leyes que, sobre la materia se dicten.

Mucho se han convertido las razones que tuvo la reforma; lo cierto es que nunca se arrebataron bienes que no fueran de la iglesia, ni se ocasionaron perjuicios individuales con la medida. Tampoco fué la reforma producto de una decisión de última hora, o de conductas precipitadas, aún cuando sobre el particular, Melchor Ocampo comente en la exposición de sus Circulares: “Vuestra Excelencia recordará que tal Ley del 13 de julio, no tuvo más que dos lecturas en el gabinete; la una como si hubiese sido para lo que en el sistema parlamentario se llama discusión en lo general, y la otra que, aunque se hizo deteniéndose en cada artículo, sólo fue por unos cuantos minutos y para discutir ligeramente las objeciones que la sola lectura hacía nacer. Aun se convino en que el señor Lerdo, autor del fondo de esta Ley, presentara después de tal discusión un ejemplar en limpio, en el que estuviesen ya salvadas las objeciones hechas y que se pudiese juzgar mejor de los términos en que quedase y del conjunto del pensamiento; pero la premura que ya he indicado impidió aún esto”(17).

Con todo ello, la disensión entre Lerdo y Ocampo residía en que aquél afirmaba que los bienes por afectar propiedad eclesiástica y que por lo mismo, la iglesia debería recibir de los adjudicatarios una justa indemnización; Ocampo por su parte, negaba que esa propiedad fuese del clero; decía que había sido creada por el conjunto anónimo de los ciudadanos, por el pueblo y por tanto, pertenecía a la Nación. Al ser intervenidos, esos bienes, no deben ser desamortizados sino nacionalizados, es decir, expropiados al clero para ser vendidos en beneficio del Estado.

A Lerdo, de indudable influencia sobre el presidente Juárez, le representaba muy peligrosa la opinión radical de Melchor Ocampo, además de que como señaló Justo Sierra, frecuentemente estaba en lo cierto y en lo justo.

La oportunidad histórica de la nacionalización de los bienes eclesiásticos se encuentra fuera de toda duda; su implementación así como las circunstancias particulares que lo rodearon, tales como la célebre polémica entre Lerdo y Ocampo, son indicios de que se buscó el justo equilibrio de la medida. *Por lo demás, nadie se sustrae del hecho político, real de que el Estado requería de manifestarse como el único poder rector de la vida ciudadana, en el orden humano, estrictamente social y civil, independiente de credos y creencias, desprovisto de influencias así fueran religiosas. La necesidad política de restarle hegemonía al clero, constituía un reclamo para la misma subsistencia de la organización social.*

Importante también en suma, al igual que la nacionalización de los bienes de la iglesia, resulta la expropiación de la industria petrolera.

En el año de 1901, se promulgó la primera Ley del Petróleo colocando a los propietarios del suelo en condiciones privilegiadas. Entre las características más notables, la Ley señalaba que el dueño del suelo lo era también del subsuelo y que en el caso de exploraciones y explotaciones, se entregaría de las utilidades, un 7% al gobierno federal y un 3% al de la entidad federativa; se concedieron franquicias de impuestos a las empresas petroleras tanto para la importación de maquinaria, como para la exportación de petróleo. Desde luego, si se explotaba en terrenos de propiedad privada, obviamente desaparecía la participación de utilidades a la Federación y a los Estados.

Promulgada la Constitución de 1917, que adopta el principio de que la riqueza del subsuelo pertenece a la nación y que es inalienable e imprescriptible, se inició una campaña en contra de México, hasta el grado que Norteamérica, cuyos vastos intereses ya desde esa época se destacaban, estuvo a punto de ocupar la zona petrolera a instancias del entonces Ministro de Guerra, Joseph Daniels.

La situación se torno más grave al publicarse en 1925 la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de petróleo. Fueron ejercidas muchas presiones, aún notas diplomáticas agresivas. Calles solucionó el problema a través de fallos confirmatorios de la Suprema Corte.

Para 1935 había en el país, sindicatos de empresa y de trabajadores, por lo que resultaban desiguales las presentaciones para unos y para otros, no obstante se tratara del desempeño de una misma labor. Venciendo dificultades innúmeras, en 1936 se fundó el Sindicato Nacional de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, emplazando de inmediato a las empresas por la firma del contrato colectivo de trabajo que rigiera sus relaciones, a lo que se negó la parte patronal.

En mayo de 1937 y no obstante la mediación del Presidente Cárdenas, no se lograba ningún acuerdo, por lo que a fines de ese mes estalló la huelga general en todas las empresas petroleras del país. Nuevamente intervino el presidente de la República, pidiendo al Sindicato que levantara el paro en vista de los graves daños que estaba sufriendo el país y que cambiaran la estrategia de la lucha. Sugirió que se planteara un conflicto de orden económico ante las autoridades laborales, pues si las empresas se rehusaban a satisfacer también un aumento de salarios alegando insuficiencia económica, ello podría determinarse legalmente en ese procedimiento. Así lo hicieron los trabajadores y la huelga fue levantada. Lombardo Toledano, a la sazón Secretario General de la Confederación de Trabajadores de México, presentó una terna de peritos entre los que figuraba Jesús Silva Herzog, hombre de izquierda con inclinación socialista quien figuraba entonces como asesor de la Secretaría de Hacienda. Finalmente la Junta Federal designó como peritos a los señores Efraín Buenrostro, Subsecretario de hacienda; al Ing. Mariano Moctezuma, Secretario de la Economía Nacional y al propio Silva Herzog, quienes debían entregar a la Junta, un informe a cerca del estado de la industria y un dictamen dando su parecer sobre la forma de dirimir el conflicto.

Silva Herzog, al referir la labor desempeñada por el cuerpo pericial dice: “Dos días después (de la designación) tenía instalada una oficina con algo más de 60 personas: ingenieros petroleros, economistas, sociólogos, contadores, estadígrafos y el personal administrativo necesario. A cada grupo le designe su parte de conformidad con el plan previamente elaborado, fungí como director y coordinador. Se trabajó intensamente diez o doce horas diarias, sabiendo que se trataba de un asunto de trascendencia para México. A medida que el informe iba saliendo, lo pasaba a mis colegas de peritaje, quienes siempre aprobaban lo hecho sin ninguna observación o corrección. Al terminar se hicieron 20 ejemplares en una maquina Dito, en papel tamaño oficio, que equivalió a 2500 páginas escritas en máquina a doble espacio. Con apoyo en el informe redacté el dictamen en 80 páginas escritas a renglón cerrado. El dictamen contenía al principio 40 conclusiones, tremenda requisitoria contra las compañías que durante más de un tercio de siglo habían explotado los mantos petrolíferos de México se decía que no obstante las cuantiosas utilidades obtenidas, jamás habían realizado una sola obra de beneficio social; se decía que solían ocultar sus utilidades por medio de maniobras contables para burlar el pago de impuesto sobre la renta, principalmente la Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, se afirmaba que de 1934 a 1936 inclusive, las utilidades obtenidas por las empresas habían sido aproximadamente de cincuenta y cinco millones de pesos al año; y por último se ordenaba que debían pagar salarios y prestaciones sociales, sobre lo pagado en 1936, la cantidad de veintiséis millones de pesos en números redondos, a sabiendas de que ello estaba dentro de sus

posibilidades. Es pertinente aclarar que las compañías se hallaban de acuerdo en que el aumento llegara a catorce millones de pesos” (18).

El 3 de agosto de 1937, a más de un año de iniciado el conflicto se entregaron el informe y el dictamen a la Junta, quien los puso a la vista de las partes para que formularan objeciones, habiendo pronunciado laudo condenatorio el día 18 de diciembre de 1937. El fallo fue desde luego impugnado ante la Suprema Corte.

“Así pasaron los meses de enero y febrero. A fines de este último mes, las compañías habían sacado de los bancos todos sus fondos y propalaron la noticia que el tipo de cambio de 3.60 por dólar no podría sostenerse. Al mismo tiempo enviaron todos los carros –tanque que tenían alquilados, a cruzar la frontera de los Estados Unidos y tuvieron cuidado de que no hubiera ningún barco petrolero en puertos mexicanos. La ofensiva contra México se iba acentuando cada día” (19).

Lo de la devaluación en efecto ocurrió, como sucede en casos de la magnitud expropiatoria como la que se analiza, El tipo de cambio osciló entre \$4.20 y \$5.60, para quedar posteriormente en \$4.85 que se sostuvo hasta 1948.

Las compañías en franca rebeldía, desacataron el fallo de la Corte, que el primero de marzo dictó su sentencia negando el amparo. Todavía en ese mismo mes, el Presidente de la República buscó otro acercamiento a fin de encontrar un arreglo, pero todo fue inútil; de esta manera, la única vía para ejecutar el laudo, así como para preservar el principio de autoridad, agotadas por todos los medios las instancias personales y legales, Lázaro Cárdenas anunció el 18 de marzo de 1938, a veintiún meses de iniciado el problema, el acto expropiatorio.

Señaló el Presidente Cárdenas: “Hay dinero para enriquecer a sus incondicionales defensores. Pero para el progreso del país, para encontrar el equilibrio mediante una justa compensación del trabajo, para el fomento de la higiene en donde ellas mismas operan o para salvar de la destrucción las cuantiosas riquezas que significaban los gases naturales que están unidos con el petróleo en la naturaleza, no hay dinero, ni posibilidades económicas; ni voluntad para extraerlo del volumen mismo de sus ganancias. Tampoco lo hay para reconocer una responsabilidad que una sentencia les define, pues juzgan que su poder económico y su orgullo los escuda contra la dignidad y soberanía de una nación que les ha entregado con largueza sus cuantiosos recursos naturales y que no puede obtener, mediante medidas legales, la satisfacción de las más rudimentarias obligaciones. Planteada así la única solución que tiene este problema, pido a la nación entera un respaldo moral y material suficiente para llevar a cabo una resolución tan justificada, tan trascendente y tan indispensable” (20).

Como vemos, la medida fue evidentemente necesaria; peligraba el estado social, se debilitaba el principio de autoridad del Estado y se cometían actos ilícitos con la bandera del petróleo. La justificación de la expropiación petrolera la encontramos, al igual que la de la nacionalización de los bienes eclesiásticos, en su necesidad histórica.

Desarrollados como fueron los antecedentes de una y otra, la presencia del Estado con su fuerza, con su imperio, resultaba indispensable; en ambos casos se alteraba la estructura social y se explotaba; se subvertía el orden, se violaban las leyes civiles. El individuo, merced a los sojuzgamientos de explotación en todos los órdenes reclamaba un sacudimiento, un cambio de estructuras.

Lo espinoso en el asunto de la expropiación petrolera fue la indemnización a las compañías afectadas; fue necesario un largo tiempo antes de llegar a un acuerdo aceptable. El 19 de noviembre de 1941 se convino en designar expertos que evaluaran las reclamaciones. Manuel J. Zevada representó a México y Morris y Morris Llewellyn Cooke a los Estados

Unidos de Norteamérica. El 17 de abril de 1942 se convino que México pagaría algo así como veinticuatro millones de dólares a las compañías americanas expropiadas. El 1° de septiembre de 1948, el Presidente Alemán se presentó al Congreso a rendir su informe, anunciando una nueva devaluación del peso mexicano, de \$4,85 a \$7.00 por un dólar. Ahí mismo anunció que haría el primer pago a las compañías holandesas e inglesas, que con los intereses ascendía a una suma cercana a los nueve millones de dólares.



## CAPÍTULO V

### UN AÑO ÁLGIDO Y UN INFORME PRESIDENCIAL

#### SUMARIO

*La situación económica de 1982*      *El sexto informe presidencial de López Portillo*  
*El Plan Global de Desarrollo y el Decreto de Expropiación Bancaria.*

Para mediados de 1982, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vaticinó un año difícil por la baja en las exportaciones y la creciente inflación en todos los órdenes. Los empresarios señalaron que se había gastado más de lo producido y la Secretaría de Programación prometió que el ejercicio del presupuesto para ese año no se sobregiraría. Se desaceleró la inversión, mientras que por un lado, se proponía la creación de un presupuesto nacional y de divisas de paridad preferencial, para evitar la fuga de capitales y controlar el déficit de cuenta corriente en la balanza de pagos.

El sector privado sostuvo que toda restricción en el mercado de cambios, traería un efecto inverso; esa postura también la externó en el mes de abril el ex director del Banco de México, Lic. Miguel Mancera Aguayo, posteriormente rehabilitado en su puesto.

El 18 de febrero, el Banco Central se retiró del mercado de apoyo al peso mexicano, con el fin de que la realidad económica le fijará su paridad real. Sin el apoyo, el peso se devaluó 41.5% para el día siguiente: la libre flotación indicaba 38.36 por dólar, siendo que el día del retiro se cotizaba a 27.06.

Durante los meses de febrero, marzo y abril, continuó bajando el precio del petróleo, se sujetaron a control de precios y a registro oficial una amplia gama de artículos nacionales; renunció el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. David Ibarra Muñoz; lo sustituyó el Lic. Jesús Silva Herzog Flores y al día siguiente, se “jubila” el Lic. Gustavo Romero Kolbeck, director del Banco Central.

Cada día se hace más difícil contratar créditos externos y renegociar la deuda existente. Se ajusta de nueva cuenta el gasto público a través de un plan presidencial de austeridad, del que se alude contenía su texto, políticas muy parecidas a las del Fondo Monetario Internacional.

En Mayo continúa el desenfreno en la compra de divisas; se retrae la industria de la construcción a virtud de la política federal de suspender obras públicas para reducir su gasto.

Para Junio, el Banco de México volvió al mercado cambiario pero el peso continuó flotando; el Lic. Carlos Sales Gutiérrez, a la sazón Director General de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y actualmente Subsecretario de la Banca Nacionalizada, declaró que en el último trimestre de año disminuiría la inflación y se recurriría al Fondo Monetario Internacional, aun cuando cada vez se hacía más difícil renovar la deuda externa.

En julio y agosto continúa caro y escaso el dinero; la desconfianza para entonces alcanza límites de gravedad. Oficialmente se toma la decisión de una doble paridad. El dólar libre se cotizaba para el día 10 de agosto a 92 pesos: se decretó una conversión forzosa de

divisas; se cerró el mercado cambiario; los dólares se pagaron a 69.50. En el mercado negro se cotizaban a razón de 150 pesos por dólar para el día 18 del mismo mes, se anuncia una triple paridad y se reabre el mercado cambiario. Cierra la empresa automotriz General Motors en Coahuila y la Ford ajusta a más de mil empleados.

Tal fue el antecedente inmediato que procedió a la nacionalización de los bancos privados y a establecer definitivamente el control generalizado de cambios.

La debacle económica que durante 1982 precipitó a una bancarrota virtual del Estado Mexicano, fue una mezcla de políticas erradas en el manejo de las finanzas públicas, según aseguran algunos; aunadas a conductas desesperadas y a posiciones de impotencia.

El antecedente inmediato lo constituyó el desequilibrio económico de dos sexenios de gobierno. El desenfreno que se observó en la política del gasto público y la actitud totalizadora de desear intervenir cada vez más en la economía privada, olvidando que el Estado nuestro era un estado de servicio y que la actividad del poder público podía ser supletoria a la actividad privada y no a la inversa, además de un inmoral y prepotente despilfarro en el interior y en el extranjero de quienes abusaron de su condición política o de su proximidad con ciertas gentes en el poder.

Los factores externos fueron innegables pero nunca determinantes. Los errores internos, la crisis de financiamiento y de caja como la denominó López Portillo; la ficticia paridad que se sostenía, a sabiendas de que el peso mexicano se encontraba sobrevaluado en relación con el patrón monetario estadounidense y el excesivo gasto público, fueron los verdaderos orígenes de la crisis.

Sin embargo, el día 1º de septiembre de 1982, ante la tribuna del Congreso de la Unión, compareciendo el Lic. José López Portillo a rendir a la Nación su último informe de gobierno, como lo ordena el artículo 69 Constitucional, anunció haber establecido el control generalizado de cambios, aprovechando para presentar por separado ante el Poder Legislativo, una iniciativa que convertía al Banco de México en un organismo descentralizado del gobierno federal.

En su informe el entonces Presidente de México negó que hubiere en nuestro país una economía petrolizada, aclarando o pretendiendo hacerlo que lo que existía era una plataforma petrolera de producción para impulsar el desarrollo general de la economía y que, gracias al petróleo, en buena medida nuestra economía estaba más diversificada, más integrada y más poderosa. Dijo: “Hoy nuestra agricultura está revitalizada, nuestra industria ha duplicado su capacidad y la población dispone de mejores niveles de alimentación, salud y educación”, para continuar, “el petróleo, símbolo de nuestro nacionalismo, rescatado por la Nación desde Cárdenas y desarrollado por los regímenes sucesivos y en éste como prioridad, nos ha unido como Nación, ha impulsado nuestra economía en la crisis y es fuente de confianza internacional para salir del trance”.

Negó igualmente que se hayan realizado inversiones públicas ineficientes y que haya habido despilfarro, pues según dijo: “Por primera vez en nuestra historia, con base en una reforma administrativa, proyectamos, programamos y presupuestamos el gasto público”, y que en todo caso, “la orientación del gasto público corresponde, quiero subrayarlo, a políticas no de

un gobierno, sino del Estado rector Mexicano”. Para reiterar que el gasto, no es la causa del actual problema. Excesivo o no, aquí se queda. El que se va es el que hiera”.

Es indudable que soslayó el problema tan de fondo que constituía el excesivo gasto público, y aunque lo reconoce implícitamente, no lo explicó ni mucho menos demostró justificación alguna.

En cuanto a la política económica, por supuesto también negó que hubiese equivocaciones, pues ya entonces había destacado que por primera vez en la historia mexicana, se proyectaba, se programaba y se presupuestaba el gasto público lo que indicaba que tal herramienta de control y orden no podía fallar. Una planeación proyectada, programada, y presupuestada falló y de qué manera.

Aludió en constantes ocasiones a que los factores externos eran quienes originaron en parte la crisis: “Un desorden económico internacional que castiga a los países en desarrollo, con factores monetarios, financieros, comerciales, tecnológicos y alimentarios” y que si las crisis fueren claramente previsibles –a pesar del desarrollo proyectado, programado y presupuestado-, nunca se presentarían.

En cuanto a los factores internos, ya se ha visto cómo negó la responsabilidad en la crisis del manejo del gasto público y de la política económica. Pero como la crisis era real, había necesidad de atribuir responsabilidades internas, con la exclusión del sector público por supuesto.

Así destacó que los “grandes, males internos identificados”, eran una libertad de cambios sin solidaridad nacional, pues aun cuando quien sacaba dinero del país lo hacía en uso de una libertad permitida por la Ley, esas divisas enriquecían economías externas en lugar de canalizarlas hacia prioridades nacionales; que los “sacadólares” no infringían la ley, sólo que eran faltos de solidaridad con los problemas nacionales y que por lo tanto, lo que habría que corregir era un sistema que hasta entonces parecía inocuo y decretó el control de cambios.

También señaló que otro mal interno, era el que se tenía la concepción de una economía mexicanizada, que sólo otorgaba derechos y no obligaciones; por último, subrayó que la banca privada, concesionada por el Estado era altamente especulativa, carente de solidaridad nacional y apoyo, consejo y cabeza para auspiciar la fuga de capitales hacia el extranjero. En esas condiciones el ataque fue enconado hacia la banca mexicana.

Asienta el informe de gobierno: “Con la nacionalización de la banca, se termina la concesión a los particulares para incorporar el servicio directamente a la Nación. Obviamente, la nacionalización irá acompañada de la justa compensación económica a los actuales accionistas, conforme a derecho. Lo importante, es urgente”; y en otra parte, “La banca seguirá funcionando normalmente. Su administración sólo ha revertido a las manos de quien la concesionó: el Estado Mexicano. Primero lo que a todos conviene. Después lo demás. En este caso, *el gobierno no sólo está eliminando un intermediario, sino a un instrumento que ha probado más que suficientemente su falta de solidaridad con los intereses del país y del aparato productivo*”.

La banca privada mexicana, ha propuesto el interés nacional y ha fomentado y propiciado y aun mecanizado la especulación y la fuga de capitales. Frente a los daños de la

especulación y falta de apoyo a las actividades productivas, sería incongruente poner las medidas correctivas en manos de sus defensores y de quienes tienen intereses creados en torno a ellas. Se dirá que se ha repetido ya mucho que el gobierno tenía los instrumentos sobrados para controlar la banca privada. Hoy hemos de confesar que así lo creímos, pero no fue así. Una dolorosa historia nos lo ha enseñado. Por ello llegamos a la situación financiera caótica y contradictoria en la que nos encontramos.

En suma, nacionalizamos la banca porque no es admisible que el instrumento domine o condicione el propósito”.

Que lejos se encontraba entonces los postulados y propósitos del Plan Global de Desarrollo, en el que el propio López Portillo afirmó que las libertades que existían en México, residían en la limitación del Estado a toda intromisión dentro de la esfera personal que requiere todo individuo para desarrollarse plenamente, y que ese campo de libertades personales, a raíz de una visión social que lo complementa, hace posible para todos los mexicanos que no se les cancelen sus derechos ni su dignidad (21).

En El propio Plan Global, se habló de evitar el financiamiento inflacionario del déficit público, así como de alentar a la banca múltiple, de estructurar la deuda, de reducir y de simplificar el encaje legal y de crear un esquema de fomento a la capacitación que produjera a la par una permanencia del ahorro y redujera la dolarización del sistema financiero (22).

El decreto que contenía el Plan Global de Desarrollo, se encuentra fechado el día 15 de abril de 1980, -veintiocho meses del decreto expropiatorio- y fue refrendado por los mismos secretarios de Estado que hicieron lo propio con el decreto de la expropiación, Excepción hecha de seis de ellos que no firmaron este último.

Quiénes asignaron el decreto del Plan global y no el decreto expropiatorio se encuentran: El Lic. David Ibarra Muñoz, quien ya había renunciado a su cargo como Secretario de Hacienda y Crédito Público; el Lic. Miguel de la Madrid, quien para septiembre de 1982 era Presidente electo; el Dr. Emilio Martínez Manatou, el Lic. Antonio Toledo Corro y el Lic. Guillermo Rossell de la Lama, quienes para la fecha de expropiación eran gobernadores de Tamaulipas, Sinaloa y Morelos respectivamente y el Lic. Pedro Ojeda Paullada que fungía como máximo dirigente del partido revolucionario institucional.

El Lic. José Andrés de Oteyza no firmó el decreto del Plan Global y sí el del decreto expropiatorio, ya que aquel lo signó el entonces Subsecretario del Fomento Industrial, Natan Warman, encargado del despacho.

Quiénes firmaron ambos decretos, fueron el Prof. Enrique Olivares Santana, Secretario de Gobernación; el Lic. Jorge Castañeda, de Relaciones Exteriores; Gral. Félix Galván López, de la Defensa; Almirante Ricardo Cházaro Lara, de Marina; Lic. Jorge de la Vega Domínguez, Secretario de Comercio; Lic. Emilio Múgica Montoya, de Comunicaciones; Lic. Pedro Ramírez Vázquez, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Lic. Fernando Solana Morales, de Educación; Fernando Rafful Miguel, Secretario de Pesca y el Lic. Francisco Merino Rábago, de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Quienes no firmaron el del Plan Global y sí el de expropiación, fueron el Lic. Jesús Silva Herzog, el C.P. Ramón Aguirre Velazquez, Dr. Mario Calles López Negrete, Dr. Sergio García Ramírez, Lic. Gustavo Carbajal Moreno y la Dra. Luz Alegría, ya que para 1980 no habían sido designados Secretarios de Despacho; ellos en todo caso no tenían virtualmente adquirido compromiso alguno con los postulados del Plan.

En un país donde privan las incongruencias y se las atribuye, no a una variación en las políticas a seguir, ni a veleidades de los planes de gobierno, sino a circunstancias extrañas, ajenas, indefinibles, podemos explicarnos el por qué se piensa y se actúa distinto; el por qué se cambia en forma constante de manera de pensar. El Plan Global sentó propósitos que fueron contradichos en el decreto expropiatorio. La gravedad estriba no en la variación de políticas, sino en lo antinómico de unas y otras en un breve lapso de tiempo. La inseguridad produce desconfianza y ellas orillan al individuo a la incredulidad pública.

Es de suponerse la reacción pública a la medida expropiatoria: Aplausos por parte del sector obrero; vítores de la democracia oficial; los partidos de izquierda vieron coronada una de sus grandes luchas, no sin recelo, por habersele arrancado por parte del sector oficial una de sus banderas políticas. La clase media veía con cierta desconfianza la decisión; pensaba en la inseguridad que propiciaría la mano del gobierno en las economías privadas, a través de impulsos como el de la nacionalización.

Los grandes intereses se aprestaron a señalar que día se cernía sobre nuestro país “el fantasma del consumismo”. Se recordó que uno de los postulados en el manifiesto del Partido Comunista era precisamente la centralización de crédito en manos del Estado y que si se pregonaba que con la expropiación se lograría “crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población” – lo cual no ha ocurrido-, así como que “la crisis económica se había agravado por la falta de control directo del crédito”, necesariamente ese paso coincidía con la tónica del manifiesto de diciembre de 1847. “El proletariado se valdrá de su denominación política para ir arrancando gradualmente a la burguesía todo el capital, para centralizar todos los instrumentos de producción en manos del Estado, es decir, del proletariado organizado como clase dominante, para aumentar con la mayor rapidez posible la suma de las fuerzas productivas. *Esto naturalmente, no podrá cumplirse al principio más que por una violación despótica del derecho de propiedad y de las relaciones burguesas de producción*” (23).

En una nota aclaratoria de Federico Engels, señala que por burguesía se comprende a la clase de los capitalistas modernos que son propietarios de los medios de producción social y emplean trabajo asalariado, y por proletarios a la clase de trabajadores asalariados modernos, que privados de medios de producción propios, se ven obligados a vender su fuerza de trabajo para poder existir (24), por lo que indudablemente, no es de manera alguna exacta la hipótesis que se pretendió atribuir a la nacionalización bancaria: el capital no pasó a manos del proletariado, ni su dominación política produjo la expropiación; los pretendidos fines sociales que orientaron la decisión, no fueron tampoco tendientes a subsistir la antigua sociedad burguesa por el poder del proletariado: fue la suplantación de capitalistas privados por pseudo capitalistas públicos y aunque la medida sea comunista por su naturaleza, no lo es ni en sus orígenes ni en sus finalidades; mucho menos si se atiende a que la burocracia oficial, la hora a dos años de ocurrida la expropiación, ha demostrado el desatino en la orientación del crédito,

habiendo excluido el principio de una “banca para el pueblo” que tanto se vociferó para panegirizar la nacionalización.

En un desplegado periodístico, la entonces Asociación Mexicana de Banqueros arguyó: “No oponemos resistencia alguna a la entrega de las instituciones, y por el contrario, colaboraremos en todo lo que esté a nuestro alcance para reducir los daños que este suceso pueda producir, puesto que estamos conscientes del alto valor que tiene el eficaz funcionamiento del sistema bancario para el país. Declaramos, sin perjuicio de lo anterior, que ejerceremos los recursos legales que conforme a derecho están a nuestro alcance para la defensa de nuestros intereses... todo México entiende perfectamente que la banca privada hubiera acatado sin titubeos cualquier modificación a nuestro marco jurídico, así se tratara de llegar al extremo de control de cambios”.

El paso estaba dado. El golpe también. Ante lo endeble de los motivos dados para justificar la expropiación, el jefe ejecutivo hubo de reforzar su decreto expropiatorio logrando una reforma constitucional, a la que nos referimos en otra parte de esta obra. Esta decisión de reformar la Constitución denotó en principio, que existía el empeño de dificultar la defensa y por otro lado, que se obró precipitadamente, por encima de la Ley Fundamental y que a posteriori, con tal reforma, pretendió “legitimarse” la afectación.

En la demanda de amparo fechada el día 14 de diciembre de 1982 (25), las instituciones quejasas relatan en el octavo punto del capítulo de antecedentes: “Al día siguiente, 2 de septiembre de 1982, los señores Carlos Abedrop Dávila, Agustín Legorreta, Manuel Espinosa Yglesias y Rolando Vega, entrevistaron al Presidente de la República para comunicarle que las sociedades quejasas no opondrían resistencia a que el gobierno federal tomará posesión de los bienes de dichas sociedades, no por estar de acuerdo con tal medida, sino sólo para no causar al país daños irreparables; pero que consideraban que eran inexactos los mencionados cargos, por lo que harían valer los recursos legales, a lo cual contestó el Presidente de la República que sólo tenían derecho a intentar dichos recursos, sino que estaban obligados a hacerlo, pero que no abrigaran la menor esperanza de que se devolverían a las sociedades quejasas las autorizaciones para prestar el servicio bancario, porque aunque pudieran encontrarse fallas al Decreto de referencia, el propio Presidente estaba dispuesto a llegar inclusive a la reforma de la Constitución, para que nunca pudiera devolverse tales autorizaciones a las sociedades quejasas”.

Al estupor general en el país y en el extranjero, se unía la estulticia del autor. Efectivamente, contraviniendo postulados fundamentales del Estado Mexicano, según se verá más adelante, se reformó el artículo 28 Constitucional, para permitir inoportunamente el monopolio de la banca y crédito a favor del Estado, incorporado además a los empleados bancarios como trabajadores al servicio del propio Estado. El empeño del autor del decreto expropiatorio, se tradujo en una cínica componenda entre los poderes de la Unión.

En términos generales, algunos economistas del país no aprobaban ampliamente la medida, si consideraron obligada la expropiación, señalando que eran unos cuantos los bancos que realmente controlaban la actividad financiera, que los receptores de crédito eran un número reducido y que, un número también mínimo de depositantes significaba una proporción elevada de la capacitación total. Indicaba también que con la creación de la banca múltiple y al expandirse ésta hacia el exterior, le permitía operar en circuitos financieros sin control de la autoridad monetaria local y que su presencia en su Consejo de Administración del Banco de

México, le significaba una influencia determinante en el diseño de la política financiera y cambiaria (26).

Las posibilidades que abrigaba la nacionalización bancaria eran múltiples. La gente tenía esperanzas en un mercado más abierto de crédito, inferiores tasas de interés, mayor estímulo a los ahorradores. Se pensaba que el Estado debía echar mano de todos esos recursos para que la confianza del público renaciera. Dos años de experiencia han bastado para advertir que nada de ello pudo lograrse.

La recirculación monetaria, meta propuesta por la Administración Pública en los bancos, sólo ha creado un ciclaje ficticio de recursos. La absorción de los vicios del sistema han hecho también patentes en el esquema bancario.

El denominado “secreto bancario”, que cuando el gobierno se lo proponía dejaba de facto de existir, ahora, aunque también lo prevea la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito en su artículo 39, se ha convertido en un engaño absoluto.

El conocimiento de cuentas, movimientos y operaciones, sin estar a la vista del público, ni andarse ofreciendo, es fácilmente obtenido: al trabajador bancario lo absorbió la burocracia madre como señaló Enrique Krauze (27), y en la burocracia madre hay corrupción.

Las revisiones fiscales se facilitan a través de la información que cualquier auditor solicite al banco respectivo y aun cuando siempre había sido lo mismo, antes de la expropiación el conducto era la Comisión Nacional bancaria; ahora es directamente sin recato alguno.

En otro de esta misma obra, será comentado el informe que rindió el Presidente de la República, Miguel de la Madrid, al haberse cumplido un año de la expropiación bancaria, para que pueda compararse la versión oficial con las consecuencias cotidianas que experimenta el público que utiliza los servicios bancarios.

En el momento de decretar la expropiación se dispuso la vigilancia militar inmediata de las instituciones de crédito por parte del ejército. Esta custodia permaneció durante el jueves 2 y viernes 3 de septiembre, decretados días feriados por el propio Ejecutivo; sábado 4, domingo 5 y lunes 6 del propio mes, día este en que apareció publicado otro decreto en el que se listaron por sus nombres específicos a las instituciones que resultaron afectadas.

Ese mismo día se inició la entrega formal de la documentación relativa, así como de las instalaciones y activos expropiados, con la intervención de la Procuraduría Fiscal de la Federación y otras dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; se izó en el interior de todas las oficinas bancarias del país la bandera nacional como escudo sagrado para proteger a la expropiación de los virulentos ataques. El lábaro patrio como mudo condescendiente del culto al atropello.

## CAPÍTULO VI

### LA EXPROPIACIÓN BANCARIA

#### SUMARIO

*El decreto del 1º de septiembre de 1982. Su análisis. El servicio de banca y crédito. ¿Servicio público?. El decreto expropiatorio no retiró las autorizaciones para operar el servicio bancario. El decreto complementario del 6 de Septiembre. El juicio de amparo en contra de la expropiación.*

Independientemente de las razones económicas y de los posibles móviles humanos que determinaron la decisión expropiatoria, la estructuración jurídica de todo el proceso de expropiación, desde el decreto del 1º de septiembre de 1982 hasta el del 12 de marzo de 1984, fecha en que se posibilitó la venta de las llamadas “bancoempresas”, ha sido ilegal en concepto del autor.

Ejercitando la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89 fracción I de la Ley Fundamental, el Ejecutivo fundó el decreto del 1º de septiembre de 1982, en los artículos 27 de la propia Constitución, 1º fracciones I, V, VIII; y IX, 2º, 3º, 4º, 8º y 10 y 20 de la Ley de Expropiación, 28, 31, 32, 33, 34, 37 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1º y “demás relativos” de la Ley General de Instituciones de Crédito.

El decreto contiene once considerandos, siete artículos ordinarios y dos transitorios, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 1º y 2 de septiembre de 1982, no enumera ni particulariza cuáles instituciones fueron afectadas, sino sólo concreta las que no expropian; se caracteriza por ser un acto administrativo genérico, impreciso y tendencioso, pues ofrece la idea de que por la falta de tiempo se dejó intencionalmente abierto un vacío para ser integrado con más calma posteriormente; prueba de ello es que para el lunes 6 de septiembre, fue publicado otro decreto en el que se individualizaron las instituciones que comprendió la medida expropiatoria y les fijó aunque equívocamente el carácter con que debían operar. Es decir, fue un decreto complementario.

En el caso de la nacionalización francesa ocurrida en el mismo año de 1982, la ley del 11 de febrero que fue el acto que expropió y determinó las características de la medida, sus procedimientos y alcances, particularizó desde el primer momento, individualizando por sus nombres a las cinco sociedades industriales afectadas; los treinta y ocho bancos y las dos compañías financieras expropiadas. En México fue hasta cinco días después del embate expropiatorio, cuando se dieron a conocer los nombres de las cincuenta y cuatro instituciones bancarias afectadas. Hasta entonces fueron realmente expropiadas, no antes.

En el decreto del 1º de septiembre se invocan como fundamento los artículos 89 fracción 1 y 27 de la Constitución General de la República; el primero de los preceptos se refiere a la facultad reglamentaria del Presidente de la República; el segundo al régimen de la propiedad, solamente que el artículo 27 contiene XX fracciones, reguladoras cada una de ellas de hipótesis jurídicas distintas, por lo que no puede considerarse adecuadamente fundado el acto expropiatorio si no se indicó con atinencia la fracción y párrafos del artículo 27 citado, en los que se sustentó esa determinación administrativa y ante esa imprecisión, es claro que el



Ejecutivo violó la garantía de seguridad jurídica y de legalidad, contenida en el artículo 16 del Pacto Federal.

Hemos señalado que el decreto expropiatorio también se apoya en diversos preceptos de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyos respectivos decretos que los contiene sólo fueron refrendados por el Secretario de Gobernación, violándose el artículo 92 Constitucional.

En efecto, el decreto del 23 de noviembre de 1936 que contienen la Ley de Expropiación, así como el del 29 de diciembre de 1976 que alberga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no fueron refrendados por todos los Secretarios del Despacho de la rama ejecutiva, no obstante que la naturaleza y materia de ambas leyes, resultaba necesariamente de interés directo para todas las ramas de la Secretarías de Estado que auxilian al Presidente de la República, pues respecto de la primera, indudablemente que existen variadas ramas de utilidad pública, del correspondiente interés según el caso de todas las Secretarías de Estado; por lo que atañe al segundo ordenamiento, con más razón, pues ahí se estructura la Administración Pública Federal, tanto centralizada como descentralizada: se crean los órganos auxiliares del Poder Ejecutivo y se dota de atribuciones a las Secretarías y Departamentos de Estado, es en la que se consigna el marco competencial de cada una de esas Secretarías; por consiguiente, era ineludible constitucionalmente hablando, el deber de ser refrenada por todos los titulares de esas dependencias.

El propio decreto expropiatorio se funda en el artículo 1º y “demás relativos” de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Es irrelevante esta invocación, pues el ordenamiento bancario no posibilita expropiación alguna, ni permite la realización de actos administrativos de la índole del que se estudia, sino por el contrario, previene para el caso de un retiro de autorizaciones bancarias, un procedimiento y una forma de actuar totalmente diversas a la de la expropiación; el irresponsable señalamiento de los “demás relativos” consolida la certeza de tratarse de un decreto precipitado, sin motivación jurídica ni fundamentación.

La Parte considerativa del decreto de expropiación, señala que las “concesiones” otorgadas a través de “contratos administrativos” a personas morales para desempeñar el ejercicio habitual de banca y crédito, se expidieron cuando el Estado no podía “íntegramente” ese servicio, pero que como ya contaba con los elementos y la experiencia suficientes, la Administración Pública “reasumía” la titularidad en la prestación de un servicio que calificó de servicio público.

Se hizo especial hincapié en que los empresarios habían obtenido crecidas ganancias con la explotación del servicio, habiendo creado además fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general.

El decreto señaló que los recursos debían manejarse con criterios de interés general y de diversificación social del crédito, para que llegara en forma oportuna y barata a la mayor parte de la población productiva y no se siguiera concentrando en las capas más favorecidas.

Sabido es que la condición indispensable que debe asistir a toda expropiación es la utilidad pública. Este concepto, aunque demasiado obvio muchas veces, no siempre puede definirse y saber con exactitud si concurre en determinadas situaciones. Constitucionalmente no

puede realizarse ninguna expropiación, así como tampoco ocuparse la propiedad privada, si no existe apropiación, así como tampoco ocuparse la propiedad privada, si no existe a priori un verdadero motivo de utilidad pública; empero ese freno de la Ley Fundamental ha impuesto a las arbitrariedades e injusticias que se cometen en los casos de expropiación, se ha convertido en ocasiones, a virtud de procesos interpretativos en un mero canon inoperante.

La Constitución ha querido que la apreciación de la utilidad pública no quede sujeta al arbitrio de la autoridad que pretende realizar el acto expropiatorio, sino que es en las leyes secundarias, federales o locales según el caso, en el que se deben contemplar las hipótesis para que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y sólo con apoyo en esas leyes, adecuando la situación de hecho al supuesto normativo, la unidad administrativa puede efectuar la declaración correspondiente. De esta manera, se requiere la existencia apriorística de una causa de utilidad pública que se encuentre además in expreso en una ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la expropiación de bienes de particulares, solo procede en los términos del artículo 27 de la Constitución Federal cuando existe una causa de utilidad pública y mediante la indemnización; igualmente ha señalado que para que la utilidad pública quede demostrada no es bastante el hecho de que la autoridad administrativa lo afirme, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad, en el expediente respectivo de expropiación (29).

La expropiación bancaria, hemos visto se apoyó medularmente en el artículo 1º fracciones I, V, VIII y IX de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936. En estas fracciones, como en las restantes del propio precepto, se particularizan diversas hipótesis de utilidad pública.

Así se habla de que se consideran causas de utilidad pública, el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular y la creación fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

Tales fueron las hipótesis en las que se trató de adecuar la situación bancaria para expropiarla. Como podrá apreciarse, ni la estructura, desarrollo, fines y conducta del sistema bancario en México se adecuaba supuestos de la norma; luego entonces, no existió una verdadera causa de utilidad pública. *Con el infortunado propósito de expropiar los bancos se forzó una adecuación, tratando de que se legitimara la acción. En una estricta labor hermenéutica jurídica se observa la deformidad interpretativa.*

Ramón Sánchez Medal y Vicente Aguinaco Alemán, abogados asesores de las veintiún instituciones que figuraron como quejas en el juicio de amparo interpuesto en contra de la expropiación, al convertir el decreto expropiatorio, sostienen la inexistencia de una verdadera causa de utilidad pública y señalan que tocante a la fracción 1 del artículo 1º de la Ley de expropiación, (el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público), no es

verdad que el servicio mercantil de la banca y crédito constituya un servicio público, pues la ley bancaria en vigor no le atribuyese carácter y si bien es cierto que para el ejercicio habitual de ese servicio se requiera de “concesión”, ello no altera la naturaleza de servicio privado mercantil, añadiendo que es diferente un servicio público de un mero servicio al público (30).

A ese mismo respecto, Miguel Acosta Romero sostiene que la actividad bancaria es un típico servicio público que está concesionado y que la mayor parte de las normas de derecho bancario son de derecho público (31).

No estamos de acuerdo con esta última opinión. Del que se preste un servicio – cualquiera que este sea-, al público, no se sigue que se le pueda calificar como un servicio público, pues sobre tan equivocada premisa habríamos de concluir que toda conducta social que desarrolla el individuo al entrar en interacción con los demás, constituye un servicio público; o que cualquier actividad de servicio en cuanto se despliegue el público adquiere aquel carácter.

La teoría de los servicios públicos, tan evolucionada a la fecha nos ofrece una fórmula: La naturaleza de la función determina la calidad de público o privado de los servicios; los sujetos a cuyo cargo se encuentra el servicio y la finalidad que persiguen. Así, será servicio público todo aquello que tienda a la teología propia del Estado. Toda aquella partícula imbíbida e inmanente del Estado tiene sin lugar a dudas el carácter de público.

No sucedía lo propio con el ejercicio habitual del comercio del dinero y del crédito. Se trataba de una actividad privada, regulada por una ley específica y con la tutela genérica del derecho mercantil. Eran actos de derecho privado.

La autorización oficial para operar, no dotaba bajo ningún aspecto a esa conducta mercantil del carácter público. En otras líneas de esta misma obra (32), al hablar de los orígenes de las leyes bancarias en México, aludimos que el término “concesión” que se emplea desde la primera ley bancaria, no es el propio del derecho administrativo, sino que se refiere a una *mera autorización para establecer y explotar la institución de crédito de que se trate*, pues habrá de recordarse que cuando se acuñó ese término, no únicamente el comercio del dinero y del crédito era una actividad privada, sino también la emisión de billetes.

En este contexto, el principio de procedencia de la fracción I del artículo 1º comentado, explotarse o conservarse. Aún más, el hecho de que a raíz de la expropiación bancaria sea el Estado quien ahora maneja la banca y el crédito no significa que esa actividad tenga en la actualidad el carácter de servicio público. Admitir el aserto contrario, equivale a trastocar el concepto del servicio público.

Tocante a la otra causa de utilidad pública que invoca el decreto de expropiación, referida a los casos de guerra, abastecimiento de víveres a los centros de población y a los procedimientos para combatir epidemias, incendios, plagas y otras calamidades públicas, sobra cualquier comentario, pues era obvio que los bancos afectados no se encontraban en ninguna de esas hipótesis ni el país padecía trastornos interiores o guerra.

Tal vez la causa de utilidad pública que más aproxima podía estar a los bancos según el criterio de muchos, era la de la fracción VIII, que se refiere a la equitativa distribución de la

riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad, o de una clase en particular.

El primer elemento que se advierte es la necesidad que existía y se prueba una riqueza acaparada o monopolizada; el segundo por su parte, será concomitante y requiere que esa concentración perjudique a la colectividad o a una clase determinada; de esta manera, es de utilidad pública la distribución equitativa de esa riqueza.

En nuestro concepto, no existía monopolio alguno de los servicios de banca y crédito ya que eran diferentes las entidades y las personas que lo prestaban, dentro de un real mercado de competencia y cuya demanda dependía de las condiciones y atractivos de sus ofertas.

*Es un hecho innegable que los bancos ejercían una libre competencia entre sí;* el hecho de que existieran ciertos grupos cuya solidez de capital, oportunidades internacionales y evolucionada operación los colocara por encima de otros menores, ello no desvirtuaba ni el régimen de libertad de contratación, ni mucho menos posibilitaba el acaparamiento o concentración de capitales en unos cuantos.

Es evidente la inaplicabilidad de la fracción VIII en cita, pues la causa de utilidad pública radica –después de probar los elementos a que nos hemos referido–, en distribuir equitativamente la riqueza acaparada y en el decreto de expropiación no se indica ni cuáles bienes integran la riqueza acaparada, ni mucho menos quien ni quienes habrán de distribuirse.

Por último la fracción IX del artículo 1º de la Ley de Expropiación que se refiere a la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad, también es inaplicable, pues la banca se encontraba creada y funcionando; la actividad propia en un mercado de competencia bancaria fomentaba el sistema bancario y resultaba un contrasentido hablar de que el Estado expropiaba en su favor las instituciones, si estas no se encontraban en estado de peligro económico o financiero que obligara, en aras del interés social, a conservarlas; ni tampoco resultaba muy congruente hablar de “autoconcesionarse” el servicio y seguir destinando los bienes de las instituciones exactamente para el mismo fin que ellas proponían y no para un objeto nuevo y distinto.

El cuerpo del decreto expropiatorio constituye un acto administrativo vago, impreciso y carente de técnica, pero sobre todo, un acto cuyas deficiencias no pudieron sustraerse a la reflexión jurídica y al análisis que mostró al descubierto finalmente, la precipitación de su elaboración, y la consigna con que obraron sus autores, más que la convicción.

En el artículo primero se señala por su género, sin individualizar particularmente, lo que constituye la materia de la afectación; no se citan los nombres de los sujetos afectados; no se expropia a los accionistas, ni a los títulos representativos de las acciones, tampoco se habla de los derechos y privilegios incorporados a los mismos.

En el artículo segundo se establece que el período máximo de diez años para indemnizar a los afectados, imponiendo para ello la condición de que los accionistas –personas distintas a las sociedades expropiadas –, entregarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público “las acciones y cupones”.

El artículo tercero faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Banco de México para que con intervención de la Secretaría de Comercio, tomen posesión inmediata de las instituciones y de los bosques que las integran, sustituyendo además a los órganos directivos y de administración. En el propio precepto se preserva la calidad y derechos de los empleados bancarios.

El artículo cuarto previene que el Ejecutivo Federal garantizará los créditos a cargo de la instituciones, pero no se dice de qué forma, como, porque y el fundamento que lo faculta para adoptar esa asunción o subrogación de obligaciones.

Por su parte el artículo quinto establece lo que en *forma expresa se excluye de la expropiación*. De esta manera la medida no comprendió el dinero y valores de los usuarios; ni las cajas de seguridad; ni los fondos ni los fideicomisos administrados por los bancos. La tesis general del decreto consistió en no expropiar o afectar de manera alguna, bienes o derechos que no fuesen propiedad o no estuviesen bajo el dominio de las instituciones bancarias. En este mismo dispositivo, se exoneró de la expropiación a las instituciones nacionales de crédito, al Banco Obrero, al Citibank, N.A., a las oficinas de representación de las entidades financieras del exterior y a las sucursales extranjeras de primer orden.

En el artículo sexto, se crea para auxilio operativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un Comité Técnico Consultivo, integrado por los titulares de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del Patrimonio y Fomento Industrial, del Trabajo y Previsión Social, de Comercio y de Relaciones Exteriores, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y del Banco de México.

Por último, en el artículo séptimo se ordena la notificación del propio decreto a los representantes de las instituciones afectadas, no a los accionistas de las mismas en particular, ni a sus respectivas asambleas generales. Esa notificación se dispuso a través del diario Oficial de la Federación por dos veces, que fueron consecutivas los días 1º y 2 de septiembre de 1982.

Respecto a los artículos transitorios del decreto, uno establece como inicio de la vigencia el propio día 1º de septiembre y otro de ellos decreta dos días feriados, “con objeto de organizar convenientemente la medida”. Los días jueves y viernes 3 de septiembre, normalmente hábiles para los servicios de la banca y crédito, las oficinas bancarias no abrieron al público, sino hasta el lunes 6. Esa inhabilitación hizo recordar aquella dispuesta por Victoriano Huerta en diciembre de 1913 (33).

Un acto de índole expropiatoria, en el que se despliega con toda su dimensión el imperio del Estado, exige por razones de moralidad pública y de legalidad, un apego certero a los esquemas constitucionales en los que sustenta la vida ciudadana.

El Estado, a través del Jefe del Ejecutivo se muestra al gobernado en todo su carácter, con toda su potencialidad. La viveza del acto radica en su juridicidad. La legalidad no puede verse sacrificada sólo porque se trate de una expropiación, que en términos generales se gesta ocultamente y se prepara tras bambalinas, sino por el contrario, el Estado requiere de justificar constitucionalmente su conducta; necesita convencer, no de sus razones políticas o económicas ni de reiterar las viejas banderas sociales, sino de que él, como rector de la vida ciudadana es el primero que cree en el derecho y lo aplica.

En el decreto del 1º de septiembre no se retiró o revocó en forma expresa alguna la autorización para que las instituciones operaran el servicio de banca y crédito, pues si se le examina con detenimiento podrá constatarse que el efecto de *la expropiación de los bienes y activos para operar traía consigo la imposibilidad para realizar el objeto bancario por parte de personas privadas, pero adoleciendo de una grave deficiencia nunca se revocaron, suspendieron, retiraron o extinguieron las autorizaciones o concesiones ni mucho menos se citaron en el propio decreto las fechas, características y modalidades de todas y cada una de ellas*, que en su oportunidad permitieron el desarrollo de la actividad bancaria a las cincuenta y cuatro instituciones expropiadas.

Sin haberlas revocado, el artículo sexto del decreto, aduce in promptu que las mismas estructuras administrativas se transformarían en entidades de la Administración Pública Federal, “y que tendrán la titularidad de las concesiones sin ninguna variación”.

Es decir, al parecer se desplazan las concesiones al nuevo prestador del servicio que es el propio Estado, circunstancia de absoluta incongruencia, pues observamos como el Estado aquí cuida de “autoconcesionarse”, olvidando además que las autorizaciones son intransmisibles por cualquier título. No importa que en la parte considerativa se aduzca que el gobierno se encontraba capacitado para prestar en la actualidad el servicio integral, pues ello no implica que bastaba esa mención para estimar retiradas las autorizaciones.

Aún más como las sociedades anónimas bajo cuya forma presentaban el servicio bancario, las instituciones afectadas, no habían sido disueltas ni liquidadas, sino únicamente a virtud de la expropiación vaciado por así decirlo sus activos, la titularidad de las autorizaciones la seguían detentando, pues hubiera sido un absurdo el que se considera ese derecho dentro del la materia de la expropiación ya que el mismo estaba sujeto a las condiciones de los contratos administrativos a que alude el propio decreto en su primer considerando, caso en el cual no podía hablarse de rescisión unilateral sin dársele intervención a los tribunales judiciales, o bien, administrativamente oyendo al parecer de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, así como de la institución afectada sólo si ocurría alguna de las causas a que se alude el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, lo que en la especie no se presentó.

*Jurídicamente las instituciones para operar los servicios de la banca y crédito subsistieron a favor de las personas morales hasta el día 29 de agosto de 1983, fecha en que ocurrió, la también equivocada transformación de sociedades anónimas en sociedades nacionales de crédito; no es verdad que el decreto expropiatorio las haya retirado desde el día 1º de septiembre.*

La forma de posesión inmediata de las instituciones y de sus activos, sin respetar el procedimiento judicial que previene el artículo 27 constitucional, fracción VI, tercer párrafo, necesariamente fue ilegal, pues además se realizó sin levantamiento de inventario alguno, sino solo a través de formulación simples actas administrativas con el auxilio de la Procuraduría Fiscal de la Federación y de las Subprocuradurías Fiscales Regionales.

Resulta inconcebible como el acto material de ocupación de la propiedad privada realizado a través de la toma de posesión de las instituciones y virtualmente de sus activos, se haya verificado sin orden de los tribunales correspondientes, como lo previene el artículo 27

Constitucional, pero de igual gravedad resulta la privación de esa posesión a través del artículo segundo transitorio del decreto del 1º de septiembre, al disponer feriados jueves 2 y viernes 3; posibilitando la vigilancia y custodia de las instituciones por miembros del ejército, quienes impidieron el acceso a representantes de las instituciones, accionistas y al público en general, *a pesar que en el decreto del 1º de septiembre no se definió particularizándolas*, sino que ello ocurrió hasta un posterior decreto publicado el lunes 6 de septiembre de 1982.

El autor considera que los activos no fueron expropiados en rigor sino hasta el día 6, en la que se conoció el listado de las instituciones afectadas; entre el día 1º de septiembre y el propio día 6 ninguna institución privada que ejerciera el servicio bancario había sido expresamente expropiada, ni retirada ni afectada de alguna manera su autorización. El hecho de que el artículo quinto del decreto expropiatorio señale las instituciones que no fueron materia de la medida, no implica ni mucho menos quiere decir que en un sistema constitucional como el nuestro, que todas las que no aparecieran entre las no expropiadas es que lo estaban. Ello equivaldría a una *“expropiación por exclusión”*, como le denomina Sánchez Medel (34), no autorizada por Carta Magna ni por la Ley del 23 de noviembre de 1936.

Por otro lado al haber exonerado de la medida expropiatoria a la banca mixta, a las instituciones nacionales de crédito, a las organizaciones nacionales de crédito al Banco Obrero, a las oficinas de representación de entidades financieras del exterior y a las sucursales de bancos extranjeros de primer orden, creó un privilegio inconstitucional denostando el principio de igualdad ante la ley, con flagrante violación a los artículos 1º 13 de la Ley Fundamental.

Decidida la expropiación bancaria no existía razón jurídica suficiente para eximirlos de la medida, como tampoco la había para afectar a los cincuenta cuatro bancos privados que se listaron después en el decreto del 6 de septiembre de 1982.

En este decreto complementario, se cometieron errores de la misma dimensión que en su antecedente, pues en su primer considerando afirma entre otros puntos, que fueron expropiadas las acciones representativas del capital social de las instituciones, hipótesis totalmente falsa, ya que si se analiza el decreto del 1º de septiembre podrá observarse que en ningún lugar se alude a la afectación de los títulos de las acciones representativas del capital social de los bancos privados sino por el contrario, como en el decreto prevalece el principio de que sólo se expropiaban los bienes propiedad de las instituciones, basta esa sola mención para excluir los títulos de las acciones que no son ni fueron de las instituciones, sino de las acciones en particular, tema éste sobre el que abundaremos en diferente capítulo (35).

De la misma manera, el decreto del 6 de septiembre previene que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con auxilio del Comité Técnico Consultivo, a la que se refiere el artículo sexto del decreto del 1º de septiembre, proveerá las acciones conducentes a fin de que los bancos expropiados operen con el carácter de instituciones nacionales de crédito y que en su oportunidad la propia Secretaría propondrá al Ejecutivo la transformación de las mismas, *“a efecto de que se constituyan como Organismos Públicos Descentralizados”*. Posteriormente, veremos cómo en el régimen de Miguel de la Madrid se varió la política expresada en el decreto del 6 de septiembre.

Miguel Acosta romero al comentar el carácter de instituciones nacionales de crédito señala: *“Tal parece que el legislador en este decreto, no empleó la técnica jurídica adecuada. En*

efecto, las instituciones nacionales de crédito se caracterizan porque a través de ellas el Estado cumple una función que es propia y de alguna manera su actividad era diferente a la de las instituciones privadas y su estructura es la de ser sociedades anónimas. Al equiparar los bancos expropiados con instituciones nacionales de crédito, estimo que se distorsiona el concepto de éstas, puesto que aún como bancos expropiados, su función será la de operar normalmente el servicio público bancario, más no en áreas y condiciones prioritarias que tienen las instituciones nacionales de crédito, a las que calificaremos de nacionales en estricto sensu. La estructura de sociedad anónima de Estado, ha probado ser eficiente y eficaz al través del tiempo, baste citar que el Banco de México y el Banco Nacional de Comercio Exterior, Nacional Financiera y los Bancos de Crédito Rural, han sido sociedades anónimas desde su fundación. El ejemplo de otros países también pudiera ser parámetro sobre el particular. En Francia desde 1945, se nacionalizaron los más grandes bancos del país, como la Societé Générale, el Banque Nationale de París, el Crédit Lyonnais, así como otros, que desde entonces, operan como sociedades anónimas y bajo las normas generales bancarias, con eficiencia y buenos resultados. Más recientemente, en la nacionalización bancaria de 1982, el gobierno francés dejó las estructuras de los bancos sin modificación y más aún, a los antiguos dueños y dirigentes los nombró para ocupar los mismos puestos en la banca nacionalizada, pero como empleados de gobierno”, (36).

A partir de la expropiación bancaria, las instituciones no funcionaron ni como nacionales de crédito, en términos a que alude el tratadista citado líneas arriba, ni como organismos descentralizados, ni como auténticas sociedades anónimas.

El estupor se apoderó de su naturaleza y relaciones; la confusión fue la regla general. Nadie sabía ciertamente su carácter, pues la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en vigor a partir del día 1º de enero de 1983, previó una forma distinta que adoptarían no como instituciones nacionales de crédito, ni como organismos descentralizados, ni como sociedades anónimas, sino como sociedades nacionales de crédito; sin embargo, esta calidad la adoptaron hasta el día 29 de agosto de 1983, durante casi todo el año anterior a esta fecha, fue irregular la vida jurídica de los bancos.

Los bancos a quienes comprendió la medida expropiatoria y que aparecieron listados en el decreto del 6 de septiembre de 1982, fueron los siguientes: Actibanco Guadalajara, S.A.; Banca Confía, S.A.; Banca Cremi, S.A.; Banca Provincias, S.A.; Banca Serfín, S.A. Bancam S.A.; Banco Aburad, S.A.; Banco B.C.H., S.A.; Banco Del Atlántico, S.A.; Banco Del Centro, S.A.; Banco Continental, S.A.; Banco De Crédito Y Servicios, S.A.; Banco Ganadero, S.A.; Banco Latino, S.A.; Banco Longoria, S.A.; Banco Mercantil Monterrey, S.A.; Banco De Monterrey, S.A.; Banco Nacional de México, S.A.; Banco del Noroeste, S.A.; Banco Occidental De México, S.A.; Banco De Oriente, S.A.; Banco Popular, S.A.; Banco Regional Del Norte, S.A.; Banco Sofimex, S.A.; Bancomer, S.A.; Banpaís, S.A.; Crédito Mexicano, S.A.; Multibanco Comermex, S.A.; Multibanco Mercantil de México, S.A.; Probanca del Norte, S.A.; Unibanco, S.A.; Banco Azteca, S.A.; Banco Comercial del Norte, S.A.; Banco del Interior, S.A.; Banco Mercantil de Zacatecas, S.A.; Banco Panamericano, S.A.; Banco de Comercio, S.A.; Banco Provincial del Norte, S.A. Banco Refaccionario de Jalisco, S.A.; Banco de Tuxpam, S.A.; Corporación Financiera, S.A.; Crédito de Monterrey, S.A.; Financiera Industrial y Agrícola, S.A.; Promoción y Fomento, S.A.; Financiera de Crédito Mercantil, S.A.; Financiera de Industrias y Construcciones, S.A.; Financiera del Noroeste, S.A.; Sociedad Financiera de la Industria y Descuento, S.A.; Banco Comercial Capitalizador, S.A.; Banco Capitalizador de



Monterrey, S.A.; Banco Capitalizador de Veracruz, S.A.; Banco General de Capitalización, S.A.; Banco Popular de Edificación y Ahorros, S.A. e Hipotecaria el Interior, S.A.

En sí los dos decretos examinados distan mucho de ser legales y nos atrevemos a sostener su inconstitucionalidad, aún en contra de quienes han defendido su juricidad como sucedió con el Poder Judicial Federal, o autores como el Doctor en Derecho Juan Landerreche Obregón (37).

La propia inconstitucionalidad de los dos decretos, fue reclamada por veintiuna instituciones, cuyos representantes legales signaron una demanda de amparo de 93 fojas, formulada por los abogados Ramón Sánchez Medal, Vicente Aguinaco Alemán, José Ramón Sánchez Medal Urquiza y Fabián Aguinaco Bravo. El reclamo de garantías fue tramitado bajo el expediente número 322/82 y resuelto por el Juez Segundo de Distrito en materia Administrativa del Distrito federal el día 24 de marzo de 1983, sobreseyéndolo, lo que obligó a la interposición del recurso de revisión que hasta el momento de redactar el presente capítulo\*, no se tiene conocimiento que haya sido fallado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las instituciones bancarias que fungieron como quejas en el juicio de amparo promovido en contra de la expropiación, fueron las siguientes:

BANCO DEL ATLANTICO, S.A.	Lic. Carlos Aberdrop Dávila
BANCO NACIONAL DE MÉXICO, S.A.	Agustín F. Legorreta
MULTIBANCO COMERMEX, S.A.	Lic. Alfredo Martínez Urdal
BANCO DE CREDITO Y SERVICIO, S.A.	Antonio del Valle Ruíz
BANCO ABOUMRAD, S.A.	Guillermo Aboumrad Shehadi
BAMCO SOFIMEX, S.A.	Lic. Juan Manuel Gómez Morín
MULTIBANCO MERCANTÍL DE MÉXICO, S.A.	Boris Sigal
BANCA CONFIA, S.A.	Rolando de la Vega Iñiguez
BANCO DEL NOROESTE, S.A.	Lic. Rodolfo Esquer Lugo
BANCO MERCANTIL DE ZACATECAS, S.A.	Manuel Sescosse Lejeune
BANCA DE PROVINCIAS, S.A.	Lic. Ramón Sánchez Medal
BANCO MERCANTIL DE MONTERREY, S.A.	Nadina M. de Garza
BANPAÍS, S.A.	Adrian Sada González
BANCA SERFÍN, S.A.	Lic. Hector Santos Santos
BANCA CREMI, S.A.	Juan B. Riveroll
BANCO GRAL DE CAPITALIZACIÓN, S.A.	Lic. Norberto A. Domínguez
BANCA DE TUXPAN, S.A.	Sergio Deschamps Pérez
BANCOMER, S.A.	Manuel Espinoza Yglesias
BANCO POPULAR DE EDIFICACION Y AHORRO, S.A.	Oscar Ortíz R.
BANCO COMERCIAL CAPITALIZADOR, S.A.	C.P. Fernando Villarreal V.
BANCO B.C.H., S.A.	Lic. Ramón Sánchez Medal

El día 29 de septiembre desistieron de la demanda de garantías, el Banco Aboumrad, S.A. y Multibanco de México,S.A., a través de sus respectivos representantes, Guillermo Aboumrad Shehadi y Boris Sigal.

## CAPÍTULO VII

### EL ANIQUILAMIENTO CONSTITUCIONAL

#### SUMARIO

*Teoría de lo Constitución. El poder reformador de la Constitución.  
La inmodificabilidad de las decisiones fundamentales  
Los monopolios en México y los reformas de 1982.*

Es una idea natural del hombre la perenne intención de cambio. Así como es mudable la naturaleza humana y discurre en un constante proceso de regeneración o renovación, salvo en ciertos períodos críticos de reprochable estancamiento, así de la misma manera, la estructura legal que circunda el actuar humano en sociedad, que lo define, asegura, garantiza y regula, tiende a evolucionar forzosamente

Cuando el hombre ha abrigado la natural proclividad de agruparse, *constituye* el esquema que reglamentará su agrupación; en él se contendrán todas las normas reguladoras de asociación que se adopte, reglas que según su esencia, tendrán mayor o menor importancia por así decirlo, dentro del contexto normativo; habrá algunas que regulen eventualmente situaciones o modalidades aledañas, meramente circunstanciales de la forma de asociación: de la misma manera, habrá otras que se refieran no a simples circunstancias secundarias de la agrupación, sino a temas básicos que imbuyeron a ese grupo de hombres a reunirse; es decir, en el núcleo de los integrantes y de la agrupación misma, subyacen en todo tiempo y en todo lugar, los principios torales bajo cuya adopción decidieron constituir su agrupación. Esos principios básicos de reunión son los que rigen intrínsecamente el núcleo social; son los que lo caracterizan y aquellos a los cuales se debe. La constitución liminal del grupo se efectúa adoptando para sí esas decisiones.

Ahora bien, la mutabilidad en la forma de ser de los hombres, acarrea la modificación en sus relaciones, comprendiendo en algunos casos, la reforma de las estructuras que rigen esas relaciones. Solo que aun cuando se trate de los cambios más profundos, existen principios inmutables que prevalecen al cambio y que por el contrario, lo rigen y lo posibilitan; esos son los principios liminales del grupo.

Al *constituirse* un estado, esto es, al expresar su voluntad ciertos individuos para agruparse bajo determinada forma, ellos mismos imponen las reglas y principios de esa constitución, al igual que definen cuáles circunstancias podrán variarse y bajo qué condiciones y cuáles otras deberán permanecer indemnes a cualquier cambio. Desde luego pueden también al momento de constituirse, determinar que toda la forma inicial que adoptaron para constituirse puede ser modificada total o parcialmente.

En términos generales, existen en el hombre, y en la sociedad como proyección de aquél, principios inmutables. Esa inmutabilidad tal vez no depende ya de la voluntad de los seres, sino de la inmanencia de los mismos. Estos principios inmutables, inmanentes en todas las personas son, entre otros, el respeto a la vida y a la libertad.

En estas condiciones, no puede asegurarse que el hombre que no cambia esos principios -en sí por otros-, viva estancado y niegue el principio de evolución social. Todo cambio o mudanza que realice el individuo en su persona, en sus relaciones privadas y dentro de la proyección estatal, debe preservar aquellos principios que pertenecen al orden interior de la conciencia, a la posibilidad metafísica del individuo.

De la misma manera, el Estado, creado por el individuo para su provecho y de los demás, es decir, el llamado Estado de servicio, sus modificaciones y reformas que proponga a la estructura social, deberán conservar la misma postura de respeto a esos principios elementales, al fin y al cabo derechos inmanentes del hombre, pues de lo contrario, negaría su esencia.

Es por ello que aquellos postulados, considerados principios irrestrictos en el hombre, tales como la vida y la libertad, son interpretados en la mayoría de los países del mundo como garantías individuales. Precisamente las llamadas garantías individuales son los límites que la forma de agruparse o constituirse de un Estado impone al poder público; son el paredón de la autoridad, ahí sucumbe su zona de acción ante una estela de prohibición, terminante, imperativa. Su respeto debe ser irrestricto.

En su obra póstuma (38), Mario de la Cueva señala que el derecho constitucional es un derecho originario y que sus límites son metajurídicos; "están constituidos por la idea del derecho, por las realidades sociales y por la conciencia nacional. Una vez creado el derecho constitucional, deviene el marco dentro del cual debe moverse la actividad de los gobernantes y del Estado; el derecho constitucional, al menos en sus principios fundamentales, es un derecho supraestatal y por serlo, es el límite del derecho administrativo, del derecho penal y del derecho procesal; ciertamente existen normas constitucionales derivadas del Estado, pero son normas reglamentarias del derecho constitucional originario. *La idea del Estado consiste en la subordinación de la actividad estatal al derecho* y la norma que señala el límite supremo en esta actividad, más allá del cual todo acto del Estado es nulo o inexistente, es el derecho constitucional; naturalmente, el Estado está sometido al derecho administrativo o está ligado por el derecho procesal, solamente que los estatutos provienen del Estado, en tanto que el derecho constitucional es, acabamos de decir, supraestatal. Un acto del Poder Ejecutivo, contrario al derecho administrativo es nulo, pero el Poder Legislativo puede reformar la ley. El derecho constitucional es únicamente susceptible de reforma por un Poder Constituyente, que es siempre supraestatal" (39).

El derecho de la constitución o derecho contenido en la constitución, como lo denomina De la Cueva (40), reside primordialmente en la garantía de los derechos del hombre. La fuente central del derecho constitucional es el presente, "porque es la vida nueva, las circunstancias y los temas nuevos que se plantean a los hombres. Con frecuencia es igual al pasado y se prolonga también en el futuro, al grado de que a veces es difícil distinguirlo; pero en las épocas de crisis hace acto de presencia y obliga a los pueblos a adaptarse a sus pretensiones" (41). Nuestro autor señala, que una primera enumeración de las fuentes substanciales del derecho constitucional nos daría tres elementos: la historia, el presente y el mañana, "pero desde el punto de vista de su significación para el futuro, la historia ha recibido dos interpretaciones: el historicismo hacia el pasado, ve en éste algo santo y por lo tanto intocable, un pasado al que no debe someterse la vida nueva; y el historicismo hacia el mañana, que contempla el ayer como una fuente de conocimientos y experiencias que nos evitarán recorrer de nueva cuenta el camino de incurrir en los errores de nuestros antepasados, pero que no nos impedirá, sino al contrario, nos invitará a no detenernos y a ir siempre adelante para conquistar nuevas metas" (42).

El camino constante; el perpetuo devenir que forma parte de la conciencia; el continuo hacerse a sí mismo tiene aún de suyo como un límite insalvable infranqueable, el respeto a los principios fundamentales de la persona humana.

El Estado Mexicano tiene adoptada como forma de constituirse y organizarse la de un régimen republicano, representativo, democrático y federal; esta decisión de la voluntad del pueblo es un principio básico en la Constitución nuestra, como existen otros principios fundamentales y entre los que podemos enumerar los derechos del hombre y la soberanía del pueblo. Felipe Tena Ramírez los define como "aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que exista una Constitución" (43).

Uno de los mayores problemas que se plantea el Derecho Constitucional, es el relativo a la posibilidad de reformar o suprimir esos principios básicos, no por un poder constituyente si no por un órgano secundario, creado por la propia Constitución, como es el poder reformador, órgano constituido en nuestro sistema jurídico por el artículo 135 de la Ley Fundamental.

¿De qué manera puede realizarse una reforma a la Constitución Mexicana y cuáles son los límites de ese reformador?, y una vez establecido lo anterior, ¿La reforma del 17 noviembre de 1982 que incorporó como monopolio de estado la prestación del servicio de banca y crédito fué constitucional?

En una constitución rígida y escrita como la nuestra, el poder constituyente es distinto de los poderes constituidos y en ella se establecen tanto el órgano como el procedimiento de reforma. Así el artículo 135 de la Constitución Mexicana, crea como poder revisor de la misma, el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y de la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

Ese poder reformador es diferente del poder constituyente, pues mientras aquél ya se encuentra constituido en la propia ley, a éste sólo lo anima el deseo de dar en la forma de constituirse a la agrupación de hombres, sin que parta de ninguna estructura jurídica preexistente, dado que es él quien la crea.

El poder revisor es diverso del poder constituyente, ya que mientras éste es una asamblea libre e independiente, aquel se encuentra constituido y sujeto a las condiciones y procedimientos a que alude el artículo 135 citado; nunca se reúne cuando decide la propia asamblea, sino que tiene una vinculación a la forma jurídica del propio precepto. Para De la Cueva, la posición de reformador es intermedia entre el constituyente y los poderes estatales.

En tales circunstancias el poder constituyente es en opinión del autor, ilimitado, al ser él quien crea y da las bases para la organización y desarrollo de la agrupación de hombres, pero aun así el poder constituyente puede franquear los inalienables derechos de la persona o minimizarlos. Tal vez sea el único coto que tenga en el ejercicio soberano de darse una forma y manera de construir al núcleo social. La función creadora del constituyente se extingue una vez que la realiza, pero es indiscutible que posee atributos de decisión y ejecución; sin embargo, aun cuando el poder reformador –no el constituyente-, es supraestatal o suprajurídico como éste último, sólo posee facultades decisorias ya que la ejecución corresponde propiamente al Estado. Su actuación además presupone la existencia previa de una Constitución a la que revisa, se sujeta y es el mayor límite que encuentra dentro de su actividad de modificación.

Como fue incorporado el monopolio de Estado para prestar el servicio de banca y crédito, reformando o *asaltando* – como diría Tena Ramírez (44)-, el artículo 28 Constitucional, podemos dedicar unas breves líneas para analizar los límites que tiene el poder reformador de la Constitución.

Mario de la Cueva, en la obra que citamos señala que el poder reformador de la Constitución, es desde luego inherente a todo pueblo o nación, al considerársele como un atributo propio de la soberanía. “su facultad, es por tanto indivisible, inalienable e imprescriptible. Es un poder con una función única reformadora de la Constitución; un poder de decisión, más no de ejecución, porque sus mandamientos se cumplen y ejecutan por el Estado. Pero tiene que estar pendiente a los cambios de la vida social. Pero no es un poder permanente, porque para merecer este nombre no basta que se diga en la Constitución cómo está organizado y como debe funcionar, sino que sería preciso que operara de manera más o menos constante” (45).

Es obvio que De la Cueva controvierte el criterio de Tena Ramírez, al discutirle la permanencia del poder revisor, argumentando que su integración y funcionamiento es eventual y no continuo.

Tena Ramírez explica el alcance de la función de reformar y adicionar la Constitución conforme al sistema que adopta el artículo 135 y dice: “Adicionar es agregar algo nuevo a lo ya existente: tratándose de leyes, añadir un precepto nuevo a una ley que ya existe. *Toda adición supone la supervivencia íntegra del texto antiguo, para lo cual es necesario que el texto que se agrega no contradiga ninguno de los preceptos existentes*, pues si hubiere contradicción, el precepto que prevalece es el nuevo, en virtud del principio de que la norma nueva deroga la antigua, razón por la que en ese caso se trata de una verdadera reforma, disfrazada de adición, ya que hay derogación tácita del precepto anterior para ser remplazado por el posterior, incompatible con aquél. Reforma es también la supresión de un precepto de la ley, sin sustituirlo por ningún otro; en ese caso la reforma de refiere a la ley, que es la que resulta alterada, y no a determinado mandamiento. Reforma es, por último, en su acepción característica, la sustitución de un texto por otro,

Dentro de la ley existente” (46). Es, como lo interpreta en síntesis Mario de la Cueva, “adicionar y reformar no es hacer tabla rasa, sino introducir elementos nuevos o modificar o substituir los existentes, pero dejando viva la esencia de la ley” (47).

El mismo Tena Ramírez explica al referirse propiamente a la expropiación bancaria, que toda alteración a cualquiera de los mandamientos del artículo 28 debe producirse inexcusablemente dentro del texto del propio precepto (48), lo que no ocurrió en la especie.

Por cuanto a los demás límites del poder reformador, aunque ya suficiente acotamiento es el que toda alteración o reforma no contradiga la esencia de la Ley, no puede sustraerse a la influencia de los factores reales del poder y de los grupos de presión, ni a las corrientes de hecho y de derecho que emanan de la vida internacional, y finalmente y sobre todo, a la idea de que el orden jurídico es parte de la esencia humana (49).

Hemos tocado ciertos límites que tiene el poder reformador de la Constitución, pero el mayor de ellos es, sin margen de duda, independientemente de cualquier cuestión formal, el respeto a los principios inalterables de la Constitución, pues éste adoptaría entonces de esa suerte, el papel del poder constituyente y el modificar esas decisiones fundamentales equivaldría a destruir la Constitución para sustituirla por otra, lo que no es competencia del órgano constituido en el artículo 135 de la Carta Magna.

Los principios intangibles, relativos a la manera de ser de los hombres que deciden agruparse, y a la naturaleza que adopta el ante el público que crea la asamblea constituyente, deben permanecer incólumes ante cualquier ante cualquier incursión del poder revisor de nuestro sistema mexicano. Maurice Hauriou, citado por De la Cueva, define esos principios básicos como de orden individualista, “que están en la base del Estado y los de las libertades individuales contenidas en las declaraciones de derecho de la época de la revolución” (50).

Para Carl Schmitt, la Constitución es la suma de las decisiones políticas y jurídicas, determinadoras de orden legal y de la forma de vida de la comunidad.

Señala Schmitt, “como las decisiones adoptadas no integran en sí mismas una organización concreta de las libertades y de los poderes públicos, sobre ellas se levantan las leyes constitucionales, que son las que desenvuelven o reglamentan las decisiones. *Las decisiones sólo pueden ser emitidas por el poder constituyente*, en tanto que las leyes

constitucionales pueden ser expedidas por dicho poder o por un órgano creado por él, de ahí que no tienen la fuerza vinculatoria ni el rango de las decisiones. El poder reformador creado por el constituyente, tiene como fin la educación de las leyes constitucionales a los cambios de la vida. La facultad de reformar no puede referirse a las decisiones” (51), *para limitar o destruir los derechos del hombre ni los derechos de la sociedad, ni la soberanía del pueblo y la consecuencias de ella*, ya que esos derechos y esa soberanía son condiciones indispensables de su vida y de su desarrollo, como verdades eternas e inmutables que el gobernante y la ley deben siempre proclamar, respetar, defender y asegurar.

Emilio Rabasa sostuvo también que el poder reformador podía efectuar adiciones y reformas de texto constitucional, *pero nunca la destrucción constitucional de la Constitución*, como sucede en nuestros días, que a 67 años de existencia, la proliferación de reformas a la Constitución –más de trescientas- ha aniquilado al régimen originario, la religación primigenia. El esquema constitucional ha sido atropellado por sujetos con una irracional manía legislativa; los principios que no han sido sustituidos o derogados, permanecen desvirtuados.

Mario De la Cueva, partidario de la corriente limitacionista para lo relativo a las reformas a la Constitución, admite la existencia de los principios fundamentales y la evidente limitación del poder reformador, por cuanto a que está destinado a respetar esas decisiones históricas. “Nuestra tesis no se concreta a los principios que determinan la esencia de la democracia, esto es, a las ideas de igualdad, libertad, dignidad, y justicia para todos los hombres, principios que son limitaciones del poder constituyente, *sino a todos los que constituyen a la integración del estilo de vida política del pueblo*” (52).

De la Cueva se apoya en la interpretación al artículo 136 de nuestra Constitución, que preconiza la prevalente subsistencia de los *principios sancionados por la propia Ley Fundamental*, aun cuando por razones de rebelión, institución de un gobierno contrario a su esencia o cualquier otro trastorno se interrumpa su observancia. Es de esa inviolabilidad prevista en el precepto 136, donde se obtiene la inmutabilidad de las decisiones políticas fundamentales, que no son otras que los principios que la Constitución sanciona como lo afirma Ramón Sánchez Medal (53), quien fungió como abogado patrono de las instituciones bancarias expropiadas por el Presidente López Portillo el 1º de septiembre de 1982.

El propio Sánchez Medal, después de cuestionar severamente la reforma constitucional que incorporó como un nuevo monopolio de Estado la presentación del servicio de banca y crédito, tanto en la ponencia consultada, como en la segunda demanda de amparo presentada por las instituciones afectadas y que dio origen de al expediente número 410/82 del juzgado cuarto de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, hace un claro recorrido por los antecedentes, motivos y discusiones se las Asambleas Constituyentes de 1857 y de 1917; citando entere otros autores a Karl Loewenstein en su obra *Teoría de la Constitución* (54), quien proclama al igual que Schmitt, la existencia de principios que no pueden alterarse ni mucho menos suprimirse. Se trata –escribe- de “aquellas disposiciones intangibles que actúan como límites de la reforma constitucional y que se producen por la inmunidad de que gozan ciertos valores ideológicos fundamentales, implícitos inmanentes o inherentes a una Constitución”.

Cita también en la potencia referida al italiano Guiseppe de Vergottini de quien transcribe lo siguiente: “Cuando los límites están indicados formalmente en el texto constitucional (límites explícitos pueden ser también implícitos, en cuanto ningún ordenamiento, mientras subsista, puede consentir en la supresión de aquellas instituciones que permanezcan a la parte esencial de su constitución...; los límites que conciernen a la inmodificabilidad de las instituciones que se consideran esenciales a la supervivencia de una Constitución, se llaman límites substanciales”.

Nuestra Constitución de 1917, al igual que la de 1857, contiene límites implícitos para el poder reformador; no así el Derecho de Apatzingán y la Constitución de 1824, que expresamente prohibieron la reforma de sus principios políticos y jurídicos fundamentales. Por ejemplo, el artículo 171 de ésta última, rezaba: “Jamás podrán reformar los artículos de esta Constitución y del acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la Federación y de los Estados”.

El mismo Felipe Tena Ramírez, planteando el problema de las reformas a la Constitución, especialmente a los preceptos básicos o decisiones políticas fundamentales, admite, aunque no de manera muy explícita, la irreformabilidad de esos principios. “Por vía de reforma o de adición, nada escapa a su competencia (se refiere al órgano revisor), con tal de que subsista el régimen constitucional, que aparece integrado *por aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época consideran como esenciales para que exista una Constitución*” (55).

Tan autorizadas tesis fueron ignoradas en forma desafiante unánime por el entonces Presidente López Portillo, por el Congreso de la Unión, por las treinta y un Legislaturas de los Estados y por el Poder Judicial de la Federación, para subrayar con tal actitud, una vergonzante entrega a iniquidad y un decidido escarnio a la Ley Fundamental, que vio confirmada una vez más su dolorosa característica de ser una mera “constitución nominal”, para utilizar el término que emplea Sánchez Medal en su ponencia (56), recordando al tratadista alemán Karl Loewenstein.

En efecto, no obstante que tratándose de reformas a la Constitución, el Presidente de la República no tiene facultad de iniciativa ni derecho de veto, el día 17 de septiembre de 1982, hizo llegar el entonces Jefe de Ejecución Federal una trastocada iniciativa a la Cámara de Diputados, no al Congreso funcionando como una asamblea unitaria e indivisible, a efecto de que se adicionara con un párrafo quinto el artículo 28; se modificaran las fracciones X y XVIII del artículo 123, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el día 16 de noviembre del propio 1982, en un escaso mes se declaraban aprobadas las reformas propuestas, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 17, para entrar en vigor al siguiente día.

En nuestra opinión, no ameritan análisis alguno las “consideraciones” de la iniciativa, pues un acto de esa naturaleza no puede ser justificado, ni siquiera osar explicarlo. En rigor jurídico, el Presidente de la República nada tiene que hacer en el procedimiento revisor de la Constitución.

Su participación como iniciador de la reforma constitucional relacionada con la expropiación bancaria, apoyándose en el artículo 71 fracción I de la Carta Magna, denosta al más elemental respeto a la legalidad, constituye una burla directa al pueblo, al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados y la humillante entrega de ese poder revisor al dictado del señor presidente en turno, la mejor demostración de lo indigno del régimen.

El artículo 28 Constitucional contenía desde 1857 una decisión política fundamental, consistente en la prohibición general de toda clase de monopolios, fuesen particulares o del Estado. Desde la constitución de 1857 se estableció a esa regla de proscripción, *una excepción*, determinada con el adverbio *únicamente*; es decir, se exceptuaron entonces *únicamente* de la prohibición general, los monopolios relativos a la acuñación de moneda, correos y los privilegios que por tiempo limitado se concedieran a los inventores o perfeccionadores de una mejora. La idea fundamental que desde su creación animó al artículo 28, fue preservar un mayor ámbito de libertad de comercio y de industria, con el objeto de asegurar en todos los ramos de la

actividad humana una franca concurrencia. En la Constitución de 1917 y por razones naturales se incorporaron por el poder constituyente –no por el revisor-, el monopolio de los telégrafos y el de radiotelegrafía así como para ordenar el desquiciamiento en cuanto a la emisión del papel moneda, el monopolio consistente en la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlaría el gobierno federal y del que ya hemos dado cuenta en otra aparte de este mismo estudio (57).

Con la adopción del adverbio de modo “*únicamente*” se pretendió por el constituyente cerrar toda posibilidad de incorporar nuevos monopolios distintos a los que se habían adoptado en 1857 y 1917 respectivamente. Esa fue sin lugar a dudas una decisión política fundamental, como lo fue desde luego la prohibición clara e imperativa de que en el Estado Mexicano no habría *nunca* monopolios ni estancos de ninguna clase, excepción hecha *únicamente* de los cinco adoptados por los Constituyentes de cuenta.

Por tratarse de una decisión fundamental incluida como tal título de garantía del individuo, era irreformable por el órgano constituido en el artículo 135 y menos en la forma como se obró en el caso de la expropiación bancaria, partiendo de una iniciativa de una autoridad sin competencia constitucional para ello; sin haber eclosionado la proposición de esas reformas del seno general de la asamblea legislativa, esto es, reunidas simultáneamente las dos Cámaras; de ahí también lo viciado del procedimiento que reformó el artículo 28.

Estas últimas circunstancias, formales desde luego, no desdeñan el agravio principal: La decisión política fundamental contenida en el artículo 28 Constitucional y la garantía de libertad en él consignada, que no podían suprimirse ni alterarse en forma alguna; al ser objeto de reforma, enmienda o adición en la forma que ocurrió, fueron aniquiladas.

La actuación administrativa del Presidente López Portillo con el decreto expropiatorio –previo a la reforma constitucional-, desconoció de *facto* el principio contenido en el artículo 28; lo violó; la reforma a ese precepto fundamental y su desnaturalización entonces y posteriormente con la siguiente desafortunada enmienda del día 3 de febrero de 1983, que suprime en definitiva la prohibición de los monopolios y estancos, constituyen como diría Tena Ramírez, “*un agravio solemne*” para la nación mexicana.



## CAPÍTULO VIII

### EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA CONSTITUCIÓN

#### SUMARIO

¿Se declarar inconstitucional una reforma a la Constitución? Opiniones de Carpizo, Serra Rojas y Tena Ramírez. Crítica a la Tesis de Tena. Postura de Mario de la Cueva. Rabaza y el equilibrio constitucional. El juicio de amparo.

En el capítulo se estableció que todo el pueblo o nación, en el momento de constituirse, adopta para sí ciertos principios básicos, que los incluye en su ley fundamental como decisiones inalterables, ya que ellas norman la razón de su existencia y a ellas se debe la cohesión del mismo en una de las formas políticas más avanzadas como es el Estado de nuestros días.

Esas decisiones políticas fundamentales, como las denomina Carl Schmitt, o ese ser formado de normas que decide por sí mismo sin organización como lo define Hermann Heller (58), constituyen los principios rectores del orden jurídico. Son los derechos primarios que la Constitución consigna; los que marcan y señalan el ser del orden jurídico. “Son la esencia misma de ese derecho. Si alguno de ellos falta, ese derecho se quiebra para convertirse en otro” (59).

Entre las decisiones fundamentales adoptadas por el Estado Mexicano desde el constituyente de 1857 y que permaneció vigente en el de 1917, se encontraba la libertad de comercio e industria y la prohibición general de monopolios y estancos, salvo los cinco monopolios de estado que desde su inicio permitió y decidió el propio constituyente y a los que ya nos hemos referido (60).

Con la inadecuada reforma del 17 de noviembre de 1982 cediendo a una iniciativa del Presidente de la República, el poder revisor de la Constitución instituido en el artículo 135, adicionó entonces lo que sería un párrafo quinto al artículo 28 Constitucional, anulando sin facultades la decisión política fundamental que consistía en la proscripción absoluta de monopolios y estancos, permitiendo un nuevo monopolio de estado consistente en la prestación del servicio de banca y crédito, no obstante que el propio constituyente había vetado toda posibilidad posterior de introducir nuevos estancos, al emplear en el propio artículo 28 citado, el adverbio “únicamente” para señalar después cuáles serían los únicos monopolios que el estado mexicano adoptaba como decisión fundamental al constituirse.

Sobra decir que con el nuevo monopolio estatal de la banca y el crédito, se anuló el campo de libertades y derechos del hombre en un ramo que siempre se había distinguido como eminentemente privado y por ende, perteneciente a la esfera de la garantía individual de libertas en el comercio e industria.

No es el caso ahora comentar la posterior deformación que sufrió el día 3 de febrero de 1983 con similar procedimiento el precepto 28 Constitucional, pero en ambas ocasiones se atropellaron de manera flagrante, los postulados de ideología y norma que adoptó el estado mexicano al constituirse como tal.

Fieles a los conceptos estudiados en el capítulo antecedente, negamos la posibilidad jurídica de reformar las decisiones políticas fundamentales a través del órgano y mediante el procedimiento constituidos en el artículo 135 de nuestra Constitución Política Federal, pues ello equivaldría a cambiar de constitución a cambiar de forma y modo de ser, lo que no puede

hacerse a través del poder reformador, sino mediante la voluntad directa del pueblo, aun cuando nuestro sistema sea representativo.

Jorge Carpizo señala, “El pueblo sí puede cambiar una decisión fundamental, pero surge otro problema, ¿puede cambiar cualquiera de ellas? Creemos que no. Así el principio de soberanía popular; si en un determinado momento todo el pueblo, o la gran mayoría de él por propia voluntad quisiera cambiar el principio de que la soberanía reside en el pueblo, por el postulado de que la soberanía reside en el príncipe o en el tirano, tendríamos que concluir que ese pueblo quiere la esclavitud y el hombre que motu proprio es esclavo no es hombre, pues había deshecho su esencia humana: la libertad; y lo que decimos del principio de soberanía, lo podemos aplicar a los derechos humanos” (61).

Continúa sosteniendo Carpizo, “El cambio de una decisión fundamental a otra puede el pueblo realizarla pacíficamente, pero con frecuencia es necesario que una insurrección o un movimiento quiebre ese orden jurídico que caduca por voluntad popular. Es el parto del nuevo orden y como todo alumbramiento, es doloroso. Ahora bien, hemos dicho que la forma de la decisión fundamental sí puede ser modificada por el poder revisor. Si tal cosa afirmamos es porque nuestro orden jurídico lo permite. Pero aún el cambio de forma, de reglamentación de una decisión fundamental es de tal suerte importante, que únicamente debería -entramos en el campo axiológico-, ser modificada por un referéndum o por medio de un plebiscito” (62).

Como podrá verse, este autor admite que la forma de una decisión fundamental sí puede ser modificada por el poder revisor, no así la idea, la esencia, y habla de un referéndum o un plebiscito para modificar esa esencia.

Andrés Serra Rojas, también considera limitado al poder revisor y al efecto sostiene, “Este poder reformador de la Constitución no es absoluto, aunque los términos de la misma son bastante generales. Existen decisiones políticas fundamentales que escapan al poder constituyente constituido, sea porque la misma constitución contenga un sistema contrario, o porque las reformas constituyan una transformación radical de carácter político que sólo al pueblo corresponde decidir. Este criterio debe mantenerse aunque nuestro sistema sea representativo” (63).

Tena habla de que en México existe una “actividad reformatoria proliferante” y aunque admite que a virtud de tan prolífica actividad legislativa, se ha visto vulnerada directamente la Constitución al resentir reformas sustanciales, algunas de ellas que contienen principios básicos adoptados por el constituyente, repudia “cualquier intento de encomendar al juicio de amparo la defensa de la Constitución en contra de sus reformas. La actividad reformatoria proliferante, que en cada uno de los últimos sexenios ha cobrado ímpetu renovado, no está llamada a modificarse por la vía de amparo” (64).

Tena Ramírez parte de la idea que una reforma a la Constitución puede ser declarada inconstitucional sólo por no haberse observado el procedimiento a que alude el artículo 135 de nuestra Ley fundamental, pero nunca por incompetencia del órgano constituido por el propio precepto como poder revisor.

Afirma, “Según nuestro criterio, una reforma a la Constitución se puede declarar inconstitucional, no por incompetencia del órgano idóneo del artículo 135, sino por haberse omitido las formalidades señaladas por dicho precepto. Sólo en este caso, en que se podría comprobar objetivamente el vicio de reforma, sería procedente enjuiciar la validez de la misma por medio del juicio de amparo, que es el medio para definir los casos de inconstitucionalidad. Si se pretendiera examinar la validez de una reforma a la luz de la tesis de Schmitt, el amparo no serviría para ese objeto, por basarse en el supuesto subjetivo, no definido por la ley suprema, de

que hay ciertas partes de ésta cuya modificación no está al alcance del Constituyente Permanente” (65).

Es indudable que el autor en cita, parte de su tesis de que el poder revisor no es un órgano ad hoc o eventual, sino constituyente permanente, con lo que modestamente disentimos, como diferimos en el hecho de que, la teoría de las decisiones fundamentales constituya un supuesto meramente subjetivo al que no se alude en nuestra Constitución, ni ofrezca por lo mismo una forma objetiva de comprobación del vicio.

Sentimos que si en México tenemos a virtud de otra decisión fundamental formal, como la llama Carpizo (66), un medio de control de la constitucionalidad, cuyo objeto inmediato es mantener la pureza de la Constitución y si además están dados los presupuestos para el ejercicio de la acción especial de amparo, como es un acto o una ley, emanados de una autoridad, que vulnere garantías individuales y produzca un agravio, real y directo, cree que es legítimo llevar a la revisión jurisdiccional cualquier reforma, sea a la Constitución para que no contradiga los principios básicos que le dieron origen, o por razón de la competencia del órgano que decretó la enmienda contradictoria o supresora de alguna decisión fundamental y por último, impugnando en todo caso un vicio formal que puede demostrarse objetivamente como diría Tena Ramírez.

Cuando se aniquila un sistema constitucional como sucedió con la deformación al artículo 28 de la Ley Fundamental, y la consecuente supresión de las garantías individuales que consignaba ese precepto antes de las reformas sufridas los días 17 de noviembre de 1982 y 3 de febrero de 1983, ¿Queda sólo al pueblo el camino de la insurrección para poder reconstruir el régimen? ¿Tiene el gobernado sólo el método extrajurídico de la revolución para verse reparado o resarcido en el daño y para recobrar la legalidad del orden constitucional? ¿O tienen a su alcance la vía pacífica, a través del juicio de amparo, como medio civilizado para lograr la restauración del quebrantado? Nosotros nos inclinamos por ésta última posición.

Jorge Carpizo nos dice, “La Constitución de Querétaro en nuestros días a sufrido una incontenible manía de reformas. Algunas innecesarias. Pero algunas de esas modificaciones, han sido decisiones fundamentales: a las garantías individuales, a las garantías sociales, al principio de la división de poderes, al sistema representativo, etcétera”. Si realizáramos un silogismo con nuestras afirmaciones anteriores en que la premisa mayor fuera: las decisiones fundamentales no se pueden modificar; cualquier modificación a ellas es inconstitucional. La premisa menor diría: En México, se han modificado decisiones fundamentales. La conclusión saltaría a la vista: Luego, esas modificaciones son anticonstitucionales; es más, si la premisa mayor la sustituyéramos por el otro postulado asentado: si se cambia una decisión fundamental, ese orden jurídico se transforma en uno nuevo; tendríamos que concluir que en México, La Constitución del 17 habría fenecido para dar cabida a un nuevo orden jurídico” (67).

Continúa Carpizo en la obra que consultamos: “Los derechos consignados en una Constitución para ser efectivamente protectores del hombre, para no ser sólo bellas declaraciones, para que sean fuente de tranquilidad humana, requieren que se entregue en la misma Constitución el instrumento que defenderá esos derechos en caso de ser violados por el poder público. Si la Carta Magna es la máxima expresión de la voluntad de un pueblo, si representa sus más caros ideales, si es vida de los hombres que fallecieron por ella, si ella es el fruto de la hazaña humana por conseguir la libertad y la dignidad, si la Constitución es la vida íntima de un pueblo, al ser no sólo un ser sino un deber ser, es todo lo que hemos enunciado, indispensable es que exista un medio reparador en caso de que sea violada; que cuando un hombre sufra menoscabo en un derecho constitucional, éste le sea resarcido. Para que una violación tan grande no quede incólume, es que exista un control constitucional” (68). El amparo de nuestro régimen es protector de todo orden jurídico, pues extiende a su acción, no sólo a la Constitución, sino a todas las leyes y actos de autoridad que contraríen el espíritu y la letra de nuestra Norma de Normas (69).

Por su parte y en su forma sobrada técnica positiva, Tena Ramírez, que ya hemos visto no está de acuerdo en la utilización del juicio de amparo para revisar reformas a la Constitución, analiza el artículo 135 de nuestra ley fundamental, para concluir que obtenida la doble mayoría del Congreso y de las Legislaturas Estatales, obliga la declaración de que la *reforma o adición forma parte de la Constitución* y de ese aserto desprende el no uso del juicio de garantías.

“He aquí –señala-, la clara expresión por virtud de la cual las modificaciones en el texto de la Constitución, conforme a la misma realizadas *son parte de ella*, a ella están incorporadas y en su mismo rango y nivel están situadas. Por ello y cualesquiera que sean las posiciones doctrinarias que se adopten, es lo cierto que, conforme a nuestro derecho positivo, no sería procedente considerar que por ser la Constitución norma superior a las modificaciones que a ella ingresan, éstas recibirán de aquélla la investidura de validez, lo que autorizaría a solicitar en el juicio de amparo la protección de la justicia federal en contra de los preceptos de nuevo ingreso. Ninguna porción de la ley, que en su totalidad es suprema, puede hacer valer su superioridad sobre las otras que participan del mismo atributo de supremacía. Otorgar el amparo en contra de una reforma o adición formalmente correcta, equivaldría concederlo en contra de la propia Constitución y nuestro juicio de amparo nació y subsiste para proteger a la Constitución, no en contra de ella misma, sino de los actos externos de cualquier autoridad” (70).

Lo que Tena quiere es que la estabilidad mediante el juicio de garantías sea únicamente por defectos dentro del procedimiento revisor lo que daría lugar a una reposición del mismo desde el momento del vicio inconstitucional y de alguna manera considera, que, el ingreso de nuevos preceptos a la Constitución o la modificación de los ya existentes, se convierten por ese sólo hecho, una vez formulada la declaratoria a que alude al artículo 135, en “*parte de la Constitución*”, esto es en normas de igual jerarquía e igual supremacía que las otras incorporadas en el mismo texto supremo.

En primer lugar, la tesis de Tena Ramírez nos parece derivada de una interpretación letrista del precepto 135, pues aun cuando el mismo no aduzca como tampoco ningún otro, la irreformabilidad de decisiones políticas fundamentales por parte del poder revisor, es innegable la existencia de estos principios básicos en toda Constitución, no solamente en la mexicana, como también cierta la lógica constitucional que nos impele a concebir que es el pueblo el único facultado para modificar o cambiar una decisión fundamental por otra, o lo que resulta peor, suprimir una de ellas que contenía una norma de seguridad jurídica y preservaba el campo de las libertades, como sucedía con el artículo 28 Constitucional antes de las infortunadas reformas de 1982 y 1983.

No importa para exigir la voluntad directa del pueblo el que tengamos también adoptado -por otra decisión fundamental-, el sistema federal representativo, pues la soberanía como atributo del Estado, reside inicial y originalmente en el pueblo y sólo a él directamente compete la modificación y alteración de su forma de gobierno.

Los Constituyentes de 1857 y de 1917 respectivamente, concibieron un Estado en que se respetara el mayor ámbito de las libertades del individuo, en el que se alentara la libertad de comercio e industria, en el que se proscribieran la acaparación de bienes o servicios así se tratara a favor del Estado.

Esos principios, inalterables en toda nación libre por ser inmanentes a su propia esencia, no pueden ser variados ni mucho menos suprimidos por el poder revisor constituido en el artículo 135 de la Constitución, por lo que con escrito apego a los artículos 39 y 136 de ese ordenamiento, en concatenación con los numerales 1º, 5º, 9º, 13, 14 16 y 22 de la misma Carta de Querétaro, resulta procedente en nuestro concepto la instauración del juicio de amparo alegando además de la irreformabilidad de las decisiones políticas fundamentales, la incompetencia del órgano que decretó tales reformas.

En segundo lugar, pretender como lo hace la tesis de Tena, que exista in expreso un precepto constitucional parecido a los artículos 171 de la Constitución de 1824, así como 21 y 29 del Acta de Constitución y de Reformas de 1874, que prohibiera en forma tajante la irreformabilidad de ciertos principios “primordiales y anteriores a la Constitución” (71), equivaldría en nuestro concepto a desconocer el postulado que preconiza el artículo 136, de inviolabilidad de los principios que la propia Constitución sanciona; esta inviolabilidad entraña precisamente, la inmodificabilidad de ciertos preceptos aún en el caso extremo de rebeliones o trastornos públicos.

En tercer lugar, el propio tratadista que estudiamos sostiene una afirmación que contradice su propia tesis, de que por vía de reforma o adición, nada escapa a la competencia del poder revisor, con tal que subsista el régimen constitucional, entonces, si una reforma hace que peligre la subsistencia de ése régimen constitucional, necesariamente aquella es ilegítima y debe anularse.

Aquí cabe preguntar, ¿si por vía de reforma o adición emanadas del poder constituido se aniquila el régimen constitucional, cuál sería el remedio jurídico para recobrar el control y orden constitucional?

Para Mario de la Cueva (72), el que se consideren ilimitadas las atribuciones del poder revisor, rompe el principio de seguridad jurídica y el sistema del control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos, “pues si el poder reformador puede hacerlo todo, si puede suprimir o cambiar los principios fundamentales de nuestra Constitución, podría suprimir nuestro juicio de amparo y la jerarquía de las normas consignada en el artículo 133” (73).

El propio autor, recuerda que la institución del juicio de amparo se creó contra leyes o actos de *cualquier autoridad* que violen las garantías individuales del individuo, por lo que no existe razón alguna para excluir del concepto de autoridad al poder reformador de la Constitución.

“Es cierto que el poder reformador es un poder supraestatal, pero también lo es que constituye un escalón inferior al pueblo, un poder intermedio que presupone la existencia de la Constitución y del poder constituyente; por lo tanto, el control de la constitucionalidad de sus actos tienen que referirse a la Constitución y el poder reformador puede adicionar o reformar los preceptos que consigan los derechos humanos individuales y sociales, pero lo que no puede hacer es derogarlos totalmente, según la frase de Tena, ni tampoco nulificarlos a pretexto de adiciones o reformas. Pero será la Suprema Corte quien deba decidir en cada ocasión sobre la legitimidad de los actos” (74).

Los órganos del poder público, entre los que se encuentra sin lugar a dudas el Legislativo y el poder constituido para reformar la Constitución, *tienen encargada una función que la desempeñan en nombre y con apoyo de la autoridad del pueblo.*

El pueblo a través del legislativo crea las *leyes y se somete a ellas*. La ley adquiere, aun cuando la hubiere creado el hombre, una categoría superior a éste en el desarrollo de su conducta social. El hombre se somete a su creación; de ahí que todos los órganos del poder público que obren en representación del pueblo, al igual que los integrantes de ese pueblo, tienen como límite en sus conductas, el respeto irrestricto a la ley y, desde luego, a la ley suprema que dio origen y organizó esa comunidad del hombre.

El juicio de amparo es el único medio para remediar los excesos y arbitrariedades del poder público con el individuo gobernado. Sostenemos que es la única vía pacífica para impugnar no sólo genéricamente las leyes ordinarias que violen garantías individuales, sino las incorporaciones o supresiones a la ley suprema.

El amparo es el único medio para impugnar cualquier reforma a la Constitución que contradiga sus principios o los suprima y que con ello viole garantías individuales. No existe otro camino pacífico. La inimpugnabilidad de las reformas constitucionales mediante el juicio de amparo, ocasiona el regreso a la creencia de que el Poder Legislativo o el llamado reformador de la Constitución, son omnímodos. Se olvida que el pueblo es el único poder, el poder supremo de la federación y que la soberanía se divide sólo para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; que no se trata de constituir un órgano omnipotente en el artículo 135 constitucional, al conjuntar al legislativo federal con el legislativo de las entidades federativas y aunque los fines de ese poder reformador sean metajurídicos, su objetiva actuación no puede sustraerse a la revisión que de ella efectúe otro poder como es el judicial.

En nuestro sistema, los actos de todos los poderes públicos, llámense como sea, son susceptibles de ser revisados por el Poder Judicial. Su equilibrio mutuo sólo se obtiene a través de su revisión y control constitucional.

Decía Emilio Rabasa al hablar de los caracteres de la Corte, “La Suprema Corte tiene la función más alta que pueda conferirse en el orden interior de una República: la de mantener el equilibrio de las fuerzas activas del Gobierno; a ella está encomendada la labor de restablecer ese equilibrio de las fuerzas activas del Gobierno; a ella está encomendada la labor de restablecer ese equilibrio cada vez que se rompe; sirviéndose para ello de su autoridad única de intérprete de la Constitución” (75).

La relevancia de la función judicial reside precisamente en su investidura de la intérprete de la Constitución. El juicio de control constitucionales el único medio de nuestro país para mantener los derechos humanos, lograr la cohesión entre los poderes de la Unión y equilibrar la actividad de esos poderes de la Unión y equilibrar la actividad de esos poderes. No puede por tanto, ser excluido de su competencia el análisis de los actos del propio poder revisor de la constitución, pues esa es otra de las decisiones fundamentales adoptada por el pueblo mexicano, la de que *cualquier ley o acto de cualquier autoridad* que viole garantías puede ser sujeto de revisión por parte del Poder Judicial. La misma Constitución no limita al juicio de amparo, ni le prohíbe en el conocimiento del análisis y revisión aún de las mismas reformas constitucionales.

Ello sucede en efecto, cuando por una decisión del poder revisor se alteran o suprimen principios fundamentales consignados en la Constitución, pues entraña una extralimitación en la función encargada a ese poder revisor. Necesariamente ese legislativo acto sui generis que suprime una decisión política fundamental, se encuentra sujeto por razón de control constitucional y equilibrio político, al análisis de otro poder, distinto al que produjo la reforma: es decir, al Poder Judicial, análisis que deberá efectuarse a través del juicio de amparo y no porque la enmienda o reforma de que se trate, haya para entonces pasado a formar parte de la Constitución a virtud de la declaratoria a que alude el artículo 136, puede legítimamente afirmarse que la reforma ya es constitucional, pues ello equivale a calificar los preceptos por el ordenamiento al que se refieren y no por su verdadera cualidad normativa.

La sola incorporación de un precepto en cualquier ordenamiento legal, así sea el supremo que es la Constitución, solo indica que el legislativo ordinario en el primer caso y el poder revisor en el segundo, aprobaron como norma o disposición tal o cual precepto, más nunca ello indica, sin riesgo de incurrir en un artificio, que ese dispositivo ya es legal o constitucional, pues ello indica, sin riesgo de incurrir en un artificio, que ese dispositivo ya es legal o constitucional, pues ello significaría la abolición del control constitucional a través de la función del Poder Judicial, lo que extrañaría también la supresión de otra decisión fundamental del constituyente y la eliminación del sistema de equilibrio entre el poder que hace la ley y aquel que la interpreta.

Correspondió a los abogados Ramón Sánchez Medal y Vicente Aguinaco Alemán promover el primer juicio de amparo de que tiene noticia la historia jurídica mexicana en contra de reformas a la Constitución, provenientes del órgano instituido por el artículo 135 de la Carta Magna.

Este juicio de garantías se enderezó en contra de la adición que sufrió el entonces párrafo quinto del artículo 28 Constitucional, para permitir el monopolio de estado consistente de la presentación de los servicios de banca y crédito del país anulando en ese aspecto, el campo de acción de los particulares gobernados e impidiéndoles el ejercicio de su derecho de libertad es esa rama.

Uno de los principales argumentos que contienen la demanda de amparo, es el que sin facultades constitucionales para ello y alterando los principios básicos sancionados por la propia Constitución, el órgano constituido en el artículo 135 había suprimido una decisión política fundamental adoptada por los respectivos constituyentes de 1857 y 1917, como era la prohibición general de monopolios y estancos, así como la taxativa excepción, determinada por el adverbio *únicamente*, que se utilizaba en el artículo 28 Constitucional, para permitir sólo cinco monopolios estatales a saber: la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la emisión de billetes por medio de un banco único, cerrado con ello toda posibilidad de que en lo futuro de incluyeran otros monopolios de Estado.

La interposición de la demanda de amparo provocó ciertas actitudes que denotaron claramente en principio, que el Poder Judicial nunca esperó que se llevara a su conocimiento y análisis una reforma constitucional y, en segundo término, la “institucionalidad” que guarda en México la posición judicial.

La solicitud de amparo fue admitida por el Juez Cuarto en Materia Administrativa del Distrito Federal, Lic. Efraín Polo Bernal quien la registró y mandó tramitar bajo el número 410/82; contra el auto admisorio las autoridades responsables interpusieron el recurso de queja, alegando que era improcedente pedir amparo contra reformas a la Constitución y que por lo mismo la demanda debió desecharse. El recurso de queja registrado con el número 4/83 lo conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, integrado por los señores Magistrados Fernando Lanz Cárdenas, Eduardo Aguilar Cota y Luis Tirado Ledesma, quienes por unanimidad de votos resolvieron en el Pleno celebrado el día 13 de enero de 1983, que no es procedente la acción del amparo en contra de reformas constitucionales, sosteniendo que el juicio de garantías procede, entre otros casos, contra “leyes” y que este concepto es diverso al de “Constitución “. Señala en su parte conducente la ejecutoria de la que fue ponente Magistrado Fernando Lanz Cárdenas:

“Debe decirse que el caso concreto no queda comprendido en ninguno de los supuestos de procedencia del juicio de amparo a que se refieren los preceptos antes transcritos. Se afirma lo anterior, dado que el caso de que se trata no encuadra ni en la fracción II, ni tampoco en la fracción III, de los artículos 103 de la Constitución Federal y 1º de la Ley de Amparo, porque no se aduce por la parte quejosa en la demanda de amparo invasión alguna de soberanías entre la Federación y los Estados. Tampoco queda comprendido el caso que se estudia en la fracción I de los mismos artículos 103 de la Carta Magna y 1º de la Ley invocada, en virtud de que para el juicio fuera procedente en los términos de la fracción mencionada, sería preciso que el precepto “leyes” a que se refieren tales disposiciones comprendiese a la Constitución General de la República, lo que es inaceptable, según enseguida se verá. Efectivamente *el juicio de amparo constituye un medio de defensa, el más eficaz, de nuestra Constitución Política, por lo cual resulta absurdo y contra toda lógica jurídica que se*

*pretenda utilizar ese medio de defensa para impugnar, y en su caso destruir la Constitución de la cual forma parte la adición señalada como acto reclamado.* Cabe precisar que les asiste la razón a las recurrentes en cuanto aducen que “Constitución” y “Ley” son conceptos que no deben confundirse, pues mientras la Constitución es un conjunto de normas supremas que rigen la organización y funcionamiento de los poderes públicos y sus relaciones de orden social, la ley consiste en el conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la propia Constitución. Igual mente, “Constitución” y “Ley”, ya sea ésta Federal o local, se diferencian por su jerarquía, por su proceso de elaboración y por su contenido. En cuanto a su jerarquía, es incuestionable que prevalece la norma constitucional respecto de la ordinaria, cuando ésta se encuentra en contravención con aquella; en lo que atañe a su proceso de elaboración, la Constitución emana del Poder Constituyente y únicamente puede ser reformada o adicionada por el poder revisor, “también llamado Constituyente Permanente”, en tanto que la ley proviene de los poderes constituidos y por lo que se refiere al contenido, la Constitución establece originalmente los aspectos mencionados en tanto que la ley desarrolla los preceptos constitucionales sin poder alterarlos. De lo anterior resulta que, como ya se dijo, “Constitución” y “Ley”, ya sea Federal o local, son términos que en forma alguna deben confundirse para llegar a concluir que el juicio de garantías pudiera intentarse, por igual contra una y contra otra. En tales condiciones, como concepto de “leyes” a que aluden los artículos 103 de la Constitución Federal y 1º de la Ley de Amparo, ambos en su función I, no se comprende el de Ley Suprema, o sea la “Constitución” que como ha quedado expresado, por su jerarquía no puede confundirse con la ley ya sea ésta federal o local que es la que se refiere el precepto antes indicado. Este Tribunal concluye que es incuestionable que la demanda de amparo de que se trata, en la cual se reclaman adiciones al artículo 28 Constitucional, tildándolas de inconstitucionales, debió desecharse, por ser notoriamente improcedente, con fundamento en lo establecido por el artículo 145 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 73, fracción XVIII y 1º de la misma Ley y 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante a lo anteriormente considerado, la circunstancia de que en la demanda de garantías se impugne también, *vicios que se dicen cometidos durante el proceso de formación de la reforma constitucional reclamada.* Esto es así, porque admitir la procedencia del juicio por la razón indicada implicaría necesariamente, la posibilidad de destruir la reforma constitucional con que culminó el procedimiento de su formación lo cual es inadmisibles, según ya se dijo. Cabe agregar que en cualquier supuesto de notoria improcedencia del amparo contra el acto o la resolución con que culmina un procedimiento, no existe la posibilidad legal de examinar la constitucionalidad de los actos que tienen lugar durante la secuela de ese procedimiento” (76).

Como en la ejecutoria anterior del Tribunal Colegiado se sustituyó al Juez de Distrito y desechó la demanda de amparo, los abogados de los banqueros aprovechando la defectuosa técnica resolutoria en que se incurrió, interpusieron ante el Pleno de la Corte el recurso de revisión, aprovechando también que el artículo 83 fracción I de la Ley de Amparo, no prohíbe este recurso cuando el desechamiento de las demandas de amparo provenga de un Tribunal Colegiado.



El Presidente de la Suprema Corte, Jorge Iñárritu y Ramírez de Aguilar desechó por frívolo e improcedente el recurso de revisión interpuesto, lo que obligó a los interesados a promover el recurso de reclamación, que finalmente fue fallado por mayoría, adverso a los intereses de los banqueros en la sesión del Pleno celebrada el día 22 de noviembre de 1983.

Cabe subrayar que el problema llevado a la Corte revestía una singular importancia, pues se trataba como hemos dicho, del primer juicio de amparo interpuesto en contra de reformas a la Constitución; pero aún más, se debía con ello oportunidad al órgano judicial para que desempeñara su verdadera función de equilibrar los Poderes de la Unión, autoridad de la que se encontraba investido por el hecho de ser el único intérprete de la Constitución.

Con la reforma al artículo 28 Constitucional del día 17 de noviembre de 1982, se suprimió una decisión política fundamental adoptada por el constituyente sin que el Poder Judicial se hubiere perturbado con ello; más aún, eludió el problema jurídico que le fue planteado.

En la sesión del Pleno de la Suprema Corte celebrada el 22 de noviembre de 1982, fungió como ponente la señora ministro Gloria León Orantes y a ella se debe el proyecto que determinó la posición judicial con relación al asunto de la expropiación de la banca privada en México y de la posibilidad de interponer el juicio de amparo contra reformas a la Constitución. El fallo colocó en concepto de autor, al Poder Judicial en una comprometedor situación histórica.

Sólo dos ministros votaron en contra del proyecto: Atanasio González Martínez y Alfonso López Aparicio; los demás aprobaron incondicionalmente el sentido de la ponencia, sólo haciendo observaciones fútiles de estilo o correcciones mecanográficas. El voto histórico emitido por los ministros Atanasio González Martínez y Alfonso López Aparicio, tendrá que ser registrado y referido cuando se hable de la posición judicial en el proceso de la expropiación bancaria en México.

## CAPÍTULO IX

### LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO

#### *SUMARIO*

*La sexta ley bancaria. Sus irregularidades. El artículo segundo Transitorio.  
Examen de los conceptos “nación” y “gobierno”.  
Los activos bancarios se expropiaron a favor de la nación y no del gobierno federal.  
Los amparos en contra de la ley. La posición judicial*

Resultaba necesario e impostergable dotar de una nueva estructura a la banca nacionalizada; el decreto de expropiación afectó todos los activos de los bancos y aunque no retiró expresamente las autorizaciones otorgadas se entendió que la presentación del servicio en adelante sería a cargo del Estado.

El decreto del 6 de septiembre que individualizó por sus nombres a las sociedades afectadas, señaló que la secretaría de Hacienda determinaría lo conducente a efecto de que aquellas operaran con el carácter de instituciones nacionales de crédito; la reforma al artículo 28 Constitucional, suprimió cualquier posibilidad de que el servicio mercantil de la banca y del crédito regresara a manos de los particulares.

La incorporación de los trabajadores y empleados bancarios al servicio del Estado, los colocaba en planos diferentes a los que se conservaban cuando dependían laboralmente de personas morales privadas. Se trataba pues de un panorama nuevo, híbrido por la concurrencia de elementos disímiles, pues las sociedades anónimas que prestaban el servicio bancario, no habían sido disueltas ni liquidadas, mucho menos transformadas; los accionistas no habían sido indemnizados; los títulos de las acciones no habían sido tocados por el decreto expropiatorio ya que la afectación fue a cargo de las sociedades y no a cargo de los socios en lo particular y sabido es que la personalidad jurídica entre ellos es distinta entre sí e inconfundible.

Por otro lado había desconcierto respecto a la aplicación de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, pues estos ordenamientos que regulaban en sus respectivos ámbitos la actividad mercantil privada de la banca, contenían disposiciones incompatibles con la idea de la banca nacionalizada, su manejo y características.

Nunca nadie del sector oficial se preocupó por aclarar esa situación, en parte porque podía comprometerse la posición del nuevo régimen de gobierno que inició el 1º de diciembre de 1982 y respecto del que se desconocía cómo conduciría la política bancaria y por otro lado, porque era innegable que la confusión también comprendía al sector oficial.

Si de hecho –no de derecho- las sociedades mercantiles se habían desvanecido y carecían de personalidad jurídica para seguir actuando como tales, ya que además por la expropiatoria absorción que el gobierno –o la nación- hizo de las acciones, éste se erigió como único socio, es que carecían de órganos de representación máxime que el propio gobierno designó directores generales de cada uno de los bancos o grupos bancarios, aunque esto lo hubiera hecho sin delimitarles sus funciones.

La banca nacionalizada seguía empleando sus mismas denominaciones sociales, actuando con los mismos empleados, realizando idénticas operaciones y utilizando aún los títulos de crédito, de confianza garantía y de pago estrictamente privados, que regían en el mercado mercantil y financiero, con la única confusa particularidad de desconocer si el Estado actuaba como persona de derecho privado o como el ente público que es, y si los tipos de ingresos que captaba la banca nacional eran considerados como ingresos del fisco, o se manejarían en forma autónoma del fondo del Erario.

El viernes 31 de diciembre de 1982 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la que se denominó Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y que constituiría la sexta ley bancaria en la visa del país.

El objetivo de la ley fue reglamentar el servicio bancario y crediticio, así como fijar las características de las instituciones que lo prestaban a raíz de la expropiación.

Esta ley no deroga la de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, sino por el contrario previene su aplicación parcial, al señalarlo así expresamente su artículo 3° en el que estatuye que el servicio de banca y crédito será prestado por instituciones constituidas como sociedades nacionales de crédito nominativo que se denominan certificados de aportación patrimonial.

Existe una irregularidad en la ley, consistente en que ella no creó las sociedades nacionales de crédito, sino según afirmó el artículo 7° ya se encontraban creadas por decreto del Ejecutivo, lo cual era incierto; señalando también que tales sociedades tendrían (a futuro), personalidad jurídica y patrimonio propios. En el mismo artículo 7° se dice: “las sociedades nacionales de crédito *son* instituciones de derecho público *creadas* por decreto del Ejecutivo Federal conforme a las bases de la presente ley y *tendrán* personalidad jurídica y patrimonio propios, o estaban creadas y carecían de estos atributos, lo que indica que a partir del 1° de septiembre de 1982 hasta que se les otorgó personalidad jurídica y patrimonio propios, -lo que ocurrió hasta el 29 de agosto de 1983- fueron irregulares, pues no eran titulares de derechos ni obligaciones y carecían de esa universalidad que les permitía hacer frente a sus compromisos económicos y servir de prenda general tácita a sus acreedores.

La verdad es que no estaban creadas por decreto del Ejecutivo las sociedades nacionales de crédito, ni tenían personalidad ni patrimonio, pues ello suponía la *existencia previa* del propio ente social. Las sociedades nacionales de crédito no habían nacido antes de la ley que comentamos ni tampoco fueron creadas por ésta.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, obra del régimen de Miguel de la Madrid, no siguió la misma idea del autor de la expropiación, sino que por el problema en que se encontró, optó inexactamente por considerar creadas las sociedades nacionales de crédito, siendo que el decreto del 1° de septiembre de 1982 ni ningún otro les había dado existencia jurídica.

No fue hasta el 29 de agosto de 1983 cuando a virtud de una cuestionable “transformación por decreto”, que se extinguieron las antiguas sociedades anónimas, para dar paso y eclosión a las actuales sociedades nacionales de crédito que operan el servicio bancario en el país.

Existe otra grave irregularidad en la ley que se comenta. Sabido es que el articulado general de todo ordenamiento legal es el que conforma el cuerpo dispositivo; es el que da el derecho objetivo y tanto sus disposiciones reglamentarias como las transitorias que se emitan, tienen como límite de su alcance, el que no se excedan de las disposiciones generales que constituyen propiamente el articulado objetivo, la norma atendible.

Por lo mismo un precepto transitorio o un reglamentario en su caso, no puede comprender situaciones no previstas en el cuerpo de la ley; ni tampoco pueden crear supuestos distintos a los que el articulado general contiene.

La norma reglamentaria sirve sólo para precisar un detalle y desarrollar, para su mejor aplicación y ejecución, el contenido de la norma ordinaria que reglamenta, pero nunca puede ir más allá de ella.

La función de la norma transitoria, aunque es obra también del Poder Legislativo, al igual que la norma ordinaria general que conforma el cuerpo dispositivo de una ley, se concreta a prever situaciones de tránsito para la norma ordinaria, ya sea regulando hechos acaecidos con anterioridad a que entre en vigor el ordenamiento y adecuarlos entre sí, o para definir el estado en que quedan ciertas situaciones jurídicas con la entrada en vigor de la nueva ley; o también, para regular circunstancias hasta en tanto entre en vigor la ley.

En esa consideración un artículo transitorio no puede tampoco exceder del alcance de la ley cuyas situaciones eventuales regula. Un precepto transitorio es por naturaleza temporal y está destinado a fenecer una vez que acaezca la situación a la que pretende adecuar la ley; empero el principio que rige la transitoriedad de ese tipo de preceptos, consiste en que debe referirse a situaciones existentes previamente en la ley; no puede comprender ninguna extraña, ni excederse de los límites de aquella.

En el caso de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, ningún precepto en su articulado general habla o comprende la posibilidad jurídica de *transformación* de sociedades mercantiles en sociedades nacionales de crédito, sino como hemos visto líneas arriba, da por establecida la creación de éstas últimas; la transformación de las antiguas sociedades anónimas que prestaban el servicio mercantil de banca y crédito no fue tema del cuerpo dispositivo general de la Ley que se analiza; sin embargo, en el artículo segundo transitorio de la propia ley, sin que esta lo haya comprendido como situación jurídica preexistente susceptible de ser regulada, *se contiene toda una disposición a efecto de que las sociedades mercantiles se transformen* en un plazo no mayor de 180 días, en sociedades nacionales de crédito.

Por la importancia del precepto transitorio, se transcribe a continuación:

“Artículo Segundo.- El Gobierno Federal, en su carácter de titular de las acciones representativas del capital social de las instituciones de crédito motivo de los decretos expedidos por el Ejecutivo Federal publicados en el Diario Oficial de la Federación el 1º y 6 de septiembre de 1982, que establecieron la nacionalización de la banca privada y la operación de esas instituciones como nacionales de crédito, tomará las medidas conducentes a efecto de que esas sociedades se transformen en sociedades nacionales de

crédito de las previstas en esta ley, en un plazo no mayor de 180 días a partir de su entrada en vigor.

Así mismo el propio Gobierno Federal realizará en ejercicio de sus derechos corporativos, los actos requeridos para que Banco Mexicano Somex, S.A., Banco Internacional, S.A., Banca Promex, S.A. y Banco Provincial Sinaloa, S.A. se transformen en sociedades nacionales de crédito, dentro del mismo plazo señalado en el párrafo anterior.

La transformación de las sociedades antes mencionadas se realizará con arreglo a las bases siguientes:

- I. Al transformarse las sociedades mantendrán, en su caso, las mismas denominaciones, domicilio y capital social, conservando en su patrimonio la titularidad de sus demás bienes, derechos y obligaciones.
- II. Los derechos y obligaciones de los trabajadores de las sociedades que se transformen no sufrirán, por ese hecho, modificación alguna;
- III. Los Decretos que conforme al presente artículo expida el Ejecutivo Federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, señalándose específicamente la fecha en que surtirá efectos la transformación de la sociedad de que se trate. Dentro de los 10 días naturales de dicha publicación, los acreedores podrán oponerse judicialmente para el solo efecto de obtener el pago de sus créditos, sin que esta oposición suspenda la transformación; y
- IV. Las transformaciones previstas en el presente artículo, podrán integrar en una sola sociedad nacional de crédito, varias de las instituciones a que el mismo se refiere.

En tanto se llevan a cabo las transformaciones previstas en este precepto, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proveerá lo necesario a efecto de que las instituciones a que se refiere el presente artículo continúen prestando de manera adecuada y eficiente el servicio público de banca y crédito”

Trataremos de examinar algunos aspectos del precepto transcrito, con la salvedad de que otros de ellos, como es la transformación y la fusión se tratarán en capítulo por separado.

Si recordamos, la expropiación bancaria se realizó a favor de la *nación mexicana*, según lo que asienta el decreto del 1º de septiembre de 1982, y en el artículo segundo transitorio que transcribimos, se afirma que el *gobierno federal* es el titular de las acciones representativas de la capital social de las instituciones afectadas, confundiendo con ello los conceptos de *nación* y *gobierno* pero además comprendiendo entre la materia de la expropiación, bienes excluidos de la misma, como fueron los títulos de las acciones que pertenecían individualmente a los

accionistas, cuya personalidad jurídica y patrimonios eran distintos de los que las instituciones expropiadas.

La confusión entre identificación y gobierno tienen más alcances de los que se advierten primera facie.

En principio, entendemos que al referirnos a la nación, inmediatamente pensamos en un conglomerado humano, en una masa coherente; empero, la nación no es sinónimo de pueblo, ni de Estado; mucho menos de gobierno.

Max Weber, dice que cuando la sociología habla del Estado, de la nación de la familia, de un cuerpo militar o de cualquiera otra semejante, “se refiere *únicamente al desarrollo de una forma determinada de la acción social de unos cuantos individuos*, bien sea real o construida como posible” (77). Y continúa señalando, “La *nación* es un concepto que, no puede nunca ser definido de acuerdo con las cualidades empíricas que le son atribuidas. Quienes lo utilizan, le dan por lo pronto, el siguiente significado indudable: la posesión por ciertos grupos humanos, de un sentimiento específico de solidaridad frente a otros. Se trata pues, de un concepto que pertenece a la esfera estimativa. La nación no es idéntica al “pueblo de un estado”, es decir, al hecho de la pertenencia a una comunidad política. La nación no es tampoco idéntica a la comunidad lingüística, pues ésta no es siempre, en modo alguno suficiente”. (78)

El propio economista alemán, afirma que la nación tampoco se basa en una real comunidad sanguínea “pero si con todo –dice-, la idea de la nación comprende el concepto de la comunidad de origen y de una semejanza de carácter, de contenido indeterminado, lo comparte con el sentimiento de homogeneidad étnica, derivado de diversas fuentes, tal sentimiento es insuficiente para formar una nación” (79).

Como podemos apreciar, la estructura del concepto de nación no resulta en modo alguno tarea sencilla y fácilmente se presta a confundir el término y el concepto con otros, que si bien pertenecen también al ámbito de la teoría general del Estado, son totalmente distintos.

“Delimitar una nación es tarea difícil ciertamente; - dice O.G. Fishbach- las realidades históricas son el medio de comprobación más importante. La idea de afinidad de razas existía mucho antes que el concepto de nación surgiera. Este último se manifestó a principios del siglo XIX. En cambio, la palabra *nación* en el sentido de pertenencia a un país aparece ya con frecuencia en la edad media (la “nación alemana” en las Universidades de Padua, Bolonia, etc.). De la relación existente entre Estado y Nación, puede decirse lo siguiente: El Estado es la forma expresiva de la situación en que se halla la evolución nacional en un determinado período” (80).

Como la mayoría de los autores, Fishbach determina el concepto de nación por los elementos concurrentes, en forma permanente o eventual a una comunidad y dice, “Se puede denominar nación al pueblo en sentido natural, en oposición al jurídico; nación es el núcleo constituido por un pueblo, unido por la estirpe, el idioma, la cultura, la religión y, especialmente la comunidad del pasado histórico. Recientemente se ha caracterizado la nación como una comunidad emanada de la comunidad de destinos históricos (descendencia e historia), no en el sentido de que los distintos individuos de una nación en que cada uno ha nacido, representa una fuerza esencial dentro de las que contribuyen a la formación del carácter humano” (81).

Para Groppali, el concepto de nación se asemeja al del pueblo, pero es preciso distinguirlo de éste. “Aquel significa una unidad de carácter cultural, religioso, étnico, lingüístico, formada por una pluralidad de individuos unidos entre sí por los lazos de sangre, de idioma, de cultura, etc., y por la conciencia de pertenecer a la misma comunidad. El concepto de Nación y el del Estado no se identifican: pueden existir Estados que comprenden varias naciones, como una misma nación puede estar dividida en varios Estados” (82).

No sabemos si los autores del decreto expropiatorio tuvieron en consideración éstas y otras opiniones, para conocer *exactamente* a favor de *quién* expropiaron la banca privada y *qué* era lo que constituía el concepto de la nación mexicana, como supuesta beneficiaria de la afectación.

Si lo conocían es lamentable que no se haya advertido por los autores de la ley reglamentaria, pues éstos, en el artículo segundo transitorio que hemos transcrito líneas arriba, no dotan a la nación mexicana de la titularidad de las acciones que representaban el capital social de las instituciones, ni tampoco al Estado mexicano, sino que una entidad diversa de ambas, como es el gobierno federal.

“Puesto que tanto significa la función más elevada del poder ejecutivo, por encarar la dirección suprema de los asuntos públicos y determinar la orientación general de la política de un país, como también el conjunto de órganos encargados de esa función” (83).

“Se dice también que gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero que no es el Estado, y que reconoce dos sentidos. Uno *funcional*, en que el gobierno son las funciones diferenciales y específicas del Estado, vale decir, es el Estado en la realización específica de su actividad funcional. Y otro es su sentido *estructural*, en que el gobierno es la estructura constitucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas” (84).

Alessandro Groppali, en la obra que citamos señala que con el nacimiento del Estado, surgen los elementos esenciales de su organización y recuerda a Jellinek, autor de la distinción entre órganos directos e inmediatos y órganos mediatos o dependientes; el gobierno, se asegura, se encuentra entre los primeros (85).

Este tratadista considera que mientras Montesquieu hablaba de “poderes”, la tendencia actual de la doctrina es usar aquel término para referirse a un conjunto de órganos particulares destinados al ejercicio de competencias especiales y así, el gobierno es un poder u órgano fundamental del Estado; sin embargo, el gobierno en tal sentido, no sería elemento del Estado, pues no puede ser al propio tiempo, elemento y órgano del mismo.

Por su parte, Weber nos dice al respecto “todo derecho se reduce a un fin de la administración: el gobierno. En el sentido más amplio, el círculo de derecho, la aplicación del mismo y lo que queda de la actividad de los institutos públicos después de separar aquellas dos esferas: es lo que llamaremos *gobierno*” (86).

Al tratar de identificar el Estado con uno de sus elementos, en todo caso, -aunque no aceptemos la concepción de que el gobierno sea elemento esencial del Estado sino de su organización-, como afirma Jellinek se incurre “en una representación ingenua que identifica al Estado con el gobierno” (87).

El poder del Estado tiene delimitadas sus funciones. La legislativa y la judicial no comparten en stricto sensu la idea de gobierno; más bien la tarea ejecutiva es la que nos hace comprender que en ella se subsumen sin confundirse, gobierno y administración.

Pero al igual que el gobierno es función, también es órgano inmediato según afirma Jellinek, pues dada la asociación organizada del Estado, su propia naturaleza impone una representación. “En todo Estado existen necesariamente órganos inmediatos, cuya existencia es lo que determina la forma de las asociaciones y cuya desaparición, o desorganiza completamente al Estado, o lo transforma fundamentalmente” (88).

La inmediatez del órgano, no excluye la posibilidad de que se le considere también órgano secundario, pues según la teoría de Jellinek, tanto el Parlamento como el Gobierno, órganos inmediatos, representan ambos en su ámbito y competencia a un órgano primario, que sería en este caso el individuo o el pueblo.

Para afinar aún más la idea de gobierno, el propio Jellinek afirma que en el Estado se puede encontrar oposición en el ejercicio de todas sus funciones, a saber: la oposición entre la actividad libre y la actividad regulada.

“La primera –nos dice- se determina por un interés común pero no mediante la regla especial jurídica. La segunda propone la satisfacción de un deber de derecho. La actividad libre es por su importancia la primera, primera también lógicamente y constituye el fundamento de todas las demás actividades. Por ella afirma el Estado su propia existencia, pues la fundación de éste no significa jamás la ejecución de principios de derecho. Por ella obtiene el Estado dirección y objetivo en su movimiento histórico; toda transformación y progreso en su vida, parte de ella; un Estado cuya actividad fuera totalmente reglada, es una concepción irrealizable. Esta actividad libre se encuentra en todas las funciones materiales del Estado”, y más adelante concluye “no menos es su importancia en la administración, donde este elemento recibe el nombre de gobierno” (89).

En tal contexto, la nación no es el Estado ni se confunde o identifica con él; mucho menos el gobierno es la nación o el Estado mismo.

Tanto el decreto del 1º de septiembre de 1982, como la ley reglamentaria que se estudia, utilizaron términos que se refieren a concepciones totalmente distintas. No hay congruencia en expropiar por una parte a favor de una nación y por otra, en otorgar la titularidad de bienes supuestamente expropiados, a favor no de la nación, ni siquiera a favor de la asociación política organizada, sino que por disposición del artículo segundo transitorio de la ley que comento *la titularidad de las acciones bancarias se la otorgó el Congreso de la Unión, a un conjunto de órganos y a una función del Estado*, no a éste, ni mucho menos a la nación mexicana que era la supuesta beneficiaria de la afectación, sino al gobierno federal.

Es un desacierto atribuir al gobierno federal la propiedad de los títulos de las acciones que representaban el capital social de los bancos privados expropiados, ya que la afectación no fue en su favor; en segundo lugar el gobierno no es la nación; en tercer lugar, el gobierno es un elemento de la organización del Estado y éste tampoco es la nación, según hemos visto; en cuarto término, el gobierno es a la vez una función, una tarea y un fin, y éstos conceptos no pueden ser titulares de un patrimonio; por último, conforme los artículos 1º fracción II, 3º



fracción VI, 77 a 82 de la Ley General de Bienes Nacionales vigente, en el supuesto de que los títulos de las acciones hubiesen sido expropiados, los mismos pasaron a formar parte del patrimonio nacional como bienes del dominio privado de la Federación, pero nunca del gobierno federal.

Ahora bien, el precepto transitorio que se comenta dispuso que el gobierno tomaría las medidas conducentes a efecto de que las sociedades anónimas, bajo cuya forma jurídica operaban las instituciones afectadas, se transformaran en sociedades nacionales de crédito, fijando además para ello un plazo de 180 días contados a partir del 1º de enero de 1983.

Todo mundo se preguntó en principio cuáles serían esas medidas conducentes y en qué consistirían. Si como aún existían jurídicamente las sociedades mercantiles (dado que no habían sido disueltas ni liquidadas), se convocaría a celebrar asambleas extraordinarias y que tales órganos acordaran su transformación; o si esa transformación sería decretada por voluntad del ejecutivo, mediante un acto unilateral que se enfrentara y pugnara con la aplicación de la Ley General de Sociedades Mercantiles y de la Ley General de Instituciones de Crédito.

El pueblo de México supo ocho meses después, en qué consistían esas medidas conducentes para transformar las sociedades mercantiles en sociedades nacionales de crédito: El día 29 de agosto de 1983 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los decretos unilaterales del ejecutivo, que produjeron *in promptu* una extraña metamorfosis jurídica en la naturaleza de las instituciones. Sin haberlas disuelto previamente, ni liquidado, ni reembolsado las aportaciones de los socios, ni entregado dividendo alguno e intereses en los casos en que existían bonos de fundador, pero aún sin haber indemnizado realmente a los afectados, el Ejecutivo Federal *sustituyó* las personas jurídicas de derecho privado por entidades de derecho público.

Respecto del término de 180 días que otorgó la ley para la conversión a sociedades nacionales de crédito, también se produjeron varias interpretaciones, pues ese plazo considerado en meses fenecía en junio, fecha para la cual no habían sido publicadas las condiciones y términos de la indemnización a los afectados, por lo que resultaba precipitado desaparecer por cualquier vía las sociedades anónimas sin que antes se diera a conocer la forma de pago a quienes resultaron afectados con la expropiación.

Entonces se interpretó que ese lapso de 180 días se refería desde luego a días hábiles, lo que permitió a la Administración Pública un respiro para introducir así el 4 de julio de 1983, un acuerdo mediante el cual fijó las reglas para la indemnización bancaria.

El propio artículo segundo transitorio de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito al referirse a la banca mixta, formada por el Banco Mexicano Somex, S.A., Banco Internacional, S.A. y Banco Provincial de Sinaloa, S.A., dispuso que el gobierno federal, en uso de sus *derechos corporativos* realizaría los actos requeridos para lograr la transformación de aquellos dentro del mismo plazo de 180 días.

Esos “actos requeridos”, no fueron otros que la deliberación y voto de los accionistas, dentro de una asamblea general extraordinaria que celebró cada una de las instituciones que integraba la banca mixta. El ejercicio de los derechos corporativos no podía ser otro que la deliberación y voto en una asamblea; de tal manera que las instituciones de la banca mixta *no se*

*transformaron* en sociedades nacionales de crédito por decreto presidencial, sino por *adopción de un acuerdo* tomado por sus accionistas en las asambleas que celebraron para tal efecto.

En este punto salta a la vista otro problema jurídico, consistente en si los socios de cualquier sociedad mercantil a través de sus respectivas asambleas extraordinarias, pueden variar la naturaleza privada de sociedad para convertirla en una entidad de derecho público; o si el caso de transformación de sociedades mercantiles solo se permite para el cambio de una forma a otra, pero siempre y cuando esa metamorfosis se refiera a otro tipo de sociedad de los que menciona el artículo 1º de la Ley General de Sociedades Mercantiles; es decir, de una anónima a una de responsabilidad limitada, o a una de nombre colectivo, etc.

En este aspecto, diversos tratadistas opinan que los accionistas de una sociedad mercantil sólo pueden tomar el acuerdo de transformar la sociedad de la que forma parte, en otra sociedad mercantil de las que enumera y regula la propia ley de la materia, pero nunca pueden adoptar una forma distinta de la mercantil (90); menos aún puede aceptarse, que de personas morales de derecho privado se *conviertan por voluntad de sus miembros*, en personas morales de derecho público; esto sería una metamorfosis jurídicamente imposible, pues significaría que la creación de organismos y entidades públicas no fuesen producto de un acto de gobierno, sea este legislativo o administrativo, sino que pertenecieran a la esfera propia de la *voluntad privada* de los particulares.

El propio artículo segundo transitorio de la ley que se analiza, expuso las reglas que deberían observarse en la transformación de las instituciones y las dejó con los mismos atributos de su antigua personalidad jurídica como entidades privadas; así, estipuló que se conservarían sus mismas denominaciones, domicilio y capital social, conservando en su patrimonio la titularidad de sus demás bienes, derechos y obligaciones, lo que se antojaba contradictorio, pues a virtud de la afectación, se expolió el patrimonio que detentaban, y entonces esa disposición de *retorno de la titularidad de un patrimonio, o de asignación sustituta de esa titularidad* a favor de las sociedades nacionales de crédito sin respetar la Ley General de Bienes Nacionales, se tradujo en una nueva incoherencia dentro de las fases del proceso expropiatorio.

Por otro lado, la propia ley reglamentaria creó un recurso de oposición judicial para que los acreedores de las sociedades que se transformaran, obtuvieran el pago de sus créditos, si ejercitaban esa oposición dentro de un plazo de diez días naturales siguientes a la publicación de los respectivos decretos de transformación.

Diversos accionistas del Banco del Centro, S.A., de San Luis Potosí en lo particular, interpusieron esa oposición, ostentándose titulares de un derecho de crédito a cargo del pasivo de esa sociedad. Respecto de la misma hablaremos en el capítulo relativo de transformación y fusión (91).

Contra la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, se promovieron dos juicios de amparo. Uno de ellos interpuesto por veintidós instituciones bancarias y que fue resuelto por el Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, Lic. Rogelio Camarena Cortés el día 1º de marzo de 1984 declarando que las instituciones como tales, carecían de interés jurídico para oponerse a la ley, puesto que la expropiación había colocado al gobierno federal como el único legitimado para intervenir en la transformación de esas sociedades, al ser propietario titular de las mismas. El juicio registrado bajo el expediente

37/84 fue sobreseído y las instituciones interpusieron el recurso de revisión, que aún para julio de 1984 no había sido resuelto por la Corte.

Distinta fue la impugnación en San Luis Potosí. El Banco del Centro, institución local que se había creado como Banco Ixtlero allá por 1939, adquirió poco a poco importancia y a la fecha de la expropiación ocupaba un lugar destacado en el mercado económico regional, por la expansión de sus servicios como institución de banca múltiple y la apertura de más de cincuenta sucursales foráneas.

Los accionistas del Banco del Centro, S.A., no habían controvertido el decreto expropiatorio en lo individual ni tampoco a través de la institución; la razón fue que desde un principio se consideró que los títulos representativos de las acciones, sus derechos y privilegios incorporados a los mismos, no habían sido expropiados según hemos establecido en capítulos precedentes; pero aún más, entre los bienes que el decreto expropiatorio *excluyó expresamente de la afectación*, se encontraban los fideicomisos administrados por los bancos y en el caso del Banco del Centro, S.A., la mayoría de sus acciones se encontraba afecta a un fideicomiso administrado por Banamex.

El fideicomiso en cuestión tenía por objeto regular la circulación de las acciones entre los propios tenedores y establecer un sistema de circulación restringida para el caso de que alguno de los accionistas deseara enajenar sus acciones, los demás tuviesen preferencia, pactándose anticipadamente un precio más una prima porcentual si se efectuaba la enajenación en ciertos plazos, así como la mecánica para determinar el valor en libros de los propios títulos.

Sin embargo, con la publicación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, se celebraron en San Luis Potosí diversas reuniones privadas para informar a los accionistas sobre la naturaleza y alcance de la Ley, habiéndose tomado la decisión de ampararse en lo individual el accionista que quisiera.

El punto toral de la demanda de amparo, se hizo consistir precisamente en el tema que se analiza en éste capítulo; es decir, que por no haber sido expropiadas las acciones en el decreto del 1º de septiembre, no podía legítimamente arrogarse el gobierno federal su titularidad.

La demanda de garantías fue firmada por las siguientes personas: Antonio Díaz Infante Ortuño, quien fungió además como representante común y cabeza de grupo; Manuel Abella Sales; Felix R. Andrés Aguirre; Guillermo Andrés Aguirre; Gonzalo Benavente Cerrillo. Quien tuvo una destacada participación en las pláticas de negociación posterior y en que se ocurriera al amparo; Benjamín Briones Muñoz; Compañía Inmobiliaria de Inversiones Rentables; Agencia Central Potosina, S.A.; Automotriz Robles, S.A., sociedades éstas representadas por Fructuoso Robles Rivera; Luis Costanzo Palafox; Francisco de la Rosa Maldonado; Carlos del Valle Soberón; Fomento Potosino, S.A., representada por Carlos Artolózaga Noriega; Roberto García Maldonado; Luz García de Meade; Antonio Fonte Bárcena; José Cerrillo Chowell; Roberto Gómez Montelongo; José Martín Alba Martín; Lisandro Bravo Delgadillo; Jorge Mebius Isbrandth; Augusto Díaz Infante Ortuño; Francisco Javier Lozano Tovar; Manuel Ortiz Alemán; José Ortiz Alemán; Mario Lozano González; Ramón Martínez Olavarrieta; José Lorca Avalos; Miguel García Maldonado; Rosa Martha López Vda. De Grande; Inmuebles y Muebles del Norte S.A., representada por Rafael Villalobos Márquez; Luis López Viadero; Salvador Orozco Castañón; Pedro Rangel Díaz de León; Ricardo Torres Arpi; Javier Torre López; Rodolfo

Torrescano López; Adelina Suarez Rocas Vda de Meade; Lucía Alonso de Meade; Teodora Martínez Tejada; Emigdio Martínez Tejada y Yolanda Martínez Tejada, representados por Emigdio Martínez Espinoza; Irene Garfias de Meade; Guadalupe Alonso Vda. De Meade; Guillermo Enrique Meade Díez Gutiérrez; Agustín Castillo Arvide; Jesús Díaz Infante Ortuño; Ángel Rivero Cabrera; Ramón Zamanillo Lavín ; Eduardo Ordóñez Bremauntz; Carlos Saíz de la Cuadra; Alejandro Meade Díez Gutiérrez, representado por Alejandro Meade García; Felipe González González, representado por el autor María del Rosario Pedroza de Díaz de León; Felipe Palau B., y Ángel Ocejo Medina.

Como accionistas de la misma institución en la ciudad de Aguascalientes, también ocurrieron a solicitar el amparo de la Justicia Federal, Miguel Torres Valenciano, María Padilla de Gutiérrez, Antonio Castillo Montoya, Ing. Carlos Salas Luján, Guillermo Valdés Nájera, Rosendo Castañeda Zarzosa, Héctor Valdés Nájera, Salvador Alcalá Alba y María del Carmen Martín del Campo.

La formulación del amparo se encomendó al despacho Barrera, Ordoñez, Nieto S.C. quienes hicieron valer entre otras violaciones, que los Secretarios de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, refrendarios del decreto que contenía la Ley Reglamentaria, nunca fueron ratificados en sus puestos por el Senado de la República, como lo manda el artículo 76 fracción II de la constitución General y que sus nombramientos no fueron publicados en el Diario Oficial para que su actuación como tales pudiera surtir efectos contra terceros; que el decreto no fue refrendado por el Secretario de la Contraloría General de la Federación, ni por el de Programación y Presupuesto, siendo que se trataba la ley de un asunto cuyo interés directo les competía y por lo mismo, era obligado en su refrendo el artículo 92 Constitucional.

En la demanda de amparo se trajo a colación la reforma al artículo 28 Constitucional de la que ya nos hemos ocupado y se insistió en que el servicio mercantil de la banca y crédito no era ningún servicio público, habiéndose impugnado concretamente el artículo segundo transitorio de la ley que por su espíritu y términos, al dar reglas para la transformación de las instituciones de crédito impedía el reembolso a los antiguos accionistas, pues establecía que permaneciera intacto el capital social.

Se controvertió la posibilidad reglamentaria que la ley otorgaba al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues con la reforma al artículo 73 fracción X de la Constitución era facultad privativa e indelegable del Congreso de la Unión, legislar en todo lo relativo a la materia de banca y crédito.

Como se ha dicho, la base real de la demanda fue que las acciones nunca habían sido expropiadas, porque la regalía de la afectación fue expropiar los *bienes propiedad de las instituciones* y si los socios tienen una personalidad jurídica distinta a la de la sociedad, conforme lo señala el artículo 2º de la Ley General de Sociedades Mercantiles, es claro que si uno de los atributos de la personalidad jurídica es el patrimonio, tratándose de distintas personalidades, necesariamente corresponden a ellas diferentes patrimonios, inconfundibles entre ellos, máxime de las acciones representativas del capital social de una sociedad mercantil no forma parte de un activo sino de un pasivo. Además, el artículo 134 de la Ley General de Sociedades Mercantiles prohíbe a la sociedad adquirir sus acciones y el 46 Bis 10 de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, prohibía a los bancos operar sobre

aquellas, lo que consolidaba más que las acciones representativas del capital social no eran propiedad de los bancos.

La reclamación de garantías se interpuso ante el Juzgado Primero de Distrito de San Luis Potosí y fue remitida por incompetencia a la Ciudad de México. Casualmente, el Juez a quien correspondió conocer de ella y tramitarla, fue el propio Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa, Rogelio Camarena Cortés, quien ya había resuelto un juicio de amparo similar a veintiún instituciones bancarias y del que hemos dado cuenta en este mismo capítulo.

Ello influyó para que los abogados de los accionistas plantearan el impedimento de ley, al considerar que previamente a la emisión del fallo ya había externado su criterio en el diverso juicio 37/83, que correspondió al sobreseído a las instituciones.

Al juicio de amparo de los accionistas del Banco del Centro, S.A., le correspondió el número 186/83-VI y nunca fue fallado por juez alguno. Al impedimento que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se le asignó el número 2/83 y también quedó sin emitirse resolución alguna.

Hasta aquí hemos podido advertir superficialmente, la actitud que asumió el Poder Judicial de la Federación en el proceso de expropiación bancaria, cuya pretendida libertad de juicio y autonomía de criterio, estimamos debió obligarlo a adoptar una posición distinta y actuar como real contrapeso en relación con los otros Poderes de la Unión, especialmente con el Ejecutivo. Esa prenda moral se reclamaba, no para que la banca se reprivatizara en todo caso, sino para que el Poder Judicial readquiriera su lugar en el ejercicio indiscutible de la soberanía.

El Poder Judicial requería de una oportunidad nacional para demostrar que la misión de ejercitar la justicia, considerada desde la Grecia clásica como la virtud perfecta, podía desempeñarla con la mayor capacidad e independencia libre de deberes de sumisión, como decía Rabasa cuando abogó por la inamovilidad judicial. Para Rabasa, la única garantía de la independencia de un magistrado era su designación vitalicia; ahora lo son, pueden retirarse a determinada edad y habiendo cumplido ciertos años de servicio; “dudo de que nadie estuviera dispuesto a gastar siquiera cinco minutos de su vida arguyendo que nuestra Corte es independiente y buena” (92).

En el caso de la expropiación bancaria, la posición judicial se vio muy comprometida; tal vez no tanto por la absorción del Poder Ejecutivo que fue obvia, sino por la marejada de opiniones políticas, económicas, populares; por las tesis que se manejaron tocante a un nuevo esquema social; por las presiones disímolas de una opinión pública que estaba convencida de la bondad de la medida: y como refiere el propio Cosío Villegas en la obra que citamos, así el contexto, “un magistrado no puede expresar ni seguir la voluntad mayoritaria sin prostituir la justicia” (93). De cuenta que el ejercicio de la virtud perfecta dejó mucho que desear.

Se debe subrayar que la dimensión histórica que importaba para el Poder Judicial, consistía en que se *discutió la juridicidad de un acto y de un proceso, no su posibilidad o política o económica de que subsistiera.*

El fundador del Colegio de México, en la obra que consultamos para el presente capítulo, dice al hablar de los magistrados libres o cautivos, “Nosotros después de tantos años de amargas experiencias, duro el colmillo, estragada la fe y corroído por el escepticismo todo ser,

parecemos incapaces ya de confiar al hombre y a la ley la solución del problema de la tiranía y el del servilismo del gobernante y del hombre en general. Pareciera que cada vez nos inclinamos más a confiarla al milagro, al toque de una varita de virtud y que lo único que nos falta es saber dónde está la varita y cuántos golpes hay que dar con ella, para que por ensalmo desaparezca lo malo y en su lugar reine lo bueno, sólo lo bueno” (94).

## CAPÍTULO X

### LA INDEMNIZACIÓN

#### SUMARIO

*La indemnización como elemento esencial de toda expropiación.*  
*Naturaleza económica de la expropiación.*  
*Valor de reposición o equilibrio de valores.*  
*La tasación de los bienes. El momento económico y la fluctuación monetaria.*  
*El medio Pago*

En toda expropiación pública, los dos problemas centrales son el criterio de la utilidad pública y lo relativo a la determinación del justo precio que el afectado debe recibir a título indemnizatorio. La indemnización, es al igual que la utilidad pública, un elemento *esencial* en toda expropiación forzosa.

A medida de que el poder del príncipe se veía obligado a respetar derechos adquiridos, indemnizando todo perjuicio que causare con sus extralimitaciones, se controlaban sus abusos. La indemnización asumió así el carácter de una institución protectora de derecho público, que no tenía su fundamento de distinguir si el Estado había obrado legal o ilegalmente, bastaba sólo con que expropiara forzosamente, para que naciera el deber de indemnizar al afectado.

Pero no fué suficiente desde un principio, aceptar sólo el deber de indemnizar y el derecho a ser indemnizado; el problema realmente consistía en que esa indemnización fuera *realmente justa* y como toda expropiación forzosa, no tiene contenido exclusivamente económico, sino psicológico y social, los valores a indemnizar comúnmente se deforman y el precio normal de cosas comunes y sencillas se apartan de la realidad de un mercado, pues nadie que se ve violentamente privado de un bien, puede aceptar con agrado una medida de tal índole.

Por otra parte, el Estado utiliza normalmente criterios subjetivos para determinar el precio de la expropiación pública; este precio, según el momento histórico y económico en el que se adopta la medida, es resultado de diversos sistemas, algunos arbitrarios o caprichosos, aunque es verdad de que se trata en algunos casos, de lograr el concepto de una indemnización ideal.

Mucho se ha discutido, si para que una indemnización sea justa debe tener efectos *compensatorios* y de *resarcimiento*; es decir; que comprenda el valor objetivo del bien y los daños ocasionados al propietario con la expropiación; o bien, si la indemnización debe tener cualidades de *reposición o reintegración económica*, que le permita al afectado adquirir otro bien exactamente igual o similar al que pierde en virtud del desapoderamiento; o por último, si la fijación indemnizatoria debe regirse por la *simple relación* que se produce entre un *comprador* deseoso de comprar y un *vendedor* deseoso de vender.

Esta última posición debemos excluirla, porque para considerarla necesitaríamos admitir que el acto de soberanía que entraña toda expropiación, es un acto que goce de la general aceptación y agrado, no únicamente de la colectividad, sino especialmente del sujeto pasivo en contra de quien se ejecuta la medida, lo cual es a todas luces improbable; luego entonces, al ser además la expropiación pública una expropiación forzosa, no puede no hablarse de que el afectado sea un vendedor deseoso de vender aquello por lo que en aras del interés público será de cualquier forma desposeído y privado.

El *valor de reposición* de las indemnizaciones, representa un criterio muy difícil de determinar, pues por ejemplo, en la expropiación de inmuebles, normalmente su valor se

encuentra determinado por su localización geográfica y el valor de reposición tendría que abarcar la posibilidad de adquirir otro bien similar en la misma zona, lo que la mayoría de las veces resulta imposible pues el área de ubicación se expropia.

Es verdad entonces que hay casos en los que no puede sustituirse el bien expropiado por otro exactamente igual o similar, pero ello no excluye el que dentro de lo posible pueda adquirirse una cosa análoga. “Es pues una *reposición de valores y de posibilidades*, no de la misma cosa, por cuanto sería un absurdo” (95).

Realmente el concepto de valor de reposición o posibilidad de reintegración económica se antoja el más justo, pues estriba en una real y adecuada tasación del bien, que puede proporcionar con su pago la posibilidad al afectado de adquirir un bien si no igual, demasiado cercano a la similitud con el expropiado y que lo satisfaga.

No podemos desconocer que el valor de reposición se apoya necesariamente, en un concepto de *orientación del destino* de la indemnización, pues la premisa de la que parte, es que el afectado “pueda” comprar otro bien similar, lo que es imposible en casos como de la expropiación bancaria, pues los accionistas afectados no podían adquirir acciones bancarias similares de las que se les privó.

Entonces, el instituto del valor de reposición no puede utilizarse en determinados supuestos por más justo que sea o que parezca. El propio Canasi, define el concepto de valor de reposición en toda la expropiación pública y dice, “Para que la indemnización sea justa, no es necesario que se coloque al expropiado en condiciones de sustituir al bien que se le priva, por otro exactamente igual. La indemnización no tiene por objeto reintegrar al dueño del bien a una situación idéntica a la que la expropiación altera o destruye. Debe en el fondo y en su resultante existir un equilibrio económico de tal posibilidad de que si se presentara al expropiado una operación que le permitiera adquirir un bien igual al expropiado, *Lo pueda lograr económicamente, no como reposición propiamente sino como equivalencia de valores*” (96). Es decir, la indemnización debe ser comprensiva en valor de reposición en sustancia; trátese pues del pago de un valor real de la cosa.

En la literatura bíblica encontramos un pasaje que denota una venta forzada y el pago del valor objetivo del bien, no como un simple valor de reposición, sino como una equivalencia de valores derivada de una justa tasación. El pasaje se refiere a la vista que el rey David hizo al jebuseo Ornan para adquirir por mandato divino, su propiedad y edificar ahí un altar para el culto de Dios “Díjole David: Dame el sitio de tu era, recibiendo su valor en dinero contante, para edificar en ella un altar al señor en fin de que cese el azote del pueblo. Respondió Ornan a David tómela y haga de ella el rey mi señor lo que bien le pareciere. Y aún doy los bueyes para el holocausto y los trillos para hacer el fuego, y el trigo para sacrificio. Todo lo daré con gusto. Replicóle el Rey David: no ha de ser así sino que te pagaré en dinero todo su valor; porque yo no quiero tomar para Dios lo que te pertenece, y así ofrecer Holocaustos sin que me cueste nada” (97).

La indemnización, además de ser una institución de protección jurídica en la esfera del derecho público, es una garantía del particular gobernado y el requisito sine qua non de toda expropiación, por ello con razón se ha dicho que una expropiación sin indemnización equivale a una confiscación.

Toda expropiación pública según hemos visto, tiene o debe tener como propósito la satisfacción de necesidades colectivas; de ahí que presente un aspecto económico de transformación de valores. Ello nos revela una necesaria base, con existencia económica propia, que regirá las relaciones entre expropiante y expropiado.



De esta manera, como a virtud del acto de gobierno, el particular se ve forzado a vender y a prescindir de uno a varios bienes que integran su patrimonio, es lógico que esa venta forzada deba comprender no sólo el valor objetivo del bien, sino también los perjuicios directos que se ocasionan al particular afectado con la expropiación; pero esos perjuicios patrimoniales no deben confundirse con la privación de ganancias eventuales que hubieran podido obtenerse por el afectado, con o a través del bien expropiado.

El acto expropiatorio es *imprevisible* su causa en cada caso concreto, debe dar una pauta para considerar los daños y perjuicios que sufre el propietario, al ver *sin el concurso de su voluntad y en un momento económico que no elige, disminuido su patrimonio. Precisamente lo inusual y sorpresivo del acto expropiatorio* es el elemento que informa al concepto en la indemnización. La venta no es un acto voluntario ni espontáneo del propietario, caso en el cual exigiría a su comprador, el pago de un precio, o “valor seco” como lo denomina Fernando Legón (98), sino además una suma adicional que representaría la ganancia que se persigue en toda transacción comercial.

La venta en la expropiación es un acto forzado por la acción gubernamental sin el consenso del propietario, por lo que la suma que recibe debe comprender el perjuicio que sufre ante lo inusitado y forzoso del acto de venta y de la que no puede sustraerse.

Si bien es cierto, la determinación valorativa de los daños y perjuicios sufridos por la indemnización, representa un complicado problema por la variedad de criterios que pueden adoptarse, ello no impide que para que una indemnización sea integral y justa debe siempre considerarse en ella el perjuicio y el daño directo que sufra el expropiado. De esta forma llegamos a lo que se conoce como la “unidad en la indemnización” que obliga a *considerar el valor objetivo de la cosa, los perjuicios causados y el daño emergente*, entendido éste como el que ocasiona la *sorpesa* del acto expropiatorio y la *paralización económica* del afectado en todo lo que concierne al bien afecto a la expropiación, del cual no puede ya disponer en forma inmediata o mediata el particular propietario.

Sólo considerando todos estos aspectos puede hablarse de una indemnización real y de un justiprecio, que si cubre solo el valor objetivo del bien expropiado, estaremos ante la presencia ni siquiera de un acto comercial que siempre entraña una ganancia, sino ante una posición de pérdida económica al recibir el propietario solamente el “valor seco” del bien, prescindiendo de toda utilidad y sin la satisfacción de los perjuicios de orden económico que produce el acto de gobierno al obligarlo a segregar de su patrimonio ciertos bienes, con valores incorporados en esa masa patrimonial.

Es verdad que la expropiación no debe ser fuente de ganancia y beneficios para el expropiado, pero la indemnización debe siempre observarse el adecuado equilibrio de intereses en juego, el equilibrio de valores, que no significa otra cosa que igualar matemáticamente el efecto de una cosa con el de otra.

“Siguiendo este mismo orden de ideas, se ha sostenido que la indemnización debe comprender el justo valor y los perjuicios que sean una consecuencia inmediata y directa en el orden causal de la expropiación, para reparar íntegramente la pérdida sufrida en sus bienes por el propietario, pero de ningún modo pueden computarse ganancias hipotéticas, expectativas futuras no incorporadas con valor económico concreto al patrimonio del sujeto pasivo de la acción. Pero existen supuestos, especialmente en la expropiación de empresas, en que el “valor-llave” o el “valor empresa en marcha”, pueden considerarse como elementos indemnizatorios en la expropiación pública, por cuanto la “llave” es un rubro indemnizatorio más y aunque carece

de autonomía, es un instituto que existe en todos los negocios, y que como valor imponderable puede superar el balance. De allí que la “llave” pueda ser la utilidad” (99).

Como puede verse, este autor introduce un rubro más a indemnizar: la utilidad de las empresas; no las ganancias eventuales o hipotéticas, sino las realidades económico-financieras de existencia y contenido real de las que se priva a sus propietarios en toda expropiación.

En este aspecto la doctrina no es uniforme, pues mientras por una parte el pensamiento norteamericano sostiene que no hay forma de establecer el monto de estimación valorativo de una empresa sino sobre la base precisamente de las ganancias, por otro lado, Latinoamérica no es muy proclive a reconocer ganancias en una empresa susceptible de ser expropiada.

En nuestro caso la Constitución de 1917 dispone que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, lo que hace participar a éstos dos elementos, (utilidad pública e indemnización) del factor de existencia necesarios en toda expropiación, pero nada dice en cuanto a criterios valorativos, salvo para los inmuebles para cuyo justiprecio los limita al valor fiscal o catastral que tengan declarado ante las oficinas gubernamentales; es decir, el Estado pagará al expropiado según la Constitución, exactamente el mismo valor que declaró como base para pagar contribuciones; de tal manera que como frecuentemente sucede, los particulares declaran valores inferiores a los que en un mercado real tienen sus fincas, en el momento en el que éstas sean expropiadas, sólo se indemnizará hasta el monto o valor registrado en las oficinas fiscales. El Estado tiende así lograr una recuperación del efecto evasivo de las contribuciones inmobiliarias y suprimir las declaraciones de avalúos inciertos, que presentan sólo con el fin de evadir impuestos.

En el supuesto de que hubiere un exceso de valor o de demérito que haya tenido la propiedad particular, por las mejoras o deterioros ocurridos con prosperidad a la fecha de asignación del valor fiscal, deberá sujetarse a juicio pericial y a resolución judicial.

Para lo atinente a objetos cuyo valor no se encuentre fijado en las oficinas retísticas, la propia Constitución señala que deberá sujetarse al juicio de peritos y a la determinación judicial lo que nunca ocurre observando ambos procedimientos en forma conjunta.

En el juicio valorativo de un bien mueble es donde no se encuentra precisado con atinencia un criterio definido a seguir, lo que ocasiona que esa materia se determine en el acto expropiatorio, que es donde se proporcionan normalmente los elementos sobre los que se justipreciara el bien o bienes expropiados.

Cabe indicar también que en México no es usual emplear la base del valor catastral para inmuebles expropiados, más que todo por cuestiones de naturaleza política pues aunque en el fondo el Estado tendrá razón al cubrir exclusivamente el mismo valor que el contribuyente le declaró para fines impositivos y hacer con ello que recienta el particular su propia justicia, nadie ignora el hecho de la impopularidad que ello acarrearía, máxime si el propio acto de expropiación nunca se ve con agrado. Entonces, el Estado propone “arreglos” o “acuerdos” sobre el valor de los bienes y comúnmente reconoce un sobreprecio.

Fernando Legón en su obra Tratado Integral de la Expropiación Pública (100), proporciona lo que puede constituir sin lugar a dudas el antecedente más remoto del juicio pericial en la expropiación y dice: “ Sin necesidad de recorrer la historia de los diversos países relativa a la expropiación pública y a la necesidad de la justa indemnización, reviste particular cita un edicto en Francia del año de 1638, que da concesión del canal de Briare a dos particulares sobre la base de una indemnización establecida por peritos. Merece citarse este

edicto por cuanto se determina otro elemento moderno de la expropiación: el procedimiento pericial del justiprecio. Y lo mismo ocurrirá con Luis XIV por un edicto de 1666, con respecto a la construcción del canal de Languedoc, que establecía también el procedimiento de los peritos para fijar la indemnización y que eran nombrados por los comisarios reales. Cítese también las construcciones de los canales de Orleans de Loing, de Givors, especificando este último; que para realizar su prolongación por las lettres patentes del 30 de Septiembre de 1770, se fija de manera inequívoca de la previa indemnización. Y así, al comenzar posteriormente las grandes obras públicas en Francia, la indemnización fue reglamentada por peritos o por los propios intendentes o alcaldes”.

Algo que normalmente no es indemnizable y que en los últimos tiempos constituye un fenómeno que comprende a la mayoría de los países en el mundo, es la *fluctuación de la moneda*; es decir, para emplear otros términos, al indemnizar por causa de una expropiación pública no se toma en cuenta la fluctuación y el deslizamiento monetario ni la pérdida del valor adquisitivo del dinero por más que se cuide de indemnizar tendiendo a lograr un valor de reposición.

La fluctuación monetaria tiene mucho que ver dependiendo del momento económico en que se expropie y por ello, es un elemento que debe tenerse en cuenta para la indemnización, “Cuando se habla del momento económico en que el Estado expropiante hace valer su poder de imperio para realizar una obra pública o prestar un servicio público o realizar cualquier obra de utilidad pública, *es siempre el expropiador quien elige el momento propicio* para su realización, y este momento puede ser de inflación o de deflación del valor del bien que se desea expropiar, ya se trate de bienes materiales como inmateriales, es decir, inmuebles, muebles, derechos, etcétera. Que constituyen el concepto de propiedad” (101).

Ello significa que el Estado, al poder elegir siempre el momento económico de la expropiación, puede esperar a que determinada especie de bienes se vea reducida en su valor, o bien, acude a provocar que ese valor se deprima y después expropia, para indemnizar así bienes demeritados; por otra parte, la continua devaluación del signo monetario en diversos países coloca al sujeto expropiado en una comprometedor posición económica de recuperación, maxime si el pago de la indemnización no ocurre de inmediato y se defiere o se cubre a través de instrumentos financieros equivalentes, como créditos, certificados, bonos etc.

Para José Canasi, el Estado al expropiar “debe tener en cuenta también el valor adquisitivo del dinero que él emite y envilece frecuentemente mediante devaluaciones frecuentes y sensibles en su relación con el patrón dólar, lo que no ocurrirá con el patrón oro” (102).

Es un hecho innegable q en épocas como la actual, la reglamentación de la expropiación pública debe forzosamente adecuarse a los fenómenos económicos mundiales, pues sólo así podrá hablarse de indemnizaciones integrales y verdaderamente justas.

El justiprecio no debe ser conformado como tradicionalmente ocurría, incluyendo solo el pago del valor objetivo del bien expropiado, sino que debe comprender además , los daños que sean consecuencia directa de la expropiación y los perjuicios que produce la súbita e inesperada segregación patrimonial, siempre *tomando como base la capacidad del instrumento financiero que se afecta, sus utilidades reales que tiene incorporadas y la fluctuación monetaria según el país y el momento económico en que se efectúa*; solo así puede hablarse en la actualidad, de una indemnización justa; del ideal que debe perseguir la indemnización.

Hemos visto como la expropiación no debe ser fuente de beneficios gananciales para el sujeto expropiado, por ello debe tenderse siempre a lograr una medida de indemnización exacta, que no haga perder al particular, pero que tampoco le ocasione un clima propicio de

especulación con el Estado, para que de él aproveche y obtenga ganancias. Pero la indemnización además de ser justa, debe cubrirse en numerario corriente, es decir, en efectivo, salvo casos excepcionales. Ya lo refirió el pasaje bíblico: “dame el sitio de tu era recibiendo su valor en dinero contante” (103). Los modernos equivalentes del dinero, nacidos por razones de expedición y tránsito comercial, de políticas financieras y en algunos de evidentes beneficios financieros, no resultan medios de aceptación entre los particulares que se ven afectados con una expropiación pública.

El particular que se ve privado sin el concurso de su voluntad de un bien patrimonial, exige naturalmente al verse imposibilitado para evitar la afectación, que como un mínimo de respeto al principio de propiedad, que sea *indemnizado de inmediato y en dinero efectivo*, lo que no sucede con frecuencia, salvo en expropiaciones menores cuya capacidad del Erario rebasa su monto, o no le representa ningún menoscabo considerable en el presupuesto público pagar de esa forma. Fuera de esta salvedad, es común en las expropiaciones cubrir indemnizaciones a través o valiéndose de instrumentos representativos de dinero y pagaderos a cierto tiempo; esto es, ni se indemniza en dinero contante, ni de inmediato.

Respecto a la sustitución de la moneda por títulos u otra clase de instrumentos u objetos para indemnizar el sujeto pasivo de toda expropiación, consideramos que esa manera de pago no es legal si su empleo permite diferir la indemnización; es decir, la emisión de bonos, títulos o certificados para cubrir una indemnización, no está autorizada por el texto constitucional.

Las posibilidades del Erario no son un indicador ni mucho menos impedimento para desconocer las necesidades del expropiado. Siempre deberá atenderse el interés económico que resulte más afectado y en la mayoría de los casos, en materia de expropiaciones públicas, es el interés individual del sujeto que resulta afectado por el desposeimiento y privación del bien.

Gabino Fraga señala que indemnizar con bonos no es ilegal porque a su parecer no significa esa puerta que al particular expropiado se le dé un título en el cual el Estado se reconoce deudor por cantidad determinada de dinero, pero la obligación de pagar en esta especie indudablemente existe, a pesar de que queda aplazada la fecha del vencimiento del bono respectivo. “en todos los casos en que el Gobierno no tiene fondos para cubrir sus obligaciones –dice Fraga- recurre al procedimiento de considerar las vencidas como formando parte de su deuda pública, sin que se haya objetado legalmente el procedimiento de otorgar a los acreedores un título de dicha deuda” (104).

Nosotros creemos que la entrega de bonos en cualquier indemnización, si no trae como efecto el diferimiento de la deuda puede realizarse; pero si aduciendo imposibilidad económica momentánea, el Estado emite bonos y con ello persigue un aplazamiento de su deuda, por más que se obligue a un resarcimiento adicional como sería el pago de intereses, constituye una violación constitucional, porque además que no se permite la sustitución de la moneda por ningún otro signo instrumento, tampoco está permitido el diferimiento de las indemnizaciones expropiatorias, excepción hecha de los apremiantes casos de satisfacer necesidades de urgente realización, de las que nos ocuparemos en otra parte (105).

El grave problema a considerar en materia de expropiaciones, relativo a si la entrega de indemnización debe ser previa o simultánea al acto de desposesión, ha provocado diferentes posiciones.

La Constitución de 1857, declaraba expresamente que la indemnización debía ser *previa* a la ocupación. Esta sola mención disipaba toda posibilidad de duda, como sucedía en el caso de la Constitución Francesa de 1791 que adoptaba idéntico principio, luego incorporado al Código

Napoleón. El problema se presentó en México con la supresión de la palabra adjetiva “*previa*”, para sustituirla por el adverbio “*inediamente*”.

Gabino Fraga, al comentar el problema de la oportunidad indemnizatoria conforme el texto constitucional de 1917, nos dice: “En nuestra opinión, el problema debe ser resuelto en el sentido de que la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización; pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como *previa*, como *simultanea* o como *superior* a la expropiación, pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior; de que el plazo guarde relación también justificada con las posibilidades presupuestales del Estado y que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente. De otro modo, el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio que domina la materia de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas” (106).

La Ley de Expropiación del 26 de Noviembre de 1936, establece como plazo máximo para indemnizar el de diez años, lo que significa que la indemnización en las expropiaciones no es *previa*, sino *simultanea* o posterior al acto de privación, sin que pueda exceder de aquel lapso, que en nuestro concepto no es justo, aún más si se considera el fenómeno económico por el que atraviesa actualmente México y el mundo.

La Suprema Corte ha dicho respecto al artículo 27 Constitucional, que la indemnización es una garantía y por ello es necesario que sea pagada si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrirla es violatoria de garantías (107). Esta tesis compromete el artículo 20 de la ley de Expropiación Federal en México que establece el plazo de diez años para cubrir la indemnización, no obstante se alegue que tal plazo se estableció sólo fijando como garantía un término máximo, del cual no puede excederse el gobierno expropiante y que ello le da seguridad jurídica al afectado, pues no deja de ser ilusorio y demasiado proteccionista del Estado.

## CAPÍTULO XI

### LA INDEMNIZACION BANCARIA

#### SUMARIO

*La condición del derecho expropiatorio. La valuación de la expropiación. Organismos y elementos que intervinieron en la justipreciación. Los bonos de indemnización para el pago de la expropiación bancaria. Sus características. La Ley General de Deuda Pública. La inconstitucionalidad del acuerdo de indemnización.*

En el decreto de Expropiación Bancaria, el Ejecutivo Federal se comprometió a cubrir la indemnización correspondiente en diez años, que es el plazo máximo que establece la ley de la materia; sólo que para efectuar ese pago, impuso la obligación previa a los accionistas de entregar a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público las acciones o cupones de que fueran titulares y poseedores.

Esta condición de entregar por parte de los socios de las instituciones los títulos de las acciones demostró la confusión del propio decreto, pues según se ha establecido con antelación, los títulos de las acciones nunca fueron expropiados con el decreto de cuenta, pues nunca lo declaró así el Ejecutivo Federal pero una vez más, la regla que prevaleció en la expropiación fue afectar todos los activos propiedad de los bancos y las acciones no constituían ningún activo bancario, sino en todo caso, un renglón de pasivo; además, según los artículos 134 de la Ley General de Sociedades Mercantiles y 46 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se prohíbe a las sociedades adquirir sus propias acciones y especialmente a la banca múltiple, se le proscibía esperar sobre ellas, lo que confirmaba con total certeza que las acciones no eran propiedad de las acciones afectadas, si no de la propiedad exclusiva y particular de cada uno de los socios, cuya personalidad jurídica y patrimonio son diferentes a los de la sociedad, según lo previene el artículo 2º., de la Ley de Sociedades Mercantiles; por lo que no formando esas acciones parte del activo de las sociedades afectadas, es indiscutible que no hayan sido expropiadas y de ahí, que careció de fundamento el que se condicionara el pago de la indemnización a la entrega de unas acciones y cupones desafectos de la medida expropiatoria e imponiendo esa obligación a terceros distintos de las sociedades afectadas, como eran los socios.

Por otro lado, si el decreto expropiatorio hubiese declarado que la medida comprendía también el patrimonio de los socios en cuanto a los derechos que los vinculaban con respecto a las instituciones afectadas, indudablemente se hubiese dispuesto la notificación a cada uno de ellos, particularizándolos por su nombre y características de los títulos que hubieran podido identificarse; sin embargo, el artículo séptimo del propio decreto solo ordenó la notificación a los representantes de las instituciones, que ya vimos son personas jurídicas distintas a los socios. Poco antes de la aprobación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la Secretaria de Hacienda se dio a la tarea de valorar el monto de la expropiación, habiéndose creado para ello una Comisión Intersecretarial formada por los titulares de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación (Secretaría creada en diciembre de 1983), de Hacienda y el Director General del Banco de México; un Comité Técnico de Valuación integrado por la propia Secretaría de Hacienda, el Banco de México y las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros y Nacional de Valores; de la misma forma se creó el Fideicomiso para el pago de la Expropiación Bancaria, a quien se le encargó administrar la emisión de bonos y cubrir la indemnización a través de las instituciones bancarias y casas de bolsa que determinó en su oportunidad; el propio Fideicomiso encargó al Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL) el manejo de los bonos emitidos para cubrir la indemnización.

En el fideicomiso participaron como fideicomitente del Gobierno Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto y como fiduciario el Banco de México; al fideicomiso se le asignaron para el cumplimiento de sus fines, facultades para operar el mecanismo necesario con el objeto de permitir a los interesados acreditar su derecho a la indemnización, efectuar la entrega de los comprobantes de ese derecho y los bonos para el pago de la afectación.

Al Comité Técnico se le confirió la delicada función de efectuar el procedimiento valuatorio, habiendo rendido un dictamen que sirvió de base para fijar el monto de la indemnización por cada acción que se dijo expropiada.

El procedimiento valuatorio se apoyó en el examen de los datos y documentos contenidos en las declaraciones fiscales presentadas por cada una de las instituciones bancarias que fueron expropiadas los estados de contabilidad formulados al 31 de agosto de 1982 ajustados en cada caso particular, analizándose el estado y situación financiera de cada banco, con audiencia de los antiguos banqueros, administradores o directivos, a quienes se les dio oportunidad de exponer sus puntos de vista en cada rubro o cuenta, con el fin de llegar a un resultado real del monto a que ascendía la afectación sufrida por cada institución.

Para valorar la expropiación, no se tomaron en cuenta elementos tales como el valor denominado “llave” a que nos hemos referido en el capítulo precedente, conocido como el valor de “negocio productivo en marcha”; ni circunstancias objetivas referidas a las características de cada institución accionista o directivos; tampoco se consideró la fluctuación de la moneda mexicana y los efectos de su deslizamiento con relación al dólar; ni los daños y perjuicios directos que se infirieron con la expropiación; castigándose por otro lado cuentas del capital contable de cada institución, cuando a juicio del Comité no se encontraban debidamente soportadas o bien no constituían por diferentes criterios, rubros a considerar en la indemnización.

La indemnización bancaria no tuvo cualidades de reposición o reintegración económica; ni tampoco se comprendió un valor de reposición o reintegración económica; ni tampoco se comprendió un valor de reposición de posibilidades pues por las características propias de los bienes expropiados, afectados a un destino específico como era la prestación del servicio de banca y crédito, no era posible en México sustituir los bienes de los que se privó a los afectados, por otros idénticos o similares, esto es, por otros bancos.

El caso de las bancoempresas que fueron puestas a la venta en favor primero de los accionistas expropiados y luego en favor del público en general, no constituye ninguna demostración de que la indemnización, pudiera adquirir esas empresas, ya que ellas no fueron directamente los bienes sujetos a la privación específica, sino que su comprensión dentro de la medida expropiatoria fue porque formaban parte de los activos de los bancos, pero fueron esencialmente éstos los expropiados y es claro que con la indemnización, los banqueros no podían “reponer” la posibilidad de constituir nuevos bancos ni mucho menos readquirir éstos aunque ya en estas fechas\* se viene hablando por parte del sector oficial, de una “*banca paralela*” que financieramente coadyuve en ciertos aspectos con la nacionalizada y que estaría en manos del capital privado.

El gobierno de México tomó como base para la indemnización, la capacidad del instrumento financiero afectado y aunque no lo hizo en la misma medida para cada banco, fue por las razones obvias de que aunque todos los expropiados desempeñaban una misma función ante el público, existían instituciones que tenían perfeccionados sus sistemas y estructuras; mientras que otros cumplían regional o locamente apoyados en métodos que distaban de un eficiente y moderno diseño financiero y otros más, que sus operaciones no generaban instrumentos de ahorro o financiamientos competitivos.

Las utilidades reales incorporadas a los bienes expropiados en ciertos casos se tomaron en cuenta con más benevolencia que en otros, pues el castigo de cuentas que se realizó en los estados de posición financiera redujo el rubro de las utilidades manifestadas por ciertos bancos; hubo otros casos en que durante el procedimiento valuatorio se demostró la incapacidad económica de la institución, su estado de pérdida con el que se operaba y la inminente quiebra técnica en la que se encontraban.

La indemnización bancaria no consideró la fluctuación monetaria ni el momento económico en que se efectuó la medida expropiatoria; tampoco comprendió las ventajas que obtenían los directivos y accionistas en la obtención de créditos que destinaban a sus propios negocios, situación esta última que en nuestro concepto no tenía por qué considerarse, pues esas ventajas de unos cuantos no constituían un elemento económico que derivara del valor objetivo del bien expropiado, sino un aprovechamiento de la calidad de directivo o de influencia que como accionista ejercían dentro de las instituciones, por tanto justamente no debía ser indemnizable.

Todo lo expresado atañe sólo a los elementos y medios de que se valió y tuvo en cuenta el gobierno para determinar el monto de la indemnización bancaria; sin embargo, independientemente de los sistemas que utilizó para valorar los bienes expropiados, el aspecto más interesante lo fue *el del medio o instrumento de pago* de esa indemnización.

El secretario de Hacienda y Crédito Público emitió el día 30 de junio de 1983 el Acuerdo 101 – 396, en el que señaló las reglas para fijar la indemnización por la Nacionalización de la Banca Privada, las características de los Bonos del Gobierno Federal para el pago de la misma y el procedimiento para efectuarlo. El Acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 4 de julio de 1983.

El pago de la indemnización no se hizo con dinero contante, sino a través de títulos de obligación y garantía nacional conocidos como Banco de Deuda Pública. El acuerdo de indemnización dispuso que el Ejecutivo Federal había autorizado la emisión de Bonos para el pago de la Indemnización Bancaria, hasta por la cantidad necesaria para cubrir la indemnización más los intereses correspondientes del 1° de septiembre de 1982 al 31 de agosto de 1983.

La deuda pública está constituida por obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamiento y a cargo de diversas entidades, como son el Ejecutivo Federal y sus dependencias; el Departamento Distrito Federal; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; las instituciones y organizaciones auxiliares de crédito nacional de seguros y de finanzas, así como de los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o alguna de las entidades señaladas.

Según la Ley General de Deuda Pública, por financiamiento se entiende la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazo; los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y la celebración de actos jurídicos análogos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe someter para aprobación del Ejecutivo, las emisiones de bonos; esas emisiones, constituyen obligaciones generales, directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme los artículos 9° y 12 de la ley en cita, es el Congreso de la Unión quien deberá *autorizar los montos de endeudamiento directo, neto, interno y externo*, que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público. El Ejecutivo tiene el deber de informar de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y trimestralmente los movimientos de la misma. *Los montos de endeudamiento aprobados por el*



*Congreso, son la base para la contratación de créditos* necesarios para el financiamiento del presupuesto federal. Aquella facultad se prevé en la Constitución Federal, en su artículo 73 fracción VIII.

No se tiene conocimiento de que el Congreso de la Unión hubiere autorizado el monto del endeudamiento a través de la emisión de Bonos para el pago de la indemnización bancaria y no podía haber autorizado ningún monto, porque para el día 31 de diciembre de 1982, fecha de clausura del período ordinario de sesiones del Congreso, *no se conocía ninguna cifra* sobre ese monto, ni se había iniciado el procedimiento valuatorio; para el día 31 de diciembre de 1983 sólo se había determinado el monto de dieciséis instituciones; sin embargo, ya se había autorizado por el Ejecutivo la emisión de bonos y el Secretario de Hacienda ya había dictado su acuerdo de indemnización, pero sin que se hubiese dado a conocer previamente el monto exacto y real a que ascendería la emisión de los bonos y lo que significaba en el endeudamiento público, monto que como ya se expresó, no podía aún conocerse a virtud de que no concluían aún los procedimientos de valuación de las instituciones expropiadas.

Entonces estamos ante el caso de una deuda pública cuyo monto no fue autorizado por el Congreso de la Unión previamente a la emisión de los bonos respectivos. De este requisito es omiso el Presidente de la República en el informe escrito que rindió al propio Congreso el día 15 de Noviembre de 1983, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. También es omiso el Secretario de Hacienda en su acuerdo de indemnización, pues nada dice de que el Congreso de la Unión hubiere autorizado previamente el endeudamiento, hasta por una cifra precisa que importara la indemnización bancaria.

Los emitidos para cubrir la indemnización bancaria causaron en principio desaliento, pues había quienes poseían aun Bonos de la Deuda Agraria sin que se les hubiera cubierto no obstante el tiempo transcurrido; sin embargo, nadie esperaba por otro lado que la indemnización se pagara con dinero efectivo, dado el momento económico por el que atravesaba y atraviesa aun nuestro país.

El temor residía en la falta de confianza y de credibilidad para esos bonos en un mercado financiero, así como que su valor tendiera invariablemente a demeritarse, en la misma forma que la economía de México lo hacía posibilitando que se llegara al presupuesto de que los bonos fueran meros instrumentos nominales minusvaluados en un mercado de valores. Esta creencia, que se acentuaba por el plazo de amortización de 10 años, fue poco a poco disipándose por la circulación y aceptación bursátil que tuvieron esos bonos, así como con la benevolencia fiscal con que fueron tratados, lo que permitió se disminuyera en considerable medida el efecto negativo que se esperaba.

Los bonos cuyo valor nominal fue de cien pesos cada uno, se emitieron en forma normativa, con la declaración expresa que devengarían interés cuyas tasas y sobretasas las daría a conocer el Banco de México a través de publicaciones en el diario oficial de la federación; serían negociables y podrían además cotizarse en la Bolsa Mexicana de Valores.

Los intereses se devengarían sobre saldos insolutos a partir del 1º de septiembre de 1983, pues el periodo del 31 de agosto de 1982 al 31 de agosto de 1983, se capitalizó y fue incorporado a las distribuciones de amortización regulares, cuya indemnización total de capital se estableció en siete anualidades vencidas, correspondiendo el inicial al 1º de septiembre de 1986.

El acuerdo de indemnización dispuso que las primeras seis amortizaciones equivaldrían al 14 por ciento del valor total cada una y la séptima al 16 por ciento restante. Al plazo total de amortización se le estipuló como vencimiento el día 31 de agosto de 1992, pero el

gobierno se concedió tres años de gracia para iniciar las amortizaciones de capital. Del 1° de septiembre de 1982 al 31 de agosto de 1985 sólo pagaría intereses, no así capital alguno.

Las tasas y en su caso las sobretasas de interés que devengarán los bonos, además de ser difundidas oficialmente, serán equivalentes al promedio aritmético de los rendimientos máximos que las instituciones de crédito del país estén autorizadas a pagar por depósitos en moneda nacional a plazo de noventa días, correspondientes a las cuatro semanas inmediatas anteriores al trimestre de que se trate por lo que regularmente se registra bajas en las tasas de interés, las cuatro semanas anteriores a los días 1°, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año, épocas en que según el acuerdo indemnizatorio se efectuarán los pagos de interés a los bonos de la expropiación bancaria.

El primer pago de interés que comprendió un periodo del 1° de septiembre de 1983 al 29 de febrero de 1984, se realizó el día 1° de marzo de este último año y ascendió a la suma de treinta y dos mil millones de pesos.

El acuerdo de indemnización estipuló que una vez determinado el monto de la indemnización para cada caso, se daría a conocer a través de publicaciones en el órgano oficial de difusión y en los diarios de mayor circulación en el país, por dos ocasiones consecutivas y por intervalo de tres días cada una. Estas publicaciones no tenían otro efecto si no el que se iniciara el término de dos años para que prescribiera el derecho de canjear las acciones bancarias por los bonos de la expropiación bancaria, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 40 de la Ley de la Tesorería de la Federación.

Dentro de las funciones de Fideicomiso para el pago de la Indemnización Bancaria, este encargó al Instituto para el Depósito de Valores el manejo de los bonos, dando además las instrucciones relativas a las instituciones de crédito y a las casas de bolsa sobre el procedimiento para el pago de la indemnización y los trámites previos correspondiente, para cerciorarse de la autenticidad de los títulos de las acciones y cupones que llegaran a presentarse, así como al legitimidad del tenedor.

Para aquellos accionistas cuyos títulos se conservaban bajo alguna institución bancaria, el interesado debía firmar un contrato elaborado, dando instrucciones a la propia institución a fin de que ella realizara el canje y firmara a nombre del accionista que había recibido la indemnización, correspondiente. En otros casos, se firmaba una solicitud de indemnización, aceptando que ésta se realizara mediante la entrega de bonos; en la propia solicitud, cuyo formato se entregaba al interesado, se debían requisitar datos tales como número de los títulos de las acciones bancarias, cuantas amparaba cada título, las generales y firma de solicitante, la demostración de su personalidad, el importe de la indemnización por acción, sus intereses del 1° de septiembre de 1982 al 31 de agosto de 1983, el importe total por acción; el número de acciones recibidas; el valor total a pagar; la cantidad de bonos entregados; el importe pagado en bonos, el remanente pagado en efectivo y el importe total pagado; el lugar, la fecha y la firma y sello de la institución, apareciendo en la parte inferior de la solicitud un recibo a favor de Banco de México como fiduciario del Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria amparando el total de bonos recibidos.

En contra del acuerdo de indemnización no se interpuso ningún juicio de amparo, tal vez por el desánimo en algunos casos, pues ninguna de las defensas intentadas hasta entonces había prosperado; en otros influyó el que resultaba más conveniente no interrumpir en esa fase el proceso indemnizatorio, ya que cuando menos, a través del acuerdo del Secretario de Hacienda se daban a conocer forma, plazos y características más certeras respecto de la indemnización; hubo casos incluso que optaron por callar, dado que su procedimiento valuatorio lo llevaban muy adelantado y un amparo les entorpecería las negociaciones.

Sin embargo en nuestro concepto el acuerdo indemnizatorio adoleció de diversos vicios que lo convierten en un acto inconstitucional, pues no obstante que el artículo 27 fracción VI segundo párrafo, de la Ley Fundamental previene con atingencia los requisitos que deben observarse en todo procedimiento valuatorio para el caso de expropiaciones públicas y ocupación de la propiedad privada, en la especie no se observaron.

En primer término, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público se arrogó una facultad que no le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni la Ley de Expropiación, mucho menos la Constitución General de la Republica, como es la de crear organismos auxiliares que realizaran la tarea delicadísima de tasar la expropiación pública bancaria cuya dimensión económica y social es irrefutable. Pero sin lugar a dudas, la atribución más importante que se depositó al titular de la Secretaria, sin que le estuviese expresamente permitido, fue la de determinar el monto de la indemnización bancaria.

Entonces, si la Secretaria de cuenta no tenía facultades para fijar el monto de la indemnización, mucho menos la tenía para fijar y dar origen o nacimiento a organismos, comités u otras entidades destinadas a fijar, evaluar, determinar o formular el acto administrativo básico que constituye un elemento imprescindible en toda expropiación, como es la indemnización; en este contexto, resulta obvio que tampoco podía delegar una función que originariamente no se le había conferido por ningún ordenamiento legal.

En segundo lugar, aun cuando el acuerdo indemnizatorio estableció que para llegar a una tasación más justa de la expropiación, se analizarían por el Comité Técnico de Valuación, todos los datos y documentos pertinentes de las instituciones afectadas, no se dio a conocer la técnica y método de análisis, ni los sistemas y procedimientos que se utilizarían para efectuar es tasación, lo que colocaba en un estado de inseguridad jurídica a los afectados.

En tercer término, la Constitución no permite en el caso de expropiaciones públicas que se sustituya la moneda de curso corriente con la que debe cubrirse la indemnización, ni tampoco permite que se difiera el pago de las indemnizaciones.

La incorporación a la deuda pública de un crédito interno que se representa y garantiza a través de la emisión de bonos como títulos sustitutos de la moneda, viola el artículo 27 Constitucional, máxime si el monto del endeudamiento no ha sido autorizado por el Congreso de la Unión, como sucedió en el caso de la expropiación bancaria, según vimos líneas arriba.

Ni la Constitución ni la Ley de Expropiación permiten que el pago de las indemnización expropiatorias se haga con especie, en títulos o de cualquier otra forma distinta al dinero en efectivo, pues además como toda expropiación equivale a su venta forzada, su valor debe satisfacerse ni no previamente al acto expropiatorio, como se preveía en la Constitución de 1857, si en el momento mismo de la ocupación de la cosa expropiada, o bien a raíz de esta, lo que no ocurrió, ya que únicamente se entregó un sustituto de la moneda corriente a través de un título representativo de un valor, sino que es postergo el pago efectivo del capital a indemnizar.

Aun cuando constitucionalmente no está permitido diferir el pago de una indemnización, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que existe una excepción al principio constitucional en los casos en que el Estado “expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato, como debe hacerse en los demás casos” (108).

Primeramente define que la regla general de las expropiaciones públicas es el *pago inmediato de la indemnización*. Esta determinación es congruente con el propósito de llenar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato, como debe hacerse en los demás casos” (108).

A pesar de que no compartimos jurídicamente el sentido íntegro del criterio jurisprudencial, entenderemos su naturaleza política y económica; sin embargo, la tesis que sustenta nos ofrece consideraciones muy importantes.

Esta determinación es congruente con el texto constitucional, cuando alude que las expropiaciones solo podrán hacerse mediante indemnización; es decir, no solo a través o por medio de una indemnización, si no en forma inmediata (*in medius*).

A continuación, la tesis establece en forma conjunta los únicos supuestos excepcionales en los cuales puede diferirse el pago de una indemnización expropiatoria: Cuando el Estado haya expropiado para colmar una razón social de urgente realización y las condiciones económicas del Erario no permitan el pago inmediato. En forma copulativa como se postula la excepción, obliga que se den siempre unidas las dos situaciones: *funciones sociales apremiantes* y *carencia de recursos económicos* para disponer el pago de la indemnización.

En el caso de la expropiación bancaria podemos admitir como ya lo hemos hecho en otra parte de esta monografía, que por el momento económico en el que se ejecuta la medida, el gobierno federal también carecía de la disponibilidad económica necesaria para responder de forma inmediata al pago de la indemnización correspondiente: pero en lo que no estamos de acuerdo es en que se aduzca que se expropió para llenar una función social de urgente realización, como lo exige la corte.

Si una expropiación tiene como propósitos satisfacer necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, el abasto de víveres a las ciudades o centros de población, así como de otros artículos de consumo necesarios; combatir e impedir la realización de epidemias, epizootias, incendios, plagas inundaciones, u otras calamidades públicas, así como para mantener la paz y la defensa nacionales, entonces si puede hablarse de que la expropiación relativa obedeció a una apremiante urgencia social. Estos supuestos excepcionales, los encontramos previstos en el artículo 1º., fracciones V y VI de la Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936, aunque en el decreto de la expropiación bancaria se haya citado como pretendido fundamento, es claro que la medida nunca obedeció a estos propósitos luego entonces, el pago indemnizatorio no podría legalmente diferirse.

El Código Civil Federal en sus artículos 832 y 836, prevé situaciones que pudieran también encuadrar en el concepto de “funciones sociales de urgente realización” cuando se ocupa la propiedad privada con el objeto de construir patrimonio de familia; o para que se construyan casa habitaciones a fin de ser arrendadas a personas de escasos recursos económicos; o bien, para prevenir salvar o remediar una calamidad o un riesgo inminente en una población, así como para ejecutar obras de claro beneficio colectivo. Evidentemente tampoco se expropió la banca privada mexicana y se ocuparon sus bienes para satisfacer cualquiera de los propósitos anteriores.

En este contexto es evidente que el diferimiento para el pago de la indemnización expropiatoria violó además la jurisprudencia de la Corte pues como hemos visto era menester para postergarlo, que se presentaran unidos los dos elementos que prevé la tesis a examen, por lo que habiéndose presentado solo uno de ellos, es innegable que no se adecuó la hipótesis que permitía en todo caso diferir el pago, máxime que como se ha analizado, la decisión de expropiar los bienes de las instituciones bancarias privadas no obedeció al propósito irremediable de cumplir o colmar funciones sociales de urgente realización.

La indemnización bancaria tampoco comprendió el nombre comercial de las instituciones afectadas, o mejor dicho, la denominación social con que operaban el servicio mercantil de banca y crédito los bancos expropiados, no obstante que en toda empresa comercial, el nombre es uno de los elementos del patrimonio mercantil y tienen indudable valor

económico, confiere derechos, etc.; es decir, para tasar el monto de la afectación sufrida por la medida expropiatoria debió tomarse en cuenta también el valor económico de las denominaciones sociales de las empresas bancarias, cuyo contenido, derechos y atributos pasaron en favor del sujeto expropiante, quien aun cuando transformó las sociedades mercantiles en sociedades nacionales de crédito, siguió usando sus mismo nombres y denominaciones, con el objeto de haberse aprovechado de la situación que respecto de ellos prevalecía en un mercado económico y financiero.

Como elemento patrimonial de la empresa mercantil, la indemnización debió satisfacerlo habiendo previamente efectuado su tasación conforme la proyección adjetiva lograda en cada caso por los bancos expropiados. En cuanto en el sentido económico del nombre comercial, Garrigas dice: “En el nombre comercial está debilitado el aspecto personal y toma mayor realce el lado puramente patrimonial; designa al comerciante dentro de su empresa; designa, en fin, la empresa misma como organización objetiva distinta de la persona del titular. En un proceso de objetivación que se hace efectivo por medio de la individualización de la empresa mercantil; el nombre comercial se ha convertido en una cosa incorporal, en un derecho conexo de la empresa mercantil, en un elemento patrimonial de ella” (109).

Respecto de este tema del nombre o denominación comercial, nos referimos al tratar la transformación de las sociedades anónimas en sociedades nacionales de crédito (110).

## CAPÍTULO XII

### TRANSFORMACIÓN Y FUSIÓN

#### SUMARIO

*Las sociedades anónimas bancarias. Las asambleas como órganos de expresión social. Las denominaciones sociales en la transformación. Nuestra opinión respecto la transformación a sociedades nacionales de crédito. Las funciones bancarias.*

El manejo del ahorro entre el público, el ejercitamiento del crédito y la obtención de un interés lucrativo por la colocación de ese crédito; la celebración de toda clase de operaciones mediante el dinero y la expedición, custodia y circulación de títulosvalores, actividad toda ella negocial bancaria en México, era realizada por instituciones privadas a través de la forma de sociedades anónimas.

En la banca, considerada como la empresa mercantil cuyo objeto es la mediación en las operaciones sobre dinero y sobre títulos, revista y principal importancia el contenido económico de su función pues no sólo se limita a conceder crédito después de haberlo recibido, sino que sobre todo transforma de manera cualitativa ese crédito cuando otorga derechos para recibir a través del mismo, moneda bancaria, y cuantitativamente, porque dando a crédito moneda bancaria pueden los bancos conceder mayor crédito del que reciben (111).

Todos los bancos expropiados en México eran sociedades anónimas; sociedades de capitales; sociedades por acciones entre cuyas características destaco, el que su manejo se realizaba a través de decisiones votadas por un órgano que expresa la voluntad social del ente colectivo.

Esta forma de sociedad ha sido la más prodiga de la época moderna tanto por la organización que ofrece y en la que se prescinde del aspecto personal de los socios, pues lo que interesa para su marcha esencialmente es la aportación de capitales, como por la protección del patrimonio de los mismos asociados, dado que su responsabilidad se limita al monto de las aportaciones que integran el capital social de la empresa, sin que trascienda al patrimonio individual de aquellos.

Respecto del origen de las sociedades anónimas, algunos autores lo hacen remontar a la Italia medieval con la fundación de diversas asociaciones de personas acreedoras del Estado, en que éste, para saldar su adeudo permitía a aquellos el hecho de cobrar impuestos de tal suerte que el capital de esas asociaciones se formaba por la suma prestada. Por otro lado, una fuerte corriente de opinión atribuye el origen de la sociedad anónima a comerciantes y navegantes holandeses durante el siglo XVII, quienes en la búsqueda de nuevas formas de empresa se apoyaron exclusivamente en el concepto de las aportaciones en dinero, sustituyendo la base personal, propia de la empresa individual, por la base propiamente capitalista, propia de la sociedad anónima.

Las asociaciones de armadores de buques o sociedades navales relacionadas con el comercio de las indias orientales son el antecedente más directo de las actuales sociedades anónimas (112).

De esta manera va cobrando poco a poco auge el fenómeno asociativo sobre todo en el aspecto comercial, convirtiéndose la sociedad “en el instrumento jurídico de conjunción de medios económicos que exceden la capacidad del nombre aislado”, como dice Garrigues y sobre esta base, el derecho de sociedades se ha ido amoldando a lo largo de la historia a los postulados del sistema económico imperante (113).

La misma evolución y perfeccionamiento de las sociedades de capitales, impuso en su organización un elemento básico para la dirección y manejo de esas corporaciones, como fue la deliberación y voto de las decisiones por parte de los asociados, quienes constituidos en una asamblea o junta general determinaban el rumbo de la sociedad; así, la expresión de ente social sea través del órgano asambleísta que no se conforma con la suma de voluntades individuales, si no con el concurso de estas.

“El control de una sociedad, - dice Vázquez del Mercado – se encuentra en manos de sus miembros y por esta razón la asamblea se presenta en la sociedad como el cuerpo supremo de esta. De ella emanan las decisiones con base en las cuales la sociedad debe gobernarse. Por medio de la asamblea, los componentes de la sociedad es decir, los socios, expresan su voluntad y dirigen la marcha de sus negocios. La voluntad emerge del órgano, esto es, de la asamblea, será la que prevalezca y se imponga a todos los socios” (114).

Entonces en toda agrupación de capitales bajo el signo organizativo de una sociedad anónima, por ejemplo; como eran los bancos mexicanos, el órgano soberano máximo que integra y subordina los querer individuales que subyacen en el seno social, es la asamblea de accionistas. Esa asamblea, que constituye la expresión de la voluntad del ente colectivo puede reunirse para el trato y decisión de diversos asuntos cuya materia determina un quórum especial de instalación y decisión.

Pero las asambleas son consideradas tradicionalmente de dos tipos: ordinarias y extraordinarias no sólo por la materia que se va a tratar, ni por el quórum especial que se exige para las segundas, sino por la periodicidad de unas y otras. “Las juntas ordinarias se reúnen anualmente y tienen un índice de asuntos típicos (fundamentalmente la aprobación del balance anual y de la memoria redactada por los administradores, así como la fijación del dividendo y la designación o renovación de los cargos administrativos). Las juntas extraordinarias se reúnen en cualquier tiempo, cuando así lo exija el interés de la sociedad, para tratar de asuntos relevantes y no previsibles” (115).

Entre los muchos asuntos “relevantes” que son materia de trato y decisión en la asamblea extraordinaria figuran la *transformación* y la *fusión* de las sociedades.

La transformación de una sociedad es la adopción de otra forma jurídica. “Consiste en el cambio experimentado por una compañía que pasa de un tipo de sociedad a otro distinto del que tenía, conservando sin embargo la misma personalidad jurídica” (116). Pero no es unánime la doctrina en cuanto a que si la transformación extingue la persona jurídica anterior y da nacimiento a otra nueva, o si por el contrario el sujeto de derecho es el mismo y sólo se produce un cambio de estructura; sin embargo, cualquiera que sea la solución, una regla es innegable en la transformación: Siempre debe referirse a otro tipo de sociedad mercantil regulado por la ley; de otra manera no puede darse paso por virtud de la transformación de una sociedad mercantil, a un ente de derecho civil, menos de derecho público. Es indispensable que la transformación se efectuó entre sociedades de diversos tipos pero que pertenezcan a un mismo género.

“La transformación de las compañías mercantiles –dice Garrigues- es posible cuando se refiere al paso de uno a otro de los tipos de sociedad mercantil reguladas en nuestro Derecho, es decir, colectiva, comanditaria, anónima y de responsabilidad limitada” (117). Por su parte, Rodríguez y Rodríguez, señala que la transformación de sociedades es el fenómeno jurídico de cambio de forma de una sociedad mercantil; “es decir, deja la sociedad mercantil; “es decir, deja la sociedad la forma que tiene para recibir cualquiera otra de las reguladas en la Ley de Sociedades Mercantiles. En el derecho mexicano, la transformación no tienen límite alguno en cuanto al cambio de forma por otra; todas ellas son intercambiables, siempre que se reúnan las condiciones que cada una de ellas requiere” (118).

En el capítulo IX de esta monografía, se sostiene que la metamorfosis de una sociedad mercantil sólo puede realizarse tendiendo a la adopción de otra sociedad también mercantil, pero nunca para adoptar una forma civil y menos aún, de derecho público, como sucedió con los bancos en México, de que sociedades mercantiles anónimas, se *convirtieron in promptu por decreto*, en instituciones de derecho público.

Hemos visto como dentro de la regulación legal de las sociedades anónimas mercantiles, como entidades de derecho privado, el órgano soberano lo constituye la asamblea general de socios; de ahí, que sólo ellos, instalados en asamblea pudieron haber deliberado y decidido una transformación del carácter jurídico de los bancos, sólo que no podían adoptar el acuerdo de que esas sociedades anónimas se convirtieran en instituciones de derecho público, porque ya se ha aclarado que la regla rectora de la transformación es que se adopte cualquier otro tipo pero referido al mismo género. Entonces, es obvio que las respectivas asambleas podían legalmente adoptar el acuerdo de modificar su forma privada para tomar una estructura de derecho público, como tienen las actuales sociedades nacionales de crédito.

En tales condiciones, como las sociedades mercantiles bancarias aun no habían sido extinguidas legalmente, lo propio hubiera sido que las juntas generales de accionistas adoptaran el acuerdo de *disolver y poner en liquidación* las instituciones de crédito para así darles muerte en forma legal.

Sin embargo, no resultaba nada práctica pues por un lado, el gobierno federal insistía en que había expropiado las acciones de los bancos, lo que convertía a la nación en la única propietaria o socio único de los bancos y de ahí, que no pudiera celebrarse asamblea alguna; por otro lado, el poner el en estado de liquidación a los bancos, hubiera sido significado eventualmente en acrecentar la desconfianza y descontrol financieros, con el agravante de que si se acordaba la disolución de las instituciones, el proceso liquidatorio tendría que llevarse a su fin, no importando el tiempo que para ello tardara ni las consecuencias que tal medida produjera.

El problema resultó más intrincado, ya que la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (119) había determinado que al transformarse las sociedades mantendrían sus denominaciones, domicilio y capital, conservando la titularidad de sus demás bienes, derechos y obligaciones, lo que no fue cierto pues con los decretos presidenciales de transformación, publicados el día 29 de Agosto de 1983, no se conservó la misma denominación de las antiguas sociedades sino sólo parte de ellas habiéndose suprimido las siglas finales S.A., que forman parte integrante de la denominación social, por las S.N.C.

¿Cuál sería la intención del legislador al señalar que al transformarse las sociedades conservarían su misma denominación?

Debemos tener presente que el nombre comercial de una empresa mercantil como eran los bancos, es su signo diferenciador y constituye sin lugar a dudas, uno de los elementos del patrimonio mercantil de valor económico y sustantividad jurídica. La conservación de ese nombre comercial o denominación social obedece a intereses de conservación de clientela, sirve para evitar la confusión y las suplantaciones en la competencia mercantil así como para *garantizar la continuidad de la empresa* y de sus relaciones de hecho y jurídicas con terceros (120).

En las sociedades anónimas como eran los bancos mexicanos, un elemento de la denominación social es la mención *sociedad anónima*, o de sus siglas equivalentes S.A.; dice Garrigues: “en la denominación de la compañía deberá figurar necesariamente la indicación de la sociedad anónima que es usual sustituirla por la abreviatura S.A., la cual en caso de ser utilizada deberá ponerse necesariamente detrás de la denominación de la sociedad (121).



Al operarse la transformación mediante los decretos presidenciales, se sustituyó la abreviatura S.A., que como parte de su denominación social tenían todas las instituciones bancarias por las siglas S.N.C.; entonces, no se conservaron las mismas denominaciones como lo ordenó la ley bancaria

Pero esa simple supresión de siglas, no fue sólo eso, si no que entrañó de un golpe la *significación de haber extinguido a las sociedades anónimas a través de los decretos* publicados en 29 de agosto de 1983 sin acuerdo de la asamblea y sin haberse disuelto y liquidado en términos de las leyes que naturalmente las regulaban como sociedades mercantiles que ejercieron hasta el 31 de agosto de 1982 la función de banca y crédito.

Con la supresión de las siglas S.A., y su equivalente mención de sociedad anónima, el gobierno federal se evitó la solución legal a un complicado problema, como el de disolver y liquidar los bancos. Sin embargo, cabe preguntarse si conservó la parte inicial de las denominaciones sociales que tenían adoptados los bancos (Banamex, Serfin, etc.), para un mejor control o para haberse beneficiado con los atributos que representa en todo mercado mercantil el uso y solidez de un nombre comercial, tales como la conservación de la clientela y garantizar la continuidad de la empresa.

En nuestro concepto, suponiendo que la expropiación hubiese afectado las acciones que representaba el capital social de los bancos y por lo mismo, que resultara imposible la celebración de asambleas que decretaran la disolución y liquidación de las sociedades mercantiles, así como para evitar toda consecuencia económica y social que ello implicara se pudieran crear las sociedad nacionales de crédito a través de la ley y los decretos respectivos, *una vez aprobadas las reformas constitucionales* y desde ese momento canalizar hacia ellas toda operación, logrando así que las anteriores sociedades anónimas conservaran sólo el patrimonio necesario para hacer frente a los compromisos adquiridos con anterioridad a la expropiación; de esta manera, sin movimiento y operación, las antiguas sociedades anónimas se les dejaría morir lentamente (sociedades durmiente como las llama Barrera Graf), al ir pagando pasivos sin ingresar ya activo alguno, todo mediante un fondo destinado al efecto según las condiciones de amortización de sus operaciones pendientes. Este proceso, que equivaldría a una aparente liquidación, por más complicado que resultara estructurarlo conduciría a una *extinción de facto* de las sociedades anónimas y aun cuando para ello se utilizara tiempo, tal vez hubiera sido lo menos reprochable jurídicamente hablando.

Con una decisión de esa índole, efectivamente marcharían simultáneas durante algún tiempo las sociedades mercantiles expropiadas y las actuales sociedades de crédito; aquellas sin realizar operaciones nuevas, ni recibir depósitos, celebrar contratos, etc., sino manteniendo un patrimonio suficiente para cumplir y garantizar las obligaciones contraídas, mientras que las sociedades nacionales de crédito operarían integralmente el servicio de banca y crédito. Incluso, estas sociedades nacionales podían haber absorbido los pasivos de las sociedades anónimas y dejarlas así, vacías, inanes, para que en su oportunidad y mediante las vías adecuadas se les declarara extintas a través de una ley, por ya no operar ni realizar actividad alguna y ante la imposibilidad de que sus respectivas asambleas decretaran su liquidación, primero porque se trataba de sociedades vacías sin socios, capital, objeto, etc., y en segundo lugar, porque carecían de operaciones que fuesen materia de liquidación pero nunca de haber cometido la aberración de suprimir una forma social contenida en la ley y adoptada por la satisfacción de los requisitos legales necesarios, a través de actos unilaterales como fueron los decretos de transformación; menos aún, cometer el atrevimiento de hablar de transformación de una sociedad privada en una sociedad de derecho público, así como por ensalmo, siendo que en el fondo se trataba de una inconstitucional destrucción de corporaciones privadas creadas al amparo de la ley, para dar paso a entidades formal y materialmente distintas de las expropiadas.

En este último punto, la ley bancaria del 31 de diciembre de 1982 se equivoca, pues las sociedades nacionales de crédito no podían tener o seguir conservando la misma personalidad jurídica de las antiguas sociedades anónimas, dado que se trataba de entidades de diferente clase, cuya regulación pertenecía a dos ámbitos distintos del derecho.

Por otro lado, los atributos de la personalidad jurídica son el patrimonio, el domicilio y el nombre por lo que si no tenía la misma personalidad jurídica, tampoco podían legalmente tener sus atributos y de ahí, que el artículo segundo transitorio de la Ley Reglamentaria de Banca y Crédito, al igual que los denominados decretos de transformación sean antijurídicos, máxime si en ellos se pretende con sólo declararlo, que las nuevas sociedades conserven la titularidad de los bienes y derechos de las antiguas sociedades anónimas, olvidando que éstas a virtud de la expropiación, quedaron precisamente sin bienes ni derechos al ser afectados en favor de la nación mexicana quien se constituyó como la única titularidad de los mismos.

Hay quienes sostienen que los bancos debieron haber sido disueltos desde el momento mismo de la expropiación, dado que las instituciones no podían seguir realizando su objeto social a virtud de que les fueron retiradas las autorizaciones o concesiones y porque el número de socios había sido reducido del mínimo legal obligatorio, al haberse convertido la nación en el único.

La primera parte de esta opinión no la compartimos pues en nuestro concepto las autorizaciones nunca fueron retiradas por decreto alguno; menos aún puede afirmarse que las instituciones ya no podían seguir realizando su objeto, pues exactamente lo siguieron haciendo y fue lo que se impugnó desde un principio, que era ilógico expropiar para destinar los bienes al mismo fin para el que venían funcionando y al que estaban integrados. Por otra parte, las sociedades siguieron existiendo de jure, pues no fue sino hasta los decretos de transformación cuando se extinguieron.

Por lo que atañe aquel socio único era la nación y con ello se alteraba el número mínimo para la existencia de una sociedad anónima, es un problema técnico de fondo, porque en principio, ese hecho aceptaba en sí, sólo colocaría a las sociedades en la hipótesis de la norma legal que previene como causa de disolución que el número de los socios se reduzca a una cantidad menor de cinco; esta causa de disolución no podía invocarla la asamblea de accionistas por la razón que ya conocemos, por lo que quedaría la acción en manos de terceros interesados y ella paralizaría la actividad bancaria respecto de la institución que se demandara; un segundo lugar, en quedar la nación mexicana como única propietaria de los bienes expropiados y las sociedades anónimas, si puede hablarse con acierto de ello, sólo daría paso a lo que se conoce como sociedad unimembre, con el tratamiento ad hoc de esta figura jurídica.

Como podrá verse, esta etapa del proceso expropiatorio de la banca mexicana es la mayor incongruencia jurídica y contra ella sólo se interpuso un solo juicio de amparo por parte de ciertos accionistas del Banco del Centro de San Luis Potosí (122), habiéndose realizado la demanda respectiva bajo el número 407/83 en el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, a cargo del Lic. José Ángel Mandujano Gordillo, quien tramitó el juicio respectivo ante un desinterés total de las autoridades responsables. De este juicio no se obtuvo resolución de fondo alguna en virtud de que los quejosos se desistieron de la acción el día tres de abril de 1984.

Los decretos presidenciales publicados el lunes 29 de agosto de 1983 no sólo “transformaron” las instituciones de crédito, sino que “fusionaron por incorporación” a 20 de ellas, fusión que se realizó ya con el carácter de sociedades nacionales de crédito.

Esta característica *fusión por incorporación*, presenta aspectos interesantes. El sector oficial señaló que las funciones fortalecían a las instituciones participantes, cumplían con los

programas de integración de bancos múltiples que las autoridades tenían hace varios años y promovían la competencia y desarrollo regional. Con ese proceso se reordenaba el sistema bancario, pretendiéndose a la par, reducir costos y prestar un mejor servicio al público.

Fueron diecisiete instituciones las que no se fusionaron: Banco de Crédito y Servicio; Banco Mexicano Somex; Banco Promex; Banco Regional del Norte; Banco Sofimex; Banco Internacional; Banco Monterrey; Banco de Oriente; Banca de Provincias; Bancam; Banco Mercantil de Monterrey; Banco BCH; Banca Confía; Multibanco Mercantil de México; Banco Refaccionario de Jalisco; Banpais y Unibanco.

Veinte instituciones se fusionaron a catorce: Banco Nacional de México absorbió a Banco Provincial del Norte; Bancomer a Banco de Comercio; Banca Serfin a Banco Azteca, Banco de Tuxpam y a Financiera Crédito de Monterrey que se le fusionaron; Banca Cremi absorbió a Actibanco Guadalajara; Multibanco Comermex a Banco Comercial de Norte; Banco Continental absorbió a Banco Ganadero; Banco del Centro fusión a Banco del Interior, Hipotecaria del Interior y a Banco Mercantil de Zacatecas; Banco del Atlántico fusión a Banco Panamericano; Banco del Noroeste fusión a Banco Occidental de México y a Banco Provincial de Sinaloa; Promoción y Fomento a Banco Aboumrad; Banco Latino absorbió a Corporación Financiera y a Financiera Industrial y Agrícola; por último, Banco Longoria, Banco Popular y Pro Banca Norte se incorporaron por fusión a Crédito Mexicano.

Las fusiones decretadas surtieron efecto a partir del cierre de las operaciones de las sociedades que se fusionaron el 31 de agosto de 1983. Las sociedades nacionales de crédito que actuaron como fusionantes absorbieron incondicionalmente el capital contable, los activos y pasivos y las cuentas de orden de las sociedades fusionadas; de la misma manera, el personal de oficinas de las fusionadas pasó a las fusionantes, quienes por disposición de los propios decretos se convirtieron en sus causahabientes.

Al finalizar el proceso quedaron en México sólo 29 instituciones, pues además de las desaparecidas por la fusión, se colocaron el proceso de liquidación a once instituciones, seis que operaban como bancos especializados ( Banco Regional del Pacifico; Financiera de Crédito Mercantil; Financiera de Industrias y Construcciones; Financiera de León; Financiera del Noroeste y Sociedad de Financiera de Industria y Descuento), al igual que cinco bancos de capitalización (Banco Capitalizador de Monterrey; Banco Capitalizador de Veracruz; Banco Comercial Capitalizador; Banco General de Capitalización y Banco Popular de Edificación y Ahorro).

De las 29 sociedades nacionales de crédito, 14 quedaron domiciliadas en el Distrito Federal y 15 en provincia. De ellas, 6 en Monterrey; 2 en Guadalajara y una en cada una de las ciudades siguientes: Culiacán, Chihuahua, Mexicali, Morelia, Puebla, San Luis Potosí y Tampico.

En todos los decretos de transformación y fusión se dispuso el domicilio de cada una de las sociedades nacionales de crédito; su duración, que se señaló indefinida; el monto del capital social pagado, su distribución; la forma como se administraría la sociedad y la declaración de que los bienes, derechos y obligaciones de cada una de las sociedades, no sufrirían modificación alguna con esas transformaciones.

En uno de los preceptos se estableció que tanto los decretos, como los Reglamentos Orgánicos de cada sociedad, fueran inscritos en los registros públicos de la propiedad y del comercio correspondiente, sin necesidad de orden judicial; lo que no dicen los decretos es si las inspecciones originales de las antiguas sociedades anónimas, quedarían canceladas ipso facto, también sin necesidad de determinación judicial.

En los propios decretos, se declaró que las nuevas sociedades nacionales de crédito serían titulares de las acciones, excepciones, defensas y recursos de cualquier naturaleza deducidos en los juicios o procedimientos administrativos, en que hubiesen fungido como parte las antiguas sociedades anónimas. Esta subrogación representa más problema del que se imaginó en principio. Esta subrogación representa más problema del que se imaginó en principio, pues procesalmente la legitimación en cualquier procedimiento tiene sus propias reglas que se desatendieron en los decretos que se estudian; además, se cometió un grave error al señalar que los derechos que pertenecían a las antiguas sociedades no sufrían modificación alguna a virtud de la transformación, pues con ello, los contratos celebrados con las sociedades anónimas extinguidas debían subsistir en favor de éstas y sólo ellas podrían hacerlos exigibles o reclamarlos de alguna manera, ya que en este caso no se declaró subrogación alguna, por lo que las actuales sociedades nacionales de crédito, no tienen en nuestro concepto calidad jurídica para detentar titularidad subrogada o sustituta con relación a derechos crediticios, reales o personales, de contenido económico en contra de terceros y cuyo origen date de fechas anteriores al 1º de septiembre de 1982.

Una disposición comprometedora que aparece en los decretos de transformación es aquella que confirma “los poderes, mandatos y representaciones concedidas por las sociedades que se transforman y se fusionan”, hasta que no sean modificados o revocados expresamente por la sociedad fusionante. Esta confirmación o subsistencia de poderes, mandatos y representaciones, obviamente se refiere a sólo a las veinte instituciones fusionadas, pero la disposición olvida que los poderes habían sido sustituidos con antelación por así haberlo prevenido el artículo tercero del propio decreto expropiatorio, al señalar la toma de posesión inmediata de los bienes expropiados y de las mismas instituciones ante cualquier asociación o institución y órgano de administración o comité técnico, rezó el propio artículo.

Además, la desaparición de los mandatos otorgados por las sociedades mercantiles había operado desde el momento mismo de la expropiación, pues no resulta jurídicamente razonable que subsistieran mandatarios sin mandantes y aunque a lo largo de esta obra hemos afirmado que las sociedades anónimas nunca fueron disueltas sino que las exigieron violentamente hasta el 29 de agosto de 1983, ello no quiere decir que los mandatos conferidos, subsistieran *ut retro*, sin que les hubiere afectado que el titular mandante se haya visto desplazado por un acto de gobierno y expoliados todos los atributos de su personalidad jurídica.

El haber vaciado los activos de las sociedades anónimas aunque se hubiese conservado su denominación social y una aparente existencia regular del mismo ente comercial, colocó a las sociedades anónimas en una extinción *de facto* por lo que los poderes otorgados se equipararon entonces en un acto otorgado por una persona jurídica extinta a partir del 1º de septiembre de 1982, máxime si las instituciones dejaron de operar realmente como sociedades anónimas a partir del 6 de septiembre del propio año, al haber otorgado el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito el decreto presidencial de esta fecha.

Por orden y secuencia en el contenido de los decretos del 29 de agosto de 1983, el Ejecutivo Federal primero *transformó* a las sociedades anónimas en sociedades nacionales de crédito y después ya con esta nueva naturaleza de personas jurídicas de derecho público *fusionó* por incorporación a veinte de ellas. Entonces, el Ejecutivo no fusionó sociedades mercantiles sino sociedades nacionales de crédito, pero lo hizo sin observar el procedimiento que establecen los artículos 34, 35 y 36 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

En efecto, según el ordenamiento bancario de referencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la facultada para señalar la forma y términos en que deberá llevarse a cabo la fusión de sociedades nacionales de crédito, cuidando en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público y de los titulares de los certificados de aportación patrimonial serie “B”, así como de los trabajadores; en el caso, no se dispuso el trámite relativo ante la Secretaría

de Hacienda y mucho menos se puede hablar de la protección a los titulares de la serie “B” de certificados de aportación patrimonial, ya que para la fecha de las fusiones, no se había suscrito ningún certificado, sencillamente porque el mismo día 29 de agosto de 1983 fecha de publicación de los decretos de transformación y de fusión se dieron a conocer las reglas generales sobre la suscripción, tenencia y circulación de esa serie de certificados.

Según la ley bancaria para que opere una fusión de sociedades nacionales de crédito en forma definitiva, tienen que haber transcurrido noventa días naturales a aquel en que surta efectos la fusión y en la especie fue simultáneo el surtimiento de efectos y la operación final de las fusiones decretadas.

Por otro lado, como las instituciones se fusionaron el mismo día y en el mismo acto jurídico que las transformó de sociedades anónimas en sociedades nacionales de crédito, es claro que aún no se encontraban designados los Consejos Directivos de éstas últimas sociedades anónimas en sociedades nacionales de crédito, es claro que aún no se encontraban designados los Consejos Directivos de éstas últimas sociedades, como para que los mismos habiendo oído la opinión de Comisiones Consultivas, sujetaran a la aprobación de la Secretaría de Hacienda los convenios de fusión respectivos; de sobra está señalar también que no hubo tales entre las sociedades nacionales de crédito que intervinieron en las fusiones.

Con la transformación de las sociedades anónimas en sociedades nacionales de crédito, que más que una transformación, fué la destrucción de las personas jurídicas de derecho privado, para dar paso a personas morales de derecho público y con la fusión de algunas de éstas, prácticamente quedó concluido el proceso de la expropiación de la banca privada en México.

No es verdad que la expropiación pública de la que nos hemos ocupado signifique el triunfo de la Hacienda moderna sobre la Hacienda clásica, como afirma Jacinto Faya Viesca (123), porque no puede hablarse de triunfo alguno cuando se sustenta un acto irreflexivo, matizado de precipitaciones y tal vez ejecutado *ab irato* y por encima de la ley como se ha pretendido demostrar en el curso de esta monografía.

Los resultados de la banca nacionalizada están ahora a la vista: No ha sido verdad el destino de los recursos económicos para sectores marginados, ni ha obtenido crédito oportuno y barato la mayor parte de la población, como lo propaló el decreto expropiatorio. El personal bancario con su nuevo esquema laboral poco a poco se ha venido burocratizando y viene mostrando ineficiencia; falta iniciativa. Tenía razón Enrique Krauze cuando señaló que la burocracia madre burocracias afines (124).

La Ley Reglamentaria de Banca y Crédito estableció el término y condiciones de la transformación de las sociedades anónimas en sociedades nacionales de crédito y previó en su artículo Segundo Transitorio fracción III, que los acreedores de las sociedades por transformarse podían oponerse a esa transformación mediante una instancia escrita que deberían promover dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha de publicación de los decretos de transformación.

No se tiene conocimiento que ningún acreedor se haya opuesto judicialmente a la transformación de las sociedades anónimas, excepción hecha de ciertos accionistas del Banco del Centro de la Ciudad de San Luis Potosí, quienes ocurrieron ante el juzgado Segundo de Distrito en el Estado, señalando que a virtud de ser propietarios de los títulos de las acciones representativas del capital de esa institución por transformarse, ostentaban un derecho de crédito a cargo de la sociedad anónima, dado que el artículo 8° de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, señala que sólo podrían disfrutar de concesión las sociedades constituidas en forma de sociedad anónima con arreglo a la ley de la materia. Como tales,

siendo personas morales de derecho privado, en términos de los artículos 25 fracción III, 26, 27 y 28 del Código de Comercio, 2º, 4º, 8º y 46 Bis 1 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares publicada el día 31 de mayo de 1941 y celebrando que tenían con sus integrantes un contrato de sociedad mercantil, las acciones representativas de su capital social de encontraban representadas en títulosvalores, con todas las características y derechos a que se refieren los artículos 5º, 17, 21 y 22 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, 91,11, 125 y 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles; por lo que, si los títulosvalores tienen incorporados un simple derecho de crédito que permite obtener una prestación de cosas o de dinero, el titular de las acciones posee un derecho de crédito a cargo de la sociedad a la que pertenece.

La titular del juzgado de Distrito, Lic. Juana María Meza López desechó de plano la promoción relativa. Señalando que con motivo del acuerdo 101-396, publicado el día 4 de julio de 1983, los tenedores de los documentos que sirvieron como acciones de las sociedades anónimas expropiadas podrían canjearlos por bonos del gobierno federal para el pago de la indemnización bancaria, “por lo que los citados títulos a que aluden los promoventes representan un derecho frente al gobierno federal para el pago de la indemnización, pero no confieren como lo pretenden el cargo de acreedores de Banco del Centro, S.N.C.”, habiendo por otra parte declarado que no se había mostrado el interés jurídico a virtud de que las acciones pertenecían al gobierno federal.

Con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, difundió el Diario Oficial el 26 de agosto de 1983, se creó la Subsecretaría de la Banca Nacional, que tiene a su cargo una Dirección General de Política Bancaria con una Dirección de Planeación Bancaria y una Dirección de Información y Estadística Bancaria; la denominada Dirección General de Banca de Desarrollo, con una Dirección de Banca Agropecuaria y Pesquera, una Dirección Banca Industrial, una Dirección de Banca de Desarrollo Urbano y de Obras Públicas y una Dirección de Banca de Comercio, Abastos y de Turismo; así como la Dirección General de Banca Múltiple, con una Dirección de Programación de Banca Múltiple, una Dirección de Análisis y Control de Banca Múltiple, una Dirección de Regulación de Banca Múltiple y la llamada Dirección de Banca Internacional. En total, tres Direcciones Generales y diez Direcciones comunes.

## CAPÍTULO XIII

### LAS BANCOEMPRESAS

#### *SUMARIO*

*Bienes excluidos de la expropiación. El acuerdo del 12 de marzo de 1984. La recuperación de las empresas por el capital privado. La Ley General de Bienes Nacionales.*

Si recordamos, el decreto del 1º de septiembre de 1982 afectó entre otros bienes las acciones o participaciones que las instituciones bancarias expropiadas tenían en otras empresas.

La expropiación de esas acciones o participaciones a favor de la nación se condicionó a que fuesen necesarias a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; es decir, si las empresas en las que participaba la banca expropiada, representaba esquemas de influencia financiera, crediticia o bancaria, o si mantenían íntima conexión con la materia expropiada y sin ellas se dificultaba la prestación del servicio, o se impedía su prestación integral, necesariamente resultaron afectadas con el decreto expropiatorio.

Empresas industriales, comerciales y de servicios de muy variada índole, en cuyos capitales figuraban acciones o participaciones a favor de algún banco expropiado, que se denominaron bancoempresas, si no resultaron necesarias a juicio de la Secretaría para la prestación integral del servicio, se les consideró como activos no crediticios de la banca nacionalizada y  *fueron puestas en venta*, mediante un Acuerdo emitido por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, difundido en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de marzo de 1984.

En ese Acuerdo, se adujo que las sociedades nacionales de crédito en que se transformaron y en su caso fusionaron los bancos expropiados, habían identificado sus activos correspondientes a operaciones no crediticias e informado a la Secretaría de Hacienda de los mismos, por lo que ésta autorizaba su venta, que podía efectuarse por acciones de una empresa, o por grupos de acciones de varias empresas, cotizadas o no en bolsa de valores, que realizaran distintas actividades económicas, o tuvieran distinta situación económica.

Se estableció un sistema de preferencia para la adquisición, otorgando prioridad a ex-accionistas del mismo banco que fuera propietario de las acciones en venta; así ex-accionistas de Banamex, tuvieron preferencia por adquirir las acciones que aparecían registradas a nombre de la institución bancaria, en empresas, como Hoteles Camino Real, S.A., Grupo Industrial Minera México, S.A., Sanborn Hnos., S.A., etc.; los de Bancomer, las de Frisco, S.A., Fábricas de Papel Loreto y Peña Pobre. S.A., etc.

Para poder ejercer esa preferencia era indispensable solicitar su compra por escrito, en un plazo improrrogable de dos meses, contados a partir del día siguiente a aquel en que se publicara el aviso para efectuar la venta, lo que ocurrió el 21 de mayo de 1984; acreditar que se era ex – accionista expropiado del banco del que procedían las acciones y por tanto, tenedor original de bonos de indemnización del banco correspondiente; pero sobre todo, se exigió que el presunto comprador no tuviera contraposición judicial alguna con los intereses jurídicos derivados de la expropiación, según lo estipuló el artículo tercero, fracción I, punto 3, del acuerdo 101-203 que se comenta.

Este último requisito presentó un problema de orden jurídico, pues si las sociedades anónimas quejosas que controvirtieron la expropiación bancaria, ya habían sido transformadas en entidades de la Administración Pública Federal así como sustituidos sus órganos de representación, entonces, ¿quién podría y estaba legitimado para comparecer a desistirse de los amparos interpuestos?

No sucedió lo mismo con el caso de los ex – accionistas del Banco del Centro, de quienes ya hemos visto ocurrieron ante el Poder Judicial de la Federación en lo individual y no a través de la institución transformada. En este aspecto, el día 2 de abril de 1984 se entrevistó uno de los abogados de los quejosos individuales, el Lic. Miguel Valdés Villarreal con el Segundo Subprocurador Fiscal, Lic. Carlos Yañez Franco a efecto de examinar el problema de los posibles desistimientos y la ratificación de los mismos.

En segundo término, otro grupo de sujetos preferentes para la compra, se constituyó por los accionistas de las propias empresas, cuya venta se anunciara; éstos disponían de un mes para solicitar la compra, a partir de que se publicara el aviso de que no se habían vendido algunas acciones o grupos de ellas a los sujetos del primer grupo.

El accionista de la empresa cuyas acciones se ponían en venta, sólo podía solicitar la compra en una proporción igual a la que representara en el capital social de la empresa en el momento de la venta.

Un tercer grupo, se integró por ex – accionistas de bancos no propietarios de las acciones que salieran a la venta, quienes también disponían de un mes contado a partir de que se publicara el aviso de que no habían podido venderse algunas al segundo grupo.

Se consideró como valor de venta de las acciones para estos tres grupos de sujetos el que se hubieran determinado al fijar el monto de la indemnización más el monto equivalente a los intereses calculados a las tasas aplicables a los bonos de indemnización bancaria, durante el tiempo transcurrido entre el 1º de septiembre de 1982 y la fecha de venta, mismos que podían ajustarse si se habían efectuado aportaciones o retiros al capital de las empresas.

El tenedor original de bonos de indemnización bancaria podía pagar el precio entregando sus propios bonos, que se le tomarían a su valor nominal.

Por último, si después de agotados los plazos e intervenido los grupos de sujetos preferentes de que hemos hablado, quedaran aún acciones para ofertar, deberían salir a la venta a los sectores privado social, conforme a los lineamientos y precio que fijara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En todos los casos, el interesado podía formular una solicitud sin posibilidad de variarla; se señaló además, que la solicitud de compra no podría exceder de la oferta, previéndose que si en determinado momento del total de solicitudes de compra resultara que excedían la oferta, las acciones se canjearían en proporción al monto de cada solicitud.

Una regulación especial recibió el supuesto de la participación conjunta de las sociedades nacionales de crédito, cuando ésta fuera hasta del quince por ciento del capital social de las sociedades emisoras y cuyas acciones estuvieren cotizando en la bolsa, así como el caso de las



acciones de inversión; ese tratamiento se publicó en el Diario Oficial el día 11 de junio de 1984, creando un Comité para vigilar la venta a través de la Bolsa al público en general, en el que intervienen el Presidente de la Comisión Nacional de Valores, así como representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, Nacional Financiera y la Asociación Mexicana de Bancos.

Cuando el día 10 de marzo de 1984 se dio a conocer al público la tenencia accionaria de la banca nacionalizada al 31 de agosto de 1982, particularizando por institución, las empresas, número de acciones y porcentaje de participación en el capital de aquellas, al igual que las sociedades nacionales de crédito, inmediatamente se pensó en que una recuperación de ciertos activos expropiados, a través de la oferta de las bancoempresas, representaba marcha atrás por parte del gobierno federal, sin percatarse propiamente la opinión general que se trataban de diluir los bonos repartidos como indemnización y que, con tal política, lo que se conseguiría no era que los ex – banqueros recuperaran otras empresas que les habían sido también afectadas con la expropiación, sino que el gobierno recuperaría por esa vía mayor número de bonos con los que cubrió la indemnización bancaria y cuyo primer pago semestral de intereses acababa de ocurrir el día 1º de marzo.

El propósito era muy claro: sólo se había cubierto el primer pago semestral de intereses; nada de amortización de capital, pues la primera amortización ocurría hasta el día 1º de septiembre de 1986; sin embargo, la deuda a cargo del Erario por concepto de la indemnización bancaria era considerable y resultaba necesario disminuirla, por eso pensó en que se “vendieran” los activos no crediticios de la banca nacionalizada.

Sin embargo, muy pocos advirtieron que la jugada del gobierno era además artilugio, pues si la expropiación afectó activos, acciones y participaciones que las instituciones bancarias tuvieran en otras empresas, *sólo en cuanto fueran necesarias* para la presentación integral del servicio materia de la expropiación, claro resulta que aquello no era necesario, para el servicio bancario había quedado fuera de la afectación.

De esta manera, todas las bancoempresas o los activos no crediticios de la banca nacionalizada dispuestos para enajenarse por parte del gobierno federal, sólo debieron haberse devuelto a sus legítimos propietarios, sin que mediara pago de ninguna especie, ni pudiera hablarse de venta alguna.

Si no fueron necesarios ciertos activos, o la prestación de la actividad de banca y crédito pudo desarrollarse prescindiendo de ellos, su consecuencia lógica e inmediata era desafectarlos y entregarlos simplemente en devolución a sus propietarios, con base en una interpretación del artículo primero del decreto de expropiación, pues una de las condiciones que la propia medida impuso, fué que los bienes que afectó en otras empresas resultaran necesarios para la prestación integral del denominado servicio público de banca y crédito; de tal manera, que si se publicitaban en venta ciertos activos era porque no habían sido necesarios y en tal contexto, no debieron venderse a sus antiguos dueños ni a otros sino sencillamente devolverlos.

Ahora bien, en cuanto al punto que se analiza existen opiniones en el sentido de que no procedía la simple devolución de los activos no crediticios de la banca nacionalizada sin que mediara pago alguno por parte de los adquirentes, sobre todo, si eran ex – accionistas de las instituciones

bancarias, dado que los bonos de indemnización que por la expropiación bancaria se les entregó a aquellos, incluían la valuación de las después conocidas como bancoempresas; entonces, si la indemnización del gobierno federal incluyó todos los activos de los bancos, entre los que comprendían las bancoempresas, esta corriente de opinión afirma que el regreso de los activos no crediticios hacia el capital privado, necesariamente debía cobrarse, o más propiamente, debería ser motivo de enajenación onerosa.

Seguramente que el argumento es lógico, solo que si expresamente el decreto de expropiación exoneró de la medida a los bienes de activo no necesarios para la prestación del servicio de banca y crédito, es incuestionable que antes de proceder a la indemnización bancaria debieron clasificarse los bienes afectos a la prestación del servicio bancario y aquellos que no resultaban necesarios, para no incluir éstos últimos en la valuación indemnizatoria; simplemente devolverlos a sus antiguos propietarios.

Esta irregularidad que para muchos parece sin importancia, produjo una serie de violaciones en cadena a partir de que el gobierno dispuso la venta a terceros de esos activos no crediticios de la banca expropiada. En efecto, ha quedado delineado que la afectación sufrida en materia bancaria estableció como única beneficiaria a la nación mexicana; de esta manera, según se ha dicho líneas arriba, sólo a la nación competía la libre disposición de los bienes expropiados, cuya titularidad se arrogó a virtud de la medida expropiatoria, se desplazó la titularidad de los bienes a favor de la nación mexicana y que por lo mismo, pasaron a formar parte del acervo patrimonial de la nación.

Consideramos que los bienes expropiados, incluidas en su momento las bancoempresas, ya que éstas fueron declaradas como no necesarias para el servicio bancario con mucha posterioridad al acuerdo de indemnización, formaron parte del patrimonio nacional, según el caso, como bienes de dominio público de la Federación si se trataba de inmuebles propiedad de la banca nacionalizada, conforme lo disponen los artículos 1º fracción I, 2º fracción IV y 34 fracciones III y VI de la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación, los demás bienes inmuebles no afectos a un servicio público y los muebles que por cualquier título haya adquirido la nación mexicana, al tenor de lo establecido en los artículos 1º fracción II, 3º fracción VI, 77 y demás relativos de la Ley invocada.

Debemos recordar que el gobierno federal se empeñó en calificar como un servicio público al servicio bancario; ya en capítulos precedentes hemos tratado de analizar esta cuestión, pero como las adiciones sufridas por el artículo 28 Constitucional, el servicio de banca y crédito es un servicio público, entonces necesariamente todos los inmuebles propiedad de las instituciones y que se utilicen para la prestación de ese servicio, son bienes del dominio público de la Federación, ya que la Ley General de Bienes Nacionales los señala como tales expresamente, al clasificar en el artículo 2º , fracción V, como bienes del dominio público, los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos conforme a la Ley.

Por su parte, el artículo 34 del propio ordenamiento define en sus fracciones III y VII que se encuentran destinados a un servicio público entre otros, los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como cualquier otro bien raíz, adquiridos mediante procedimientos de derecho público, como es la expropiación.

De esta cuenta, no cabe duda alguna relativa a si los inmuebles que utilizan las instituciones bancarias para prestar el servicio, que hayan sido propiedad de las mismas y que por ello de vieron incluidos en la afectación expropiatoria, son bienes del dominio público de la Federación y por tanto, deben encontrarse inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal, correspondiéndole a los tribunales la competencia para conocer de toda clase de juicios, así como de procedimientos judiciales no contenciosos relacionados con los mismos, pero particularmente, a la otra Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, denominada actualmente Secretaría de Ecología y Desarrollo Urbano, quien es la facultada para realizar los actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de los inmuebles que nos ocupan.

Sin embargo, a la Secretaría de Estado mencionada no se le otorgó participación alguna en el proceso de clasificación e inventario de los inmuebles destinados al servicio público de banca y crédito; ni mucho menos creemos que los mismos aparezcan inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal. Solo se dio intervención a esta Secretaría, para la toma y ocupación de las instituciones privadas al día siguiente de la expedición del decreto expropiatorio.

Por otra parte, los inmuebles no destinados al servicio público de banca y crédito, son bienes del dominio privado de la Federación, en el supuesto de que hayan sido comprendidos dentro de la medida expropiatoria, con la cual no estamos de acuerdo; empero en este caso, la propia Ley General de Bienes Nacionales regula las características de los procedimientos a observar cuando se requiera transmitir el dominio de aquellos.

Si se examina el acuerdo publicado el día 12 de marzo de 1984 podrá constatarse que se eliminó por completo la aplicación de la Ley General de Bienes Nacionales y de sus procedimientos, pues en lo absoluto se la menciona; de ahí que la providencia para poner en venta inmuebles no destinados a la presentación de servicio bancario, al haberse realizado sin observar ese ordenamiento, es irregular, al igual que todo lo relativo a los bienes muebles tales como acciones, bonos, cupones, títulos de crédito, mobiliario, equipo, maquinaria, etc., que pertenecía a la banca nacionalizada en otras empresas y que también fueron puestas a la venta, sin la intervención en este caso de la Secretaría de Comercio, a quien le compete restrictivamente la facultad de enajenar y dar de baja ese tipo de bienes muebles.

Al hablar de las bancoempresas, Jorge Barrera Graf considera que las acciones mercantiles que hubieran sido suscritas por los bancos nacionalizados y que consecuentemente formaban parte de los activos expropiados de cada uno de ellos, son bienes del dominio privado de la Federación y que la exclusión de la expropiación, atendiendo a su falta de necesidad para la prestación del servicio bancario, es una facultad discrecional y no de mero arbitrio. “lo necesario -dice-, debe referirse tanto al ejercicio de dicho poder discrecional, como al objeto y finalidad de la nacionalización del Decreto mismo, a saber, la transmisión al Estado del servicio público de banca y crédito. Las características propias del poder discrecional son la conveniencia, la oportunidad y lo razonable y lógico de la medida: En función de dichas notas, el órgano administrativo debe resolver: Casos habría sin duda, en que el Estado no quería ni deba inmiscuirse y convertirse en socio de empresas con finalidades ajenas mencionadas, e inclusive a la que sea propia de la Administración Pública. Otras veces por el contrario, la actividad de una sociedad puede implicar ejercicio, principal o complementario de la banca o

del crédito, como podría suceder con empresas bursátiles, con ciertas instituciones auxiliares, con empresas de arrendamientos financieros, con sociedades que hubiesen constituido los propios bancos expropiados en auxilio de sus tareas exclusivas o técnicas, o para el control de sus bienes muebles o inmuebles. En nuestra opinión, si se trata de actividades ajenas a las bancarias o crediticias, no se justifica legalmente la aplicación del Decreto de Nacionalización por lo que las acciones y las partes sociales relativas deben devolverse a los titulares, o sea, los bancos expropiados. En casos dudosos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, discrecionalmente y mediante la debida motivación de la resolución respectiva, puede decidir o rechazar la titularidad a favor del Estado o de los particulares, ya se trate de los antiguos propietarios o de otros que interesen en adquirirlos y así lo soliciten” (125)

No estamos de acuerdo en su totalidad con la opinión de este autor, pues en principio estimamos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no tiene facultades para la prestación del servicio bancario. Pudo haber tenido atribuciones después del día 26 de agosto de 1983, fecha de publicación de su nuevo Reglamento Interior y en el que ya se comprende a la Subsecretaría de la Banca Nacional, pero antes de este acto, carecía de las mismas, sin importar que en el Decreto Expropiatorio, el Jefe del Ejecutivo Federal la hubiera dotado de ciertas facultades, ya que su marco competencial se encuentra restringido a lo previsto en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en segundo término, la determinación de actividades necesarias para el servicio bancario, no implica en forma alguna aceptación o rechazo de la titularidad a favor del Estado, respecto de acciones o partes sociales de las bancoempresas, sino la clara definición tendiente a conocer que bienes afectó la medida expropiatoria y cuáles quedaron excluidos de la misma; por lo demás es innegable que tampoco la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene facultades para “aceptar” o “rechazar” titularidades de propiedad a favor del Estado mexicano.

En total se pusieron en venta 339 bancoempresas, cuyo valor ascendió a ochenta y siete mil cuatrocientos cuarenta y un millón de pesos, de las cuales, 142 eran empresas industriales; 115 de servicio; 13 del ramo de la construcción y 69 de intermediación financiera no bancaria.

El 21 de mayo de 1984 fue publicado en los diarios de mayor circulación de venta número 102-E-443 expedida por la Secretaría de Hacienda y crédito Público. Ese primer aviso de venta se encontraba dirigido a los ex – accionistas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ese primer aviso de venta de encontraba dirigido a los ex – accionistas tenedores de bonos de indemnización bancaria, quienes contaron con dos meses para presentar sus solicitudes de compra.

La valuación de las bancoempresas incluyó intereses hasta el 31 de mayo, precio que se ajustaría con los intereses aplicables al trimestre que inició el 1º de junio siguiente y hasta la fecha de venta; se posibilitaron grupos de acciones de varias empresas, algunos no susceptibles de enajenarse individualmente y se condicionó que a la presentación de la solicitud de compra, se entregara un depósito equivalente al monto de la adquisición, depósito éste que podría efectuarse en efectivo, en bonos de indemnización bancaria o certificados de la Tesorería de la Federación; se dispuso expresamente que esos depósitos no generarían intereses.

En términos generales, la promoción de las bancoempresas tuvo aceptación, sin que faltaran por ello las muestras de reticencia por parte del capital privado de los ex – accionistas afectados, que muchos de ellos ya habían hecho efectivos sus bonos a través de casas de bolsa.

El día 1° de septiembre de 1984 el Presidente de la República rindió su segundo informe de gobierno y al referirse a las bancoempresas, señaló que el proceso de indemnización a los antiguos accionistas de la banca estaba prácticamente concluido, y que las participaciones de la banca nacionalizada en empresas no bancarias “se ha venido enajenado tal como se previó al momento de la expropiación por el Gobierno de la República, al considerar que esas empresas no eran indispensables para el servicio de banca y crédito”.

Lamentamos no participar de la certeza del dato informado, pues no es verdad que el gobierno de la república haya previsto en el decreto expropiatorio que las empresas no bancarias tendrían que enajenarse, sino por el contrario, el decreto expropiatorio no tocó ni afectó los bienes del activo que aún siendo propiedad de las instituciones expropiadas, no resultaban indispensables para la prestación del servicio de banca y crédito.

## CAPÍTULO XIV

### LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO

#### *SUMARIO*

*El carácter mercantil del negocio bancario. El servicio de banca no es naturaleza pública, ni las instituciones que lo prestan. Análisis del aspecto societario. Los certificados de aportación patrimonial.*

Con motivo del esquema bancario surgido a raíz de la expropiación, hemos visto que el Banco de México que funcionaba como sociedad anónima desde su nacimiento, fué convertido en organismo público descentralizado y que sólo siguieron bajo la estructura de sociedades anónimas, las entidades conocidas como instituciones nacionales de crédito (Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. A.; Institución de Depósito, Ahorro y Fideicomiso, S. A.; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.; Banco Nacional de Crédito Rural, S. A.; Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.A.; Banco del Pequeño Comercio del D.F., S. A. de C.V.; Banco Nacional de Turismo, S. A. y Banco de Comercio Exterior, S.A.), ya que los bancos privados que fueron expropiados se transformaron por decreto presidencial en sociedades nacionales de crédito.

Esta nueva figura jurídica ha provocado serios cuestionamientos por cuanto a su naturaleza, pues la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca u Crédito otorga el carácter de instituciones de derecho público a las sociedades nacionales de crédito, la función o actividad para la que fueron creadas, es de naturaleza mercantil, como siempre lo ha sido la banca y el crédito: de esta cuenta, si la actividad de las sociedades nacionales de crédito es por excelencia mercantil, y las propias instituciones son de derecho privado. Ello lo conforma además de las características del negocio bancario, el hecho de que para todas las operaciones de depósito, ahorro, cuenta corriente, reportes, descuentos, préstamos mercantiles, etc., las sociedades nacionales de crédito utilizan o representan el acto jurídico celebrado, en contratos que regula el derecho común o en títulos valores que tienen la cualidad de que regula el derecho privado.

El carácter mercantil de la función bancaria es innegable, como lo es también el que se trata de un servicio de naturaleza privada y no un servicio público como lo denominó el decreto expropiatorio de la adición al artículo 28 Constitucional y los decretos que se sucedieron en el decurso del proceso de la expropiación pública que estudiamos (126).

El empleo de títulosvalores para poder llevar a cabo el servicio bancario, así como la celebración de contratos de derecho privado por parte de las instituciones bancarias, dota a la función de las llamadas sociedades nacionales de crédito de un carácter esencialmente privado. No existe un contrato o una operación estrictamente bancaria q celebren esas sociedades que tenga el carácter de *público*: todos ellos son esencialmente privados de derecho mercantil, pues la banca constituye un comercio al intervenir en los actos jurídicos celebrados, ese elemento comercial que regula el derecho privado, la relación entre el prestador del servicio bancario y el usuario del mismo, así como el acto y servicio son igualmente privados; más aún, el prestador del servicio (ahora instituciones que se dicen de derecho público), tiene que sujetarse al derecho común para todo lo relativo a la interpretación cumplimiento o rescisión de las operaciones y

contratos en los que hayan formado parte con motivo de la prestación del servicio bancario y deberá ocurrir a la potestad ordinaria para dirimir sus litigios.

Resultaría un absurdo el que por calificarse de institución de derecho público el sujeto acreedor en una operación bancaria tratara de obtener el cumplimiento de la obligación a que tiene derecho mediante la facultad económico coactiva, en lugar de acudir a los tribunales comunes, aduciendo además q el miembro único o socio controlador de esas sociedades nacionales de crédito es el gobierno federal como representante de la nación mexicana; con ello se desvirtuaría la estructura esencial del negocio jurídico bancario y tendría a esfumarse el carácter privado del comercio de la banca y del crédito.

Estas consideraciones son encaminadas a sostener la posición de que aun cuando legalmente se haya conferido el carácter de público a la prestación del servicio bancario pueda variarse la esencia de las cosas, así como a demostrar que las sociedades nacionales de crédito no son instituciones de derecho público pues para ello no basta que una ley así las denomine y que hayan sido creadas por una acto de gobierno si no que es menester para calificarlas como tales, *que realicen funciones de derecho público* circunstancia que no sucede con el servicio mercantil privado de banca y crédito, pues éste no es una actividad *inmanente* a la forma de ser del Estado, ni puede sostenerse que constituya una función que de no prestarse por el Estado éste correría el riesgo de desaparecer o de que fuese fútil su existencia.

Ni hay riesgo de que ningún Estado desaparezca si no presta como titular el servicio bancario, ni tampoco hay riesgo de que el comercio del dinero y del crédito perezca si no interviene el Estado.

Tanto el control del dinero como de su circulación lo tiene el Estado, aún sin adoptar medidas expropiatorias; aquél, porque por disposición constitucional emanada de una decisión política fundamental le corresponde la acuñación y emisión de la moneda; la circulación, por el control de esa emisión con la presencia en el mercado del dinero y de capitales de instituciones oficiales de intermediación financiera y por la presencia de un Banco Central que participa y rige la actividad bancaria, con el auxilio de un organismo de fiscalización a las instituciones como es la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

El comercio del dinero y del crédito no es una función fundamental del Estado que *pueda* perseguir los fines individuales más diversos, y algo distinto es que *deba* hacerlo, menos aún si con ello invade la esfera privada de los gobernados. El comercio del dinero y del crédito aún cuando sea absorbido en forma monopólica por el Estado, siempre será objeto de negocios indirectos u ocultos entre particulares; el Estado debe en esos casos, por la seguridad pública de los gobernados erradicar esas prácticas clandestinas, pero no porque los particulares estén ejerciendo alguna *actividad de derecho público*, sino porque tal práctica acarrea evidentes perjuicios de naturaleza fiscal al propio Estado, así como propende a producir males sociales por la comisión de tipos punibles como es el fraude de usura.

El carácter público de una institución o de una actividad, no depende de *la voluntad jurídica* de los ordenamientos que los regulan, sino de su *inmanencia ontológica*, cuya categoría suprajurídica se superpone a las leyes.

Independientemente del carácter de público o privado de las sociedades nacionales de crédito y de la función bancaria que se les tiene asignada, se ha cuestionado también si son verdaderas sociedades, ya que en ellas no concurren los caracteres esenciales de todo negocio social, como son el pacto contractual y la pluralidad de socios, agregando que no hay mutualidad ni fin común; no hay una relación de igualdad porque los socios que no sean gobierno federal (titulares de la serie “B” de los certificados de aportación patrimonial) se encuentran sometidos a éste y no hay órganos sociales designados por los socios (127)

Abascal Zamora (128) señala al respecto que hay sociedades que no celebran asambleas y otras en las que el voto es limitado, por lo que considera que esas circunstancias no son caracteres esenciales en el fenómeno societario, como tampoco el que se designen o no por los propios socios, los órganos de administración y de vigilancia. El propio Abascal, considera que las sociedades nacionales de crédito sí son verdaderamente sociedades, porque se dan en ellas los requisitos que Mantilla Molina considera como caracteres esenciales en todo negocio social, tales como el fin común, la necesidad de aportaciones de los socios y la vocación a las ganancias y a las pérdidas (129).

La constitución de las sociedades nacionales de crédito no obedeció a ningún pacto contractual, sino que nació a la vida jurídica a virtud de un acto de gobierno, teniendo como único socio al gobierno federal, titular del 66% del capital social; respecto del 34% restante que integró la serie “B” de los certificados de aportación patrimonial, se posibilitó su suscripción y venta a partir del 29 de agosto de 1983, fecha de publicación de las reglas relativas. Esa falta de pluralidad de socios en la etapa de constitución y aún en buena parte en la fase de funcionamiento, califica a las sociedades nacionales de crédito como sociedades unipersonales o sociedades unimembres y aunque parezca contradictorio con su propio sentido, ya que al hablar de sociedades, siempre se hace referencia necesaria a dos sujetos como mínimo, “la sociedad unipersonal existe, funciona y es cada día más frecuente. Lo que pasa es que la esencia misma del negocio, o sea la pluralidad de socios, cede ante realidades económicas, y sobre todo ante la insuficiencia de los catálogos o tipos ofrecidos por el ordenamiento legal, para dar nacimiento a una figura también llamada sociedad, que funciona como ésta” (130).

Pero normalmente cuando se habla de la sociedad unimembre no se distingue si ésta es tal desde el momento de su constitución o si se convirtió en unipersonal durante su etapa de funcionamiento. En el primer caso, es claro que nació sin acto contractual alguno, pues este exige la presencia mínima de dos sujetos; en la segunda hipótesis, cuando se reúnen en un solo miembro las partes de los demás, desaparece virtualmente la sociedad y debe en forma legal disolverse o liquidarse.

Tampoco cuando se habla de sociedades unipersonales se distingue si son públicas o privadas, caso éste último al que se aplicarán desde luego las reglas del negocio contractual y de la disolución y liquidación a que nos referimos.

Pero cuando se trata de una entidad de derecho público, ¿esa sociedad de un solo socio o propietario debe dejar de existir en la vida jurídica y obligar al Estado a que adopte otra figura jurídica para desarrollar los fines que se propone? Creemos que no, máxime si la figura de que se trata es nueva, única y el ordenamiento que le da origen la define, estructura y caracteriza, como sucede en el caso de las sociedades nacionales de crédito; tal vez como la Administración Pública insiste en que la operación de banca y crédito es un servicio público, lo adecuado



hubiera sido dentro del ámbito administrativo, crear organismos descentralizados como lo hizo con el Banco de México. Esto último partiendo de la premisa que no comparto, consiste en que las *sui generis* sociedades nacionales de crédito tengan el carácter de personas morales de derecho público y que la función bancaria sea también de esa índole.

Tenemos que recordar por lo demás que la sociedad unimembre en el derecho privado, se ha tratado de sustentar en lo que se conoce como el negocio indirecto de las partes, en el cual no coincide el fin normal y propio de la sociedad con el que realmente los socios se proponen, por lo que la utilización del término sociedad unimembre que se aplica líneas arriba a las sociedades nacionales de crédito es con la sola pretensión de destacar la posición de unipersonalidad que presentaron en su constitución y en cierta etapa de su normal funcionamiento.

Entonces, resulta claro que no se dio pacto contractual alguno al constituirse las sociedades que nos ocupan, sino que fueron fundadas por un acto de gobierno que impropiaamente las denominó *sociedades*, seguramente considerando que cuando a un futuro estuviera suscrita la serie “B” de los certificados de aportación patrimonial, podían calificarse como tales a las instituciones prestadoras del servicio bancario.

Ahora bien, ¿qué tipo de acto jurídico realizan los suscriptores y adquirentes de las serie “B” de certificados de aportación patrimonial? En nuestro concepto celebran una enajenación del dinero que aportan para suscribir parte del capital de la sociedad; o que permuta del dinero por los títulos; o escuetamente de aportación y suscripción de cierta parte del capital de una empresa; colateralmente un contrato de adhesión, por el que asumen su categoría limitada y desigual de socios, o socios que ya existen; a través de esa contratación, económicamente adquieren una vocación a las pérdidas y a las ganancias de la sociedad y adquieren derecho a la cuota de liquidación; en el aspecto corporativo, los tenedores de la serie “B”, tienen el derecho de formar parte de una terna, sugerida previamente por las Comisiones Consultivas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para integrar una tercera parte del Consejo Directivo de cada sociedad nacional de crédito y de nombrar un comisario, según lo previenen los artículos 22, 24, 25 fracción II, 27 segundo párrafo y 32 de la ley bancaria publicada el día 31 de diciembre de 1982, al igual que las Bases para la Designación de los Miembros de los Consejos Directivos por los Certificados Serie “B” de las Sociedades Nacionales de Crédito, difundidas en el Diario Oficial el 29 de agosto de 1983.

Los derechos de contenido económico que adquiere el titular de los certificados de aportación patrimonial los prevén los artículos 13, 14, y 21 de la propia ley y el Reglamento Orgánico, que para cada veintinueve sociedades nacionales de crédito se expidió por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que fueron dados a conocer también el 29 de agosto citado.

Los *certificados de aportación patrimonial* en que se encuentra dividido el capital social de las entidades que se analizan, son por disposición legal *títulos de de crédito* nominativos, por lo que en tales condiciones es aplicable lo conducente de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, así como a las sociedades nacionales de crédito les es aplicable parcialmente la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, concretamente en las disposiciones preliminares; en las generales; en las relativas a las operaciones fiduciarias y a las instituciones de banca múltiple, así como en lo conducente a las inspección y vigilancia\*

Los certificados de la serie “A” son intransmisibles y no llevan cupones para el cobro de dividendos o utilidades; esta disposición, excluye al socio mayoritario controlador (gobierno federal) de la vocación a las ganancias de las sociedades nacionales de crédito, lo que pugna con el elemento de todo negocio social que Mantilla Molina denomina *affectio societatis* (131) y contradice el contenido económico de la prestación de un servicio mercantil como es el del comercio del dinero y el crédito.

En efecto, para Mantilla uno de los caracteres esenciales de todo negocio social lo constituye la *affectio societatis*, cuyo concepto no se restringe a la mera adopción de una finalidad común entre los miembros de una sociedad, como un simple propósito coordinado o paralelo, sino como un *fin totalmente coincidente*, como una comunidad de fines y para ilustrar ese concepto, previamente ejemplificar con la implantación de la distribución de las utilidades a los trabajadores, medida que tendía a producir que los sujetos en una relación laboral tuvieran coincidencia de fines: obtener ganancias.

En el caso de las sociedades nacionales de crédito, por ello no constituye el fin adoptado contractualmente por los integrantes de la sociedad sino sólo la voluntad de la ley; las sociedades no adoptaron en forma autónoma esa finalidad, ni mucho menos sus integrantes; la actividad se las impuso la ley y el desarrollo de la función es por ello en principio, cumplimiento de la norma y en segundo término, como esa actividad determinada en la ley constituye una actividad mercantil, tanto por los medios, instrumentos y signos que emplea (moneda, etc.), como por los contratos y las variadas operaciones que celebra, su propósito es lucrativo o tendiente a la especulación, característica ésta que distingue a los actos de comercio; luego entonces, al realizar las sociedades nacionales de crédito actos de comercio desarrollando la función que tienen asignada en la ley, necesariamente que los miembros que las integran y entre los que encuentra dividido el capital social, deben perseguir idéntico propósito: el de obtener ganancias, utilidades; ésta sería la *affectio societatis*; de ahí, que si los certificados de la serie “A” se emitieron sin cupones por disposición del artículo 13 de la ley Bancaria comentada, no así los de la serie “B” respecto de los que señala expresamente la obligación de llevar adheridos cupones nominativos para el cobro de utilidades, entonces entre los titulares de las dos series de certificados no existe el idéntico fin que caracteriza a los actos comerciales, pues la norma legal excluye de la percepción de ganancias a uno de los socios que es el gobierno federal.

Se trata en realidad de entidades sui generis, absolutamente heterónomas, pues aunque su administración está encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General, éstos sólo pueden obrar con base en las políticas e instrucciones que establezca el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de Banca Crédito.

Se dispuso que el Consejo Directivo de las sociedades nacionales de crédito, se constituyera siempre de un número impar, nunca mayor a 21 miembros ni menor de 9, prevaleciendo entre ellos el principio mayoritario, en sesiones que deberán realizar cuando menos una vez al mes. Los consejeros designados por parte de la serie “A” de los certificados de aportación patrimonial, sólo podrán ser removidos por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda, mientras que los demás consejeros de la serie “B” durarán en su encargo cinco años pudiendo ser reelectos.

Al Director de cada sociedad nacional de crédito, lo designa el Ejecutivo Federal por conducto de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a él corresponde el gobierno del banco y la representación legal de éste. Son dos los comisarios que vigilan cada sociedad nacional de crédito, nombrados uno por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y otro por la serie “B”.

La comisión consultiva de cada sociedad será integrada por los titulares de los certificados de la serie “B”, distintos del gobierno federal, con las facultades que le concede el artículo 33 de la propia ley que se comenta.

Por lo que respecta a la fusión de dos o más sociedades nacionales de crédito, en el Capítulo relativo a la transformación y fusión (132), se comentaron las reglas relativas para la disolución de las entidades prestadoras del servicio bancario, sólo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede indicar las bases, oportunidad y condiciones; las modificaciones al reglamento de cada sociedad nacional de crédito deberán someterse a las autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y una vez otorgada se procederá a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Se conserva nominalmente el *secreto bancario*, que ya preveía el artículo 105 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y se establece un procedimiento de arbitraje a favor de los usuarios del servicio público de banca y crédito ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

El artículo 43 de la Ley Reglamentaria en cuestión, obliga al Ejecutivo Federal a informar al Congreso de la Unión durante el mes de diciembre de cada año, del establecimiento, disolución de las sociedades nacionales de crédito en el ejercicio de que se trata.

## CONSULTA

### TEXTOS LEGALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil Federal, Porrúa, 44 Ed., 1978.
- Código de Comercio, Porrúa, 41 Ed., 1983.
- Decreto de Expropiación de la Banca Privada, Diario Oficial, 1º, de septiembre de 1982.
- Decreto por el que se indican las instituciones expropiadas, Diario Oficial, 6 de septiembre de 1982
- Legislación Bancaria, Tomo I, México, SHCP, Dirección General de Crédito, 1957, 259 pp.
- Legislación Bancaria, Tomo II, México, SHCP, Dirección General de Crédito, 1957, 355 pp.
- Legislación Bancaria, Tomo III, México, SHCP, Dirección General de Crédito, 1957, 300 pp.
- Legislación Bancaria, Tomo IV, México, SHCP, Dirección General de Crédito, 1957, 392 pp.
- Legislación sobre el Banco de México, México, SHCP, Dirección General de Crédito, 1958, 436 pp.
- Legislación Bancaria, Porrúa, 27ª, Ed., 1982.
- Ley General de Sociedades Mercantiles, Diario Oficial 4 de agosto de 1934.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Diario Oficial 27 de agosto de 1932.
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, Diario Oficial 31 de diciembre de 1982.
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, Diario Oficial 14 de enero de 1985.
- Ley Orgánica del Banco de México, Diario Oficial 31 de diciembre de 1984.

- Ley General de Bienes Nacionales, Diario Oficial 8 de enero de 1982.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial 29 de diciembre de 1976.
- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Diario Oficial 31 de diciembre de 1970.
- Ley General de la Deuda Pública, Diario Oficial 31 de diciembre de 1976.
- Ley de Expropiación, Diario Oficial 23 de noviembre de 1936.
- Ley de Tesorería de la Federación, Diario Oficial 24 de diciembre de 1959.
- Nueva Legislación de Amparo <reformada, Porrúa, 45ª, Ed., 1984.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial 26 de agosto de 1983.
- Acuerdo que señala las reglas para fijar la indemnización de la Banca Privada, las características de la emisión de los Bonos de Gobierno Federal para el pago de la misma y el procedimiento para efectuarlo, Diario Oficial 4 de julio de 1983.
- Acuerdo que señala las reglas para fijar la indemnización de la Banca Privada, las características de la emisión de los Bancos de Gobierno Federal para el pago de la misma y el procedimiento para efectuarlo, Diario Oficial 4 de julio de 1983.
- Decretos de transformación y fusión de las sociedades nacionales de crédito, Diario Oficial 29 de agosto de 1983.
- Reglamentos Orgánicos de las sociedades nacionales de crédito, Diario Oficial 29 de agosto de 1983.
- Reglas Generales sobre la suscripción, Tenencia y Circulación de los certificados de Aportación Patrimonial de la Serie “B” de las sociedades Nacionales de Crédito, >Diario Oficial 29 de agosto de 1983.
- Bases para la designación de los miembros de los consejos directivos por los certificados serie “B” de las sociedades nacionales de crédito, Diario Oficial 29 de agosto de 1983,

- Acuerdo que fija las bases para la enajenación de activos no crediticios de la banca nacionalizada, Diario Oficial 12 de marzo de 1984.
- Ley Orgánica del Banco de México, Diario Oficial 31 de diciembre de 1984.
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, Diario Oficial de enero de 1985.

## Apéndice 1

Una vez que se encontraba en prensa el contenido general de este estudio, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1984 una nueva Ley Orgánica del Banco México, compuesta por 41 artículos ordinarios y cinco transitorios.

La propia ley reestructura y ajusta al Banco de México con relación a aquel ordenamiento de 1982 que le dio el carácter de organismo público, calidad jurídica esta que conserva como entidad descentralizada del Gobierno Federal, con personalidad y patrimonio propios.

Entre las finalidades se cuenta la emisión de moneda, la disposición para poner en circulación los signos monetarios y procurar las condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y en general, al sano crecimiento de la economía nacional, según reza el nuevo ordenamiento.

El Banco de México continua como Banco Central de la Nación, operando con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia, así como regulador del servicio de cámara de compensación, el propio banco funge como asesor de Gobierno Federal en materia económica y financiera, presta servicios de tesorería al propio Gobierno y participa en el Fondo Monetario e Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional.

El ejercicio de las funciones del Banco de México y su administración se encomiendan por la ley, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno compuesta de once miembros propietarios y sus respectivos suplentes en la cual el Secretario de Hacienda y Crédito Público funge como Presidente y en sus ausencias preside el Director General del Banco; una Comisión de Crédito y Cambios integrada y presidida por el propio Secretario de Hacienda, por los Subsecretarios de esa dependencia que sean miembros de la Junta de Gobierno; por el Director General del Banco de México y sus suplente en la citada Junta y por el Director General adjunto de esa Institución. De la misma manera, la administración se encomienda a un Director General designado por el Presidente de la Republica.

Esta ley si vino a abrogar expresamente a la Ley Orgánica del 26 de Abril de 1941.

## Apéndice 2

Para el 14 de Enero de 1985 fue difundida a través del Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que deroga a su inmediata anterior del mismo nombre y que había entrado en vigor el día 1 de Enero de 1983, habiendo también derogado a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares difundida el día 31 de Mayo de 1941 y como hemos visto en el curso de estudio su aplicación fue parcial dado que con la estatización de la banca continuo su vigencia a la par que la Ley Reglamentaria de Servicio Público de Banca y Crédito publicada el 31 de Diciembre de 1982.

En esta nueva Ley de 1985, se eliminan los problemas de aplicación de ambos ordenamientos con relación a las sociedades nacionales de crédito, así como se estructura y se ajusta el sistema bancario nacionalizado.

Especial mención merece el artículo noveno transitorio de la nueva Ley, precepto en el que se prevé la transformación de las instituciones nacionales de crédito, de sociedades anónimas en sociedades nacionales de crédito como instituciones de banca de desarrollo. Estos decretos de transformación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, debiendo especificar la fecha en que se producirá la transformación de las sociedades, pudiendo los accionistas solicitar el canje de sus acciones por certificado de aportación patrimonial o separarse de la sociedad y obtener el reembolso de sus títulos al valor en libros según el último Estado Financiero aprobado, siempre que lo soliciten dentro de los noventa días.

El propio precepto transitorio estipula que al producirse la transformación quedan reformadas las leyes orgánicas respectivas a las instituciones nacionales de crédito, incluyendo la Ley General de Crédito Rural en aquellos artículos en los que se hable de que son sociedades anónimas y de que su capital se encuentra representado por acciones.

El artículo decimo transitorio proviene que el Banco Obrero, S.A. y las sucursales en México de bancos extranjeros que cuenten con concesión de Gobierno Federal continuaran rigiéndose conforme las disposiciones a las cuales venían operando.