

I. DERECHO ADMINISTRATIVO

LA NACIONALIZACION BANCARIA*

1. Introducción

El pasado 1o. de septiembre, el presidente de la República anunció en su informe anual la expedición de dos decretos, mediante los cuales se sientan las bases para tratar de afrontar la grave crisis económica por la que atraviesa el país: uno, para nacionalizar las instituciones privadas de crédito, y otro para establecer el control generalizado de cambio de divisas. Ambos decretos fueron publicados en ese día en el *Diario Oficial*.

Ambas medidas tienen una gran trascendencia para la evolución del país. En esta ocasión, analizaremos la primera de las dos medidas mencionadas, abordando de manera especial los siguientes aspectos: 1) el marco teórico e histórico de la nacionalización; 2) el contenido y fundamentación de la medida; 3) algunas cuestiones de constitucionalidad que ha suscitado, y 4) los criterios jurisprudenciales que sobre el tema ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las opiniones que nos permitimos expresar, son, como es obvio, de carácter personal. Las manifestamos con pleno respeto de las opiniones de quienes piensan de manera distinta a nosotros, incluyendo, desde luego, a quienes, utilizando los instrumentos legítimos de nuestra justicia constitucional, han recurrido a juicio de amparo. Son también opiniones personales que expresamos conscientes de que, de acuerdo a nuestro sistema constitucional, la decisión definitiva sobre la constitucionalidad del decreto mencionado, corresponde exclusivamente a los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, quienes deberán juzgarlo con la imparcialidad e independencia que exige su función.

*Versión escrita del programa especial transmitido por el canal 2 de televisión el 24 de septiembre de 1982.

2. Marco teórico e histórico

Es conveniente precisar, en primer término, porqué se trata, en sentido técnico jurídico, de una nacionalización. Se debe tener presente que el decreto presidencial del 1o. de septiembre dispuso, en su primer artículo, que por las causas de utilidad pública especificadas en los considerandos del propio decreto, "se expropián a favor de la Nación" los bienes muebles e inmuebles y los derechos, inversiones, acciones y participaciones propiedad de las instituciones privadas de crédito. El artículo 6o. del mismo decreto prescribe que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá cuidar, de acuerdo con sus atribuciones, que se mantenga convenientemente el servicio público de banca y crédito, el cual continuará prestándose por las mismas estructuras administrativas que se transformarán en entidades de la administración pública federal y que tendrán la titularidad de las concesiones, sin ninguna variación. El decreto presidencial publicado el 6 de septiembre especificó que todas las instituciones privadas de crédito afectadas se transformarán, mediante los actos jurídicos adecuados, en instituciones nacionales de crédito, bajo la forma de organismos públicos descentralizados.

La nacionalización es un procedimiento de derecho público en virtud del cual determinados bienes, medios de producción o empresas que eran propiedad de particulares, se transfieren en forma exclusiva a la nación. Para que se pueda hablar con propiedad de nacionalización, es irrelevante que los particulares afectados sean o no extranjeros. Basta citar algunas definiciones: "por *nacionalizar* se entiende la incorporación a la Nación de todos o de una parte de los bienes y de los medios de producción, sustrayéndolos de la actividad o quizá más propiamente de la propiedad de los particulares", dice la *Enciclopedia Jurídica Omeba*; y agrega: "Se dice que un servicio público o una industria han sido nacionalizados por el Estado, cuando se elimina de ellos a los empresarios particulares para convertirse el Estado en empresario de los mismos".¹ En el *Novissimo Digesto Italiano* se indica que la nacionalización es "esencialmente el traslado o la atribución a la propiedad común y a la gestión pública de actividades y bienes privados. Indica -ampliamente- el fenómeno de la completa *publicización* de uno o más sectores económicos, que pasan del dominio preexistente de sujetos privados al de sujetos públicos".²

¹ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, 1964, t. XX, pp. 58-59

² *Novissimo Digesto Italiano*, Turín, 1965, t. IX, pp. 142-143.

El profesor Burdeau considera que la nacionalización es “un modo de desposesión que reposa sobre un doble postulado: de una parte, la incapacidad del régimen de propiedad privada para asegurar la conformidad de una actividad económica u otra a las exigencias del interés general; de otra parte, sobre el principio de que ‘todo bien, toda empresa, cuya explotación tiene o adquiere las características de un servicio o de un monopolio de hecho, debe convertirse en propiedad de la colectividad’”.³

En la *Encyclopedie Juridique Dalloz* se lee: “Por nacionalización se designa un conjunto de operaciones, normalmente decididas (en el derecho francés) por el legislador, que sustraen a la propiedad capitalista una empresa, o un conjunto de empresas, las transfieren a la colectividad nacional y les dan un estatuto adecuado a esta transferencia. Esta definición pone de relieve los dos aspectos fundamentales de toda nacionalización: el traslado de propiedad y la definición de un nuevo régimen jurídico para la empresa”.⁴

En México, de acuerdo con Acosta Romero, la nacionalización tiene, entre otros significados, el de “que se reserve exclusivamente al Estado, ya sea la explotación de determinados bienes, o el desarrollo de actividades que se consideren de interés público”.⁵ De esta manera, el artículo 27 constitucional establece la propiedad exclusiva de la Nación sobre todos los bienes y recursos que enumeran los párrafos cuarto y quinto de dicho precepto, así como sobre los bienes utilizados por las asociaciones religiosas denominadas iglesias, para el culto público y sus anexos, en los términos de la fracción II de la misma disposición constitucional. Esta fracción ha sido reglamentada por la Ley de Nacionalización de Bienes del 31 de agosto de 1935 y del 8 de agosto de 1944, esta última todavía en vigor. La tradición de esta legislación se remonta hasta la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, promulgada por el presidente Benito Juárez el 12 de junio de 1859.

Por lo que se refiere al concepto moderno de nacionalización de actividades o empresas económicas, el punto de partida fue la nacionalización de la industria petrolera, iniciada con la expropiación de los bienes

³Burdeau, Georges, *Les libertés publiques*, París, 1966, p. 380.

⁴*Encyclopedie Juridique Dalloz, Droit publique et administratif*, París, 1959, t. II, p. 433

⁵Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, 1981, p. 583-584.

de las empresas petroleras extranjeras, decretada por el presidente Lázaro Cárdenas el 18 de marzo de 1938, y que culminó con la adición al artículo 27 constitucional publicada el 9 de noviembre de 1940, mediante la cual se reservó exclusivamente a la Nación la explotación del petróleo y de los hidrocarburos. A esta nacionalización siguió después la de la industria eléctrica, que esta vez se inició con la compra de las acciones de las empresas particulares y que se consolidó con otra adición al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, publicada el 29 de diciembre de 1960, de acuerdo con la cual corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica como servicio público. Más recientemente, el 6 de febrero de 1975 se adicionó el nuevo párrafo séptimo del mismo artículo 27, para establecer que corresponde exclusivamente a la Nación el aprovechamiento de combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones con otros propósitos.

Es claro que con el decreto presidencial del 1o. de septiembre pasado se han sentado las bases para la nacionalización de la actividad bancaria, al expropiarse en favor de la Nación todos los bienes de las instituciones privadas de crédito y al preverse la transformación de éstas en instituciones nacionales de crédito, como lo precisa el decreto publicado el 6 del mismo mes. Hay, por un lado, un traslado de propiedad particular en favor de la Nación; y, por el otro, una transformación de empresas privadas en entidades nacionales. Además de los dos decretos mencionados, habrán de tomarse otras medidas jurídicas para llevar a cabo esta transformación.

3. Contenido y fundamentación del decreto

La nacionalización de la banca privada tuvo como primer acto jurídico el decreto de expropiación del 1o. de septiembre, el cual está fundado en diversas normas jurídicas. En primer término a nivel constitucional es un decreto fundado en el artículo 27 constitucional, el cual establece que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Además el decreto fue emitido con base en la fracción I del artículo 89 constitucional, norma que establece las facultades y obligaciones del presidente de la República, entre las que se encuentra la de aplicación de las leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

El principio de legalidad, característico del Estado de Derecho, re-

quiere para su salvaguarda, según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en el caso de la expropiación por causa de utilidad pública, de la satisfacción de los siguientes elementos: 1) Una ley que determine las causas en que se considera de utilidad pública la expropiación. En este caso se aplica la ley de expropiación de 1936; 2) La declaración de la autoridad administrativa, de que en determinados casos es de utilidad pública esa ocupación; y 3) Las diligencias de expropiación que tengan por objeto fijar el monto de la indemnización. Estos dos últimos requisitos están cubiertos en el propio decreto expropiatorio.

El decreto en su artículo 1o. determina que “por causas de utilidad pública se expropián en favor de la nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, y a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las instituciones de crédito privados a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito”. En este artículo del decreto se ha querido ver un elemento conflictivo, por utilizar las palabras “y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, y se ha alegado la imprecisión en el alcance del decreto expropiatorio. Al respecto cabe aclarar que se expropiaron los bienes patrimoniales de las hasta entonces instituciones de crédito privadas, afectadas al servicio de la banca y crédito, además la Suprema Corte ha sostenido que en materia de expropiación de los bienes de empresas no es necesario individualizarlos específicamente en el decreto expropiatorio.

La expropiación tiene en el derecho positivo mexicano, dos elementos fundamentales: La demostración de la utilidad pública y el pago de la indemnización correspondiente. En cuanto al primer aspecto, los considerandos del decreto expropiatorio desarrollan los supuestos previstos en las fracciones I, V, VIII y IX del artículo 1o. de la ley de Expropiación. Así este artículo determina en el artículo 1o. que se considera de utilidad pública: fracción I, “El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público”; de la fracción V se desprende que, también es causa de utilidad pública “la satisfacción de necesidades colectivas en caso de trastornos interiores”; la fracción VIII se refiere a “la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la co-

lectividad en general, o de una clase en particular”, y la fracción IX señala que “la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de una colectividad”. Con respecto a la fracción I, en los considerandos del decreto se expresa que el servicio público de la banca y del crédito se había venido concesionando por parte del Ejecutivo Federal, pero se añade que dicha concesión es temporal pues sólo puede subsistir mientras el Estado, por razones económicas, administrativas o sociales no se pueda hacer cargo directamente de la prestación del servicio público. Asimismo, añade el decreto, el Ejecutivo considera que la administración pública federal tiene los elementos suficientes para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de la banca y crédito, considerando que los fondos provenientes del pueblo mexicano inversionista y ahorrador, son los que han permitido el funcionamiento y la consolidación de las instituciones de crédito, y que es al pueblo al que hay que facilitar el acceso a ese servicio, esto es al crédito.

En cuanto a la fracción V que refiere la utilidad pública a la satisfacción de las necesidades colectivas en caso de trastornos interiores, en los considerandos se señaló que “la actual crisis de México que se ha agravado por la falta del control directo de todo el sistema crediticio, fuerza a la expropiación para el mantenimiento de la paz pública y a adoptar las medidas necesarias para corregir trastornos interiores, con motivo de la aplicación de una política de crédito que lesiona los intereses de la comunidad”. En cuanto a la fracción VIII, que señala que es causa de utilidad pública la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas, el decreto expresa que “los empresarios privados a los que se les había concesionado el servicio de la banca y del crédito han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando además, de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general, lo que debe evitarse para manejar los recursos captados con criterios de interés general y de diversificación social del crédito, a fin de que llegue a la mayor parte de la población productiva y que no se siga concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad”.

A este respecto fue clara la tendencia oligopólica de los grupos financieros privados, y el acelerado proceso de deterioro de la equidad en la distribución del ingreso que ha padecido México. También es posible referir la fracción IX del artículo 1o. de la ley de expropiación en virtud

de la cual es causa de utilidad pública “la creación, fomento o conservación de una empresa en beneficio de la colectividad”. En los considerandos del decreto se explica que con esta medida se trata de hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población, se añade que el desarrollo firme y sostenido que el país requiere conlleva que el financiamiento del desarrollo tanto por lo que se refiere a gasto e inversión pública como al crédito sean servidos o administrados por el Estado, por ser de interés social y de orden público, para que se manejen en una estrategia de asignación y orientación de los recursos productivos del país a favor de las grandes mayorías.

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

Por lo que respecta a su estructura, el decreto en su artículo 1o. determina los bienes que se expropián por causa de utilidad pública a favor de la nación, propiedad de las entonces instituciones de crédito privadas. El artículo 2o. establece que se pagará la indemnización correspondiente en un plazo que no excederá de 10 años. Esta disposición reproduce el contenido del artículo 20 de la ley de expropiación, el cual determina que “la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años”.

Otros aspectos relevantes del decreto son los siguientes:

- 1) El artículo 4o. del mismo determina que el Ejecutivo Federal garantizará el pago de todos y cada uno de los créditos que tengan a su cargo las instituciones expropiadas.
- 2) El artículo 5o. aclara que no son objeto de expropiación el dinero y valores propiedad de usuarios del servicio público de *banca y crédito* o *cajas de seguridad*, ni los *fondos* o *fideicomisos* administrados por los bancos, ni en general bienes muebles o inmuebles que no estén bajo la propiedad o el dominio de las instituciones expropiadas.
- 3) Tampoco son objeto de expropiación las:

Instituciones Nacionales de Crédito.
 Las Organizaciones Auxiliares de Crédito.
 La Banca Mixta.
 El Banco Obrero.
 El City Bank

Tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior.

- 4) El artículo 6o. determina que el servicio público de banca y crédito continuará prestándose por la *mismas estructuras administrativas* que pasarán de ser S. A. a ser entidades de la administración pública federal; mientras la sociedad subsista como la estructura de S. A., o no se liquiden, la concesión subsiste.

El mismo artículo 6o. señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará conforme a sus atribuciones que se mantenga convenientemente al servicio público de banca y crédito.

Además, dicha secretaría contará con el auxilio de un *Comité Técnico Consultivo* integrado por representantes designados por los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Trabajo, Patrimonio, Comercio, Relaciones Exteriores, Asentamientos Humanos, Hacienda, así como del Banco de México.

Debe quedar claro que lo fundamental en el proceso histórico de la nacionalización de la banca privada, es que se actuó en el marco del Estado de Derecho al estar fundado, el primer acto del proceso, el decreto expropiatorio, en la Constitución y al aplicarse una norma legal de ella derivada. Asimismo, es fundamental preservar en todo el proceso el principio de legalidad, característico del Estado de Derecho. Un Estado que ha plasmado los principios revolucionarios en la Constitución de 1917, y que ha construido un sistema jurídico con base en los principios constitucionales, no debe requerir de la ilegalidad para poder resolver sus problemas. En este proceso histórico no está en juego sólo un conflicto de intereses, sino la salvaguarda del principio de legalidad y la seguridad jurídica.

4. *Algunas cuestiones de constitucionalidad*

El decreto de 1o. de septiembre de 1982, que expropió las instituciones de crédito privadas, ha recibido diversas críticas de carácter jurídico, que consideran que el acto expropiatorio, de distintas formas, se opone a la constitución y a las leyes de la materia.

Por nuestra parte, consideramos que estas críticas no son fundadas. Tratemos de decir cuáles han sido las más importantes, o por lo menos, las más constantes críticas que se han formulado y porqué no estamos de acuerdo con ellas.

Primera. Se ha dicho que el decreto de expropiación viola el artículo 14 constitucional y, consecuentemente, la garantía de la previa audiencia. A este respecto hay que recordar que el Poder Judicial Federal ha reconocido repetidamente que las autoridades administrativas están facultadas, de conformidad con el artículo 27 constitucional, para dictar acuerdos en materia de expropiación, sin la necesidad de juicio previo en que se oiga al afectado y se le de oportunidad de defenderse. En este sentido, se puede acordar la tesis de jurisprudencia que ha establecido la Segunda Sala y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en materia de garantía de audiencia, y cuyo rubro dice. EXPROPIACION, LA GARANTIA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE. "En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental".⁶

Segunda. Se ha dicho que el decreto expropiatorio viola las garantías consignadas en el artículo 16 constitucional.

Desde luego los actos expropiatorios deben respetar las garantías establecidas en esta disposición, lo cual hace el decreto expropiatorio de 1o. de septiembre de 1982.

¿O es que acaso el acto expropiatorio no proviene de autoridad competente? Desde luego que sí. El segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional establece que es la autoridad administrativa a quien corresponde hacer la declaración de expropiación. El presidente de la República es la máxima autoridad administrativa del país, y él fue quien expidió el decreto que va debidamente refrendado.

¿O es que acaso el acto expropiatorio no está debidamente fundado

⁶Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, 1a. parte, Pleno, p. 112.

en la Constitución y en las leyes? Aquí hemos pasado revista a las disposiciones fundamentales y ordinarias en las que el decreto se basa, y hemos comprobado que está debidamente fundado.

¿O es que acaso podríamos dudar de la motivación del acto expropiatorio a pesar de los once párrafos de considerandos del decreto, que el pueblo de México entiende porque le ha tocado vivir las situaciones que el propio decreto expropiatorio pretende superar?

Tercera. Se ha dicho que el decreto expropiatorio es inconstitucional porque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para designar bienes por expropiar fuera de los que el propio decreto establece. Consideramos que probablemente el artículo segundo del decreto no se ha entendido cabalmente. El decreto expropia todos los bienes muebles e inmuebles de las instituciones de crédito privadas, es decir, todo lo que constituía su patrimonio, según se desprende del artículo primero del decreto. La enumeración de la naturaleza de esos bienes y derechos se hizo en beneficio de claridad, pero se dejó en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la formulación del inventario correspondiente y en su caso, la solución de las dudas que se presenten, momento en que dicha dependencia estará ejerciendo funciones discrecionales, que no arbitrarias como se ha pretendido. Por otra parte, era absolutamente imposible describir los bienes expropiados si no se conocía exactamente cuáles eran ellos. A este respecto, el Poder Judicial Federal resolvió en una ejecutoria, pronunciada el 2 de diciembre de 1939, con motivo del amparo promovido por las empresas petroleras expropiadas, lo siguiente: "Del artículo 27 constitucional no se desprende, en manera alguna, que las leyes sobre expropiación que se expidan, deban disponer que los bienes por expropiar, llegado el caso, deban individualizarse de manera concreta, y menos aún, cuando se trata de expropiación de negociaciones o industrias, respecto de cuyos bienes el ejecutivo federal no tuvo conocimiento detallado con anterioridad a la fecha del acto expropiatorio".

Cuarta. Se ha dicho que la expropiación de las instituciones de crédito privadas se realiza sin indemnización, pues el decreto la acuerda en favor de los socios o accionistas y no de la sociedad o institución de crédito privada, cuya personalidad es distinta e independiente de la de los socios. Se piensa que con ello se viola el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, que como ya hemos visto, establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La crítica es infundada. Primero cabe aclarar que sí hay indemnización y que está prevista en el artículo segundo del decreto. La indemnización se pagará en el plazo que la propia ley de expropiación establece, y que es de 10 años. El segundo término, no debe perderse de vista, que las instituciones de crédito privadas, constituidas como sociedades anónimas, se encuentran en proceso de disolución. Efectivamente, el artículo 229 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, prevé las causas de disolución de las sociedades. La fracción II establece la relativa a la imposibilidad de seguir realizando el objeto principal de la sociedad y, la fracción IV, porque el número de accionistas llegue a ser inferior al mínimo, o porque las partes de interés se reúnan en una sola persona. La expropiación de las instituciones de crédito privadas produce la aparición de estas causas de disolución.

Ahora bien, encontrándose estas sociedades en proceso de disolución, la indemnización que llegado el momento se pague, tendrá que distribuirse como cuota de liquidación entre los accionistas.

El requisito jurídico existente para que los accionistas reciban la cuota que les corresponde del patrimonio social, es la exhibición y entrega de sus acciones y cupones.

Por ello es que no se está expropiando a los accionistas ningún derecho propio, sino el patrimonio de la sociedad a la que pertenecían. El gobierno no tendrá otra forma de saber a quién y por qué monto se indemnizará sino es mediante la presentación de las acciones y cupones.

Es también de destacarse que las sociedades anónimas en proceso de disolución, habrán de convertirse en organismos públicos descentralizados, según anuncian los decretos del 1o. y 6 de septiembre. Mientras esta transformación concluye, la concesión se ha mantenido provisionalmente, siendo sus titulares, por ahora, estas nuevas entidades de la administración pública federal. Por eso es que no hay ninguna violación por el hecho de que no haya aparecido expresamente un artículo renovando la concesión, a pesar de que, como todos lo hemos leído, en los considerandos del decreto expropiatorio aparece el razonamiento de que la administración pública cuenta ya con los elementos y experiencia para reasumir el servicio público de la banca y el crédito.

Una vez que concluya el proceso de transformación de las sociedades anónimas en disolución en organismos públicos descentralizados, tampoco se necesitará acordar expresamente la revocación de la concesión, ya que para prestar un servicio público el Estado no necesita de ella.

Quinta. Se ha dicho que para conseguir los fines que la administración buscaba, hubiera sido suficiente que el gobierno designara a otros dirigentes en las instituciones de crédito privadas, sin tener que llegar a la expropiación, que por tanto se utilizó una figura jurídica inadecuada.

Hay que recordar que de conformidad con el artículo 27 constitucional, en México existe la propiedad privada, pero la nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a dicha propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Como ya se ha mencionado, el segundo párrafo del artículo 27 constitucional establece, dentro de este contexto, que la propiedad privada puede ser objeto de expropiación, con tal de que se haga por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Existiendo dichas causas de utilidad pública, que están previstas en una ley reglamentaria, la decisión fue que la propiedad privada de las hasta entonces instituciones de crédito privadas, pasara a ser parte del patrimonio de la nación. ¿Qué medio jurídico podría utilizar la administración para conseguir ese fin? Obviamente, la expropiación.

No hay que confundir, ni confundirse: Ante la presencia de las causas de utilidad pública y no existiendo otro medio para satisfacerlas se tomó la decisión de expropiación y como consecuencia de ello se transformó la naturaleza de las antiguas instituciones de crédito privadas, en organismos de la administración pública, designando consecuentemente nuevos directivos.

Además, ¿Cómo hubiera podido el gobierno reasumir la presentación integral del servicio público de la banca y el crédito con la simple revocación de la concesión y sin contar con las estructuras administrativas para hacerlo?

¿Cuál hubiera sido el destino de las decisiones gubernativas en las instituciones de crédito, cuyo patrimonio fuese de los particulares o accionistas y no de la nación?

Sexta. La fracción V del artículo 27 constitucional, otorga a los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, el derecho para tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, dice la Constitución, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

Se ha dicho que al impedir irreversiblemente a los bancos mexicanos privados ejercer ese derecho constitucional, la Ley Fundamental ha sido violada en su perjuicio.

A nosotros nos parece que nadie ha cuestionado esos derechos que tenían los bancos privados y que incluso ejercieron en forma por demás evidente. Esos capitales y esos bienes han pasado ahora a ser propiedad de la nación, mediante el decreto expropiatorio del ejecutivo federal. Esas antiguas instituciones de crédito privadas han dejado de ser bancos autorizados y por ello, efectivamente, no podrán nunca más hacer uso de ese derecho constitucional que en el futuro será ejercido por las nuevas instituciones de crédito constituidas como organismos públicos descentralizados.

Séptima. Se ha sostenido que el decreto de 1o. de septiembre vulnera el principio de la igualdad de los ciudadanos ante la ley consagrado en el artículo 11 constitucional, al haber excluido de la expropiación al Banco Obrero, la banca mixta, el *City Bank* y las oficinas de representación de entidades financieras del exterior. Es claro que el decreto presidencial no tiene las características de una ley, y que no se le puede exigir que reúna los requisitos de ésta. La igualdad exigible es la del trato igual en los mismos supuestos. Y es claro que, por las finalidades del decreto -en particular, por las cuatro causas de utilidad pública invocadas-, la expropiación se justificaba sólo en el caso de las "instituciones de crédito privadas a las que se les haya otorgado concesión para el servicio público de la banca y crédito", como indica el artículo 1o. del decreto. Las exclusiones mencionadas en el artículo quinto del decreto, en rigor sólo tienen un carácter aclaratorio. Las funciones del Citibank y de las representaciones extranjeras, previstas en el artículo 6o. de la Ley General de Instituciones de Crédito, son muy diferentes de las de las instituciones afectadas. Y sobre las otras instituciones mencionadas el Estado ejercía un control suficiente que hacía innecesaria la expropiación, para los fines indicados en el decreto. Por lo demás, el Banco Obrero no encuadra en los supuestos de las causas de utilidad pública señaladas.

Octava. Se ha argüido también que el decreto expropiatorio es violatorio del artículo 28 constitucional, por crear, con la banca nacionalizada, un monopolio no previsto y, en consecuencia, prohibido por dicho precepto constitucional. Este es uno de los argumentos menos consistentes. En primer lugar, se contradice con el anterior, pues si no fueron afectadas todas las instituciones de crédito, ya no se estaría en el caso de un monopolio. Pero, además, la reasunción de un servicio público en forma directa por el Estado, no puede ser considerado, de ninguna manera, como un "monopolio". El concepto de monopolio,

al menos tal como está reconocido por el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, implica, además del acaparamiento de una *industria* o *comercio*, la finalidad de "imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social". Y es claro que esta finalidad es, en principio, incompatible con la prestación directa, por parte del Estado, de un servicio público.

5. *Criterios jurisprudenciales sobre el tema*

Como lo estableció claramente la ejecutoria pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación el 2 de diciembre de 1939, en el amparo en revisión promovido por las empresas petroleras afectadas por la expropiación del 18 de marzo de 1938, "son únicamente tres las condiciones exigidas por el Constituyente para que las autoridades puedan expropiar los bienes de particulares: primera: que la utilidad pública, determinada por el legislativo, así lo requiera; segunda: que la declaración administrativa se dicte de acuerdo con la ley respectiva; y tercera: que medie indemnización".⁷

Las cuatro causas de utilidad pública que especifica y demuestra el decreto del 1o. de septiembre, se encuentran previstas en las fracciones I, V, VIII y IX, del artículo 1o. de la Ley de Expropiación, del 23 de noviembre de 1936, cuya constitucionalidad fue reconocida plenamente en la misma ejecutoria del 2 de diciembre de 1939. Los preceptos de esta Ley que permiten la ocupación inmediata de los bienes expropiados (artículos 7o. y 8o.), el pago de la indemnización en un plazo máximo de 10 años (artículo 20) y que excluyen la posibilidad de escuchar previamente a los afectados, fueron analizados ampliamente en dicha ejecutoria y declarados constitucionales.

Esta Ley fue aprobada por el Congreso de la Unión, de acuerdo con el procedimiento previsto en la Constitución, y fue promulgada por el presidente Lázaro Cárdenas, con el refrendo del Secretario de Gobernación. El artículo 92 constitucional nunca ha exigido el refrendo de los Secretarios de Estado para la promulgación de las leyes, sino sólo para las disposiciones propias del Ejecutivo Federal, como son los reglamentos, decretos y órdenes de éste, para corresponsabilizarlos de las decisiones tomadas por el titular del Ejecutivo Federal.

⁷*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Epoca, t. LXII, p. 3107.

Las mencionadas causas de utilidad pública se encuentran expuestas y acreditadas en la parte de los considerandos del decreto expropiatorio, en cumplimiento de las exigencias de fundamentación y motivación legal previstas en el artículo 16 constitucional. Sobre la exigencia de motivación de los actos de autoridad, cabe recordar la siguiente tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "MOTIVACION, CONCEPTO DE LA. La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto (de autoridad), según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal".⁸

Con relación a la utilidad pública conviene recordar que la misma Segunda Sala ha precisado que: "Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámase Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular".⁹

En las ejecutorias pronunciadas por la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, el 8 de noviembre de 1936 en el amparo en revisión promovido por Mercedes Castellanos viuda de Zapata y la citada del 2 de diciembre de 1939, se sostiene que "las palabras 'utilidad pública', encierran un concepto que no tiene como contrario más que el de 'utilidad privada', y consiguientemente lo que la Constitución prohíbe es que se hagan expropiaciones por causa de utilidad privada, pero de ninguna manera desautoriza las que se hagan por causa de interés social o nacional".¹⁰

Posteriormente, en la sentencia pronunciada el 24 de julio de 1940 en el amparo en revisión promovido por la Sucesión de Josefa Gómez Puente Vda. de Reynoso, la mencionada Segunda Sala precisó que "para que constitucionalmente se considere que existe utilidad pública para expropiar un bien determinado, se requiere la satisfacción de dos elementos: que el legislador haya erigido en causa de utilidad pública

⁸Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1981), México, 1981, 2a. parte, 1a. Sala, pp. 9-10.

⁹Apéndice. . . cit., 3a. parte, 2a. Sala, p. 904.

¹⁰Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, t. LXII, p. 3026.

la satisfacción de una necesidad general, y que la autoridad administrativa verifique la existencia de esa necesidad en el caso particular.”¹¹

Por lo que concierne a los *bienes susceptibles de expropiación*, en las citadas ejecutorias del 8 de noviembre de 1936 y 2 de diciembre de 1939, se señaló “que la expropiación de la propiedad privada, que autoriza el artículo 27 constitucional, . . . puede afectar a toda clase de bienes de las personas, esto es, inmuebles, muebles y derechos. . .”¹²

En el decreto expropiatorio no se individualizaron cada uno de los bienes afectados, porque no lo requiere la Ley de Expropiación. Y conviene recordar que la Suprema Corte de Justicia consideró que era constitucionalmente correcta la Ley de Expropiación: “Del artículo 27 constitucional -sostuvo la Suprema Corte de Justicia- no se desprende, de manera alguna, que las leyes sobre expropiación que se expidan, deban disponer que los bienes por expropiar, llegado el caso, deban individualizarse de manera concreta, y menos aún cuando se trate de negociaciones o industrias, respecto de cuyos bienes el Ejecutivo Federal no tuvo conocimiento detallado con anterioridad a la fecha del acto expropiatorio”.¹³

La *indemnización* que exige el artículo 27 constitucional, se encuentra prevista en el artículo 2o. del decreto expropiatorio. Cabe señalar que con relación a la indemnización, de la Suprema Corte ha formulado la siguiente tesis de jurisprudencia: “Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del Erario”.¹⁴

En la citada ejecutoria del 2 de diciembre de 1939, que fue la quinta y última de la serie que dio base a la anterior tesis de jurisprudencia, se aclaró que “la Constitución de 1917 en vigor, cambió deliberadamente el término ‘previa’ por ‘mediante’, significando con ello que la indemnización debe existir, pudiendo ser simultánea al acto, o posterior. . . ; . . . De todo lo anterior se concluye que el artículo 20 de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, que establece que la autoridad

¹¹*Idem*, LXV, p. 1053.

¹²*Idem*, t. LVII, p. 3025.

¹³*Idem*, pp. 3030-3031.

¹⁴*Apéndice. . . cit.*, 3a. parte, 2a. Sala, p. 641.

expropiante será la que fije la forma y los plazos en que la indemnización deba pagarse, no abarcando nunca un periodo mayor de diez años, no viola el artículo 27 constitucional. . .”¹⁵

Seguramente habrá algunas otras cuestiones de constitucionalidad que serán susceptibles de discusión y que, en su momento, tendrán que decidir los órganos competentes del Poder Judicial Federal. Estos encontrarán en el artículo 27 constitucional, la Ley de Expropiación de 1936 y, sobre todo, en su propia jurisprudencia, los criterios y orientaciones suficientes para responder con el derecho, la justicia y la razón.

GERARDO GIL VALDIVIA
JORGE MADRAZO
JOSE OVALLE FAVELA

¹⁵*Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, t. LXII, p. 3028.*