

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

Sección III

§1. Instituciones nacionales de crédito	667
§2. Nacional Financiera, S. A.	670
§3. Banco de México, S. A.	675
§4. Financiamiento de la agricultura	679

Sección IV

§1. El monopolio	689
§2. Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica	694
§3. Algunos aspectos económicos	699

SECCIÓN III

§ 1. *Instituciones nacionales de crédito*

Las instituciones nacionales de crédito son una de las formas que reviste la descentralización por servicio en la legislación mexicana. Particularmente en el segundo cuarto de este siglo encontramos la época del auge de las instituciones descentralizadas y dentro de ellas las instituciones descentralizadas por servicio.

En las instituciones nacionales de crédito, repetimos, una de las formas que puede revestir la institución descentralizada por servicio, se mezclan elementos de organización del derecho privado y del derecho público. Estas instituciones de crédito surgieron desde el año de 1925 en que fue creado el Banco de México, S. A.¹ Posteriormente se configuraron otras instituciones, para impulsar determinadas actividades comerciales e industriales.²

El artículo 1º de la ley general de instituciones de crédito y organismos auxiliares nos da el concepto legal de Institución Nacional de Crédito, expresando que se reputaran instituciones u organizaciones auxiliares nacionales de crédito las constituidas con participación del gobierno federal o en las cuales éste se reserve el derecho de nombrar la mayoría del Consejo de Administración o de la Junta Directiva o vetar los acuerdos que la Asamblea o el Consejo adopten.

Definición de Institución Nacional de Crédito. Las instituciones nacionales de crédito son *organismos descentralizados* que realizan el ejercicio habitual de la Banca y el Comercio y las finalidades públicas que *el Estado les asigna*, bajo la forma de una Sociedad Mercantil, principalmente la S. A. Se discute si las instituciones nacionales de crédito, son servicios públicos o realizan fines o atribuciones del Estado. Puede afirmarse, desde luego, que son servicios públicos, en el sentido amplio que adopta la legislación administrativa mexicana. Son facultades

¹ Ver *infra*, sección III, núm. 3, 1, p. 675.

² Serra Rojas, A. *Derecho administrativo*, Lib. M. Porrúa, 2ª ed., México, 1961, p. 624.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

del Estado que realiza en ocasiones con la concurrencia de las actividades particulares.³

Las instituciones nacionales de crédito en México, que han alcanzado un notable desarrollo, son las siguientes:

Banco de México, S. A.⁴

Nacional Financiera, S. A.⁵

Banco Nacional de Crédito Agrícola.⁶

Banco Nacional de Crédito Ejidal.⁷

Banco de Comercio Exterior, S. A.⁸

Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A.⁹

Banco Nacional Cinematográfico, S. A.

Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A.

Banco Nacional de Transportes, S. A.

Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A.

Patronato del Ahorro Nacional, S. A.

Financiera Azucarera, S. A.

Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.

Comisión Nacional de Seguros.

Bancos Agrarios;¹⁰ etcétera.

Estas instituciones se organizan bajo la forma de sociedades anónimas en los términos de la ley general de sociedades mercantiles. La expresión S. A., es común a todas estas *empresas o instituciones de Estado*. Algunas de las instituciones nacionales están reguladas además, por una ley orgánica administrativa, su escritura constitutiva y sus estatutos. Otras carecen de ley y se subordinan a un decreto constitutivo o a sus propias normas de organización. Las instituciones nacionales de crédito forman parte del sistema bancario nacional y están agrupadas en las Asociaciones de Banqueros. El Estado ha cuidado, con acierto, que la Banca Privada se entere de la marcha de las instituciones nacionales.¹¹

³ Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 629.

⁴ Ver *infra*, sección III, núm. 3.

⁵ Ver *infra*, sección III, núm. 2.

⁶ Ver *infra*, sección III, núm. 4, 3, inciso b.

⁷ Ver *infra*, sección III, núm. 4, 3, inciso a.

⁸ Concesión otorgada a la Nacional Financiera, S. A., para establecer el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., de 1º de junio de 1937 (*Diario Oficial* del 28 de junio del mismo año).

⁹ Ley para la fundación del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, de 25 de agosto de 1932 (*Diario Oficial* del 30 de agosto del mismo año). Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., de 8 de febrero de 1949 (*Diario Oficial* del 4 de marzo del mismo año), con reformas y adiciones publicadas en el *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1953 y del 31 de diciembre de 1958.

¹⁰ Decreto de creación de los bancos agrarios, de 22 de diciembre de 1960 (*Diario Oficial* del 5 de enero de 1961). Ver, además, *infra*, sección IV, núm. 3 2, pp. 700 y ss.

¹¹ Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 631.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

Las instituciones nacionales de crédito integran su patrimonio con fondos provenientes principalmente del Estado, que en definitiva es el que regula toda su economía. El capital social se descompone en varias series de acciones que representan las diversas dependencias o instituciones del gobierno federal. Las leyes y normas de estas instituciones, en forma expresa, prohíben que determinada serie de acciones pueda estar en manos de particulares, pues se reserva al gobierno federal en forma exclusiva. En determinadas instituciones el capital privado se representa en una serie especial de acciones, que forman siempre minoría del capital de la empresa. La presencia de los particulares en estas instituciones nacionales obedece al propósito del Estado, de que se den a conocer las actividades públicas y encuentren la comprensión y colaboración de las empresas privadas.¹²

Naturaleza jurídica de las instituciones nacionales de crédito. Desde luego no son instituciones privadas de crédito, porque el régimen a que están sometidas es de derecho público. La aplicación de la ley de sociedades mercantiles no desvirtúa este carácter, porque sólo se trata de una forma jurídica que se ha considerado adecuada a su organización, para hacer más atractiva su relación con los particulares. La opinión dominante es que las instituciones nacionales de crédito son organismos de servicio público descentralizado. Aunque no siempre la doctrina se muestra uniforme en la determinación de la naturaleza jurídica de las instituciones que están a cargo del Estado, regulando el crédito.¹³

La Suprema Corte de Justicia de la nación, así como el Tribunal Unitario de primer circuito, han dictado diversas resoluciones, sosteniendo el criterio de que determinadas instituciones nacionales de crédito son organismos descentralizados.

Se pueden formular estas estimaciones de carácter general:

Las instituciones nacionales de crédito son instituciones públicas, y su régimen jurídico es de *derecho público*.

Realizan finalidades o propósitos del Estado que corresponden a nuevas modalidades del *intervencionismo estatal*.

El régimen de derecho privado que en parte las regula, es accidental y obedece a la necesidad de armonizar el interés privado y el público.

El artículo 123 de la Constitución se aplica a las instituciones nacionales de crédito. Sus problemas son de la competencia federal.

Los delitos que se cometan contra las instituciones nacionales son delitos federales.

No requieren de concesión o autorización especial del Estado, para funcionar. El régimen de las instituciones nacionales de crédito es legal.¹⁴

¹² Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 631.

¹³ Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 632.

¹⁴ Ver Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 633.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

§ 2. *Nacional Financiera, S. A.*

1. La institución denominada Nacional Financiera, S. A., ha sido objeto de la siguiente regulación:

Fundación:

Ley que autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la fundación de una sociedad financiera con carácter de institución nacional, de 30 de agosto de 1933 (*Diario Oficial* del 31 de agosto del mismo año).

Funcionamiento:

*Ley*¹⁵ que modifica la que autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la fundación de una Sociedad Financiera, y que crea la Nacional Financiera, S. A., con el carácter de Institución Nacional de Crédito, de 24 de abril de 1934 (*Diario Oficial* del 30 de abril del mismo año).

Ley orgánica:

Ley orgánica de la Institución Nacional de Crédito denominada Nacional Financiera, S. A., de 30 de diciembre de 1940 (*Diario Oficial* del 31 de diciembre del mismo año). Esta última con las siguientes reformas:

Ley reformativa de la orgánica de la Nacional Financiera, S. A., de 30 de diciembre de 1947 (*Diario Oficial* del 31 de diciembre del mismo año).

Decreto que reforma el inciso 4 del artículo 9 de la ley reformativa de la orgánica de la Institución Nacional de Crédito, denominada Nacional Financiera, S. A., y el párrafo 2 de la fracción II del artículo 21, de 29 de diciembre de 1950 (*Diario Oficial* del 30 de diciembre del mismo año).

Decreto que modifica el artículo 1º de la ley reformativa de la orgánica de la Nacional Financiera, S. A., de 29 de noviembre de 1955 (*Diario Oficial* del 22 de diciembre del mismo año).

Decreto que modifica el artículo 1º de la ley reformativa de la orgánica de la Nacional Financiera, S. A., de 27 de diciembre de 1960 (*Diario Oficial* del 5 de enero de 1961).

2. *Análisis* de la ley orgánica de la Institución Nacional de Crédito denominada Nacional Financiera, S. A., con sus reformas y adiciones.

Características y capital. La Institución Nacional de Crédito denominada Nacional Financiera, S. A., tendrá un capital social, que no podrá ser nunca inferior a quinientos millones de pesos, el cual, será determinado por la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas y está representado por dos series de acciones, la "A" nominativa, que sólo podrá ser suscrita por el gobierno federal, y la "B", al portador. La serie "A" tendrá siempre un importe superior al 50% del

¹⁵ Ley que deroga la de 30 de agosto de 1933.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

capital social. Las acciones de la serie "B" gozarán de un dividendo preferente y acumulativo, pagadero en numerario, cuyo monto se fijará en la Escritura Social.¹⁶

Para integrar el capital de la sociedad estuvieron obligadas, según precepto de la ley orgánica, a suscribir acciones de la serie "B" de Nacional Financiera, S. A.: Las sociedades financieras o de inversión, en un 5% de su capital y reservas; las bolsas de valores, en un 3% de su capital y reservas; las compañías de seguros, de fianzas y bancos de capitalización, en un 3% de su capital y de sus reservas legales.¹⁷

Objeto de la institución. La institución tiene por objeto:

Vigilar y regular el mercado nacional de valores y de créditos a largo plazo.

Promover la inversión del capital en la organización, transformación y fusión de toda clase de empresas en el país.

Operar como institución de apoyo con las sociedades financieras o de inversión, cuando hubieran concedido créditos con garantía de valores.

Vigilar y dirigir el funcionamiento de las bolsas de valores.

Actuar como sociedad financiera o de inversión.

Actuar como fiduciaria, especialmente del gobierno federal y sus dependencias.

Actuar como agente y consejero del gobierno federal, de los Estados, municipios y dependencias oficiales, en la emisión, contratación, conversión, etcétera, de los valores públicos.

Ser la depositaria legal de toda clase de valores.

Actuar como caja de ahorros.

Orientar o asesorar las labores de la Comisión Nacional Bancaria en cuanto afecten a los antes dichos objetos o puedan contribuir a su realización.¹⁸

Funciones. Corresponderá exclusivamente a la Nacional Financiera:

Ser el agente para la emisión y colocación de títulos de deuda de vencimiento mayor de un año que realice el gobierno federal o que se lleven a cabo con su garantía; encargarse de todo lo relativo a negociación, contratación y manejo de créditos a mediano y a largo plazo de instituciones extranjeras privadas, gubernamentales e intergubernamentales, incluyendo el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, cuando como requisito para el otorgamiento de dichos créditos se exija que los garantice el gobierno federal. No se incluyen en esta fracción los créditos que para fines monetarios contrate el Banco de México.¹⁹

¹⁶ Artículo 1º de la ley reformativa de 30 de diciembre de 1947, reformado por decreto de 27 de diciembre de 1960.

¹⁷ Artículo 5 de la ley orgánica de la institución Nacional Financiera, S. A., de 30 de diciembre de 1940.

¹⁸ Artículo 20 de la ley orgánica.

¹⁹ Artículo 2 de la ley reformativa de diciembre de 1947.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

El financiamiento en el exterior del país que requieran los establecimientos públicos y otras organizaciones descentralizadas, deberá obtener la opinión favorable de la Nacional Financiera, so pena de nulidad de las operaciones encaminadas a ese fin.²⁰

La Nacional Financiera en sus funciones de promoción así como en el otorgamiento de créditos, deberá dedicar sus recursos a la creación o fortalecimiento de empresas fundamentales para la economía del país.²¹

Las sociedades o empresas de servicio público deberán conservar en la Nacional Financiera los depósitos que reciban de sus consumidores, clientes o abonados.²²

Estará prohibido, en general, a la Nacional Financiera, efectuar descuentos o conceder préstamos o créditos de cualquier clase que no guarden relación directa con los financiamientos a que se refiere el artículo 5º de la ley reformatoria de la orgánica, de 30 de diciembre de 1947²³ o con su calidad de institución de apoyo de las sociedades financieras.²⁴

La Nacional Financiera sólo realizará como fiduciaria las operaciones que le encarguen el gobierno federal, los de los Estados o de los municipios, las instituciones nacionales de crédito y los establecimientos públicos, así como cualesquiera otras que a su juicio sean del interés público.²⁵

Operaciones. La Nacional Financiera, S. A., en las condiciones que señale su Consejo de Administración, o en su caso, el director general, además de las operaciones propias de las sociedades financieras o de inversión, instituciones fiduciarias y cajas de ahorro podrá, entre otras, realizar las siguientes:

Comprar, vender o recibir en depósito, en administración o garantía títulos o valores de cualquier clase, incluso los que ella emita, y hacer sobre ellos operaciones activas o pasivas de préstamo, reporto, opción o anticipo.

En las operaciones con valores que realicen el gobierno federal y sus dependencias, Nacional Financiera será el *agente exclusivo*.

En las operaciones con valores que realicen el Banco de México y otras instituciones nacionales de crédito o auxiliares, será preferido como agente la Nacional Financiera, S. A., en igualdad de circunstancias.

²⁰ Artículo 4 de la ley reformatoria de diciembre de 1947.

²¹ Artículo 5 de la ley reformatoria de diciembre de 1947.

²² Artículo 7 de la ley reformatoria de diciembre de 1947.

²³ Ver líneas arriba, su contenido.

²⁴ Artículo 9, fracción VII de la ley reformatoria de 1947.

²⁵ Artículo 10 de la ley reformatoria de 1947.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

Celebrar todas las operaciones que, de acuerdo con las leyes, fueren necesarias o relacionadas con su objeto y funcionamiento.²⁶

Organización y administración de la sociedad. La Sociedad estará administrada por un consejo y un director general.²⁷ El Consejo estará integrado por siete miembros propietarios y cinco suplentes.²⁸

El Consejo será designado en la Asamblea General Ordinaria de Accionistas que se reunirá dentro de los cuatro meses que sigan a la clausura del ejercicio social y conforme a las reglas siguientes: tres consejeros propietarios y dos suplentes, por los votos correspondientes a las acciones de la serie "A"; cuatro consejeros propietarios y tres suplentes por los votos correspondientes a la serie "B".²⁹

El Consejo de Administración se reunirá por lo menos una vez al mes, y funcionará válidamente con la asistencia de cinco de sus miembros, siempre que entre ellos se encuentre, por lo menos, uno de los nombrados por la serie "A".³⁰

El Consejo de Administración tendrá las más amplias facultades para la gestión de los negocios de la sociedad y podrá llevar a cabo todos los que fueren necesarios dada su naturaleza y objeto.³¹ Asignándole la ley sus atribuciones no de una manera limitativa, sino enunciativa.

Cualquiera de los consejeros de la serie "A" concurrentes al Consejo, podrá vetar las resoluciones de éste relativas a:

Aprobación de créditos para obras públicas;

La emisión de títulos de crédito en masa o en serie;

Aprobación de créditos a plazo mayor de cinco años;

La aprobación o modificación del reglamento de operaciones de la sociedad;

Cualquiera otra operación que en su concepto ponga en peligro la estabilidad financiera y prestigio de la institución.³²

El director general de la institución será el encargado de ejecutar las resoluciones del Consejo, representará legalmente a la sociedad, llevará la firma social cuando ejercite sus facultades, se encargará del establecimiento y organización de las oficinas de la sociedad, etcétera.³³

Disposiciones generales. Las cotizaciones de la Nacional Financiera, S. A., sobre valores hacen prueba plena.³⁴

²⁶ Artículo 21 de la ley orgánica.

²⁷ Artículo 7 de la ley orgánica.

²⁸ Artículo 8 de la ley orgánica.

²⁹ Artículo 9 de la ley orgánica.

³⁰ Artículo 11 de la ley orgánica.

³¹ Artículo 15 de la ley orgánica.

³² Artículo 12 de la ley orgánica.

³³ Artículo 16 de la ley orgánica.

³⁴ Artículo 29 de la ley orgánica.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Las certificaciones expedidas por la Nacional Financiera, S. A., en lo relativo a cotización de valores, estado financiero de las empresas, de particulares y de otras instituciones de crédito y auxiliares, hacen prueba plena como si hubieran sido expedidas por corredor público titulado.³⁵

La Nacional Financiera, S. A., será árbitro forzoso en toda clase de controversias que se susciten respecto a títulos o valores cotizados o no, y ya sea entre particulares o entre instituciones de crédito o auxiliares.³⁶

Corresponderá también a la Nacional Financiera, S. A., vetar las resoluciones de los consejos de administración de las bolsas de valores referentes a la inscripción de nuevos valores. Cuando la decisión del Consejo sea negativa el que hubiere solicitado la admisión podrá alzarse ante la Nacional Financiera, S. A., y ésta decidirá sobre la admisión.

La institución tendrá, respecto a las decisiones de los consejos de administración de las bolsas que hubieren resuelto la destitución o suspensión temporal de títulos o valores previamente admitidos para operaciones, las mismas facultades que se le señalan en el párrafo anterior. En lo sucesivo corresponderá a la Nacional Financiera, S. A., vetar la admisión de nuevos socios en las bolsas de valores.³⁷

La Nacional Financiera, S. A., será la exclusiva agencia en la República, de las instituciones establecidas en el extranjero, para la emisión o pago de los títulos de crédito al portador y a cargo de aquéllas. Igualmente será la exclusiva agencia de negociaciones o empresas extranjeras, para la emisión o colocación en la República, de valores pagaderos en el extranjero, observándose las prescripciones generales de la ley en la materia.³⁸

Será depositaria *exclusiva* de los títulos o valores consignados en prenda por las instituciones de crédito o auxiliares, en garantía de las emisiones de obligaciones que hicieren con arreglo a las leyes de la materia. Será la *exclusiva* depositaria legal de los títulos, valores, bonos y obligaciones de cualquier género que tengan que hacerse por o ante las autoridades administrativas de la Federación y en el Distrito Federal.

Nacional Financiera será la *exclusiva* depositaria de los títulos o valores que se secuestren por las autoridades judiciales o administrativas, al igual que de los títulos, valores y obligaciones que constituyan las reservas de las compañías de seguros, de fianzas y bancos de capitalización.³⁹

³⁵ Artículo 30 de la ley orgánica.

³⁶ Artículo 31 de la ley orgánica.

³⁷ Artículos 32 y 33 de la ley orgánica.

³⁸ Artículo 35 de la ley orgánica.

³⁹ Artículos 36, 37, 38, 39 de la ley orgánica.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

La prelación de los créditos de Nacional Financiera, S. A., será semejante a la que disfruta el Banco de México, S. A.⁴⁰

La nación responderá en todo tiempo:

De los depósitos a que se refieren los artículos 6 y 7 de la ley reformativa de la orgánica, de 30 de diciembre de 1947.⁴¹

De las operaciones concertadas por la Nacional Financiera con instituciones extranjeras privadas, gubernamentales e intergubernamentales; y

De las que se celebren con garantía del gobierno federal.⁴²

§ 3. *Banco de México, S. A.*

1. La institución denominada Banco de México ha sido objeto de la siguiente regulación:

Creación:

Decreto fijando las bases para la organización del Banco Único de Emisión, que se denominará Banco de México, de 20 de enero de 1923 (*Diario Oficial* del 15 de febrero del mismo año).

Ley que crea el Banco de México, de 25 de agosto de 1925 (*Diario Oficial* del 31 de agosto del mismo año).

Ley que reforma la de agosto de 1925 constitutiva del Banco de México, de 25 de julio de 1931 (*Diario Oficial* del 27 de julio del mismo año).

Ley que reforma la de agosto de 1925 constitutiva del Banco de México, de 12 de abril de 1932 (*Diario Oficial* del 12 de abril del mismo año).

Ley complementaria de la de 12 de abril de 1932 que reformó la constitutiva del Banco de México, de 19 de mayo de 1932 (*Diario Oficial* del 21 de mayo del mismo año).

Decreto que modifica varios artículos de la ley de 12 de abril de 1932 por la cual se reformó la ley constitutiva del Banco de México, de 16 de febrero de 1933 (*Diario Oficial* del 23 de febrero del mismo año).

Decreto que modifica la ley de 12 de abril de 1932, reformativa de la que constituyó el Banco de México, de 29 de abril de 1933 (*Diario Oficial* del 3 de mayo del mismo año).

Decreto que modifica la ley del 12 de abril de 1932, reformativa de la que constituyó el Banco de México, de 21 de marzo de 1935 (*Diario Oficial* del 3 de abril del mismo año).

Ley que reforma la ley constitutiva del Banco de México, de 26 de abril de 1935 (*Diario Oficial* del 27 de abril del mismo año).

⁴⁰ Artículo 40 de la ley orgánica.

⁴¹ Ver líneas arriba, su contenido.

⁴² Artículo 11 de la ley reformativa de 1947.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Ley orgánica:

*Ley orgánica*⁴³ del Banco de México, de 28 de agosto de 1936 (*Diario Oficial* del 31 de agosto del mismo año).

Decreto que reforma la ley orgánica del Banco de México, de 1º de enero de 1937 (*Diario Oficial* del 12 de enero del mismo año).

Decreto que reforma el artículo 7 transitorio de la ley orgánica del Banco de México, de 31 de mayo de 1937 (*Diario Oficial* del 15 de junio del mismo año).

Decreto que reforma al ley orgánica, de 30 de agosto de 1937 (*Diario Oficial* del 31 de agosto del mismo año).

Ley que reforma la ley orgánica del Banco de México, de 28 de diciembre de 1938 (*Diario Oficial* del 29 de diciembre del mismo año).

*Ley orgánica*⁴⁴ del Banco de México, de 26 de abril de 1941 (*Diario Oficial* del 31 de mayo del mismo año).

Decreto que modifica la ley orgánica del Banco de México, de 31 de diciembre de 1941 (*Diario Oficial* del 14 de enero de 1942).

Decreto que reforma la fracción xxvii del artículo 24 de la ley orgánica del Banco de México, de 24 de agosto de 1942 (*Diario Oficial* del 28 de agosto del mismo año).

Decreto que adiciona los artículos 8, 20 y 69 y reforma el 18 de la ley orgánica del Banco de México, de 26 de diciembre de 1945 (*Diario Oficial* del 31 de diciembre del mismo año).

Decreto que reforma la ley orgánica del Banco de México, de 30 de diciembre de 1947 (*Diario Oficial* del 31 de diciembre del mismo año).

Decreto que reforma y adiciona los artículos 6 fracción I y II, 7, 24 fracciones x, inciso c y xxii, 26 y 30 de la ley orgánica del Banco de México, de 30 de diciembre de 1953 (*Diario Oficial* del 31 del mismo mes y año).

2. *Análisis* de la ley orgánica del Banco de México, de 26 de abril de 1941 (*Diario Oficial* del 31 de mayo del mismo año), con sus reformas y adiciones.

Características. El Banco de México se organizó desde su origen como una Sociedad Anónima la que se constituyó por escritura de 1º de septiembre de 1925, con la misma denominación, la que se seguirá conservando. Su domicilio es la ciudad de México y su duración indefinida.⁴⁵

Capital. El capital mínimo del Banco de México tendrá que ser de cincuenta millones de pesos. Pudiendo ser aumentado según lo establezcan sus estatutos.

⁴³ Ley que derogó la de 12 de abril de 1932.

⁴⁴ Ley que derogó la orgánica de 28 de agosto de 1936.

⁴⁵ Artículos 1, 2 y 3 de la ley orgánica.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

Sus acciones se dividen en dos series: la serie "A" que representará en todo tiempo el 51% del capital del Banco y que solamente puede ser suscrita por el gobierno federal, y la serie "B", que será suscrita por las Instituciones de Crédito, conforme a los artículos 6 y 7 de esta ley.⁴⁶

El banco emitirá las acciones correspondientes a la parte no suscrita del capital autorizado y las conservará en sus cajas, mientras no sean debidamente suscritas e íntegramente pagadas.⁴⁷

Están obligadas a suscribir acciones del Banco de México:

Las sociedades mexicanas que tengan autorización del gobierno federal para recibir depósitos bancarios de dinero del público en general. Las sucursales o agencias de bancos extranjeros autorizados para operar en la República.

La suscripción de acciones del banco es potestativa para las instituciones de crédito no comprendidas en la enumeración que antecede, pero esas instituciones para intervenir en las operaciones que la ley orgánica reserva a las instituciones asociadas, deberán ser accionistas del banco en los términos que fija el artículo 7 de la misma ley.⁴⁸ Las instituciones nacionales de crédito no estarán obligadas a suscribir acciones del Banco de México.

Las instituciones y sociedades obligadas a ser accionistas del banco deberán suscribir acciones de la serie "B" en relación con su capital exhibido y sus reservas de capital en la proporción que el mismo banco fije por medio de reglas generales.

Se considerará como capital exhibido en el caso de las instituciones organizadas como sociedades anónimas de capital variable, el capital sin derecho a retiro.⁴⁹

Funciones. Corresponde al Banco de México desempeñar las siguientes funciones:

Regular la emisión y circulación de la moneda y los cambios sobre el exterior.

Operar como Banco de Reservas con las Instituciones a él asociadas y fungir respecto a éstas como Cámara de Compensación.

Constituir y manejar las reservas que se requieran para los objetos antes expresados.

Revisar las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria, en cuanto afecten a los indicados fines.

Actuar como agente financiero del gobierno federal en las operaciones de crédito externo o interno y en la emisión y atención de empréstitos públicos y encargarse del servicio de tesorería del propio gobierno.

⁴⁶ Ver líneas abajo su contenido.

⁴⁷ Artículo 4 reformado por decreto de 30 de diciembre de 1947.

⁴⁸ Artículo 6 reformado por decretos de 30 de diciembre de 1947 y de 30 de diciembre de 1953. Ver, además, líneas abajo.

⁴⁹ Artículo 7 reformado por decretos de 30 de diciembre de 1947 y de 30 de diciembre de 1953.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Participar en representación del gobierno y con la garantía del mismo, en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, así como operar con estos organismos.⁵⁰

Funciones exclusivas. Corresponde al Banco de México, con exclusión de cualquiera otra persona o entidad, la facultad de emitir billetes en los términos del artículo 28 de la Constitución de la República,⁵¹ de conformidad con las disposiciones de esta ley. El banco podrá fabricar sus propios billetes.⁵²

Los billetes del Banco de México tendrán curso legal en toda la República por el importe expresado en ellos y sin limitación alguna respecto a la cuantía del pago. En todo tiempo la nación responderá del valor de los billetes y monedas que el banco ponga en circulación. Corresponderá también privativamente, al Banco de México, ordenar las acuñaciones de monedas, así como regular su circulación conforme a las necesidades del público. Las monedas que se acuñen por orden de él tendrán las denominaciones, el poder liberatorio y las demás características que las leyes monetarias respectivas les señalen.⁵³

El Banco de México mantendrá en todo momento una reserva suficiente para sostener el valor del peso. El importe de esta reserva no será menor en caso alguno del 25% de la cantidad a que asciendan los billetes puestos en circulación y las obligaciones a la vista, en moneda nacional a cargo del banco, excepto la cuenta en moneda nacional del Fondo Monetario Internacional.⁵⁴

El oro, divisas o cambio extranjero y plata que excedan del importe expresado en el párrafo anterior, deben incluirse en la cuenta de “valores autorizados”.

El Banco de México a igualdad de precio, tendrá preferencia sobre cualquier otro comprador en las operaciones de venta de oro o de divisas extranjeras que practiquen las Instituciones asociadas.⁵⁵

Administración y vigilancia. La administración del banco y el ejercicio de sus prerrogativas y funciones están encomendadas a un Consejo de Administración y a un director general.

El Consejo de Administración está investido de facultades amplísimas para ejecutar actos de dominio, de administración y de pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley; podrá otorgar o suscribir títulos de crédito, desistirse del juicio de amparo y delegar discrecionalmente sus

⁵⁰ Artículo 8 reformado por decreto de 26 de diciembre de 1945.

⁵¹ Ver *infra*, sección IV, núm. 1.

⁵² Artículos 9 y 10 de la ley orgánica.

⁵³ Artículos 11, 13, 15 de la ley orgánica.

⁵⁴ Artículo 18 reformado por decreto de 26 de diciembre de 1945 y por decreto de 30 de diciembre de 1947.

⁵⁵ Artículo 23 de la ley orgánica.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

facultades en el director general. El propio Consejo tendrá las demás facultades específicas que les señalen los estatutos.⁵⁶

El director general tendrá a su cargo el gobierno del banco y la representación legal de éste con las facultades que señalen los estatutos y las demás que el Consejo delegue en dicho funcionario.⁵⁷

Operaciones. El Banco de México será depositario de todos los fondos de que no haga uso inmediato el gobierno federal. Se encargará, igualmente, de la situación y concentración de fondos de todas las oficinas del propio gobierno, del servicio de la deuda pública en el interior y en el exterior, y será su agente de todos los cobros o pagos que tengan que hacerse en el extranjero, así como para las operaciones bancarias que requiera el servicio público, a menos que por la ley se encomiende a otra institución de crédito alguna de esas funciones. El banco podrá encargarse igualmente, de la emisión, compra y venta de valores a cargo del gobierno federal, por cuenta del mismo.⁵⁸

Disposiciones Generales. La nación responderá directamente en todo tiempo:

De los depósitos que se constituyan en el Banco de México, en los términos de los artículos 43, 67 y 68 de su ley orgánica.

De las inversiones que el banco haga en los valores siguientes, por compra o suscripción, en su caso, o por adjudicación o aceptación en pago:

Acciones de instituciones y uniones de crédito y de instituciones auxiliares, que tengan el carácter de nacionales.

Cédulas y bonos u obligaciones emitidos o garantizados por las instituciones o sociedades a que se refiere el inciso anterior.

De la aportación del banco al Fondo Monetario Internacional y de la suscripción del mismo en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.⁵⁹

Las relaciones del Banco de México con el gobierno federal se mantendrán por intermedio de la Secretaría de Hacienda, la que informará al banco acerca del movimiento de la Tesorería, del estado de las recaudaciones, de los gastos y de la deuda y le proporcionará las demás informaciones relativas a la situación de las finanzas públicas.⁶⁰

§ 4. *Financiamiento de la Agricultura*

1. En vista de que el problema agrario, como ya habíamos visto al tratar de la Reforma Agraria en general, requería de medidas económicas para resolverlo, se trató de fomentar el crédito agrícola, de orga-

⁵⁶ Artículo 45 reformado por decreto de 30 de diciembre de 1947.

⁵⁷ Artículo 54 reformado por decreto de 30 de diciembre de 1947.

⁵⁸ Artículo 38 de la ley orgánica.

⁵⁹ Artículo 69 reformado por decreto de 26 de diciembre de 1945.

⁶⁰ Artículos 70 y 72 de la ley orgánica.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

nizarlo y de llevarlo a cabo con carácter de función pública puesto que es un servicio de interés también público; para ello se trató de formar organismos creados y controlados por el Estado. Puesto que una de las medidas económicas para resolver el problema agrario es la de proporcionar crédito a quienes explotan la tierra y puesto que el crédito agrícola en todo momento ha requerido métodos y medios propios diferentes de los comunes al crédito ordinario, una tasa de interés muy reducida, métodos de operación y garantías muy liberales, se impuso la ayuda del capital del *Estado* y un régimen legal peculiar.

Ahora bien, según los antecedentes legislativos de la ley de crédito agrícola, los bancos Agrícola y Ejidal que tal ley creó, fueron constituidos como sociedades mercantiles únicamente con el doble propósito de eludir la creación de entidades políticas y a la vez vincular el sistema de crédito agrícola con el sistema mercantil ordinario, sujetándolo a un régimen común de contratación y de obligaciones que les permitiera obrar en la práctica expeditamente, sin acudir a las lentas y complicadas formas que la contratación reviste cuando se trata de entidades de orden público, pero sin pensar que esa forma de constitución los privara de su verdadero carácter de organismos de servicio público descentralizado.

La ley mexicana tuvo en cuenta esa experiencia universal con miras al mejoramiento de la situación del campesino. La actividad agrícola se desarrolla en condiciones muy distintas de otras actividades económicas; sus operaciones no son rápidas y están afectadas por situaciones geográficas, climatológicas y factores que no son los puramente económicos, por lo que necesitan de plazos largos y de procedimientos especiales que no satisfacen la iniciativa privada ni el crédito común; la situación de inseguridad de la propiedad, la incuria, el abandono, la inconstancia en el trabajo agrícola, la pobreza de la tierra, la de los métodos de su cultivo, son elementos que hacen más grave el crédito agrícola y hacen también inevitable, la intervención del Estado, único que puede asumir todos sus peligros.

Era tan apremiante la necesidad de crédito para atender las más inmediatas necesidades de los agricultores y de los campesinos y como las circunstancias hacían imposible obtenerlo de fuente privada, fue menester que el Estado aportara el capital para satisfacer esas necesidades, y de este modo, quedó constituido el Banco Nacional de Crédito Agrícola, primero, y después, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, como creación del Estado, que es el que a la vez los administra y controla, para asegurar el cumplimiento de sus fines de enorme interés social y económico, fines que son al mismo tiempo, aspectos principales de gran influencia en el desarrollo de uno de los más importantes servicios públicos de la nación.⁶¹

⁶¹ *Boletín de Información Judicial*, año XIV, núm. 138, 2 de febrero de 1959, pp. 64 y ss.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

2. El financiamiento de la agricultura en su base legal se puede resumir, en lo esencial, en el siguiente cuadro:

Ley de crédito agrícola de 10 de febrero de 1926 (*Diario Oficial* del 4 de marzo del mismo año).

Decreto que adiciona el artículo 97 de la ley de crédito agrícola de 10 de febrero de 1926, relativo a la preferencia de los créditos constituidos originalmente a favor del banco, de 20 de agosto de 1927 (*Diario Oficial* del 27 de agosto del mismo año).

*Ley de crédito agrícola*⁶² de 24 de enero de 1934 (publicada el 9 de febrero del mismo año).

*Ley de crédito agrícola*⁶³ que reforma la ley de 24 de enero de 1934, de 2 de diciembre de 1935 (*Diario Oficial* del 20 de diciembre del mismo año).

Decreto que modifica la ley de crédito agrícola, de 29 de diciembre de 1939 (*Diario Oficial* del 30 de diciembre del mismo año).

*Ley de crédito agrícola*⁶⁴ de 31 de diciembre de 1942 (*Diario Oficial* del 27 de marzo de 1943).

Ley de crédito agrícola^{64-bis} de 30 de diciembre de 1955 (*Diario Oficial* del 31 de diciembre del mismo año).

3. *Análisis* de la ley de crédito agrícola de 31 de diciembre de 1942 (*Diario Oficial* del 27 de marzo de 1943).

Sistema nacional de crédito agrícola. El sistema nacional de crédito agrícola está integrado por las siguientes Instituciones:

El Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A.

El Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A.

Las sociedades locales de crédito ejidal.

Las sociedades locales de crédito agrícola.

Las uniones de sociedades de crédito ejidal.

Las uniones de sociedades de crédito agrícola.

Las sociedades de interés colectivo agrícola y

Los bancos regionales de crédito agrícola.⁶⁵

a) *El Banco Nacional de Crédito Ejidal*

Características. Ésta es una Institución que funciona en forma de sociedad anónima.

Las instituciones de crédito ejidal sólo podrán realizar operaciones activas de crédito con organismos formados por personas que tengan el

⁶² Ley que derogó la de 10 de febrero de 1926.

⁶³ Ley que creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

⁶⁴ Ley que derogó las leyes de crédito agrícola de 24 de enero de 1934, de 2 de diciembre de 1935 y de 29 de diciembre de 1939.

^{64-bis} Ley que derogó la de 31 de diciembre de 1942 y sus reformas de 9 de mayo de 1945, de 30 de diciembre de 1946 y de 30 de diciembre de 1947.

⁶⁵ Artículo 1º de la ley de crédito agrícola de diciembre de 1942.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

carácter de *ejidatarios* tal y como sean definidos éstos por el Código agrario, y en los términos que señala la ley de crédito agrícola vigente. Los recursos destinados al fomento del crédito ejidal y, en general, todos los bienes y capital que como aportación o en fideicomiso administre el banco, por ningún motivo podrán destinarse a fines distintos del señalado.⁶⁶

Objeto. El objeto del Banco Nacional de Crédito Ejidal será:
Organizar, reglamentar y vigilar el funcionamiento de las Sociedades Locales de Crédito Ejidal.

Reglamentar y vigilar el funcionamiento de las Uniones de Sociedades de Crédito Ejidal;

Reglamentar y vigilar el funcionamiento de las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola que se organicen para beneficio de los ejidatarios integrantes del sistema;

Hacer, a las sociedades del sistema, préstamos comerciales, de avío, refaccionarios o inmobiliarios;

Emitir bonos agrícolas, autorizar y garantizar las cédulas rurales que emitan las sociedades, de acuerdo con lo previsto en la fracción VIII del artículo 49 de la presente ley;

Recibir depósitos a la vista o a plazo fijo;

Organizar y administrar el servicio de los almacenes de depósito directamente dependientes de él, y controlar a través de sus agencias los almacenes de depósito destinados a productos de sociedades del sistema y, ocasionalmente, a productos de particulares.

Organizar y administrar, conforme a un reglamento que el Ejecutivo dicte, un fondo de distribución para riesgos agrícolas y ejidales, entre tanto se formen las instituciones que operen el seguro en ese ramo.

Organizar y administrar el ahorro ejidal.

Vigilar la construcción de habitaciones destinadas a ejidatarios que traten de mejorar sus condiciones de alojamiento o que deban cambiar de residencia.

Controlar, vigilar y garantizar las inscripciones que se hagan en el Registro Público del Crédito Agrícola cuando éstas afecten a campesino o a sociedades del sistema de crédito ejidal.

Canalizar el crédito privado para encauzar la producción ejidal en el sentido que más convenga a la economía general, y realizar las actividades necesarias para racionalizar la producción agrícola en las distintas zonas del país.

Pignorar las cosechas de las instituciones del sistema para realizar la venta de las mismas en las mejores condiciones, regularizando el mercado, y hacer igual servicio a los particulares que comercien con los productos ejidales cuando esto se traduzca en beneficio de los ejidatarios.

⁶⁶ Artículos 2 y 3 de la ley de crédito agrícola de 1942.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

Actuar como agente de las sociedades y uniones del sistema, para la compra de los elementos que necesiten las mismas sociedades para sus explotaciones agrícolas o para los hogares de sus socios; y para la venta de los productos agrícolas, ganaderos, forestales o industriales de los mismos socios, con la mira de eliminar intermediarios.

Actuar como agente para la concentración, clasificación, empaque, transformación y venta de los productos de los socios y de las instituciones del sistema.

Desempeñar, por encargo expreso del gobierno federal o de las instituciones del sistema, las funciones que corresponden a los bancos fiduciarios.⁶⁷

Capital. El capital de esta institución, variable, no podrá ser sin embargo menor de sesenta millones de pesos. De éstos más del 90% es aportación del gobierno federal y el resto de los gobiernos de los Estados, de los territorios federales y del Departamento del Distrito Federal, por una parte, y por la otra, suscrita por las uniones de sociedades de crédito ejidal y por las sociedades de interés colectivo agrícola o por las sociedades locales de crédito ejidal.

El presupuesto general de Egresos de la Federación señalará anualmente la asignación con que el gobierno federal contribuya para los gastos de organización y distribución del crédito ejidal. Dicha asignación se entregará anualmente, hasta que el banco, con los recursos aportados por el gobierno federal y los que logre canalizar el crédito privado, esté capacitado para atender íntegramente las necesidades crediticias del conglomerado campesino ejidal.⁶⁸

b) El Banco Nacional de Crédito Agrícola

Características. Esta Institución Nacional de Crédito funcionará igualmente en forma de sociedad anónima. Por encargo expreso del gobierno federal, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., podrá encargarse de colonizar los sistemas de riego desarrollados por el gobierno federal. La colonización será hecha por cuenta y a cargo de este último, y comprenderá el fraccionamiento y enajenación de las tierras, el cobro del precio que se fije a las mismas, la dirección técnica de la explotación agrícola y la administración general de los sistemas construidos por la Comisión Nacional de Irrigación.⁶⁹

Objeto. El objeto del Banco Nacional de Crédito Agrícola será: fomentarlo, fijar bases y vigilar el funcionamiento de las sociedades locales de crédito agrícola.

⁶⁷ Artículo 4 de la ley de crédito agrícola de 1942.

⁶⁸ Artículos 6 y 7 de la ley de crédito agrícola de 1942.

⁶⁹ Artículos 21 y 23 de la ley de crédito agrícola de 1942.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Reglamentar y vigilar el funcionamiento de las uniones de sociedades locales de crédito agrícola.

Reglamentar y vigilar el funcionamiento de las sociedades de interés colectivo agrícola.

Hacer préstamos comerciales, de avío, refaccionarios e inmobiliarios y, en general, todas aquellas operaciones bancarias que estén de acuerdo con lo mandado por la presente ley.

Emitir bonos agrícolas de caja y fondos hipotecarios rurales. Autorizar y garantizar las cédulas rurales que emitan las sociedades del sistema, o los pequeños y medianos propietarios con quienes opere. Recibir depósitos a la vista y a plazo fijo.

Organizar y administrar el servicio de los almacenes de depósito que dependan de él y controlar por medio de sus delegaciones y agencias los que dependan de las sociedades del sistema.

Organizar y dirigir, de acuerdo y por cuenta de los interesados, las empresas de industrialización y otras empresas de fomento agrícola que reclame el mejor manejo de los productos y subproductos agrícolas, ganaderos y forestales que pertenezcan a los miembros de las sociedades locales o a las uniones de sociedades locales.

Colonizar terrenos de propiedad federal, de los Estados o de particulares, siempre que se trate de operaciones de interés público y de que éstas se ejecuten con fondos del propietario interesado.

Organizar y administrar el Departamento del Ahorro Campesino.

Proceder, por encargo del gobierno federal, o de los gobiernos de los Estados, a la organización económica y social de los pequeños propietarios en los términos de esta Ley.

Controlar, vigilar y garantizar las inscripciones que se hagan en el Registro Público del Crédito Agrícola.

Usar el crédito para encauzar la producción de la pequeña propiedad en el sentido que más convenga a la economía general y cooperar en las actividades necesarias para racionalizar la producción agrícola en las distintas zonas del país, en los términos que determine la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Actuar como agente de las sociedades y uniones del sistema para la compra de los elementos que necesiten las mismas sociedades para sus explotaciones agrícolas o los socios para su hogar, así como para la venta de los productos agrícolas, ganaderos, forestales o industriales de sus socios, con la mira de eliminar intermediarios.

Actuar como agente para la concentración, clasificación, empaque, transformación y venta de los productos de los socios y de las instituciones del sistema; desempeñar, por encargo expreso del gobierno federal o de las instituciones del sistema, las funciones que corresponden a los bancos fiduciarios.⁷⁰

⁷⁰ Artículo 22 de la ley de crédito agrícola de 1942.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

Capital. El capital social está representado por tres series de acciones, la suscrita por el gobierno federal (la más importante), la suscrita por los gobiernos locales y la suscrita por las sociedades locales y por los particulares.⁷¹

c) Las sociedades locales de crédito ejidal

Los ejidos que disfruten de posesión definitiva, cuando así lo soliciten, deberán ser organizados por el Banco Nacional de Crédito Ejidal tan luego como los recursos de la institución lo permitan, constituyéndose al efecto, sociedades locales de crédito ejidal. Para que las sociedades de que se trata puedan funcionar legalmente, será requisito indispensable que figuren en ellas, por lo menos el 51% de los ejidatarios con derechos debidamente reconocidos, sin que en ningún caso el número de campesinos organizados sea menor de quince.⁷²

Objeto. Dichas Sociedades tendrán por objeto:

Organizar de acuerdo con el Banco Nacional de Crédito Ejidal y conforme al sentir de los integrantes de la sociedad, la explotación individual o colectiva del ejido, tomando en cuenta las condiciones del medio y las ventajas económicas y técnicas para el mayor provecho de los campesinos integrantes de la sociedad.

Obtener crédito para ellas o para sus socios.

Conceder a sus socios préstamos comerciales de avío, refaccionarios o inmobiliarios.

Organizar, impulsar y racionalizar la explotación agrícola, ganadera y forestal de los terrenos que posea el ejido, etcétera.⁷³

d) El registro de crédito agrícola

En el registro de crédito agrícola que se forme se inscribirán las operaciones de crédito agrícola en que intervengan las instituciones de que se trata en la presente ley. Dicho Registro será público, tendrá carácter federal y estará a cargo de una oficina central y de las oficinas locales necesarias para su funcionamiento. La oficina central quedará instalada en la ciudad de México y estará encargada de organizar y reglamentar el trabajo de las oficinas locales en la República.⁷⁴

Ley de crédito agrícola de 30 de diciembre de 1955 (*Diario Oficial* del 31 de diciembre del mismo año). Las más importantes modificaciones que aportó esta ley a la antes estudiada son las siguientes:

Respecto al sistema nacional de crédito agrícola, considera que está integrado por dos ramas de instituciones: la ejidal (para campesinos con carácter de ejidatarios) y la agrícola, para todos los que no tengan ese carácter.

⁷¹ Artículo 25 de la ley de crédito agrícola de 1942.

⁷² Artículo 37 de la ley de crédito agrícola de 1942.

⁷³ Artículo 40 de la ley de crédito agrícola de 1942.

⁷⁴ Artículos 199, 200, 204 y 205 de la ley de crédito agrícola de 1942.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Las instituciones de la rama ejidal la constituyen:

el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A.,

y los bancos regionales de crédito ejidal.

La rama agrícola está compuesta por:

el Banco Nacional de Crédito Agrícola,

y los bancos regionales de crédito agrícola.

Las sociedades locales de crédito ejidal y las sociedades locales de crédito agrícola tienen el carácter de organizaciones auxiliares de crédito agrícola.⁷⁵

Fueron suprimidas por la nueva ley las uniones de sociedades de crédito ejidal, las uniones de sociedades de crédito agrícola y las sociedades de interés colectivo agrícola.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal y el de Crédito Agrícola son calificados expresamente de organismos descentralizados por servicio del Estado.⁷⁶

Respecto del capital, el artículo 7, expresa que éste en cada uno de los bancos nacionales, será el fijado en su correspondiente escritura constitutiva y estará representado por dos series de acciones: la "A" que solamente podrá ser suscrita por el gobierno federal y la "B" que podrá ser suscrita libremente.

Respecto de la administración, se establece que la misma en cada uno de los bancos estará a cargo de un Consejo renovable parcialmente cada tres años y compuesto de nueve consejeros propietarios y suplentes; de los cuales seis consejeros propietarios y tres suplentes serán designados por la serie "A" y los demás por la serie "B". La duración de su encargo será de seis años.⁷⁷ Los consejeros de la serie "A" serán nombrados por el presidente de la República. Siendo consejeros por razón de su encargo, el secretario de Agricultura y Ganadería, como presidente del Consejo de ambos bancos y el jefe del Departamento Agrario, como vicepresidente para el Banco Nacional de Crédito Ejidal.⁷⁸

El director gerente será designado y removido libremente por el Consejo de Administración y tendrá a su cargo el gobierno del banco y la representación legal de éste, con las facultades ejecutivas que le señalen los estatutos y las demás que el Consejo le delegue; este último estará investido de facultades amplísimas para llevar a cabo los objetivos de cada banco, en su rama.⁷⁹

Respecto al objeto de los bancos nacionales, cabe aclarar que la nueva ley respeta el enunciado de la anterior, estudiada por nosotros, salvo en aquello en que por haber desaparecido las uniones de sociedades de

⁷⁵ Artículos 1, 2, 3 de la ley de crédito agrícola de 1955.

⁷⁶ Artículo 4 de la ley de crédito agrícola de 1955.

⁷⁷ Artículos 11 y 12 de la ley de crédito agrícola de 1955.

⁷⁸ Artículo 13 de la ley de crédito agrícola de 1955.

⁷⁹ Artículos 18 y 20 de la ley de crédito agrícola de 1955.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

crédito ejidal, las de crédito agrícola y las sociedades de interés colectivo agrícola carece ya de vigencia.

La nueva ley regula en detalle los bancos regionales como sociedades anónimas, siguiendo los lineamientos generales de los bancos nacionales en aquello aplicable en vista de su carácter regional.⁸⁰ En lo que se refiere al Registro de Crédito Agrícola, la nueva ley lo regula con mucho mayor detalle.⁸¹

⁸⁰ Ver artículos 26 al 37 de la ley de crédito agrícola de 1955.

⁸¹ Ver artículos 84 al 116 de la ley de crédito agrícola de 1955.

SECCIÓN IV

§ 1. *El monopolio*

El monopolio es una forma de concentración capitalista, en la industria o en el comercio y aun en la propia actividad estatal que logra el control de esas actividades y le permiten imponer los precios y el régimen económico general.

Es el privilegio concedido en favor de una persona, corporación, sociedad o de un gobierno, de fabricar, comprar o vender ciertos productos o de prestar ciertos servicios, de carácter público, con exclusión de toda concurrencia o competencia.¹

Existen el monopolio de hecho y el establecido por la ley. El primero es el resultado de la lucha entre varios concurrentes que se resuelve en favor del más apto o del más fuerte, obligando a los demás a desaparecer, o absorbiéndolos en su propia organización. El monopolio legal, por el contrario, suprime la competencia y se adjudica el privilegio de explotar un cierto producto, un determinado mercado, o un servicio público, generalmente con fines fiscales o por medio de concesiones abusivas, en favor de determinado grupo, clase o entidad.²

Congruente con su factura liberal, la Constitución Mexicana de 1857, establecía la prohibición de los monopolios, y a su vez el precepto homólogo de la Constitución de 1917 prohibió la existencia de monopolios y de estancos. Entendiendo por estanco el monopolio constituido en favor del Estado para procurar provecho al fisco.³ Aunque las circunstancias que rodean a la nueva Constitución respecto de la precedente, fueron del todo diferentes, el nuevo precepto, el de 17, se limitó a respetar el texto, ampliando la enumeración de las actividades que tendría el Estado y adicionándose los párrafos II, III y IV.

Artículo 28 de la Constitución de 1917: “En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria;

¹ Definición de Serra Moret, citado por Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 971.

² Definiciones de Serra Moret, citado por Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 972.

³ Artículo 2 de la ley orgánica del artículo 28 constitucional en materia de mo-

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se conceden a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

“En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general, o de alguna clase social.

“No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores, formadas para proteger sus propios intereses.

“Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.”

A pesar de todo lo expuesto cabe formular una serie de consideraciones para llegar a la conclusión de que ese precepto no expresa en ninguna forma la realidad económica que vivimos, tenemos que hacer esta aclaración en vista de que el autor de la obra traducida, el profesor Katarov, después de mencionar con toda justicia una serie de datos de nuestra vida económica y jurídica afirma que “el Estado mexicano no ejerce monopolio alguno en ninguna rama de la economía nacional”.⁴

Asomémonos, aunque sea someramente a la ley orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios de 25 de agosto de 1934 (*Diario Oficial* del 31 de agosto del mismo año).⁵

⁴ Katarov, K. *Op.*, p. 69

⁵ Las anteriores leyes reglamentarias del artículo. 28 constitucional fueron la de 3 de mayo de 1926 y la de 18 de agosto de 1931.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

Su misma exposición de motivos nos muestra que no se ha querido tomar el sentido del artículo 28 constitucional en su forma liberal pura y nos dice que “la orientación general de la nueva ley orgánica aparece francamente inspirada en la tendencia a evitar y suprimir todas aquellas situaciones económicas que redunden en perjuicio del público siguiendo así el concepto más genérico que puede encontrarse en el artículo 28 de la Constitución, pues si bien es cierto que ese texto en sus orígenes históricos es de raigambre liberal, ya en 1917, al introducirse las modificaciones que en él figuran, respecto del texto de la Constitución de 1857, o sean todos los preceptos del segundo párrafo de dicho artículo, predominó el criterio de protección de los *intereses sociales* preferentemente a los intereses particulares”. Esta interpretación se comprobará si se observan con atención los términos en que el artículo constitucional aparece redactado, pues todos los actos que menciona en su segundo párrafo tienen un carácter enunciativo y no limitativo, quedando establecido como criterio genérico, como elemento que se supone presente en cada una de las situaciones prohibidas, el concepto de perjuicio social, en que se basa el constituyente.

Sería un error pensar que el viejo precepto liberal está vigente en su mismo sentido que en 1857. Hoy, el artículo 28 constitucional tiene otra proyección, por eso la ley de monopolios de 25 de agosto de 1934 no la ha reglamentado, ha creado su propio o particular sistema.⁶

La definición que de monopolio da esta ley es la siguiente: se entiende por monopolio toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permiten, a una o varias personas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social.⁷

El enunciado de este artículo ha hecho surgir diversos comentarios, que aseguran que tal precepto no sólo limita, sino que aun altera el texto constitucional. Respecto a estos comentarios, muy acertadamente, el profesor Andrés Serra Rojas expresa que ninguna ley reglamentaria puede desviar el sentido de un precepto constitucional que obedece a muy complejas razones. Si la norma constitucional no es la adecuada, el camino lógico es su reforma, no su inaplicación.⁸

Al amparo del artículo 3º de la ley orgánica —continúa ese autor—, se han constituido numerosos monopolios, bajo formas jurídicas muy diversas, lo que hace suponer que los distintos gobiernos que han aplicado la ley consideran que la Constitución distingue varios tipos de monopolios: a. Los que tiene a su cargo el Estado; b. Los monopolios a cargo de los particulares y c. Los monopolios prohibidos. El segundo grupo estaría constituido por todos los monopolios que no causan perjuicio al público o a alguna clase social, o no imponen los precios.⁹

⁶ Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 984.

⁷ Artículo 3 de la ley orgánica del artículo 28 constitucional.

⁸ Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 982

⁹ Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 982.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

Tal interpretación se ve robustecida por la redacción del artículo 4 de la ley que hace suponer que es suficiente la autorización y regulación del Estado, para la existencia legal del monopolio.

Se presumirá la existencia de monopolio, salvo prueba en contrario: En toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario;

En todo acuerdo o combinación de productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, *realizado sin autorización y regulación del Estado*, que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios.

En toda situación comercial, industrial o de prestación de servicios creada deliberadamente que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios.¹⁰

Respecto de los monopolios que tiene a su cargo el Estado, la ley de monopolios establece: No quedarán comprendidas en las presunciones a que se refiere el artículo 4:

Las empresas de servicios públicos concesionados que funcionen conforme a tarifas aprobadas oficialmente;

Las empresas en que participe el Estado como accionista o asociado.¹¹

Lo que quiere decir, según la ley, que es suficiente para quitarle el carácter de monopolio a una empresa que sea concesionada o que participe el Estado como accionista o asociado.¹²

Respecto a este precepto la exposición de motivos de la ley expresa: de las presunciones de monopolio fue necesario excluir aquellas actividades que se realizan mediante vigilancia o intervención oficial, o en las que de algún modo participa el Estado, porque si a éste correspondería en todo caso apreciar la prueba en contrario, debe aceptarse que en el mismo poder público radica la facultad de declarar la ausencia de monopolio en los casos en que intervenga. Por otra parte, la presunción de regularidad que corresponde a los actos de las autoridades, exige que se presuma la inexistencia de violaciones a la ley, en las situaciones controladas por el Estado. Pero ello no significa que se admita el monopolio en las empresas en que el Estado intervenga, pues en los casos de presunciones que no les son aplicables, no se reúnen todos los elementos que caracterizan el acto monopolístico. Si se reunieran, el monopolio estaría prohibido aun cuando la presunción por sí misma no hubiera producido sus efectos.

El artículo 11 de la ley orgánica reproduce la disposición contenida en la Carta Magna respecto de las prohibiciones a título de protección a la industria. Tal precepto expresa que no podrán establecerse prohibiciones a título de protección a la industria. Pero —continúa la ley— no se considerarán comprendidas en el artículo anterior las siguientes

¹⁰ Artículo 4 de la ley orgánica del artículo 28 constitucional.

¹¹ Artículo 6 de la ley orgánica del artículo 28 constitucional.

¹² Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 983.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

medidas que el Ejecutivo Federal podrá adoptar, oyendo el parecer del Consejo Nacional de Economía:

Reglamentar la iniciación de nuevas actividades industriales en determinadas ramas de la producción, cuando haya peligro de que la excesiva competencia produzca disminución en el salario de los trabajadores o perjuicio al público en general o de alguna clase social; Restringir la producción de artículos determinados, cuando haya exceso de éstos en relación con la demanda interior y exterior y pueda originarse una crisis por sobreproducción, con perjuicio del público en general o de alguna clase social;

Prohibir que se utilicen artículos de consumo necesario en finalidades diversas de aquellas a que normalmente están destinados, cuando ello pueda producir escasez en el mercado y encarecimiento de los precios; Prohibir las integraciones industriales que constituyan peligro de monopolio o amenaza de trastornos económicos graves;

Evitar la importación en los casos comprendidos en la fracción II del artículo 5º de la presente ley. Limitar las importaciones y exportaciones de artículos determinados, cuando las necesidades económicas del país lo exijan, o lo requiera el cumplimiento de tratados o convenciones internacionales. En estos casos la cuota se distribuirá proporcionalmente entre los interesados.¹³

La justificación de la exposición de motivos de la ley es la siguiente: Es innegable que cada vez con mayor fuerza se siente la necesidad de la intervención del Estado en la economía de los países, a fin de dirigirla mediante normas adecuadas e impedir que el libre juego de los intereses particulares lesione los más altos de la sociedad. Este principio, que sólo puede discutir un liberalismo extremista, felizmente ya descartado, no implica la supresión de la libertad individual. Para guardar el equilibrio entre los intereses en presencia, la intervención del Estado debe limitarse a ciertos y determinados actos, en los que la vida económica misma exige esa intervención. La ley acoge estas ideas y establece de modo limitativo las situaciones en que el Ejecutivo Federal puede adoptar medidas que tiendan a impedir el perjuicio a los intereses de la sociedad y que no se consideran como de protección a la industria. De estas medidas conviene mencionar especialmente las que tienden a impedir las importaciones con carácter de *dumping*, que es indispensable evitar por los graves trastornos económicos que produce. Éste y los demás casos, considerados en la ley, encierran una prohibición, una limitación al libre juego de la economía, pero no son contrarias a la Constitución porque, por una parte, no tienen como finalidad proteger a la industria, sino garantizar los intereses sociales en general, y por otra parte, reúnen el requisito que el artículo 4 de la Constitución previene para vedar el ejercicio de la libertad que el propio precepto consagra, a saber: el de mediar una resolución gubernativa, dictada

¹³ Artículo 12 de la ley orgánica del artículo 28 constitucional.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

conforme a la ley, y, finalmente esta ley en que el libre ejercicio de la actividad ofende los derechos de la sociedad.

A pesar de todas las consideraciones que se puedan hacer, la tendencia monopolística en el mundo moderno, lo mismo comprende al Estado que a las empresas privadas. Hay un fenómeno económico inevitable de concentración de la riqueza pública en las diferentes ramas de la economía. El Estado no puede sustraerse a este ritmo de los capitales que para su propia supervivencia necesitan la eliminación de todo factor de competencia. No es sólo en el precio, ni en el perjuicio del público o de alguna clase social, en la que radica el elemento clave del monopolio: éste es una *estructura económica*, un plan de desenvolvimiento del capital que reúne elementos dispersos en una nueva fuerza económica, que subsiste frente al Estado en tanto que éste lo alienta, lo protege o lo estimula. En el derecho moderno el *Estado intervencionista* cada vez necesita más de los monopolios: los que el mismo Estado crea y los monopolios privados, que a fuerza de depender del Estado han acabado por perder su fisonomía, para entrar en el engranaje de las instituciones del Estado. El monopolio es un problema político y económico ligado a la suerte del Estado y del régimen capitalista.¹⁴

El reglamento de la ley orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios vigente, aún no se expide, por lo que está en vigor el anterior reglamento de 12 de diciembre de 1931 (*Diario Oficial* del 19 de diciembre del mismo año). Son también importantes los siguientes decretos publicados en el *Diario Oficial* de la Federación: el del 1º de febrero de 1936, del 12 de agosto de 1938, del 4 de diciembre de 1939, del 20 de diciembre de 1941, del 17 de enero de 1942, del 17 de mayo de 1943 y del 31 de diciembre de 1952, que regulan o aportan modificaciones a diferentes aspectos sobre la materia. La consulta de la ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica es de gran importancia, como veremos más adelante, entre otras razones porque en muchos preceptos interfiere con los preceptos de la ley orgánica en materia de monopolios.¹⁵

§ 2. *Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica* de 30 de diciembre de 1950 (*Diario Oficial* de 30 de diciembre de 1950), reformada por decreto¹⁶ de 10 de febrero de 1959 (*Diario Oficial* del 6 de marzo de 1959).

Diversas leyes administrativas mexicanas regulaban aspectos diversos del comercio y la industria, tales como la ley de monopolios,¹⁷ el regla-

¹⁴ Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 983.

¹⁵ Ver *infra*, sección IV, núm. 2.

¹⁶ Decreto que reforma los artículos 1, 2, 3, 13 y 18, y adiciona el 21 de la ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica (*Diario Oficial* del 6 de marzo de 1959).

¹⁷ Ver *supra*, sección IV, núm. 1.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

mento sobre artículos de consumo¹⁸ y otras disposiciones administrativas, las que en parte quedaron derogadas con la expedición de la ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica.

Y aunque el Estado mexicano ha asumido diversas formas de intervención económica en el transcurso de su historia no podemos concluir que esos ejemplos puedan matizarlo como un Estado intervencionista. Más bien los últimos gobiernos han venido actuando dentro de un estatismo conciliador.¹⁹

Después del análisis de la situación del mundo y de la irrefutable consideración de que a partir de la guerra anterior, pasando por el agudo ciclo de la postguerra, vive el mundo una anomalía constante, que se traduce en forma evidente, en una *inestabilidad de los factores económicos*, en una sensación de inseguridad sobre el futuro inmediato; en un propósito de procurar salvaguardar —dentro de ese marco de inseguridad—, los niveles económicos que puedan afectar a las grandes masas de población y, sobre todo, la tendencia de adoptar las medidas inherentes a este estado de emergencia, las que ya han sido tomadas entre otros países, por los Estados Unidos de Norteamérica, que es al mismo tiempo nuestro proveedor y nuestro mejor mercado, por lo que necesariamente habrán de repercutir en los más importantes renglones de la industria y del comercio nacionales, con los consiguientes y graves trastornos en la economía de nuestro pueblo, no cabe duda que las condiciones actuales imponen la necesidad de regular la intervención del Estado en materia económica, a fin de encauzar jurídicamente *la ingerencia del Estado* en las actividades industriales y comerciales de los particulares, en forma tal que, reconociéndose los legítimos derechos de éstos quede respaldado el interés general de la nación, coordinándose y subordinándose los intereses privados a los más altos de la colectividad.²⁰

La exposición de motivos de la ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica aludida apoya constitucionalmente su contenido en el artículo 73 fracción x de la Constitución, en la que se faculta al Congreso a legislar en materia de comercio; igualmente en el artículo 4 de la Constitución que dispone que: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad *sólo podrá vedarse* por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por *resolución gubernativa*, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan *los derechos de la sociedad*. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.” Tam-

¹⁸ Nuevo reglamento sobre artículo de consumo necesario, de 16 de diciembre de 1941 (*Diario Oficial* del 23 de diciembre del mismo año), con varias reformas y adiciones posteriores, y que derogó al reglamento sobre artículos de consumo necesario de 4 de octubre de 1938.

¹⁹ Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 961.

²⁰ Exposición de motivos de la ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

bién, invoca el artículo 27 párrafo III de la Constitución como apoyo al contenido de la ley: “*la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.*”

Se formuló entre otras objeciones a la constitucionalidad de tal ley, la de que se violaba el artículo 28 de la Constitución permitiendo las intrusiones del Estado en la vida económica y al crearse un régimen diverso del de la libre empresa, único aceptable en una legislación de tipo liberal como la muestra. Pero ahora que nos podemos dar plena cuenta del alcance de preceptos tales como el párrafo III del artículo 27, nos parece factible, que fundándose en tales preceptos, se haya podido crear una ley tan importante en materia económica, como la de atribuciones del Ejecutivo Federal que comentamos.

Claro que es lógico suponer que una ley de la naturaleza de la ley de atribuciones haya provocado y siga provocando reacciones desfavorables y enconados debates sobre sus fundamentos constitucionales. Se trata de una ley que afecta numerosos e importantes intereses, privilegios y derechos preestablecidos creados al amparo de otros órdenes jurídicos.²¹

Las disposiciones de la ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica son aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios que a continuación se expresan:

Artículos alimenticios de consumo generalizado;

Efectos de uso general para el vestido de la población del país;

Materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional;

Productos de las industrias fundamentales;

Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional;

En general, los productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana; y

Los servicios que afectan a la producción y distribución de mercancías anotadas en las fracciones precedentes y que no estén sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley.

El Ejecutivo determinará las mercancías y los servicios que deban considerarse incluidos en cada una de las fracciones de este artículo, en relación con los textos de la ley comentada.²²

Tan extenso y tan preciso, no existe ningún antecedente en toda la legislación administrativa mexicana, de una ley que dé una intervención tan amplia al Estado en materia económica; en una gran proporción, el control de la economía mexicana queda en manos del Poder Ejecutivo.

²¹ Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 962.

²² Artículo 1º reformado de la ley sobre atribuciones.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

La única forma como el Estado democrático moderno puede subsistir es a través de *programas de política social* que permitan una explotación de los recursos y niveles de vida mejores para su población incapacitada. Esto *sólo se puede realizar por el Estado*, si éste es un elemento inútil por la preparación de sus funcionarios ello significará miseria y desaliento para el pueblo. Pero una buena administración, técnica y moralmente preparada, puede ser un buen instrumento para no detener el progreso de las instituciones económicas; a pretexto de la controversia universal no debe detenerse el desarrollo de la política social de un país.²³

“El Ejecutivo Federal tendrá facultades para *imponer precios máximos* al mayoreo o menudeo y *fixar las tarifas de los servicios*, en su caso, siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías y servicios comprendidos en el artículo anterior.”²⁴

Este precepto se ha estimado como contrario al artículo 28 de la Constitución; sin embargo el análisis del artículo 2 citado, conduce precisamente a combatir los males que señala dicho precepto constitucional. El problema de los precios es universal y todos los países se han visto obligados a tomar medidas decisivas en contra de la especulación. El Estado no puede permanecer impasible cuando artículos de primera necesidad y medicinas son objeto de un desenfrenado lucro. También la parte del precepto que fija las tarifas de los servicios es de extraordinaria importancia, sobre todo para aquellos servicios públicos que están aún en manos de particulares.²⁵

“El Ejecutivo Federal podrá disponer, tratándose de las mercancías y servicios mencionados en el artículo 1º, que no se eleven los precios de mercado y tarifas vigentes, en fecha determinada, sin la previa autorización oficial.”²⁶

Para el ejercicio de este precepto se requiere una cuidadosa reglamentación para la determinación de los precios de mercado, en los cuales concurren muy complejas circunstancias nacionales e internacionales.²⁷

Las personas que tengan existencias de artículos de primera necesidad tendrán la obligación de ponerlas a la venta a los precios que no excedan de los máximos autorizados. No quedarán comprendidas en lo dispuesto antes, cuando las existencias en mercancías no sean en cantidad mayor que la necesaria para el abastecimiento de sus actividades en un año.²⁸

Se ha considerado este precepto como contrario al artículo 14 constitucional; sin embargo, debe estimarse como una modalidad a la propiedad privada de acuerdo con el párrafo III del artículo 27 de la ley suprema,

²³ Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 965.

²⁴ Artículo 2 reformado de la ley sobre atribuciones.

²⁵ Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 966.

²⁶ Artículo 3 reformado de la ley sobre atribuciones.

²⁷ Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 967.

²⁸ Artículo 4 de la ley sobre atribuciones.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

que ya citamos como uno de los apoyos de la constitucionalidad de la presente ley sobre atribuciones del Ejecutivo.

El Ejecutivo Federal está facultado, cuando el volumen de las mercancías a que se refiere la ley comentada sea insuficiente en relación con la demanda, para tomar las siguientes medidas:

Determinar la forma en que deba realizarse la distribución de los artículos que se produzcan en el país o que se importen;
Imponer racionamientos con la intervención oficial que sea necesaria;
Establecer prioridades para atender las demandas preferentes por razones de interés general.²⁹

Otras atribuciones importantes son:

Definición del uso preferente de los artículos de primera necesidad;
Organización de la distribución de las mismas mercancías;
Producción preferente;
Restricciones a la importación o a la exportación;
Satisfacción del consumo nacional;
Informes económicos;
Ocupación temporal de negociaciones industriales.³⁰

Todas estas disposiciones constituyen restricciones a la actividad privada y, desde luego, no encajan en un régimen liberal de la propiedad. Hemos indicado que la *política económica moderna* en México se ve apoyada por los *preceptos* constitucionales que dan amplias *facultades al Estado para intervenir en los procesos de la economía*.³¹

Entre esos preceptos cabe señalar el artículo 131, párrafo II³² expresado en los siguientes términos: "el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el *comercio exterior*, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país". Luego en lo referente al comercio exterior, tal reforma a la ley suprema, vino a apoyar las argumentaciones de constitucionalidad de la ley sobre atribuciones comentada.

En resumen, *la ley sobre atribuciones* del Ejecutivo Federal en materia económica es, sin duda, *el documento legislativo más importante sobre el intervencionismo de Estado en México*, descontando, por su-

²⁹ Artículo 5 de la ley sobre atribuciones.

³⁰ Artículos. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 de la ley sobre atribuciones.

³¹ Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 967.

³² Reforma al artículo 131 de la Constitución, de 28 de marzo de 1951.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

puesto, los preceptos relativos de la propia Constitución. Señala el punto de partida de un nuevo orden jurídico, sobre la naturaleza de las relaciones del Estado con las actividades comerciales e industriales.³³

§ 3. *Algunos aspectos económicos*

1. “Los problemas constitucionales no son primariamente problemas de derecho, sino de poder; la verdadera constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en este país rigen; y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social.”³⁴

Tenemos que admitir la indiscutible importancia del factor económico, como elemento fundamental de la vida social. Los problemas económicos forman el *sustratum* de buena parte de la legislación en general, y de toda la legislación administrativa, en particular.

Nuestro sistema político nacional se basa en dos ideas cardinales: la revolución social de 1910 y la Constitución política de 1917. Nuestra Constitución, fruto de la revolución social mencionada, interpretada en sus principios estatistas, es un poderoso instrumento jurídico para operar la transformación social y económica, más conveniente para la nación. No se requiere una transformación institucional violenta, porque nuestro Estado se puede desenvolver hacia formas sociales mejores, sin necesidad de acudir a sistemas radicales o retroceder en la política social. Son tan amplios nuestros textos constitucionales que ellos pueden dar apoyo a una extensa política social.³⁵ Un estatismo moderado es el que orienta nuestra Constitución.

Después que el grupo revolucionario progresista de 1917 logró sacar adelante su programa de reforma social; la Suprema Corte de Justicia de la nación lo ha apoyado orientándose en la mayor parte de los casos en las ideas estatistas. Así se explican leyes como la de atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, la ley de monopolios, las leyes que crean los numerosos organismos descentralizados; etcétera.

Nuestro país se inicia en un desarrollo económico más intenso y de perfiles nacionalistas. La economía mexicana se forma pues al amparo de una legislación constitucional y administrativa, que celosamente la vigila contra los factores que puedan aniquilarla y pretende que se desenvuelva matizando la acción oficial y privada al resguardo del interés público.³⁶

Así, los principios económicos financieros de nuestro régimen constitucional son lo suficientemente flexibles para adaptarse a los nuevos

³³ Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 963.

³⁴ Lassalle, F. *¿Qué es una Constitución?* Trad. Wenceslao Roces, Madrid, 1931, p. 65.

³⁵ Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 60.

³⁶ Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 939.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

procesos de la economía. Nuestra Constitución cuenta con los instrumentos idóneos para una política económica de largo alcance.

Nos basta ver el siguiente esquema para confirmar el anterior aserto:

La política económica mexicana está apoyada en los siguientes textos constitucionales.

Propiedad pública, artículo 27 y 132 constitucionales;

Monopolios, artículo 28 constitucional.

Impuestos, artículos 31 fracción IV, y 73 fracción XXIX de la Constitución.

Acción económica legislativa, artículo 73 de la Constitución;

Acción económica administrativa, artículo 89 constitucional;

Política arancelaria, artículo 131 constitucional;

Obras públicas, artículo 132 de la Constitución;

Otras instituciones económicas, diversos preceptos.³⁷

2. *La política económica de México.* Después de la reforma agraria,³⁸ obrera³⁹ y económica⁴⁰ iniciada a partir de la Constitución de 1917 los pasos más importantes han sido la nacionalización de la industria petrolera⁴¹ y la industria eléctrica,⁴² y la mexicanización de la minería.⁴³

Desde luego que la política económica del Estado mexicano se ha reflejado en una extensa legislación administrativa. Siendo imposible por las dimensiones del presente apéndice tratar de este problema en una forma más amplia, nos limitaremos a mencionar algunas leyes, suma-

³⁷ Ver Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 952.

³⁸ Ver *supra*, sección I, núm. 3, p. 634.

³⁹ Iniciada con la formulación, en la Constitución de 1917, del artículo 123: primera declaración constitucional de derechos sociales en la historia.

⁴⁰ Reforma ligada necesariamente a las antes mencionadas y de complejos perfiles. Ver *supra*, sección IV, núms. 3, I.

⁴¹ Ver *supra*, sección I, núm. 2, inciso c, 1 y sección II, núm. 3.

⁴² Ver *supra*, sección I, núm. 2, inciso c, 2.

⁴³ Por la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales, de 5 de febrero de 1961 (*Diario Oficial* del 6 de febrero del mismo año). "La expedición de esta ley significa un paso trascendental en la historia minera de la Nación; pues significa la evolución de un país subdesarrollado vendedor de materias primas, a una Nación industrializada en plena transformación de sus recursos naturales. "La Cámara Minera de México expresó, sobre la ley, que constituía el cambio legislativo más profundo que se haya operado en el régimen legal minero durante toda la historia del México independiente. El propósito de esta ley —continúa— no es socializar o nacionalizar la minería, sino lograr su mexicanización, para que participe en ella como socio mayoritario el capital nacional, sin excluir la colaboración complementaria del capital extranjero.

No hay que olvidar, sin embargo, que de hecho la Constitución de 1917, siguiendo la tradición mexicana, realizó la nacionalización del subsuelo. Luego mexicanizar la industria, no significa sólo proteger al inversionista mexicano, sino fundamentar la forma de aprovechamiento de ella, la que debe responder a los intereses nacionales. Para mayores detalles, ver Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 794.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

mente importantes, relacionadas con la industria, el comercio y la economía en general:

- Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica;⁴⁴
- Ley de Monopolios;⁴⁵
- Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento a la industria mediana y pequeña, de 28 de diciembre de 1953 (*Diario Oficial* del 30 de diciembre del mismo año), fondo que maneja en fideicomiso la Nacional Financiera, S. A., con el propósito de auxiliar con crédito bancario a la industria mencionada.
- Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de 30 de diciembre de 1947 (*Diario Oficial* del 31 de diciembre del mismo año).
- Decreto que crea la Junta de Gobierno de los organismos y empresas de Estado, como órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de 30 de marzo de 1959 (*Diario Oficial* del 31 de marzo del mismo año), que cambia el sistema de la ley anterior.
- Decreto de 22 de diciembre de 1960 (*Diario Oficial* del 5 de enero de 1961), que crea los bancos agrarios, ya mencionados al enumerar las más importantes instituciones nacionales de crédito.⁴⁶

La creación de estos bancos agrarios regionales responde a la idea de descentralización por región, deseándose que su administración quede en manos de personas que vivan en la región y conozcan sus problemas; se pretende otorgarles amplitud de facultades para ayudar y defender al campesino en el plano económico y como reconocimiento de los derechos del campesino como usuario del crédito y su participación en la vida misma de los bancos.⁴⁷

Éstos bancos agrarios regionales vienen a completar el plan de financiamiento de la agricultura y de las actividades conexas que se había emprendido con la creación de los bancos nacionales de crédito ejidal y de crédito agrícola y ganadero que ya comentamos;⁴⁸

Entre las medidas tendientes a lograr la solidez económica y la mexicanización de las fuentes vitales de energía, resaltan las siguientes:

- La adquisición de las empresas eléctricas y la reforma constitucional nacionalizando la industria eléctrica;⁴⁹
- Ley para la vigilancia y control de la industria forestal, de 9 de enero de 1960 (*Diario Oficial* del 16 de enero del mismo año), y su

⁴⁴ Ver *supra*, sección IV, núm. 2.

⁴⁵ Ver *supra*, sección IV, núm. 1.

⁴⁶ Ver *supra*, sección III, núm. 1 pp. 667 y ss.

⁴⁷ Serra Rojas, A. *Op. cit.*, p. 956.

⁴⁸ Ver *supra*, sección III, núms. 4, 1 y 3, incisos a y b.

⁴⁹ Ver *supra*, sección I, núm. 2. inciso c-2.

TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

- reglamento de 27 de diciembre de 1960 (*Diario Oficial* del 23 de enero de 1961);
- Ley de industrias de transformación de 21 de abril de 1941 (*Diario Oficial* del 13 de mayo del mismo año);
 - Ley de fomento de industrias de transformación de 31 de diciembre de 1945 (*Diario Oficial* de 9 de febrero de 1946);
 - Ley de fomento de industrias nuevas y necesarias, de 31 de diciembre de 1954 (*Diario Oficial* del 4 de enero de 1955);
 - Ley reglamentaria del párrafo II del artículo 131 constitucional, de 2 de enero de 1961 (*Diario Oficial* del 5 de enero del mismo año), que regula la exportación e importación.⁵⁰
 - Acuerdo que crea la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. (CEIMSA), de 14 de julio de 1949 (*Diario Oficial* del 6 de septiembre del mismo año) compañía que cerró sus operaciones el primero de marzo de 1961, al crearse la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) por acuerdo de 2 de marzo de 1961 (*Diario Oficial* del 25 de marzo del mismo año). Se trata de empresas públicas relacionadas con la industria alimenticia y encargadas del suministro de subsistencias populares;
 - Acuerdo de 24 de octubre de 1949 (*Diario Oficial* del 24 de diciembre del mismo año), que declara de interés nacional la creación de empresas de participación estatal con el fin de producir medicamentos al alcance de las clases populares e impulsar el desarrollo de la industrialización del país en dicha rama.
 - Decreto que crea el Departamento Autónomo de la Industria Militar de 26 de marzo de 1947 (*Diario Oficial* de 16 de abril del mismo año), por medio del cual se realiza el control del Estado sobre la industria de guerra;
 - Ley federal de turismo, de 3 de enero de 1961 (*Diario Oficial* del 1º de marzo del mismo año), que tiene como finalidad canalizar adecuadamente la corriente turística por medio de promociones apropiadas, renglón que en nuestra economía procura un considerable monto de divisas;
 - Acuerdo de 13 de enero de 1960 (*Diario Oficial* del 9 de abril del mismo año), que dispone que corresponde a "Petróleos Mexicanos" u organismos o empresas subsidiarias o asociaciones de la misma institución, la elaboración de diversos productos de petroquímica básica, continuando de este modo la nacionalización de la industria petrolera,⁵¹ en su programa de expansión e integración industrial, especialmente con la industria petroquímica, una de las industrias de mayor esperanza para la industrialización del país y vital para nuestro pueblo pues puede constituir una fuente que evite la explotación de la minería nacional.

⁵⁰ Ver texto del artículo 131 constitucional, *supra*, sección IV, núm. 2, p. 698.

⁵¹ Ver *supra*, sección II, núm. 3, p. 660.

APÉNDICE DE DERECHO MEXICANO

3. Nuestro problema económico, es un problema de desarrollo, de expansión industrial, de mejoramiento de sistemas agrícolas, de educación elemental y de reparto menos injusto de las riquezas y de los ingresos nacionales. Solamente con una política firme, con una planeación adecuada⁵² y con soluciones valientes de nuestros gobiernos podremos seguir adelante en la integración de un país fuerte como lo reclaman las condiciones del mundo actual. Pero la política económica no puede pecar tampoco de nacionalista, tiene que tomar en cuenta las modernas y avasalladoras tendencias de la cooperación internacional en todos los campos, en el caso concreto, el económico. Nos basta ver el extraordinario ejemplo dado por Europa occidental y su mercado común; nosotros, dentro de nuestro ámbito geográfico de acción, estamos tratando de realizar esa cooperación internacional al formar parte de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio,⁵³ que pretende realizar ese postulado tan sencillo y a la vez tan difícil que expresa que la unión hace la fuerza.

Vivimos, sin duda alguna, una etapa de transición y a pesar de todas las reformas emprendidas en lo social, en lo económico, en lo político y en lo jurídico, tendremos que realizar muchas más, tendremos que adecuar, entre otras cosas, nuestra legislación a la verdadera política económica que seguimos, sin apartarnos por temor de aquellas instituciones que no por haber nacido o haberse desarrollado en otros medios no dejan de ser adaptables o apropiadas a nuestras necesidades y requerimientos. Luego, se encuentran planteadas cuestiones fundamentales que debemos resolver con instituciones, lo repetimos, como la nacionalización, entre otras, que puede ser llevada a muchos otros campos de nuestra vida económica para fortalecer aún más la estructura del Estado moderno, acorde con la época y sin necesidad de romper con la larga tradición de siglos de la cultura occidental a la que pertenecemos.

⁵² La planeación gubernamental en México es un concepto que se ha venido abriendo paso, hasta su desarrollo integral. En su concepto más elemental la planificación es la previsión científica del futuro. "La planificación es el esfuerzo organizado para utilizar la inteligencia social en la determinación de la política nacional. Se basa en los datos fundamentales sobre los recursos, cuidadosamente recogidos y analizados; en una visión de conjunto que abarque y reúna los distintos factores pertinentes para evitar conflictos de propósitos o faltas de unidad en la orientación general; en una visión retrospectiva y prospectiva. Basándose en la consideración de nuestros recursos y trayectorias, con el mayor cuidado posible, y en la consideración de los problemas que van surgiendo, los planificadores tratan de determinar pautas a largo plazo" (definición de Merriam, Ch., *The National Resources Planning Board*, p. 489).

⁵³ Decreto por el que se aprueba el Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, publicado en el *Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1960.