

24145



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

**NATURALEZA JURIDICA DEL ACTO CELEBRADO  
POR EL JEFE DEL EJECUTIVO FEDERAL MEXICANO  
EN SEPTIEMBRE PRIMERO DE 1982, EN RELACION  
CON LA BANCA PRIVADA, SEGUN EL DERECHO  
ADMINISTRATIVO**

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ROMAN CARRANZA VARGAS

MEXICO. D. F.

1988



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## S U M A R I O

NATURALEZA JURIDICA DEL ACTO CELEBRADO  
POR EL JEFE DEL EJECUTIVO FEDERAL MEXI-  
CANO EN SEPTIEMBRE PRIMERO DE 1982, EN -  
RELACION CON LA BANCA PRIVADA, SEGUN EL  
DERECHO ADMINISTRATIVO.

	PAGINA
INTRODUCCION	
<u>CAPITULO I</u>	
EL DERECHO ADMINISTRATIVO . . . . .	1
1.1. - Concepto de Derecho Administrativo . . . .	2
1.2. - Fuentes del Derecho Administrativo . . . .	7
1.3. - La Administración Pública . . . . .	12
1.4. - Acto Administrativo . . . . .	19
<u>CAPITULO II</u>	
UBICACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO . .	24
2.1. - Derecho Público . . . . .	25
2.2. - Derecho Privado . . . . .	25
2.3. - Derecho Social . . . . .	54
<u>CAPITULO III</u>	
EL PODER EJECUTIVO FEDERAL . . . . .	59
3.1. - Requisitos para ser titular . . . . .	65
3.2. - Facultades . . . . .	77

CAPITULO IV

LA BANCA PRIVADA EN MEXICO . . . . .	96
4.1. - Desarrollo Histórico . . . . .	97
4.2. - Objetivos de la Banca Privada . . . . .	117
4.3. - Desaparición de la Banca Privada en México . . . . .	123

CAPITULO V

LA BANCA PUBLICA . . . . .	125
5.1. - Desarrollo Histórico . . . . .	126
5.2. - Fundamentación Jurídica . . . . .	132
5.3. - Expropiación, Nacionalización o Estatización . . . . .	140
5.4. - Funcionalidad . . . . .	147
CONCLUSIONES . . . . .	151
BIBLIOGRAFIA . . . . .	152

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

La presente tesis tiene como finalidad precisar la terminología jurídica en torno al Acto celebrado por el Presidente de la República el 1° de septiembre de 1982, con respecto a la Banca Privada.

El trabajo comprende la definición del Derecho Administrativo, rama del Derecho que regula la actividad de la Administración Pública que depende del Jefe del Poder Ejecutivo Federal, se determinan además las fuentes del mismo y lo que es el Acto Administrativo el cual es muy importante dentro del contenido de esta tesis, toda vez que el actuar del Presidente de la República dentro de la esfera administrativa cae dentro de la clasificación de los diversos actos administrativos que puede realizar, asimismo, se plantea la ubicación del Derecho Administrativo en la controvertida División del Derecho en Público, Privado y Social.

Por otra parte se analizan los requisitos establecidos para poder llegar a ser Presidente de la Nación conforme a la Constitución Política, así como las facultades del mismo consagradas en la propia Constitución y que son de sumo interés, debido a que estas constituyen la fundamentación jurídica de los actos administrativos que realiza el Presidente.

Continúa este trabajo con una reseña histórica de los orígenes de la Banca en México hasta el 31 de agosto de 1982, dicha reseña tiene por objeto servir únicamente como marco de referencia.

Por último se destaca el desenvolvimiento de la Banca después del 1° de septiembre de 1982, así como las reformas constitucionales a que hubo lugar a fin de crear el fundamento legal para las ahora Sociedades Nacionales de Crédito y se analiza si el acto del Presidente del citado 1° de septiembre de 1982 con respecto a la Banca fue una Nacionalización, fue una Expropiación o si cabe ubicarlo como una Estatización, esto debido a que en el Decreto que público dicho Acto se manejan comunmente los términos nacionalización y expropiación.

## **CAPITULO I**

### **EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

**1.1. - Concepto de Derecho Administrativo.**

**1.2. - Fuentes del Derecho Administrativo.**

**1.3. - La Administración Pública.**

**1.4. - Acto Administrativo.**

## 1.1.- CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Para conocer lo que es el Derecho Administrativo debemos comenzar por saber su definición, para así llegar a comprender que es lo que va a regular, a quienes se va aplicar, cual es su alcance y cuales son los fines que persigue.

Existen muchos y muy diversos conceptos sobre esta importantísima rama del Derecho debido a que como en otras ramas la doctrina con sus diversos autores dan a conocer su criterio sobre el mismo. El Derecho Administrativo se puede decir que se estudia desde muchos -- puntos de vista, existiendo una similitud entre éstos. Los principales - criterios que conforman el concepto que nos ocupa son: Legalista, Jurídico, Doctrinal, Formal, De Servicio Público y de Finalidad.

Podríamos citar todos y cada uno de estos criterios, pero lo consideramos innecesario, toda vez que el concepto a que nos referimos más adelante en nuestra opinión contiene a todos ellos.

El distinguido maestro Gabino Fraga considera que en el aludido concepto se debe incluir el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y comprender las normas que regulan la actividad de dicho Poder que se realiza en forma de Función Administrativa.

Asimismo, considera que el Derecho Administrativo comprende las siguientes actividades:

"a). - La estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la Función Administrativa.

b). - Los medios patrimoniales y financieros que la Administración Pública necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.

c). - El ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de Función Administrativa.

d). - La situación de los particulares con respecto a la Administración." (1)

De lo anterior, la definición del maestro Fraga es la siguiente:

Derecho Administrativo, "es la rama del Derecho Público, que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa." (2)

Esta definición como podemos observar, es breve y completa - enunciando además de la actividad del Estado que está señalada en la Ley, las formas de ejercicio de esa actividad, o sea, las funciones del Estado a las cuales se refieren muy pocos autores.

De la definición que citamos, se derivan tres elementos muy importantes y que son: la actividad del Estado, sus funciones y el régimen a que se encuentra sujeto.

(1) Fraga, Gabino. - Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S. A. - 20a. Edición. - México 1977. Pág. 92 y 93.

(2) Ibíd. Pág. 13.

La actividad del Estado se puede decir que es todo lo que el mismo hace o tiene que hacer para atender a sus propios fines como son, el sostenimiento y protección de su misma existencia, el cuidado de sus bienes, la conservación del orden material y jurídico y la promoción de todo lo que tienda al bien público.

Dichas actividades integran las atribuciones del Estado, las cuales se traducen en facultades de que está investido para poder realizar sus fines. Cabe destacar que la existencia y alcance de dichas atribuciones varía de acuerdo a la forma de gobierno implantada en cada -- país.

Estas atribuciones que le son conferidas a cada órgano del Estado y que se encuentran señaladas en la Ley, constituyen un límite que evita la arbitrariedad y el abuso del poder, puesto que ningún órgano del Poder Público y bajo ningún argumento podrá rebasar las atribuciones que específicamente le han sido otorgadas en el ordenamiento de la materia de que se trate.

En este elemento referente a la actividad del Estado el maestro Fraga nos indica que debemos distinguir dos maneras de realizar esa actividad, una, dando órdenes y otra prestando servicios, que a la vez son muy diversos.

El segundo elemento de la definición que analizamos son las funciones del Estado, las cuales constituyen la forma de ejercicio de la actividad de este, y son dinámicas debiendo entenderlas como la

acción permanente del Estado para desempeñar sus actividades.

Las funciones que desempeña el Estado se deben estudiar en una estrecha relación con el principio de División de Poderes, ya que a cada uno de dichos Poderes corresponden funciones específicas que desarrollar, y existiendo también situaciones en las cuales podrán intervenir más de un Poder, sin que invada las funciones del otro.

El tercer elemento es el Régimen de la Actividad del Estado y se refiere a la tradicional clasificación del Derecho en Público y Privado. El Derecho Administrativo queda comprendido dentro de la clasificación del Derecho Público en atención a que los intereses del Estado corresponden a toda la colectividad y en consecuencia toda atribución que ejercite la Administración Pública va a trascender ya sea en beneficio o en perjuicio de la sociedad y por lo mismo nada que el Estado haga puede resultar ajeno al pueblo.

En el capítulo siguiente estudiaremos y analizaremos ampliamente la clasificación del Derecho, citando a diferentes autores que sobre la materia han externado su criterio.

Por otra parte, para complementar el concepto de Derecho Administrativo, citaremos otros dos autores: Andrés Serra Rojas y Miguel Acosta Romero.

El maestro Serra Rojas define al Derecho Administrativo como "la rama del derecho público interno, constituida por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la administración pública como

órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública, sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales". (3)

Esta definición que nos da el citado maestro, más que de definición parece una explicación muy amplia, pero aún así, resulta de gran utilidad para entender el contenido del Derecho Administrativo.

Otro concepto lo expone el maestro Miguel Acosta Romero, el cual define al Derecho Administrativo como: "el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la -- parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares". (4)

De las definiciones que hemos citado, podemos concluir - que el Derecho Administrativo se encarga de regular la organización y funcionamiento de los órganos que dependen del Poder Ejecutivo, el -- cual dentro de nuestro sistema jurídico resulta de vital importancia, - puesto que es a través de la administración pública de quien se vale - para organizar y distribuir todas aquellas atribuciones a los órganos - que dependen de él, para el buen desarrollo de su actividad, encamina da al bien común de toda la Sociedad.

---

(3) Serra Rojas, Andrés. - Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S. A. 13a. Edición, México 1986, Tomo I. Pág. 128.

(4) Acosta Romero, Miguel. - Teoría General del Derecho Administrati vo, Editorial Porrúa, S. A. 6a. Edición, México 1984. Pág. 9.

## 1.2.- FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Generalmente se le llama fuente a todo aquello de donde emana, nace o procede algo, así las fuentes del Derecho Administrativo serán los puntos de partida del mismo, será el lugar de donde proceden, donde nacen o emanan las normas jurídicas que en su conjunto dan creación a esta rama del Derecho.

El maestro Andrés Serra Rojas nos dice que "las fuentes del Derecho Administrativo son los procedimientos, formas, actos o hechos, y demás medios de creación e interpretación, en los cuales tienen su origen los principios y leyes en general, las fuentes mismas del Derecho, - como la Ley, la Costumbre y la Jurisprudencia, todas ellas referidas a la materia administrativa". (5)

La palabra fuente deriva del latín "fons, fontis", y este a su vez del verbo "fundo, fundare", que significa crear, producir o derramar.

Las fuentes del Derecho en general al igual que este mismo, se ha clasificado de acuerdo a su creación y siendo dichas fuentes las mismas pero dirigidas a la materia administrativa.

En este contexto, tenemos que las fuentes son las diversas formas como se crean las reglas jurídicas que regulan el funcionamiento de la Administración Pública y el ejercicio de la función administrativa.

---

(5) Op. Cit. Pág. 155

La clasificación de las fuentes del Derecho que dan diversos autores son: las fuentes reales, las fuentes formales y las fuentes -- históricas, todas ellas encaminadas en este caso a proveer al Derecho Administrativo. Destacamos que estas fuentes sirven o dan origen a - otras muchas normas referidas a las demás ramas del Derecho como lo son entre otras, el Derecho Civil, el Derecho Mercantil, etc.

Las fuentes reales son los factores y elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas.

Las fuentes formales constituyen el derecho aplicable, entendiéndose que dicho derecho para que sea aplicable requiere en su proceso de formación tener la formalidad que señala la Ley, como son: la - iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

Las fuentes históricas son los documentos, inscripciones, papiros y libros que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes - que estuvieron vigentes y que de alguna manera sustentan al Derecho Contemporáneo.

Entre estas fuentes existe una relación estrecha, destacándose la relación entre las fuentes reales y formales, pudiéndose explicar diciendo que las segundas son el cauce o canal por donde corren y se - manifiestan las primeras.

La más importante de estas fuentes, para nuestro estudio son

las fuentes formales, las cuales son: la Ley, la Costumbre y la Jurisprudencia y los Reglamentos Administrativos.

"La Ley es la norma de Derecho dictada, promulgada y sancionada por la autoridad pública, aún sin el consentimiento de los individuos; tiene como finalidad el encauzamiento de la actividad social hacia el bien común" (6)

Dentro de la Ley existe también una jerarquización siendo de importancia según el orden en que citamos los diferentes tipos de ordenamientos existentes; que proveen al Derecho Administrativo.

- "a). - La Constitución Política o Ley Fundamental del Estado.
- b). - Las leyes ordinarias expedidas por el Poder Legislativo Federal.
- c). - Las leyes ordinarias que son expedidas por el Poder -- Ejecutivo Federal.
- d). - Los Tratados y Convenios que el Estado celebre con otros sujetos de Derecho Internacional.
- e). - Los reglamentos de la Administración Pública, que expide el Poder Ejecutivo Federal.
- f). - Los reglamentos, estatutos, reglas de operación, normas técnicas del servicio de entidades administrativas descentralizadas.
- g). - Las circulares e instrucciones.
- h). - La analogía (proceso de autointegración de la Ley)". (7)

De la ley se deriva el Principio de Legalidad, el cual dentro -

(6) Moto Salazar, Efraín. Elementos de Derecho. - Editorial Porrúa, -- S. A. - 31a Edición, México 1985. Pág. 18.

(7) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 159 y 160.

de esta materia tiene una importancia fundamental, consistiendo este en que los órganos del Estado sólo pueden realizar todas aquellas atribuciones que les estén expresamente señaladas en la Ley.

En este sentido, se tendrá por violatoria de la Ley, cualquier determinación que dicten dichos órganos del Estado que no esté debidamente fundada y motivada precisamente en la Ley.

Por otra parte, la costumbre como fuente del Derecho Administrativo, se puede definir como: "la observancia uniforme y constante de reglas de conducta obligatorias, elaboradas por una comunidad social para resolver situaciones jurídicas". (8)

Esta fuente del Derecho se puede manifestar de tres formas, según lo expone el maestro Acosta Romero:

- "a) Puede confirmar la disposición contenida en la ley, en esta primera manifestación existe armonía entre la ley y la costumbre, secundum legem, es decir está de acuerdo con la ley;
- b) Puede ser contraria a la ley, aunque la ley desconozca una costumbre de todas maneras esta no varía de un día para otro y vendrá a ser contraria a la ley;
- c) Puede venir a llenar un vacío de la ley, en este caso, la costumbre es preter legem, supliendo la deficiencia de la Ley." (9)

La Jurisprudencia: "es la interpretación que de la ley hacen los tribunales, cuando la aplican a cinco casos concretos sometidos a ellos

---

(8) Moto Salazar, Efrafn. Op. Cit. Pág. 10 y 11.

(9) Op. Cit. Pág. 28

y la generalizan". (10)

En Derecho Administrativo el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo son los que establecen la jurisprudencia.

En puridad técnica consideran algunos autores que la jurisprudencia es fuente para la interpretación del Derecho, pero no es creadora de Derecho Administrativo. Pero hay que hacer notar que la jurisprudencia cuando es establecida por la Suprema Corte de Justicia, aparte de que es obligatoria para todos los Tribunales de la República, en ocasiones llena los vacíos que deja la ley, llegando un momento que también sea creadora de Derecho Administrativo.

Por último, el maestro Acosta Romero nos dice que el Derecho Administrativo lo constituyen infinidad de normas jurídicas, partiendo de la Constitución, alimentándose además de hechos y actos políticos y sociales, citando para tal efecto, cada uno de los instrumentos jurídicos de que se vale el Derecho Administrativo, para su creación y sostenimiento:

1. - La Constitución.
2. - Las leyes, tanto federales, como locales y tratados internacionales.
3. - La costumbre y el uso.
4. - Las ideas político-sociales de los gobernantes.
5. - Todo hecho social que engendre normas de Derecho Administrativo.

---

(10) Moto Salazar, Efraín. Op. Cit. Pág. 10

- 6.- Los Reglamentos administrativos, federales, locales y municipales.
- 7.- Las circulares y oficios circulares.
- 8.- Los criterios de las autoridades, también federales, y locales.
- 9.- La jurisprudencia de los tribunales federales, locales y de los tribunales administrativos.
- 10.- El Derecho Internacional.
- 11.- Los principios generales derivados del Derecho Administrativo.
- 12.- La doctrina de los tratadistas de Derecho Administrativo.
- 13.- Los convenios de Derecho Público celebrados entre entidades públicas de los que se derivan efectos fundamentales para el Derecho Administrativo". (11)

### 1.3.- LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Generalmente la administración se refiere a la adecuada aplicación de medios técnicos y aptitudes humanas para determinar y alcanzar un objetivo o meta.

En este sentido, la administración se aplica tanto en la actividad privada como en la actividad pública.

Se dice de la administración privada ya que cualquier organización o empresa dedicada a la producción o a la prestación de servicios que requiera tomar decisiones, coordinar actividades, manejar personal, así como evaluar la ejecución dirigida hacia objetivos de grupo.

---

(11) Op. Cit. Pág. 28 y 29

Respecto a la administración pública, ésta se refiere a la actividad del Estado encaminada al bienestar social. Ahora bien, siendo esta materia estudio de este inciso, a continuación citamos el concepto de la misma.

"La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales permanentes y eficaces del interés general, - que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación". (12)

La diferencia entre estos dos tipos de administración, la privada y la pública, radica en que la primera se constituye con fines de lucro, para obtener una ganancia, la satisfacción de un interés personal, en cambio en la segunda se persigue la protección del interés general existiendo leyes previas que establecen como y en que forma se va aplicar ésta.

Ahora bien, como lo mencionamos líneas atrás, la administración pública objeto de estudio dentro de este capítulo y como sabemos en base a la definición que de ella dimos, la administración pública forma parte del Estado y su finalidad es satisfacer las necesidades de la colectividad.

En base a lo anterior, los objetivos de la administración pública de acuerdo con diferentes autores que han sido consultados y -

---

(12) Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Pág. 75.

que en sus opiniones existen similitudes, los objetivos son los siguientes:

"a). - Funcionamiento técnico de las entidades públicas, o sea, cuales son las estructuras gubernamentales que permiten la realización de los fines públicos. Cada día son más complejos los cuadros de organización de la administración pública y la influencia es necesaria para el mantenimiento y desarrollo de las grandes entidades laborales, culturales, comerciales e industrias del mundo moderno.

b). - Determinación del comportamiento de los agentes de la administración, la psicología de la conducta administrativa nos permite conocer y remediar la actuación regular o irregular de los funcionarios y empleados al servicio del Estado.

c). - El presupuesto como programa de la administración - ha llegado a adquirir una influencia decisiva, tanto en la determinación de su contenido, como en las actividades concretas del gobierno para ser eficaces y proporcionar al público un servicio adecuado.

d). - La responsabilidad social de gobernantes y gobernados, para lograr como aspiración ideal la integración y actuación de un todo orgánico, basados en deberes y obligaciones coordinados y ordenados en propósitos de elevada convivencia. El campo de las relaciones públicas ha adquirido una importancia definitiva para la debida comprensión de la acción estatal, tan igualmente necesaria en las actividades privadas pa-

ra un entendimiento claro y comprensivo entre las empresas, sus clientes y sus trabajadores.

e). - Precisar la importancia del administrador en sus relaciones con los órganos que tienen a su cargo la fijación de la política general del país." (13)

Dentro de estos objetivos se encierra toda la actividad del Estado que se imparte en forma administrativa como lo es la organización, la cual se da por niveles y por unidades, confiriendo a todos sus componentes una tarea específica teniendo cada uno un campo de acción definido; la planificación, que determina los procesos por medio de los cuales se pueden alcanzar las metas trazadas; la dirección, encargada de dirigir la planificación de los programas; la coordinación, consistente en sincronizar los programas evitando así la duplicación de esfuerzos; la supervisión, que como su nombre lo indica supervisa o revisa el trabajo de los demás; el control, que determina si las dependencias o empresas cumplen sus fines, si esta en su debido tiempo y que eficacia tiene; presupuesto y finanzas, estudia el costo de los programas para tener una norma de control y de decisión; las relaciones públicas, dando a conocer y explicar los programas de desarrollo a la comunidad, para que los servicios prestados tengan una buena aceptación y puedan mejorarse; el personal, que es todo el material humano que debe contra

---

(13) Ibídem Pág. 84

tarse para el buen desempeño de la administración. Todo lo anterior -  
va dirigido a lograr metas cuya finalidad es la de satisfacer las necesi-  
dades de la sociedad.

La administración pública se divide de acuerdo con la Ley  
Orgánica de la Administración Pública Federal, para el caso que nos -  
ocupa, en administración pública centralizada y paraestatal, conforme a  
su artículo 1°.

La administración pública centralizada está integrada con-  
forme al artículo 1° y 2°, de dicha Ley, en relación con el artículo -  
26° del mismo ordenamiento, por la Presidencia de la República, las -  
Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procura-  
duría General de la República.

Así tenemos que el artículo 4° de la referida Ley, confie-  
re al Procurador General de la República el carácter de Consejero Ju-  
rídico del Gobierno Federal.

El artículo 6°, indica que el Presidente, sus Secretarios  
de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y el Procurador Ge-  
neral de la República se reunirán a acordar en los casos previstos en  
el artículo 29° constitucional.

El artículo 8°, establece el funcionamiento de Unidades de  
Apoyo y Asesoría Técnica y de Coordinación, que auxiliarán al Presi-  
dente de la República para estudiar y promover las modificaciones que  
deban hacerse a la administración pública y coordinar y evaluar su eje

cución.

Por su parte el artículo 9°, se refiere a la planeación de actividades del Estado con base en las políticas para el logro de los objetivos y prioridades establecidas en la planeación nacional del desarrollo.

Los artículos 13° y 14°, determinan la obligación de los Secretarios de Estado de elaborar los reglamentos internos de sus propias Secretarías y los proyectos de acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, sometiéndolos a la aprobación del Presidente de la República.

En los artículos 15°, 16° y 17°, se regulan y autorizan la delegación de facultades de los órganos superiores a los subalternos, - indicando cuales facultades no deben delegarse y cuales pueden delegarse.

El artículo 20°, establece la obligatoriedad y permanencia de los sistemas de programación, organización y métodos.

El artículo 22°, faculta al Presidente de la República para celebrar con los gobernadores de los Estados, convenios de coordinación, para la prestación de servicios públicos, para mejorar éstos, para realizar obras de beneficio colectivo y para favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas.

El artículo 23°, establece la obligación de las Secretarías de Estado y Jefes de Departamento Administrativos, de informar al --

Congreso de la Unión, cuando sean requeridos para ello del estado que guardan sus respectivos ramos; asimismo, igual obligación tienen los Directores de los Organismos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

El artículo 26, se refiere y enumera a las diferentes Secretarías que auxiliarán al Poder Ejecutivo en el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo.

Por otra parte, son empresas de participación estatal mayoritaria de acuerdo con el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las siguientes:

- Las Sociedades Nacionales de Crédito.
- Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito.
- Las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.
- Las empresas en que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales aporten o sean propietarios del 50% del capital social.
- En las que la constitución de su capital figuren títulos representativos que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal.
- Las Sociedades y Asociaciones Civiles en las que la mayoría de las asociadas sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o que realicen aportaciones económicas importantes.

Dichas instituciones se regulan por sus leyes específicas y por los artículos del 45 al 50 de la citada Ley Orgánica".

#### 1.4. - EL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo dentro de la doctrina y dentro de la práctica ha sido difícil de definir, por la variedad de actos que la administración pública realiza. Esto se debe también a que los diversos autores en derecho administrativo no se ponen de acuerdo unificando criterios para así poder dar un concepto general de este acto. Así para algunos autores el acto administrativo es una decisión general, para otros una declaración de voluntad, agregando algunos más la unilateralidad y la concreción a dicha declaración.

El concepto o definición que de dicho acto nos parece más aceptable es la que nos proporciona el maestro Acosta Romero y que es la siguiente:

"El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública". (14)

Analizando el concepto anterior, se dice que es una decisión unilateral de voluntad ya que en él participa la voluntad de una sola persona que en este caso será el titular del órgano de la administración - el que adopte dicha decisión de llevar a cabo determinado acto, externando su voluntad para tal efecto.

Dicha decisión y voluntad son del órgano administrativo comu

---

(14) Acosta Romero, Miguel. - Op. Cit. Pág. 413.

petente, que actúa a través de su titular en uso de las facultades que le confiere la ley correspondiente, implicando que el acto está fundado en Derecho.

También el acto administrativo es ejecutorio y ejecutivo, - entendiéndose por ejecutorio que el acto tiene ejecución, que se puede ejecutar ya sea en que se haga cumplir voluntariamente o bien en forma coactiva, y por otra parte, que puede causar ejecutoria, entendiéndose por ésto la sentencia o acto, contra el cual ya no cabe ningún me dio de impugnación.

Al ser emitido por un ente público y teniendo éste como ú timo fin el bienestar común, el acto administrativo tendrá como objetivo perseguir el bienestar de la colectividad.

Cabe destacar que el multicitado acto al emitirse crea, re conoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones; así, un acto puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.

Por otra parte, se considera como elementos del acto ad ministrativo al sujeto, a la manifestación externa de la voluntad, al ob jeto y a la forma.

Por lo que se refiere al sujeto como elemento del acto ad ministrativo, podemos decir que este será por una parte el sujeto acti vo que siempre será un órgano de la administración pública creador - del acto, y por la otra parte el o los sujetos pasivos y que son aqué-

llos a quienes va dirigido el mencionado acto y que pueden ser otros en tes públicos, personas jurídicas colectivas o un individuo en lo particular.

Cabe mencionar que el único requisito que se le pide al su jeto activo para la creación de un acto jurídico es de que tenga competencia para ello, es decir, que la ley le atribuya determinadas facultades y en uso de las mismas cree actos, los cuales irán encaminados al bienestar general.

La manifestación externa de la voluntad es la exterioriza-- ción de dicha voluntad exhibiéndose objetivamente y cumpliendo con las formalidades expresamente señaladas en la ley. Así tenemos que la ma nifestación de dicha voluntad debe ser espontánea y libre; debe de estar dentro de las facultades del órgano competente y no debe estar viciada por error, dolo o violencia.

En cuanto al objeto este es un elemento esencial del acto administrativo. Sus características son; debe ser posible física y jurí dicamente; debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite. (15)

En lo que respecta a la forma, "constituye la manifesta-- ción material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciado por los sujetos pasivos o percibida

---

(15) Ibídem Pág. 421

a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades". (16)

"La forma puede adoptar diversas variantes, la más normal es la forma escrita, casi podemos decir que es la regla general; así tenemos que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorándums, telegrámas, notificaciones que se expresan a través de los medios técnico-mecánicos de transmisión del sonido, sobre todo, en los altos niveles de jerarquía". (17)

Por otra parte, es necesario mencionar los efectos que causa el acto jurídico. Como ya lo mencionamos al principiar este inciso, su efecto principal es el de crear, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de situaciones jurídicas generales. Tales efectos, de acuerdo con su contenido pueden estar destinados a ampliar o a restringir la esfera jurídica de los particulares, o bien limitarse a hacer constar un estado de hecho ó de derecho.

También producen efectos indirectos, que consisten en la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo.

Los actos administrativos surten sus efectos con relación

---

(16) *Ibidem* Pág. 421

(17) *Ibidem* Pág. 422

a los particulares, cuando el actuar de la administración pública trasciende al interés colectivo, surgiendo así, derechos y obligaciones que tienen un carácter personal e intransmisible.

La extinción de los actos mencionados se puede dar por el cumplimiento voluntario de los órganos internos de la administración; - por el cumplimiento voluntario por parte de los particulares y por el - cumplimiento del plazo en aquellos actos creados con un plazo determinado.

También existen otros modos de que los actos administrativivos se extingan y que el maestro Acosta Romero llama modos anormales y son los siguientes:

- "a) Revocación administrativa.
- b) Rescisión.
- c) Prescripción.
- d) Caducidad.
- e) Término y Condición.
- f) Renuncia de derechos.
- g) Irregularidades e ineficacias del acto administrativo.
- h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativivos y federales en materia de amparo." (18)

---

(18) *Ibidem* Pág. 438.

## **CAPITULO II**

### **UBICACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

**2.1. - Derecho Público.**

**2.2. - Derecho Privado.**

**2.3. - Derecho Social.**

## 2.1.- DERECHO PUBLICO.

Desde casi el inicio de la humanidad el hombre se ha preocupado por nombrar, enumerar y clasificar todo lo que le rodea, así - existen infinidad de divisiones de diferentes materias y cosas, las cuales no citamos por razones obvias.

De dichas divisiones que hace el hombre, no podía escapar nuestra rama del Derecho citado en ésta tesis, y por tal motivo trataremos en este capítulo de determinar si el Derecho Administrativo es una subdivisión del Derecho Público o del Derecho Privado, de acuerdo a - los tratadistas tradicionales, o si es posible ubicarlo dentro de la nueva subdivisión jurídica; el Derecho Social, al que como es sabido se ha incorporado el Derecho Laboral o Derecho del Trabajo y el Derecho Agrario.

Comenzaremos diciendo que la división del Derecho en público y privado no es nueva, sino que data de la época de los romanos en la cual el jurisconsulto Ulpiano nos expone una teoría dividiendo al Derecho, y es la siguiente: "Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat; privatum quod ad singulorum utilitatem" (19), y significa el Derecho público es el que atañe a la conservación de la cosa romana; - privado, el que concierne a la utilidad de los particulares. A esta teoría se le conoce como la "teoría del interés en juego", siendo crítica-

---

(19) Margadant S., Guillermo Floris. - Derecho Romano. - Editorial Esfinge, S. A., 8a. Edición, México 1973. - Pág. 101.

da severamente por diversos autores aduciendo que el citado jurisprudencia romano no precisa o no define que es el "interés en juego" y que además deja a consideración del legislador el establecer en cada caso cuales son los intereses de orden público y cuales son de orden privado, ocasionando con esto que se susciten consideraciones fundamentalmente políticas que carecerán de todo valor científico.

Así también nos dice el maestro Floris Margadant que en el curso de la historia jurídica muchas ramas del Derecho que nosotros, en la actualidad, consideramos *ius publicum*, fueron considerados en la antigüedad como *ius privatum*; por ejemplo diversos temas de Derecho penal y de Derecho procesal, también en el mundo antiguo, únicamente los derechos constitucional y administrativo fueron "públicos"; en tanto que nosotros le hemos añadido otras muchas materias a ese *ius publicum*. (20)

Como se puede observar en la abreviada exposición de los inicios de la división del Derecho Público y Derecho Privado dentro del Derecho Romano, no se precisó ni se dio una definición exacta de tan controvertidas materias, pero como ya lo expusimos líneas atrás, en el desarrollo de este trabajo trataremos de exponer lo más acertado posible la clasificación que nos ocupa.

Así conforme a los conceptos de Derecho que hemos estudiado, se entiende por Derecho al conjunto de normas jurídicas que re

---

(20) García Maynez, Eduardo. - Introducción al Estudio del Derecho, - Editorial Porrúa, S. A., 34a. Edición, México 1982. Pág. 131.

gulan la vida de los hombres en sociedad, y siguiendo con las divisio nes o clasificaciones, este mismo Derecho que compone a todo orden jurídico existente, divídese a su vez, para su mejor estudio y compren sión en Derecho subjetivo y Derecho objetivo.

Se entiende por Derecho Subjetivo al conjunto de facultades re conocidas a los individuos por la ley, para realizar determinados ac- tos en satisfacción de sus propios intereses. Este Derecho Subjetivo - es un poder que tiene el individuo frente a los demás individuos y fren te al Estado mismo, otorgado por la Ley para la satisfacción de sus - legítimos intereses.

El Derecho Objetivo, es el conjunto de leyes que rigen las re laciones de los individuos entre sí, de los individuos con el Estado, de éste con aquellos y de los Estados entre sí. Por la simple definición se puede observar que este concepto abarca a todo el orden jurídico - imperante dentro de la sociedad.

El Derecho Subjetivo, se divide a su vez en Derechos Subjetivi vos Públicos, Derechos Subjetivos Políticos y Derechos Subjetivos Civiles, dividiéndose éstos a su vez en personales y patrimoniales, subdividiéndose éstos últimos a su vez en reales y de crédito.

Los Derechos Subjetivos Públicos, son los que tiene el hombre por el sólo hecho de serlo, sin tomar en cuenta su sexo, edad o nacio nalidad.

Los Derechos Subjetivos Políticos, son los que tienen los individuos cuando actúan en calidad de ciudadanos, miembros de un Estado.

Los Derechos Subjetivos Civiles, son los que tienen los individuos en sus relaciones de carácter privado, por ejemplo el derecho que tienen los hijos de pedir alimentos a sus padres.

Los Derechos personales, son aquellos que son inherentes al sujeto; esto significa que el sujeto no puede desprenderse de ellos, que por su naturaleza están unidos a él y que no son transmisibles, podemos citar como ejemplo el derecho al nombre, al honor, etc.

Derechos patrimoniales, se distinguen de los anteriores - por su contenido, que en este caso es de carácter económico, es decir, estimable en dinero.

Los Derechos patrimoniales dividense, a su vez en reales y de obligación o de crédito, los derechos reales son los que conceden a su titular un poder directo e inmediato sobre la cosa materia de Derecho, y que dicho poder se ejerce con exclusión de todos los demás - individuos que no son titulares del mismo, y podemos definirlos diciendo que son los que tienen una o varias personas sobre un bien, y que tienen, para quienes no son titulares de dichos derechos, la obligación de abstenerse de perturbar al titular en el goce del mismo, como ejemplo podemos citar el derecho de propiedad; los derechos de crédito --

(también llamados de obligación o personales) se definen como la facultad que tiene una persona, llamada acreedor, para exigir a otra llamada deudor, el pago de una prestación o la realización de un hecho positivo o negativo.

Por otra parte el Derecho objetivo se divide en interno y - externo o interestatal. Puede ocurrir que las normas de Derecho se elaboren para regir los actos de los individuos, cuando aquellos se realizan dentro del territorio del Estado. En este caso estamos ante el llamado Derecho Interno. En cambio, las normas jurídicas que rigen las relaciones de México y otros Estados, ya sea en tiempos de paz o de guerra constituyen el Derecho externo o interestatal que se aplica a dos o más Estados. (21)

Este mismo derecho objetivo se divide también, a su vez, - en Derecho público y Derecho privado.

Dicha clasificación obedece, según los diversos autores que han escrito sobre la materia, más que a razones reales, a necesidades didácticas, pues se han establecido verdaderas polémicas al respecto, - sin que a la fecha se haya llegado a una conclusión precisa de las materias que abarcan estas dos divisiones; sin poder evitar que invadan su campo de acción una con otra.

El maestro Eduardo García Maynez, en su importante obra

---

(21) Moño Salazar, Efraín. Elementos de Derecho. Editorial Porrúa, - S. A. 11a. Edición. México 1966. Pág. 18.

Introducción al Estudio del Derecho, menciona: "Mientras ciertos autores como Radbruch estiman que dichas divisiones son categorías apriorísticas del Derecho como ciencia, otros afirman que se trata de una dicotomía de índole política, y no pocas niegan enfáticamente la existencia de un criterio válido de diferenciación. Duguit, por ejemplo, -- cree que tal criterio posee únicamente interés práctico; Gurvitch niega la posibilidad de establecerlo de acuerdo con notas de naturaleza material, y Kelsen declara que todo Derecho constituye una formulación de la voluntad del Estado y es, por ende Derecho público". (22)

Así también Roguin, citado por el profesor García Máynez expone su tesis, en la cual nos explica que dentro del Derecho público debe existir una legislación especial, debido a la intervención del Estado, que regula su actividad y sus relaciones jurídicas, al contrario sucede, si el órgano estatal se somete a la legislación ordinaria, dichas relaciones serán de índole privada.

Continúa el maestro García Máynez exponiéndonos una teoría llamada teoría de la Naturaleza de la Relación la cual por considerar que es importante la citamos textualmente.

"La doctrina más generalmente aceptada consiste en sostener que el criterio diferencial entre los derechos privado y público no debe buscarse en la índole de intereses protegidos sino en la naturaleza de las relaciones que las -- normas que aquellos establecen. Una relación es de coordi

---

(22) Op. Cit. Pág. 131

nación cuando los sujetos que en ella figuran encuéntrase colocados en un plano de igualdad, como ocurre, verbigracia, si dos particulares celebran un contrato de mutuo o de compraventa. Los preceptos del derecho dan origen a relaciones de subordinación, cuando, por el contrario, las personas a quienes se aplican no están consideradas como jurídicamente iguales, es decir, cuando en la relación intervienen el Estado, en su carácter de entidad soberana, y un particular, las relaciones de coordinación o de igualdad no sólo pueden existir entre particulares, sino entre dos órganos del Estado, o entre un particular y el Estado, -- cuando el último no interviene en su carácter de poder soberano. La relación es de derecho privado, si los sujetos de la misma encuéntrase colocados por la norma en un plano de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana. Es de derecho público, si se establece entre un particular y el Estado (cuando hay subordinación del primero al segundo) o si los sujetos de la misma son dos órganos del poder público o dos Estados soberanos". (23)

Como podemos observar en esta teoría el citado autor, nos proporciona unas diferencias, las de Derecho público y de Derecho privado, refiriéndose a la desigualdad que existe entre el Estado y los particulares, a esa desigualdad se le conoce como coordinación y subordinación dependiendo de que tipo de relación jurídica existe entre los gobernantes y los gobernados.

En base a lo anterior, podemos decir que esta teoría es relativamente válida o parcialmente aceptable toda vez que el Estado sanciona actos aparentemente particulares, por ejemplo, el matrimonio - que tiene un alto índice de privacidad y que es regulado por el Derecho Civil, pero además la institución del matrimonio está definida como la base de la sociedad en que vivimos, trayendo como consecuencia que -

---

(23) *Ibidem* Pág. 134

sea de interés general.

Como el caso anterior podemos citar muchos más, y así pensamos que la actividad del Estado se puede fijar tanto dentro del Derecho público, como del Derecho privado, de allí que algunos tratadistas de la materia duden en cuanto a la ubicación del Derecho administrativo.

Por otra parte Francisco Porrúa Pérez, autor de la obra Teoría del Estado, afirma que: "Es Derecho del Estado el Derecho público y también el Derecho privado, tanto que porque de él dimanen en una forma directa o indirecta ambos, como porque el Estado, en última instancia, es el llamado a aplicar las normas jurídicas cualquiera que sea su naturaleza". (24)

Asimismo el autor mencionado, sostiene que gran parte de la doctrina considera como Derecho del Estado al Derecho público y de una manera errónea engloba los estudios de Teoría del Estado bajo el título de Derecho político, pero que si estimamos al Estado no como autoridad que es sino como una sociedad organizada, que se compone de gobernantes y gobernados y asignando al Derecho la manera de formar tan sólo una de las notas esenciales del Estado, se constituye precisamente la organización de la sociedad política, formando y organizando a dicha sociedad política tanto las normas tradicionalmente consideradas como Derecho público como el orden jurídico de Derecho privado, -

(24) Porrúa Pérez, Francisco. - Teoría del Estado. - Editorial Porrúa, S. A. 18a. Edición, México 1983. Pág. 159.

ya que estas estructuran a la sociedad estatal y dirigen, como lo mencionamos líneas atrás, su actividad.

Respecto al párrafo anterior cabe hacer una aclaración a lo que menciona el citado autor, al mencionar a la Teoría del Estado, a la cual los demás tratadistas no incluyen en sus clasificaciones de Derecho público y de Derecho privado, definiéndole como: "una disciplina autónoma, con un método y un objeto que le son particulares, siendo su finalidad establecer un conjunto de principios obligatorios en relación con el Estado". (25)

Dentro de la clasificación de Derecho público que nos proporciona el citado autor se encuentran las siguientes materias: Derecho político, Teoría del Estado, Derecho internacional, Derecho constitucional, Derecho administrativo, Derecho penal y Derecho procesal. Ocupándonos únicamente por la rama que nos interesa que es el Derecho administrativo, considerándola como una especialización del Derecho constitucional, estudiando en concreto la actividad del Estado en su manifestación de Poder Ejecutivo o administración pública.

Definitivamente no estamos de acuerdo en lo anteriormente expuesto, ya que el Derecho administrativo no es una especialización del Derecho constitucional, y no estamos de acuerdo puesto que como manifestamos en el capítulo primero de este trabajo, el Derecho adm

---

(25) *Ibidem* Pág. 163

nistrativo es una ciencia que evoluciona constantemente, es cambiante, pues se tiene que ir adaptando a las necesidades de una sociedad que también es cambiante y que por lo tanto dicho Derecho tiene definido ya su objeto de conocimiento propio, el cual lo constituyen tanto las instituciones jurídicas, como los fenómenos sociales vinculados, a lo que se llama administración pública, o Poder Ejecutivo, y que la evolución social con sus explosiones y construcciones matiza y señala rumbos, además de poseer un régimen y una sistematización independiente a todas las demás ramas del Derecho. Que tiene y debe tener vínculos muy estrechos con las demás ramas, es innegable por su misma naturaleza. El Derecho administrativo tiene relación con el Derecho constitucional, pues de este último deriva tanto la organización del Estado como su estructura fundamental.

Por último y hecha esta aclaración, el aludido maestro sostiene que: "el orden jurídico como nota esencial del Estado es unitario y total. Es unitario porque como una fuente formal, mediata e inmediata, recurre siempre al Estado pues siempre es creado por éste si estimamos correctamente a su realidad, no como una estructura de poder sino como una Sociedad humana organizada, y es total porque toda norma jurídica, de Derecho público o de Derecho privado, se encuentra colocada dentro del orden jurídico integrándolo y dando realidad a esta parte sustancial del Estado, a este ingrediente necesario o constitutivo de la sociedad estatal que es el aspecto jurídico de la misma." (26)

---

(26) *Ibidem* Pág. 164

En base a lo anterior, consideramos que el criterio del autor es de que el Derecho administrativo esta compuesto de normas tanto de Derecho público como de Derecho privado, formando una pirámide en la cual se concentra todo el orden jurídico establecido dentro de una sociedad, formando un sólo Derecho.

De lo citado podemos empezar a decir que en realidad la discusión-polémica que ha surgido, en cuanto a la razón de ser del Derecho público y del Derecho privado no ha aportado grandes soluciones en virtud de que al parecer se olvida que existen relaciones entre las diversas ramas del Derecho, y por otro lado de que en la mayoría de las situaciones tanto fácticas como jurídicas el Estado interviene de manera importante.

Por otra parte, y continuando con el tema, mencionaremos otros conceptos de Derecho administrativo que nos lo ubican como una rama del Derecho público, los cuales son los siguientes:

Benjamín Villegas Basavilbajo, de nacionalidad argentina, - afirma que el Derecho administrativo, "es un complejo de normas y de principios de Derecho Público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares o entre aquellos entre sí, para la satisfacción concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico estatal". (27)

---

(27) Villegas Basavilbajo, Benjamín. - Derecho Administrativo. Tipografía Editora. - Buenos Aires, Argentina 1949. Pág. 62.

Enrique Silva Cimma, de origen chileno, lo conceptúa "como aquel que tiene por objeto la creación, organización, funcionamiento y -supresión de los servicios públicos, la regulación de la actividad jurfdica de la administración del Estado y la determinación de las atribuciones y deberes de este para con sus habitantes". (28)

En relación con lo anterior, Jorge Olivera Toro, en su libro Manual de Derecho Administrativo, dice que cuando la administración pública utiliza el régimen de prerrogativa, se hace patente la existencia -de un Derecho especial o Derecho administrativo, esto nos da oportunidad de seguir el camino para poder separar las actividades de la administración y aplicar el régimen jurídico correspondiente, bien sea de Derecho público o de Derecho privado, pues las referidas actividades pueden desarrollarse en un régimen o en otro, razón por la cual, a la dificultad doctrinaria, se suma la dificultad práctica, a fin de resolver cuando -- una actividad es regulada por una u otra rama jurídica. (29)

El mismo autor considera, que el discutido criterio doctrinario entre Derecho público y Derecho privado, debe añadirse la problemática para la explicación del moderno fenómeno de la administración económica, en la que para darle flexibilidad y agilidad a la administración pública, en actividades de índole industrial o comercial y obtener eficacia, se emplean medios privados para su funcionamiento y frente a ter

(28) Silva Cimma, Enrique. - Derecho Administrativo. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 1968. Pág. 30

(29) Olivera Toro, Jorge. - Manual de Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S. A. México 1976, Págs. 91 y 93.

ceros, surgiendo la duda acerca de si esta es una actuación privada o si por existir fines públicos se trata sólo de una actuación de ese carácter o si es mixta.

Pero no únicamente las entidades administrativas (llámese públicas) son prestadoras de servicios públicos, pues también interviene la actividad privada con interés o contenido público, que merece la atención del Estado y se establece una especie de puente entre Derecho público y Derecho privado, por lo que es posible hablar de personas privadas con interés público y personas privadas que prestan servicios públicos no olvidando asimismo, que existe la actividad estatal enfocada al Derecho - privado, en donde el Estado se ve obligado a intervenir por tratarse de materias que protegen el interés colectivo o porque el Estado así lo estima conveniente, en la defensa y administración de sus intereses.

Por otra parte, existen diversos criterios para distinguir al Derecho público del Derecho privado, a saber:

a) Del interés.- El Derecho público corresponde al interés - público y el privado a los simples intereses particulares, el maestro - Olivera Toro menciona esta teoría o criterio, sin embargo no está del todo de acuerdo con la misma, ya que según él, no se explica que es - el interés; permitiéndonos investigar su significado gramatical en la En - clopedia del Idioma, de Martín Alonso, su significado es el siguiente: "Inclinación más o menos vehemente hacia una persona, objeto o situación que le atrae o conmueve"; la anterior explicación nos ilustra y más

aún nos hace estar de acuerdo con el aludido maestro Jorge Olivera Toro, pues en base a lo señalado con anterioridad, este término es tan to subjetivo y nos aclara lo pretendido. (30)

b). - Criterio del Estado. - En las relaciones en que intervie ne el Estado u otra persona de Derecho público, habrá Derecho de esa naturaleza, sin embargo muchas situaciones jurídicas, en las que inter viene el Estado, están sometidas al Derecho privado.

c). - Criterio de la Relación. - Las normas jurídicas pueden crear relaciones de coordinación y de subordinación, en la primera los sujetos se encuentran en un mismo plano y en la segunda, cuando el Estado interviene en su calidad de soberano, en la primera situación estamos frente al Derecho privado y en la segunda situación nos ubica mos en el Derecho público.

Por su parte, el distinguido tratadista Hans Kelsen, expone que la distinción de Derecho público y Derecho privado, constituye una antítesis del Derecho y que sencillamente es imposible determinar con cierta fijeza lo que quiere decirse en concreto, considerando que no hay seguridad en el objeto de la división y que la calidad de público y privado se atribuye indistintamente al Derecho objetivo, a las normas al Derecho subjetivo, a las facultades y deberes que constituyen la re lación jurídica. Lo que significa que para dicho autor, las normas de

---

(30) Alonso, Martín. - Enciclopedia del Idioma. Editorial Aguilar. - Madrid, España 1958. - Tomo II A-D. Pág. 2405.

Derecho no pueden pertenecer privatísticamente al campo público o al privado, puesto que en el último de los casos los intereses son recíprocos y que la distinción rompe con la unidad jurídica, propiciándose la creación autocrítica del Derecho.

Pero pese a lo anteriormente expuesto, el citado autor, considera que; "ciertamente cabe señalar determinados dominios jurídicos, cualificados por su especial contenido, que se contraponen convencionalmente en calidad de "Derecho público" al "Derecho privado". Así, en el Derecho público se incluyen el Derecho político, el administrativo, el procesal, el penal, el internacional y el canónico (este último sólo en tanto que se refiere predominantemente a los anteriores dominios). Todo el restante Derecho es Derecho privado". (31)

Como hemos podido observar, los autores que hasta el momento hemos estudiado, no están de acuerdo con la división de Derecho en público y privado (solamente lo consideran por cuestiones didácticas), sin embargo han proporcionado una clasificación, en base a sus criterios, claro está, y en todas esas clasificaciones dentro del Derecho público incluyen al Derecho administrativo, materia objeto de este capítulo.

Por su parte, el doctor Gabino Fraga señala que si es necesario establecer un criterio de distinción entre el Derecho público y el

---

(31) Kelsen, Hans. - Teoría General del Estado, Editora Nacional 15a. Edición. - México 1979. - Pág. 105.

Derecho privado, para poder apreciar la naturaleza de las normas que constituyen el Derecho administrativo, para tal efecto nos proporciona una serie de criterios a fin de ubicar a la materia de nuestro estudio.

Pero antes de enumerar los citados criterios para la ubicación del Derecho administrativo, expondremos que opina el doctor Gabino Fraga acerca de la división del Derecho en público y privado. En primer término se basa en cinco hipótesis para establecer dicha división, pero considerando que las tres primeras son fácilmente cuestionables, nos basaremos en las dos últimas, que son las siguientes:

"...4. - Criterios derivados del objeto de la relación jurídica. Como un cuarto criterio se ha señalado el derivado del objeto de la relación, indicando que el Derecho privado es el que debe regir las relaciones de orden pecunario de orden patrimonial, correspondiendo al Derecho público las relaciones de otro género.

5.- Criterios derivados de las esferas de acción del Estado y de los individuos. Otros autores sin separarse por completo de los criterios expuestos, dan una forma especial a la distinción entre las dos ramas del Derecho ..."(32)

En cuanto al cuarto criterio es muy ambiguo, ya que si el Derecho privado se ocupara únicamente de las relaciones de orden pecunario o patrimonial, si el Estado interviene con su investidura de autoridad en este tipo de relaciones, se clasificarían con carácter de pri

(32) Fraga, Gabino. - Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A. 14a. Edición, México 1971. Pág. 84 y 85.

vado, y por otro lado no especifica que tipo de relaciones atendería el Derecho público. Por otro lado, el quinto criterio es más preciso, argumentando que son las instituciones las que dan a las normas el carácter de Derecho público o Derecho privado, como por ejemplo, la propiedad y la familia son instituciones de Derecho privado y este carácter tienen las normas que a ellos se refieren y la organización política y su régimen jurídico son de Derecho público. Asimismo se le considera al Derecho público como un regulador de esas instituciones en donde se manifiesta la ordenación de la vida social que se encuentra dentro de la organización jerárquica del Estado. El Derecho privado por su parte es el regulador del grupo de instituciones en las que se manifiesta la organización de la vida social que el mismo Estado no incorpora a su estructura.

En relación a lo anterior, deducimos que para que exista una división de las ramas del Derecho de que hablamos, dentro del criterio que expusimos, deben congregarse diversos elementos que concurren a las relaciones jurídicas y que el Estado posee un Derecho especial (que es el Derecho público), y por ende, el Derecho administrativo es un Derecho especial, regulador del funcionamiento de la Administración Pública, así como las demás subdivisiones del Derecho público, para el fin por el cual fueron creadas.

Por otra parte, y refiriéndonos en concreto al Derecho administrativo, expondremos los criterios que nos proporciona el doctor -

Gabino Fraga:

"El Derecho administrativo regula las siguientes funciones del Estado.

a). - La estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.

b). - Los medios patrimoniales y financieros que la Administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.

c). - El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.

d). - La situación de los particulares con respecto a la Administración". (33)

De lo anterior, considera el citado autor que casi la totalidad de las relaciones jurídicas en que interviene la Administración en su función propia, se rigen por normas de Derecho administrativo, o sea por normas de Derecho público. Considerando además a este último como un Derecho especial para el Estado, que con el Derecho común forman el conjunto de normas que regulan el funcionamiento de la Administración Pública.

En otro capítulo de su obra, el citado jurista Jorge Oliveira Toro, menciona la aplicación del Derecho privado a la Administración Pública, señalando que la vida moderna ha sujetado la Administración Pública al Derecho privado, fundamentalmente por:

---

(33) *Ibíd*em Pág. 93.

"...1.- La actuación de prestación administrativa que crece cada día, porque el gobernado actúa como individuo en su intimidad o desarrollando su vida exterior, en el primer caso en el Derecho Administrativo vía la Administración Pública, reduce su campo de acción y en el segundo supuesto, la actividad aumentó para satisfacer los requerimientos que deben cubrirse en el desarrollo de una vida social.

2.- El mantenimiento de la Seguridad Social. La Administración Pública debe tener como finalidad primordial el mantener una paz social que abarque al ser humano como objeto inicial e individual para el crecimiento de la actividad administrativa.

3.- La expansión de la actividad administrativa. Es to se ha presentado cuando el Estado irrumpe en el campo empresarial, dedicándose a la prestación de ser vicios en general, funciones que son propias de la acti vidad estatal." (34)

Consideramos definitivamente, en relación con la división del Derecho, que en la práctica se interpretan los campos de aplicación del Derecho Público y del Derecho Privado, por lo que resulta casi imposible distinguir la línea divisoria que establezca las diferentes zonas de aplicación, sin que deba la doctrina o sus representantes sorprenderse cuando la administración aplica normas de Derecho público, junto con las de Derecho privado, todo ello en atención de satisfacer las necesidades en general, partiendo de la base que todo administrador debiera tener, es decir que si está satisfecho el individuo, lo estará también la colectividad.

Consultando también el Diccionario Jurídico Mexicano, nos define al Derecho privado como: "el conjunto de normas que regulan las

---

(34) Op. Cit. Pág. 103

relaciones jurídicas entre personas que se encuentran legalmente consi  
deradas en una situación de igualdad, en virtud de que ninguna de ellas  
actúa, en dichas relaciones, investida de autoridad estatal. El Derecho  
público se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de  
la autoridad estatal, determinando y creando al órgano competente para  
ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el  
procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse". (35)

En base a las definiciones proporcionadas, y tomando en  
cuenta las diversas teorías sobre la materia, clasifica dentro del Dere  
cho público al Derecho constitucional, al administrativo, al procesal,  
al penal y al internacional público, y dentro del Derecho privado al De  
recho civil, al mercantil y al internacional privado.

Trinidad García, distinguido jurista, argumenta respecto a  
lo que es Derecho público y Derecho privado, que: "Cuando en una rela  
ción jurídica o en un hecho sujeto al Derecho aparece el Estado en su  
calidad de poder soberano, esto es, de entidad superior que se impone  
legítimamente a los que están bajo su autoridad, tal hecho o relación -  
pertenece al Derecho público, éste es la rama del Derecho a que están  
sujetas todas las relaciones jurídicas en que interviene el Estado como  
soberano ..." "Fuera de las relaciones jurídicas indicadas, hay otras  
en que no interviene el Estado con la calidad que hemos dicho, y en -

---

(35) Diccionario Jurídico Mexicano. - Editorial Porrúa, S. A., tomo  
III-D. - México 1985. Pág. 197.

que las partes obran sólo por interés particular; en tal caso, no hay una voluntad superior que se imponga necesariamente a otras; todas las partes interesadas pueden hacer valer su voluntad dentro de los comunes límites que el Derecho fije. Son estas relaciones la materia propia del Derecho privado". (36)

Sobre este criterio del maestro aludido se sobreentiende que habla de las relaciones de subordinación y de igualdad, son de subordinación, como ya lo escribimos en un párrafo anterior, ya que el Estado interviene en esas relaciones con su investidura que lo caracteriza, son de igualdad cuando el Estado interviene en relaciones jurídicas sin su investidura, estas relaciones pueden ser con el mismo Estado o de los particulares entre sí. Respecto a la ubicación del Derecho administrativo, lo ubica dentro de la división de Derecho público indicando que los actos de este Derecho son numerosos y su naturaleza es también muy variada, ya que tanto forman parte de la Administración Pública desde los más altos funcionarios, hasta el más modesto empleado que aplica una multa, y toda esa organización contribuye a conservar el orden público, llevando a cabo cualquier otro acto en que se obra como delegado del Estado.

El doctor Miguel Acosta Romero, en su libro Teoría General del Derecho Administrativo, nos señala que tradicionalmente se ha

---

(36) García, Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa, S. A., 26a. Edición.- México 1980. Págs. 32 y 33.

considerado que el Derecho administrativo es una rama del Derecho público, y la doctrina se orienta a tratar de establecer una separación de esas ramas del Derecho, sin embargo, a pesar de que los criterios de diferenciación vienen desde el Derecho romano y se han ensayado múltiples teorías sobre el particular, actualmente estas nociones como muchas otras, se encuentran en crisis y revisión, pues la evolución histórica del Derecho ha presentado cada vez más problemas y aún hay quien sostiene que esa división carece de sentido, --- pues el Derecho es unitario y quienes sostienen como Radbruch que se trata de categorías jurídicas a priori. (37)

Pensamos, sin embargo, que dicha pretendida distinción entre Derecho público y Derecho privado, para la ubicación del Derecho administrativo si tiene su razón de ser y para ello nos basamos en lo expuesto en este capítulo y además en lo indicado por el aludido autor en su citada obra, donde continua señalando que el Derecho como sistema unitario, que regula la interferencia intersubjetiva de los componentes de una sociedad humana organizada como Estado, debe concebirse precisamente bajo la perspectiva de su unidad y sólo por razones técnicas o prácticas y desde el punto de vista teórico, se estudian las diferentes ramas del Derecho, por razón de su objeto, su método o aplicación diferente, porque resulta evidente que las relacio

---

(37) Op. Cit. Pág. 10 y 11

nes humanas no son idénticas y las necesidades que satisface el Derecho tampoco son iguales, al respecto el maestro Villoro Toranzo, dice que esta distinción es necesaria como una introducción al estudio de lo propio de cada una de las ramas del Derecho. (38)

El propio maestro Villoro Toranzo, nos dice que el Derecho público se ha reestudiado a través de cinco especificaciones básicas, las cuales todavía esbozan algo de la doctrina romana, y son las siguientes:

"...1.- En cuanto a su contenido o materia, "El Derecho Público abarca todas las normas que se refieren a la constitución, organización, funcionamiento, facultades y deberes de todos los órganos estatales y las relaciones de éstos con los particulares.

2.- En cuanto a las relaciones reguladas, serán públicas todas aquellas en que intervenga -como sujeto pasivo - el Estado - (claro esta, por medio de algún órgano) y en su calidad de Estado.

3.- En cuanto al criterio filosófico aplicable, el Derecho Público está regido por la justicia de subordinación y por la justicia institucional. La justicia de subordinación es aquella especie de justicia que tiene como fin inmediato el bien de la comunidad y, como límite, la dignidad de los individuos.

Además, el Derecho Público está también regido por -

---

(38) *Ibidem* Pág. 11

la justicia institucional, que tiene por fin regular los derechos y deberes de las diversas instituciones estatales entre sí y son vistas a que sirvan al bien común y al bien individual de todos los miembros de la sociedad.

4. - En cuanto a las características de las actuaciones jurídicas, serán públicas todas aquellas que se realicen a nombre del Estado y en ejercicio de la soberanía. Ejemplos: el uso de la fuerza pública, las expropiaciones por causa de utilidad pública, el otorgamiento de concesiones, los actos jurisdiccionales y los administrativos.

5. - En cuanto al modo de operar, puesto que en el Derecho Público está presente el Estado en cuanto a Estado, es claro que su presencia imprime a su actuación una imperiosidad que se manifiesta en dos formas: en la posibilidad de usar la fuerza (coactividad) para imponer su solución; y en la ausencia de consulta de la otra parte, cuando ésta es una persona (física o moral) particular". (39)

Con respecto al Derecho privado, el aludido maestro, considera que está formado por normas establecidas por códigos y leyes - que son producidas por el órgano legislativo y por consecuencia es una actividad que cae dentro del área del Derecho público.

Agrega además que el Derecho privado no es privado ni -

---

(39) Op. Cit. Pág. 12

por su origen, ni por su fundamentación, sino porque deja un amplio margen de aplicación, ésto es, le otorga a los particulares una autonomía (se puede hablar del libre albedrío para perseguir los fines que - más convengan a los mismos particulares) para crear Derecho.

Así, igual que da especificaciones de Derecho público, también las expone del Derecho privado y son las siguientes:

"1. - En cuanto a su contenido o materia, el Derecho privado abarca las normas por las que se ejercita la responsabilidad de los particulares en los límites creados que les reconoce el Estado, por medio del principio de la autonomía de la voluntad. Esta autonomía de -- creación está implicando la posibilidad de crear, no sólo la existencia de una nueva relación jurídica, sino también los límites, forma y contenido de la misma.

2. - En cuanto a las relaciones reguladas, serán privadas todas aquellas en que tanto el sujeto activo como el pasivo, son particulares, actuando como tales. En el momento en que un particular actúa por concesión del Estado, la relación es de Derecho Público, pues en ella está presente el Estado en cuanto a Estado, aunque sea una presencia delegada".

3. - En cuanto al criterio filosófico aplicable, el Derecho privado está recogido por la justicia de subordinación, que es aquella especie de justicia que tiene como fin inmediato el bien de los individuos y, como límite el bien común.

4. - En cuanto a las características de las actuaciones jurídicas, serán privadas las que realicen los particulares, en el ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad.

5. - En cuanto al modo de operar, puesto que el Derecho Privado tiene su fundamento en la libertad responsable de los individuos, es lógico que sus obligaciones nazcan por actos de esta misma libertad, sin coacción estatal y, si se trata de actos de dos o más voluntades, -- después que estas hayan sido consultadas y llegado a un acuerdo". (40)

Haciendo un análisis de lo expuesto por el maestro Villoro Toranzo, citado en el libro del doctor Miguel Acosta Romero, encontramos que en las cinco especificaciones que nos proporciona para distinguir el Derecho público del Derecho privado, establece que el Estado -rige todas las actividades tanto dentro de su misma constitución, organización y funcionamiento, como fuera de él, esto es, también rige (como es sabido) la organización y funcionamiento de toda la sociedad, basándose en el Derecho, actuando siempre dentro del Derecho público como un ente superior, sin que nadie esté en la misma igualdad jerárquicamente hablando, ni mucho menos arriba de él, estando en posibilidad de usar la fuerza (coactividad) para imponer su voluntad; y por otra parte cuando se susciten contradicciones, resolverlas sin consultar a nadie. Así, todas las relaciones en que intervenga ya sea activa o pasivamente se-

---

(40) Op. Cit. Pág. 13 y 14

rán consideradas como públicas, y esas relaciones, cuando se lleven a cabo con particulares serán relaciones de subordinación (justicia de subordinación) de éstos para aquel, teniendo por otra parte, relaciones de igualdad con los mismos particulares cuando no actúa con su investidura de autoridad (este tipo de relaciones no las cita el maestro Villoro Toranzo), además cita otro tipo de relaciones que otros autores no tienen en cuenta, pero que es lógico suponer, llamadas también justicia institucional y que son los deberes y derechos de las instituciones estatales, cuya actividad está encaminada a servir al bien común y al bien individual de la sociedad en general.

Por lo que respecta al Derecho privado, este se deriva de la autonomía de la voluntad que el Estado reconoce a los individuos para la satisfacción de sus intereses personales, creando estos mismos en sus diversas relaciones los límites, la forma y el contenido de esta misma autonomía. De esta primera especificación se desprenden todas las demás como la de la justicia de subordinación, entendiéndose ésta en el sentido de que el Estado como creador y aplicador de la Ley, los particulares deben subordinarse a esta Ley creada para ellos, para mantener sus relaciones y dirimir sus controversias; buscando siempre el bien individual y en el último de los casos el bien común.

Por otra parte y continuando con el doctor Miguel Acosta - Romero, nos proporciona los conceptos de Derecho público y Derecho -

privado a saber:

"Entendemos por Derecho Público el conjunto de normas - que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando intervenga en relaciones con los particulares con el carácter de autoridad.

...Derecho Privado será el conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares entre sí y aquellas en las que el - Estado intervenga y en las que no haga uso de su carácter de autoridad, sin que por ello pierda su carácter de ente público". (41)

Considerando que estas definiciones únicamente deben tomarse en cuenta para fines didácticos, pues tanto el Estado como la Administración Pública están reguladas por normas pertenecientes a las dos divisiones del Derecho de que hablamos, sin que afecte a las relaciones o - naturaleza del Estado en que dentro de su organización y funcionamiento se apliquen normas de Derecho privado o de Derecho público.

Como ejemplo de lo escrito en el párrafo anterior, citaremos a las normas que rigen la personalidad del Estado y de las entidades federativas, las cuales se encuentran en el Código Civil del Distrito Federal, estimando que aunque no afectan en nada la naturaleza y organización del Estado, como ya lo hemos considerado, no deberían es--

---

(41) IDEM

tar plasmadas en esta ley, puesto que tratándose del Estado y su organización deberían encontrarse clasificadas dentro del Derecho público y no dentro de una ley que cae dentro del campo del Derecho privado. Otras leyes que si están debidamente ubicadas como ejemplo las podemos encontrar en la propia Constitución, en las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo, entre otras leyes.

El mismo autor hace alguna referencia sobre la privatización del Derecho público y la publicización del Derecho privado, al respecto transcribimos íntegro el párrafo a fin de comprender la idea acerca de esta referencia que ningún otro autor menciona.

"Se afirma que el Derecho Público tiende a privatizarse por el hecho de que el Estado organiza sociedades anónimas y adopta sistemas y procedimientos, que tradicionalmente se han considerado regulados por el Derecho Privado. Nuestra opinión, sobre los fenómenos antes reseñados, es que son una consecuencia natural de la evolución dinámica del Derecho, y no creemos que el Derecho privado se publicice sino más bien que las necesidades sociales y el avance tecnológico van imponiendo especialización en la actividad humana, que a la vez demanda especialización de las normas que rigen; pues, como lo afirmaron, en su tiempo, León Duguit y su discípulo Georges Scelle, a una dinámica social debe corresponder una dinámica jurídica y los diferentes cuerpos de normas especializadas tienden a su autonomía sin que formen parte del Derecho Privado...

... Por otra parte, es difícil apreciar que el Derecho Público se private, pues, si se analiza con detenimiento el fenómeno, lo que los autores llaman privatización no viene a ser sino que el Estado adopta las técnicas de administración de los particulares, o bien, se regula por normas de Derecho privado, en ciertos casos de gestión administrativa, sin que por ello pierda su carácter de -

Estado. Es más, por lo menos en México en los últimos 60 años no se ha observado que leyes administrativas se incorporen al Código Civil". (42)

Por último, expondremos la hipótesis acerca de la ubicación del Derecho administrativo, tal y como lo mencionamos al principio de este capítulo y es si se puede ubicarlo dentro de la nueva subdivisión del Derecho, que es el Derecho social; entendiéndose éste como "el conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico". (43)

Esta subdivisión surgió a raíz de la transformación que vivimos actualmente, la evolución constante del Derecho por resurgimiento y nacimiento de materias que en otros tiempos no se le daba la importancia que actualmente tiene, como lo es el Derecho del trabajo, el Derecho agrario, la importancia también que se le da a la Seguridad y Asistencia Social y con el surgimiento del Derecho económico. Todo esto contribuyó a crear un conjunto de ordenamientos jurídicos con características distintas a las del Derecho público y las del privado, pero que son comunes entre sí.

Las características del Derecho social son las siguientes:

1. - No se refieren a individuos en general, sino a integrantes de un grupo social bien definido.
2. - Su fin inmediato es el proteger a los sectores económicamente débiles.

(42) Ibíd. Pág. 16

(43) Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. Pág. 204

3. - Generalmente son de índole económico.
4. - Procuran a través de instituciones y controles tratar de conciliar los intereses de las clases sociales, para una convivencia justa.
5. - Tienden a limitar las libertades individuales, en pro el beneficio social.

No hace falta hacer un análisis exhaustivo de estas cinco características que predominan dentro del Derecho social, para saber a que clase social protege, se trata de los empleados, trabajadores, obreros y campesinos, destacando su posición social de impotencia frente a la del poder ya sea de los patrones, terratenientes, etc.

De acuerdo a esta nueva subdivisión del Derecho, el Diccionario Jurídico Mexicano, nos proporciona una clasificación distinta - de lo que nos proporcionan otros autores respecto a la división del Derecho en público y privado, a saber:

Derecho Público	Constitucional Administrativo Penal Procesal Internacional Público
Derecho Privado	Civil Mercantil Internacional Privado
Derecho Social	Del trabajo Agrario Económico De seguridad De asistencia Cultural

Los fines que persiguen las materias de esta nueva subdivisión del Derecho son las siguientes:

"El Derecho del trabajo regula las relaciones obrero patronales y trata de rodear al trabajador de todas las garantías en el desempeño de sus actividades. Protege al trabajador, en tanto es miembro de esa clase.

El Derecho agrario regula la equitativa distribución de la tierra y su explotación en beneficio del mayor número de campesinos y a la sociedad por el volumen y costo de la producción agrícola y ganadera. El Derecho agrario es también un derecho de clase no sublimado en las categorías tradicionales.

El Derecho económico tiende a garantizar un equilibrio, en un momento y en una sociedad determinada, entre los intereses particulares de los agentes económicos públicos y privados y un interés económico general y tiene una finalidad puramente social: poner al alcance de las masas elementos de trabajo y vida.

El Derecho de Seguridad Social procura poner a cubierto de la miseria a todo ser humano. Es un derecho de clase porque se dirige a proteger a quienes sólo cuentan con su trabajo personal como fuente de ingresos y los protege en la enfermedad, la invalidez, la desocupación y la vejez.

El Derecho de Asistencia Social considera los intereses y

necesidades de quienes no pueden trabajar ni procurarse las atenciones médicas, de adiestramiento, de indumentaria, de habilitación que requieren, constituyéndose instituciones jurídicas con características ajenas al Derecho público y privado.

El Derecho Cultural se integra con leyes que regulan la -- institución y la educación en todos los grados, clases y aspectos, procurando ofrecer las condiciones necesarias para una buena educación para todos. (44)

Estos fines que persiguen las materias antes mencionadas tienden como se ha visto al bien común, pero es un bien común especial, se podría decir, pues únicamente están dirigidos, como ya lo hemos mencionado, a las clases económicamente débiles o desprotegidas, pero de igual manera que las dos primeras subdivisiones tradicionales, esta subdivisión desde el punto de vista que se le analice también está encaminada a resolver cuestiones que son de interés general. Y consideramos que el Derecho administrativo no se puede ubicar dentro de estas subdivisiones, puesto que su fin inmediato es la organización y funcionamiento de todos los órganos del Estado: cierto es, éste tiene dentro de una de sus funciones el proteger a las clases sociales desprotegidas, que dentro de nuestro país es la mayoría, pero su fin primordial es el mantener el orden jurídico establecido para desarrollar y

---

(44) *Ibidem* Pág. 205 y 206

cumplir con sus funciones para el progreso del propio país. Y además, no se puede negar que el Derecho administrativo cumple una función -- muy importante en esta subdivisión, puesto que también mantiene estrechas relaciones con las materias antes citadas como ya lo hemos mencionado en el capítulo anterior.

Para finalizar concluimos que la división del Derecho en - público privado y social, si tiene razón de ser pero sólo en cuanto a - cuestiones didácticas, ésto es, que únicamente se acepta por el objeto estudio y especialización de las materias que abarca cada una de estas subdivisiones, ya que solamente dentro de la teoría se puede diferenciar que tipo de relaciones jurídicas mantienen el Estado y los particulares, - pero en la práctica ya es difícil establecer un criterio definido por la variedad de relaciones que existen, pero aún así, ésto no es determinanate respecto a los efectos que producen para las partes en que intervienen, pues en el fondo todo es Derecho. En cuanto a la ubicación del Derecho administrativo dentro de la subdivisión del Derecho Público, considera--mos que es una materia que no se puede ubicar dentro de las dos ramas restantes, pues como ya lo mencionamos líneas atrás, su función primordial es la organización funcionamiento y regulación de todas las actividades de la Administración Pública.

## **CAPITULO III**

### **EL PODER EJECUTIVO FEDERAL**

#### **3.1. - Requisitos para ser titular.**

#### **3.2. - Facultades.**

Habiendo concluido el tema referente a la división del Derecho en Público y Privado, a continuación estudiaremos en parte una de las subdivisiones del Derecho Público; el derecho constitucional, el cual se define como: "la rama del derecho positivo integrado por el conjunto de normas jurídicas contenidas en la Constitución Política del Estado y en sus leyes complementarias". (45)

Del concepto anterior, se desprende que el derecho constitucional se dedica al estudio y análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en este caso a los requisitos para ser Presidente de la República y a sus facultades y a las bases de las cuales deriva la Administración Pública. Por tal motivo y siendo nuestra Constitución la Carta Magna o Carta Fundamental del Estado, a continuación citaremos un concepto de la misma.

Constitución: "Orden Jurídico que constituye el Estado, determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad". (46)

Antes de continuar, cabe destacar que el Estado no puede subsistir sin una Constitución, ya sea escrita o consuetudinaria, pues -

---

(45) Pina, Rafael de y Pina Vara, Rafael de. Diccionario de Derecho. - Editorial Porrúa, S. A. 12a. Edición. México 1984 Pág. 221.

(46) Ibíd. Pág. 175.

es en ella precisamente en quien se apoya la estructura de su organización. El Estado que no posea una Constitución, todos los elementos que lo integran vivirán, si es que acaso viven, en una anarquía constante.

Respecto a la definición que de la Constitución citamos líneas atrás, refiriéndonos a la nuestra, ésta se encuentra dividida en dos partes a saber: parte dogmática y parte orgánica.

En efecto, las Constituciones, particularmente las de los países cuyos habitantes poseen una conciencia auténticamente democrática, organizan al poder público con la intención de impedir el abuso del poder. En consecuencia, dichas Constituciones se sustentan en dos postulados que son fundamentales: 1) la libertad del individuo, en principio y como regla general, sin más límite que el derecho de los demás miembros de la sociedad, salvo algunos casos sujetos a modalidades en beneficio de un interés colectivo específico y, como contrapartida, la facultad del Estado para restringirla es limitada como corolario y complemento de lo anterior, el poder del Estado se circunscribe a un sistema de competencia. Tratando la parte dogmática de nuestra Constitución, los derechos a que se refiere el primero de los principios antes mencionados, enumerando las denominadas "garantías individuales", o derechos subjetivos del gobernado oponibles al gobernante.

La parte orgánica corresponde a la organización, funcionamiento y relaciones de los poderes públicos y es complemento necesario de la parte dogmática, circunscribiendo en lo interior el poder del

Estado mediante un sistema de competencias. Como señala Felipe Tena Ramírez, la garantía orgánica contra el abuso del poder radica fundamentalmente en la división de poderes.

En suma la parte orgánica regula la formación de la voluntad del Estado al señalar sus facultades de hacer, en tanto que la parte dogmática generalmente le señala el no hacer.

Además de la parte dogmática y de la parte orgánica, las Constituciones como la nuestra incluyen preceptos que corresponden a la Constitución en sentido material y que algunos autores denominan su per-estructura constitucional como lo es: la soberanía nacional, forma de gobierno, la supremacía de la Constitución y su inviolabilidad.

El objeto de estudio de este capítulo, se encuentra enmarcado dentro de la parte orgánica de nuestra Carta Magna que se refiere como ya lo mencionamos antes a los requisitos para llegar a ser Presidente de la República, y a sus facultades. Pero antes de comenzar el análisis del mismo, haremos una brevísima reseña histórica del mismo.

"En los años de la guerra insurgente al promulgar el Derecho Constitucional de Apatzignán, bajo la influencia de Morelos, el Ejecutivo se confió a un triunvirato, quizá como reacción al centralismo exagerado del gobierno virreinal. De la misma manera, al realizarse la independencia y en espera del cumplimiento del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, el Ejecutivo quedó encargado a una re-

gencia: Iturbide, O'Donojú, Manuel Velázquez de León, Isidoro Yáñez y Manuel de la Barcena. Luego vino el imperio de Iturbide 1822-1823: - nuevamente una junta de gobierno de marzo de 1823 a octubre de 1824. Pero a partir de la primera Constitución, que fue la federal de 1824, el Poder Ejecutivo se confió a una sola persona, como ha permanecido hasta la fecha". (47)

Solamente en algunos países como Suiza conservan un ejecutivo pluripersonal, pero en otros países como el nuestro, que tiene graves problemas y una administración complicada en la cual se requiere la intervención rápida de la autoridad administrativa, se cuenta con ejecutivos unipersonales.

Así nuestra Constitución Política en su artículo 80° establece:

"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Este precepto establece tal y como lo menciona, que el Poder Ejecutivo residirá en un solo individuo, formando dicho poder, como le explicamos en el primer capítulo de este trabajo, parte de la Administración Pública Federal, por lo que los demás funcionarios desde los Secretarios de Estado hasta los empleados de base no forman parte

---

(47) Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. - Editorial Pax - México. Librería Carlos Cesarman, S. A. 9a Edición. México 1985. Págs. 413 y 414.

de este Poder, sino que forman parte del aparato administrativo que lo auxilia en sus funciones, por tal motivo la autoridad que ejercen es una autoridad delegada, de acuerdo a los que establezcan las leyes y conforme a lo que disponga el mismo Presidente, de acuerdo a las funciones que se les encomiende.

El artículo 81° Constitucional expresa que:

"La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral".

En relación a este artículo, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales determina en su artículo 5° que:

"El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y que será electo por votación mayoritaria relativa en toda la República".

Dicha elección directa que señala el precepto constitucional consiste en que cada ciudadano nombre al candidato a ocupar el Poder Ejecutivo, así como a los Diputados y Senadores que sean de su agrado.

Se puede decir que los artículos constitucionales antes citados son requisitos de forma puesto que señalan en quien se deposita dicho Poder Ejecutivo (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos) y la manera de elegirlo (elección directa), pero no señalan los requisitos de fondo, esto es, las características personales que debe reunir el indivi

duo que ocupará dicho cargo. A continuación citaremos tales requisitos establecidos en nuestra Carta Magna.

### 3. 1.- REQUISITOS PARA SER TITULAR

El artículo 82° de nuestra Constitución Política especifica estos requisitos indicando que:

"Para ser Presidente se requiere":

1. - "Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento".

En relación a esta fracción y también en las siguientes, ha habido críticas por parte de diversos estudiosos del Derecho, estando de acuerdo algunos, en parte de la referida fracción y otros totalmente de acuerdo.

En lo que están de acuerdo los estudiosos de esta materia, como el maestro Ignacio Burgoa, Felipe Tena Ramírez, Daniel Moreno, entre otros, es de que el individuo que ocupe la Presidencia de la República sea mexicano por nacimiento y en pleno goce de sus derechos, de acuerdo con el artículo 35°, fracción II de la misma, en el que se establece que son prerrogativas del ciudadano mexicano votar y ser votado para los cargos de elección popular, este mismo requisito se exige para ser Diputado, Senador y Ministro de la Suprema Corte de Justicia conforme a los artículos 55°, fracción I, 58°, y 95° de nuestra

Constitución, respectivamente. Por lo que se refiere a que el Presidente debe ser hijo de padres mexicanos por nacimiento existen discrepancias y no se ha llegado a establecer un criterio estable. El maestro Ignacio Burgoa opina al respecto que en este caso. . . "se norma la nacionalidad mexicana de aquel y se le impide, como ciudadano, cumplir con la referida obligación constitucional que debe haber entre todos los ciudadanos respecto de sus derechos y prerrogativas cívicas y políticas, al evitarse, mediante el mencionado requisito, que los mexicanos por nacimiento, por el sólo hecho de que sus padres no lo sean, puedan aspirar al desempeño de la presidencia, lo que se antoja injusto". (48)

Por su parte, el maestro Daniel Moreno externa que el citado requisito es considerado por muchos como un exagerado nacionalismo señalando que: "sin embargo, la historia nacional ha demostrado que entre los hijos de extranjeros, así sea tan solo uno de ellos, existe indudablemente proclividad hacia el país de origen de los padres".(49) En opinión del autor de este trabajo, dicha fracción, dada la época actual contiene los requisitos precisos para que cualquier ciudadano mexicano ocupe cargo tan importante, puesto que no se puede dar el caso de que se confíen los destinos del país a un individuo que en un momento determinado pueda ser influenciado por sus padres (que sean extranjeros), ciertamente existen y existirán mexicanos que no han sido buenos patrio

(48) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. 3a. Edición. México 1979. Pág. 682.

(49) Op. Cit. Pág. 414

tas y que han traicionado de diversas maneras a México, saqueándolo y deteriorando sensiblemente su economía, pero como la crisis actual que prevalece en todo el mundo y las influencias que ejercen los países poderosos sobre los débiles, no se puede dar la menor oportunidad para que países extranjeros influyan de una manera tajante y definitiva en la vida política, social y cultural del país.

II. - "Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección".

Es de suma importancia la edad que requiere esta fracción, ya que para ocupar un cargo tan importante se considera que a dicha edad se tiene una experiencia y madurez para poder desempeñar dicho cargo.

III. - "Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección".

Este requisito parte de la razón de que el futuro presidente esté en contacto y conozca y vea los problemas que vive el país para que así - cuando ocupe el cargo los pueda resolver atinadamente. En opinión del - maestro Burgoa este lapso de un año de residencia en el país es corto ya que el futuro Presidente debe conocer con profundidad los principales problemas del país para gobernar con atingencia, no bastando solamente un - año, dado que la Administración Pública en el Estado contemporáneo es ca da día más compleja. (50)

---

(50) Op. Cit. Pág. 682

IV. - "No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto".

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa explica lo siguiente: "Esta exigencia es plenamente congruente con el carácter laico del Estado Mexicano, la posibilidad contraria colocaría al Presidente entre el dilema de actuar conforme a los intereses de México u obedeciendo las consignas de los altos jefes de la Iglesia, circunstancia que colocaría en grave riesgo de menguarse la soberanía nacional, al sujetarla a un poder internacional, como lo es, verbigracia, el del Papado"; (51) como en el caso de la Constitución de 1853 a la que el Sumo Pontífice declaró irrita y sin ninguna validez, por lo que nos podemos dar una idea de cual sería la situación si tan alto cargo lo ocupara un miembro de la Iglesia.

V. - "No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección".

VI. - "No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección".

Estas dos fracciones son análogas puesto que lo que se persigue -

---

(51) *Ibidem.* pág. 683

es de que los aspirantes a la Presidencia de la República no utilicen sus cargos para influir o presionar en las elecciones y estas por consiguiente sean imparciales.

VII. - "No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83°".

Al respecto, el artículo 83° prevee lo siguiente:

"El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre - y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional, o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto".

Este precepto, como podemos observar regula tres aspectos importantísimos, como lo son: la duración del período del encargo; la fecha de inicio de dicho encargo y la imposibilidad absoluta de que el individuo que haya ocupado la Presidencia de la República por elección popular, o ya sea con el carácter de interino, provisional o sustituto, lo vuelva a ocupar por otro período más.

Con respecto al período de seis años que debe durar en el cargo el Presidente, los maestros Jorge Carpizo y Jorge Madrazo señalan que: "El original artículo 83° de la Constitución de 1917 estableció que el período presidencial será de cuatro años; pero, en enero de 1928, se reformó el

precepto para ampliar el período a dos años más". (52) El argumento de la ampliación de dicho período se debió a tres causas, que son las siguientes: primero, que al ampliar el período, el Presidente tendrá más tiempo para lograr las metas y objetivos que se había fijado al principio de su gobierno; segundo, que siendo las elecciones muchas veces motivo de discrepancias y agitación en el pueblo, éstas debían de ampliarse un poco más y no ser tan frecuentes; tercero, que ampliándose el citado período se tendría un ahorro considerable en la organización de las campañas políticas.

En relación a la iniciación del período presidencial que es el 1° de diciembre de cada seis años, se ha considerado que es una fecha inadecuada ya que existe una diferencia entre la fecha en que el -- candidato triunfante es declarado presidente electo y aquella en que formalmente inicia su gestión.

Considerando lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, establece lo siguiente: "Cuando la diferencia entre las dos fechas es de uno o dos meses, pudiera propiciarse un estado de confusión que implicará el debilitamiento del presidente en -- funciones, por las expectativas que se despierten en torno al presidente electo. La amplitud de tiempo que media entre la fecha en que un candidato electo y aquella en que toma posesión del cargo puede provocar que el presidente saliente se incline a optar por desinteresarse de los asuntos públicos o a -- posponer la resolución de un problema crítico, por una parte, o bien, alter

(52) Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional. U.N.A.M. Rectoría. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1983, Pág. 55

nativamente, por solucionarlo de una manera poco responsable, por la otra, confiado en que será su sucesor el que tenga que enfrentar las consecuencias de una decisión aventurada. Por ello, sería conveniente que se reformara - el artículo 83, a fin de que el presidente electo pudiera tomar posesión de - su cargo dentro de los siguientes 30 días que siguen a su declaratoria como tal". (53)

Respecto a la última parte del artículo 83, que se refiere a la su cesión presidencial el artículo 84° de la misma, determina en qué casos y cuándo se puede sustituir al Presidente electo popularmente.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 82° fracción VII en re lación con el artículo 83° ya citados, se establece el principio de la No Ree lección, en el que ningún individuo que haya ocupado el puesto de Presiden te de la República ya sea electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, no podrá en ningún caso ser reelecto para ocupar - dicho cargo. Tal determinación impuesta por éstos preceptos ha ocasiona- do que se les critique severamente por varios tratadistas aduciendo que tal disposición es antidemocrática, ya que si un presidente ha desempeñado con eficiencia, honradez y patriotismo el cargo que le fue conferido, ¿por qué no se les debe reelegir para otro nuevo período? La respuesta la encontra- mos en los Anales de la Historia de México en la que ha quedado en eviden- cia que el poder conferido a un individuo por medio de la Presidencia del -

---

(53) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada - U. N. A. M. Rectoría. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1985. Pág. 196

país y ser reelecto nuevamente, tal es el poder que llega a enfermarlo al grado de caer en los límites de la idolatría, considerándose como un Dios Omnipotente, un caso ejemplar de lo anterior se da con el General Porfirio Díaz que se reeligió siete veces, hasta que fue derrocado por la Revolución Mexicana de 1810.

Volviendo al artículo 84°, en relación con el 85° de nuestra Constitución, que se refiere a la sucesión presidencial, la cual ha sido criticada por diversos tratadistas por la forma de sustitución también constituye una problemática al afrontar la falta temporal o absoluta del titular del Poder Ejecutivo el cual en ningún caso y por ninguna razón debe quedar acéfalo.

A continuación exponemos lo que el maestro Ulises Schmill Ordóñez comenta acerca de las diversas clases de sustitución presidencial, observándose en el mismo contenido la problemática que constituyen dichas ausencias del Presidente.

Conforme a los artículos 84° y 85°, se denomina Presidente Interino, a aquél que:

- 1) Es nombrado por el Congreso General en caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período correspondiente.
- 2) Es nombrado por el Congreso General en el caso de que al comenzar un período constitucional no se presente el Presidente electo o la elección no estuviese hecha y declarada el día 10. de diciembre.

- 3) Es nombrado por el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o por la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, por la falta temporal del Presidente de la República.

La Constitución denomina Presidente Provisional al que:

- 1) Es nombrado por la Comisión Permanente en los recesos del Congreso de la Unión, en el caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período correspondiente.
- 2) Es nombrado por la Comisión Permanente en los recesos del Congreso de la Unión, en el caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los cuatro últimos años del período respectivo.
- 3) Es nombrado por la Comisión Permanente en los recesos del Congreso de la Unión, en el caso de que al comenzar su período constitucional no se presentase el Presidente electo o la elección no estuviese hecha y declarada el día primero de diciembre.

La Constitución denomina Presidente Sustituto al que:

- 1) Es designado por el Congreso de la Unión, en el caso de falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los cuatro últimos años del período respectivo.

Con base en lo anterior, se explicará el procedimiento que debe

seguirse, conforme a la Constitución, en los siguientes casos:

a). - Falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo. En este caso, si el Congreso estuviese reunido se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, - conforme al artículo 84° en relación con el 73, fracción XXVI, y nombrará un Presidente Interino. Para el nombramiento de Presidente Interino, la - Constitución establece un quórum calificado de las dos terceras partes del número total de sus miembros y una mayoría absoluta de votos en escrutinio secreto.

A continuación, dentro de los diez días siguientes al de la designación del Presidente Interino, el Congreso expedirá la convocatoria para la - elección del Presidente que deba reunir el período respectivo. Además, es - tablece que debe mediar un lapso no menor de 14 meses ni mayor de dieciocho, entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones. En el caso de que el Congreso de la Unión no estuviese - en sesiones, la Comisión Permanente nombrará a un Presidente Provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión para que éste proceda a la designación del Presidente Interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales de acuerdo con el procedimiento que se ha resuelto. Es decir, la función de la Comisión Permanente es la de preparar el procedimiento que el Congreso de la Unión debe realizar en el caso de falta absoluta del Presidente de la República en los dos primeros años del período respectivo.

b). - Falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en -

los cuatro últimos años del período respectivo. En este caso, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente Sustituto que deberá concluir el período. Si en el caso anterior para nombrar Presidente Interino la Constitución exige un quórum de las dos terceras partes del número total de los miembros del Congreso de la Unión, y una mayoría absoluta de votos, con mayor razón del mismo quórum y la misma mayoría deben exigirse en este caso aunque la Constitución de modo expreso no lo establece.

Si el Congreso no estuviese reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente Provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente Sustituto.

2) No presentación del Presidente electo al comienzo de su período constitucional o elección no hecha declarada el primero de diciembre. En este caso, el Congreso de la Unión nombrará un Presidente Interino, o la Comisión Permanente, en los recesos del Congreso, nombrará a uno de carácter provisional, debiéndose seguir el procedimiento establecido para el caso de falta absoluta de Presidente de la República, ocurrida dentro de los dos primeros años del período respectivo.

3) Falta del Presidente de la República menor de 30 días. En este caso, si el Congreso de la Unión se encuentra reunido o, en su defecto, la Comisión Permanente, designará un Presidente Interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta. El quórum y la mayoría neces-

rios son los que se han mencionado anteriormente.

4) Falta temporal del Presidente de la República por más de 30 días. Si el Congreso de la Unión se encuentra reunido, resolverá sobre la licencia correspondiente que le deberá presentar el Ejecutivo y, en caso afirmativo, nombrará un Presidente Interino para que funcione durante el tiempo que dure la falta.

Si el Congreso de la Unión no estuviese reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias a aquél, para que proceda conforme al párrafo anterior.

El último párrafo del artículo 85<sup>o</sup> dispone que en el caso de que la falta temporal se convierta en definitiva, se procederá conforme a las reglas correspondientes ya analizadas. (54)

Como hemos notado, el procedimiento para la sucesión presidencial es un tanto complicado, más sin embargo, en estos artículos se han establecido todos y cada uno de los casos de ausencia del titular del Poder Ejecutivo y la manera de cubrir esas ausencias, ya que si faltara o no se tuviera previsto algún caso de ausencia el país podría caer en una confusión, en la que no faltarían los oportunistas o los grupos opositores al gobierno que avivarían dicha confusión con tal de detentar el poder.

Por otra parte, y para terminar con la primera parte de este capítulo, el artículo 83<sup>o</sup> en concordancia con el artículo 87<sup>o</sup>, dispone que:

---

(54) Schmill Ordóñez, Ulises. El Sistema de la Constitución Mexicana. - Editorial Textos Universitarios, S. A. México 1971. Págs. 281 a 284.

"Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

Lo cierto es que esta disposición viene a ser un complemento del artículo 83°, en su primera parte, dado que en ningún momento se podrá - transgredir dicha disposición máxime tratándose de ocupar el puesto de mayor jerarquía dentro del país.

### 3. 2.- FACULTADES

El Presidente de la República posee múltiples facultades que le - confiere la Constitución Política y las leyes ordinarias, existiendo además otras que son derivadas en su favor dadas las características y condiciones del sistema político mexicano y que no están previstas en ninguna norma jurídica.

El maestro Acosta Romero expone que el Presidente realiza dos funciones a saber: funciones administrativas y funciones políticas (el distinguido maestro Acosta los llama actos administrativos y actos políticos, el encargado de este trabajo, considera más apropiado denominar funciones a las actividades del Presidente, aunque el término acto también es correcto).

Las funciones administrativas las expone de la siguiente manera:

"Una de las actividades fundamentales de este poder, es la administración, la cual en ocasiones se concreta a la simple ejecución de la Ley

y en otras desborda ésta, adoptando medidas de conveniencia ocasional o de prudente gestión". (56)

"Actos políticos. No todo lo que hace el Poder Ejecutivo es tampoco administrar, como cuando interviene en la convocatoria del Poder Legislativo a sesiones extraordinarias, la firma de tratados internacionales, hacer declaraciones políticas, informar anualmente al Congreso; estos actos no son administrativos, son políticos, en el más alto sentido de la palabra". (57)

A continuación expondremos lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 89° en el cual se detallan las facultades y obligaciones del Presidente de la República, habiendo fracciones del mismo artículo las cuales no merecen comentario alguno, - por su mismo contenido.

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

En relación con esta función, existen varios puntos que debemos definir para comprender exactamente el significado de la primera parte de esta facultad. En primera instancia el concepto de promulgar (pro-vulgare)

---

(56) Op. Cit. Pág. 84 y 85.

(57) IDEM.

significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley. En este sentido, la promulgación se confunde con la publicación . . . "Por la promulgación el ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo. No obstante, la Ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad, mientras ésta no quede notificada de su existencia; en efecto, sería injusto imponer la obligación de cumplir una disposición a quienes no la conocen ni están en condiciones de conocerla, la publicación, es pues, el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos". (58)

En relación a la publicación, los artículos 3° y 4° del Código Civil determinan la forma en que debe hacerse la publicación y señalar a -- partir de que momento entrará en vigor la Ley.

Algunos autores han considerado que la promulgación es una función legislativa y no ejecutiva como la Constitución se la atribuye al Presidente, pero considerando que es un tema que no es objeto de esta tesis, -- no nos adentraremos en el, ya que no se ha llegado a una conclusión dentro

---

(58) Tena Ramirez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial - Porrúa, S. A. 7a. Edición. México 1958. Págs. 411 y 412.

de la doctrina establecida.

Respecto a la segunda parte del párrafo I del artículo 89°, és ta consiste en ejecutar las leyes que expida el Congreso. Esta es la función principal del Presidente, de ahí se entiende el término Poder Ejecutivo porque su función es la de ejecutar las leyes, entendiéndose dicha ejecución como . . . "La realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso. Estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrolla a través de la tramitación encomendada a las oficinas del ejecutivo y culminan en la ejecución material del remiso a cumplir la ley". (59)

Respecto a la última parte de esta fracción I, del artículo 89°, que a la letra dice: . . . "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", ha sido también un tema muy controvertido, puesto que existen algunos autores que opinan que esta facultad debería corresponder al Poder Legislativo, afirmando otros que es una facultad propia del Poder Ejecutivo.

Por otra parte a esta facultad de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, se le denomina como facultad reglamentaria, la cual se define como "la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley". (60) Para entender mejor el significado de esta definición, debemos

(59) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 24a. Edición. México 1985. Pág. 110.

(60) Tena Ramírez, Felipe. Pág. 414

entender la palabra "proveyendo" (verbo proveer) la cual significa, "poniendo los medios adecuados para llegar a un fin", así podemos entender que la facultad reglamentaria que le es concedida al Presidente es para expedir los reglamentos (medios adecuados) que sean necesarios para la exacta aplicación de la ley.

A continuación, exponemos el concepto de reglamento, que a la letra dice: "Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una Ley previa". (61) Así todo reglamento excepto los autónomos, como lo son el de Buen Gobierno y Policía, están considerados como normas jerárquicamente inferiores a la Ley y como tal subordinados a la misma; en tal virtud que si la Ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento correrá la misma suerte, y más aún, a pesar de no ser reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, quedará sin vigencia, por la razón de que éste no goza de la autoridad formal que tiene una Ley.

Por último, es de hacerse notar que no existe una disposición que terminantemente exprese la facultad reglamentaria que ejerce el Presidente, sin embargo, la necesidad ha obligado a la doctrina, e incluso a la jurisprudencia a establecer un criterio para el ejercicio de dicha facultad, así, se ha aceptado que en el artículo 89°, fracción I en relación con el artículo 92° constitucional exista la fundamentación de los reglamentos, decretos, -- acuerdos y órdenes. El artículo 92° referido establece lo siguiente:

(61) Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. Tomo VII-P. - Reo. México 1985. Pág. 399.

"Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

De esta disposición se deriva otra institución, denominada refrendo ministerial (referendum) el cual consiste, en que para que tengan validez y sean obedecidos, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que expida el Presidente, éstos deben ir firmados por el Secretario del ramo o el Jefe del Departamento Administrativo que corresponda.

Por otra parte, en las fracciones II, III, IV, V, XVI, XVII y XVIII, del artículo 89°, se consagran las facultades de nombramiento que tiene el Presidente.

En relación a estas facultades de nombramiento, la doctrina las ha dividido en tres grupos a saber: a) Nombramientos absolutamente libres; b) Nombramientos sujetos a ratificación y c) Nombramientos con sujeción a lo dispuesto en la Ley.

a) Los nombramientos absolutamente libres, "Son los de Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Gobernador y Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales". (62)

b) Los nombramientos sujetos a ratificación, el Presidente puede nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; a

---

(62) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 419

los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y la Armada Nacional; a los empleados superiores de Hacienda, y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, con aprobación de la Cámara de Senadores. Asimismo, podrá nombrar con aprobación de la Cámara de Diputados, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. En los casos en que la Cámara de Senadores no se encuentre en sesiones, podrá hacer los nombramientos con la aprobación de la Comisión Permanente.

c) Nombramientos con sujeción a lo dispuesto en la Ley. En este tipo de nombramientos, el Presidente, conforme a esta fracción II, puede nombrar y remover a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté designado de otro modo en la Constitución o en las leyes (63)

Por otra parte, las fracciones VI, VII y VIII, se refieren a las facultades que tiene el Presidente de disponer de la Guardia Nacional y Fuerza Aérea, para salvaguardar la seguridad interior y la defensa exterior del país, así como, declarar la guerra en nombre de México, con la aprobación del Congreso de la Unión, en relación con el artículo 29° de la misma Constitución.

Las fracciones X, XI, XII y XIII, se refieren a diversas facultades como son las de dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las naciones extranjeras, dichos tratados y negociaciones deberán ser sometidos a ratificación del Congreso de la Unión; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente, fa-

---

(63) *Ibíd.* Pág. 420

cilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones, habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

Conforme a la fracción XIV del artículo 89°, corresponde al Presidente, conceder de acuerdo a las leyes respectivas, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

La fracción XV, determina la facultad de conceder privilegios por tiempo limitado y con arreglo a las leyes respectivas a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

Por último y para terminar este citado artículo 89°, fracción XX, hace mención a las demás facultades que aunque no se preveen en esta disposición, sí se encuentran consagradas dentro de la Constitución. A continuación haremos la enumeración de dichas facultades que se encuentran esparcidas dentro de nuestra Carta Magna, haciendo hincapié en los preceptos constitucionales que sirven de fundamento a este trabajo.

El artículo 33°, otorga al Presidente la facultad exclusiva de expulsar a los extranjeros cuya estancia en el país considere inconveniente, sin necesidad de juicio previo, estimando extranjeros a los individuos que no posean las cualidades establecidas en el artículo 30° de la misma Constitución.

El artículo 71° constitucional establece que el derecho de iniciar leyes o decretos compete en primer lugar al Presidente de la República; en segundo lugar a los integrantes del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) y en tercer lugar a las Legislaturas de los Estados. Esta facultad otorgada al Presidente se considera rara, algo fuera de lo normal siendo que existe un órgano encargado de la actividad Legislativa como lo es el Poder Legislativo, pero lo cierto es que el Presidente desde antes de ocupar dicho cargo, en su campaña como candidato, empieza a conocer los principales problemas que agobian al país y las necesidades de éste, así cuando asume el cargo y en su diaria actividad debe de ir resolviendo esos problemas y satisfaciendo las necesidades de éste, así cuando asume el cargo y en su diaria actividad debe de ir resolviendo esos problemas y satisfaciendo las necesidades imperantes y las que se vayan presentando, por tales motivos quién más sino él es el indicado para iniciar leyes o decretos que puedan solucionar, incluso intentar un progreso más firme del país.

Conforme al artículo 72°, incisos b) y c), el Presidente tiene la facultad de veto, dicha palabra se deriva del verbo latino "vetare" que significa prohibir, vedar o impedir, y consiste en "la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir por sus dos Cámaras competentes". (64) Esta facultad de veto, como ya expusimos líneas arriba es oponible únicamente por el Presidente a cualquier

---

(64) Burgoa, Ignacio. Op. Cit. Pág. 693

ley o decreto que haya sido aprobado por el Congreso, excepto en los casos que indica el inciso j) del mismo artículo, en que no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando se erijan en el Colegio Electoral o en Jurado; asimismo cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a altos funcionarios por delitos oficiales. Es importante destacar que el veto no es definitivo, sino suspensivo, esto significa que las leyes o decretos que expida el citado Congreso de la Unión y hayan sido vetados, serán nuevamente discutidos por ambas Cámaras haciéndoles las modificaciones pertinentes y una vez aprobados se le presentan al Presidente quien no teniendo ninguna objeción por hacer procederá a la promulgación respectiva.

Un artículo muy importante dentro de este contexto de facultades del Presidente es el artículo 90° constitucional, el cual determina que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal y estará regida en este caso por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se encargará de organizar a la Administración Pública, así como, distribuir las funciones administrativas a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos mismos que están a cargo del Presidente y éste es el responsable directo de los actos de estas Secretarías y esos Departamentos. Este mismo artículo, establece que la misma Ley Orgánica determinará las bases generales para la creación de entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación y sus relaciones entre éste último, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y las citadas empresas paraestatales.

Por otra parte, los siguientes artículos que citaremos se refieren específicamente a la planificación de la economía nacional, en la que el Presidente tiene amplias facultades y una gran responsabilidad puesto que dirigir la economía de un país, no es nada fácil y menos aún cuando ese país - atraviesa por una grave crisis económica en la que su producción interna no es suficiente para cubrir sus necesidades y se ve en la necesidad de contratar créditos con países extranjeros para satisfacer esas necesidades, surgiéndole, al contratar empréstitos, otro problema no menos grave; su deuda externa, que junto con sus graves problemas internos, están a punto de declararlo en quiebra. Los artículos que mencionamos son los siguientes:

El primer artículo que se refiere a la economía nacional es el 25° Constitucional. Este precepto, hasta antes de ser reformado en su totalidad se refería a la garantía de inviolabilidad de la correspondencia que bajo cubierta circular por estafetas no sería registrada, disposición que fue trasladada al artículo 16° de la misma Constitución. Actualmente, el referido precepto señala las bases del régimen económico del Estado Mexicano, al establecer que el mismo Estado será el rector del desarrollo nacional, entendiéndose éste como el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Como rectoría del Estado se entiende la forma de organización social que el Estado representa, debe de disponer de una supremacía de decisión en cuanto a los asuntos que se refieren al citado desarrollo nacional.

Los fines del desarrollo nacional son los siguientes:

- Garantizar que éste sea integral; esto es, que no se realice de una manera desequilibrada, con beneficios exclusivos para algunos grupos o regiones del país, sino que alcance integralmente a toda la sociedad y simultáneamente favorezca el desarrollo en diversos renglones, sin que sea contraria a esta idea de integridad la necesaria fijación de prioridades respecto de distintas actividades concretas.

- Fortalecer la Soberanía de la Nación: porque todo intento de organizar una sociedad en torno a ciertos fines por medio de la formación estatal supone la preservación de la capacidad de decisión de tal instancia estatal, y esa capacidad de decisión es lo que se entiende por soberanía. La finalidad de fortalecer la soberanía nacional debe estar siempre presente en la acción rectora del Estado y actualizarse en medidas que aseguren, por ejemplo, el aprovechamiento por parte de los mexicanos de sus propios recursos naturales; la preservación de la riqueza generada por el país; el afianzamiento de la cultura nacional; la capacidad de proporcionar a todos los satisfactores básicos; el desarrollo tecnológico propio, y en general toda medida que tienda a permitir que efectivamente las decisiones que afectan al pueblo de México se tomen con el menor número de interferencias externas posibles.

- Fortalecer el régimen democrático: esta finalidad está íntimamente ligada con el hecho de que el desarrollo sea integral y fortalezca la soberanía de la Nación, estos tres fines se interpretan y complementan. Así, la rectoría estatal del desarrollo nacional procurará que las determinaciones relativas a dicho desarrollo se funden en la participación popular,

esto significa que todos los sectores puedan intervenir en la toma de decisiones y al mismo tiempo propicia que los beneficios del desarrollo se - distribuyan de manera que alcancen a toda la población.

-Conseguir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales: Este fin, es correlativo al anterior, en el sentido de que la democracia verdadera sólo puede darse ga--rantizando el ejercicio de libertad, entendiéndose ésta no en la sola idea de un valor vinculado al individuo, sino también a los grupos y clases sociales. Cabe destacar que los sujetos que reconoce la Constitución en este punto son tanto individuos como los grupos y clases sociales.

Para poder realizar los objetivos dispuestos en el presente artículo, en éste mismo se establecen las actividades del Estado a fin de alcanzar dichos objetivos, sus actividades son las siguientes:

- La conducción: supone la labor directa del gobierno mediante actos legislativos y ejecutivos que garanticen la aplicación de las medidas necesarias para que la actividad económica responda a los fines propuestos y abarca también la gestión directa de las ramas de la economía de las que se encarga el propio Estado.

- La coordinación: se refiere al sistema de concertación de acciones entre los diversos niveles del Estado, la Federación, los Estados y Municipios, entendiéndose que la Federación en su carácter integrador del Estado Mexicano asume la responsabilidad principal de realizar esta tarea coordinadora con Estados y Municipios, respetando las atribuciones legales

de éstos.

- La orientación: ésta deriva de las medidas inductivas que, sin tener el carácter de disposiciones obligatorias, tiendan a dirigir la actividad económica de los particulares en forma congruente con los fines generales de la sociedad.

Asimismo, se introduce en el referido artículo el concepto de sector económico, toda vez que se establece que al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores públicos, social y privado, entendiéndose a dichos sectores como ámbitos de actividad económica definidos por el tipo de propiedad de los medios productivos que caracteriza a cada uno de ellos. Así, el sector público de la economía es el integrado por las empresas de propiedad pública, ya sea total o mayoritaria; el sector social está constituido por las actividades económicas fundadas en la propiedad social; por ejemplo los ejidos, comunidades agrarias, cooperativas o sindicales; - el sector privado es el conformado por los medios de producción de propiedad privada, es decir, que ejercen individuos en lo particular, sea de manera directa o como titulares de acciones o cualquier otra forma de participación en sociedades que puedan ser transmitidas a otros individuos.

Se establece también lo que se denomina economía mixta, áreas estratégicas y áreas prioritarias, la primera se refiere a que en ella participen diversas formas de propiedad sin que unas excluyan a las otras, garantizando la coexistencia de la propiedad pública, social y privada sujetas al interés de la Nación, siempre bajo el principio de legalidad. Por áreas es-

tratégicas se entienden las actividades económicas que representan particu lar importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades de rivadas de ellos o son recursos no renovables y de alto valor por su esca- sez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o el uranio, cu yo control por parte de potencias extrañas pone en riesgo la independencia, y por último las áreas prioritarias son aquellas que de acuerdo con las cir- cunstancias resulte más conveniente fomentar, en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional.

El artículo 26° de la Constitución, se refería a la prohibición de que en tiempos de paz, los miembros del ejercito no podrían alojarse en ca sas particulares. . . , este precepto fue trasladado también al artículo 16°, en virtud de las reformas publicadas el 3 de febrero de 1983. En la actuali- dad el texto vigente trata acerca de la existencia de un Plan Nacional de De sarrollo en el que deberán estar contenidos explícitamente tanto los objeti- vos a alcanzar que se enumeran en el artículo 25°, así como las medidas - que deberán adoptarse para lograr esos objetivos, definiéndose de una ma- nera obligatoria los programas de la Administración Pública que deban su- jetarse a dicho Plan. Igualmente el propio artículo prevé que deberán de- terminarse los órganos responsables del proceso de planeación, citado lí- neas arriba, exigiendo que mediante acciones del Poder Ejecutivo se dete rminen responsabilidades concretas asignadas a ciertos órganos para hacer posible el control y la evaluación de las finalidades de dicha planeación.

El artículo 27° Constitucional señala que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originalmente a la Nación, la cual tiene y tendrá el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyéndose la propiedad privada, pudiéndose hacer o llevarse a cabo la expropiación de ésta por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Así a este respecto, - "la expropiación consiste en la sustracción total o parcial de un bien del dominio privado, decretada por la autoridad que tenga facultad para ello a fin de dar satisfacción a los intereses de la colectividad". Así también - - existen en este precepto limitaciones y modalidades a la propiedad privada, como lo es, respectivamente, que el derecho de propiedad no es absoluto, - no se puede abusar de los bienes porque la propiedad actual tiene una función social; la cual tiende al logro de los fines del Estado contemporáneo consistentes en alcanzar la felicidad y bienestar de todos sus habitantes.

Las modalidades a la propiedad consisten, en primer lugar, en - restricciones o prohibiciones en el uso, disfrute o disposición de los bienes; forman parte de las limitaciones a la propiedad y pueden ser de carácter - positivo (obligaciones de hacer) o negativo (obligaciones de no hacer); su establecimiento debe de ser de carácter general y permanente, tendientes a - la satisfacción del interés público. Este mismo artículo, se refiere a la pequeña propiedad agrícola y ganadera en la que para que una persona tenga - derecho al uso y disfrute de una pequeña propiedad requiere de que la tenga en explotación y cuenta con el certificado de inafectabilidad que otorga el - Presidente de la República; establece también la propiedad ejidal y comunal,

siendo la propiedad ejidal la que reciben los campesinos mediante la dotación de tierras decretadas por el Ejecutivo Federal, este tipo de propiedad que corresponde a los núcleos de población es inalienable e intransmisible; la propiedad comunal es la que reciben los núcleos aborígenes mediante restitución de tierras que también decreta el Jefe del Poder Ejecutivo; por otra parte, este precepto se refiere a la propiedad estatal, en la cual el dominio eminente supone que el Estado o la Nación es dueña del territorio de la República, porque sería inconcebible un Estado sin un territorio que le sirva de asiento; consecuentemente, el Estado es poseedor de bienes del dominio público y de bienes del dominio privado.

Por último, el artículo 28° de la Constitución, establece la prohibición de los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuesto, determinando que se castigará severamente a quienes practiquen la concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios, determinando las leyes correspondientes y las bases para que se fijen los precios máximos a los artículos, materias o productos que están considerados como necesarios para la economía nacional o el consumo popular, e imponiendo modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que existan intermediaciones excesivas que provoquen insuficiencia en el abasto o el alza de los precios; el referido precepto, señala también las actividades del Estado respecto a las áreas estratégicas las cuales por tratarse de áreas prioritarias para el desarrollo del país, no se consideran por esta disposición

como monopolios o prácticas monopólicas, dichas actividades son las siguientes: la acuñación de moneda; correos; telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco; - organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles, etc., etc.

Esta misma disposición, prevé también fuera de las prácticas - monopólicas, en su párrafo quinto, la prestación por parte del Estado del - servicio público de banca y crédito en forma exclusiva, a través de instituciones que determine la Ley Reglamentaria correspondiente en este caso la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, misma que de terminará las garantías que protejan los intereses del público y el funciona miento de todas las instituciones, en apoyo a las políticas para el desarrollo nacional, estableciendo además de una manera tajante que este servicio no será objeto de concesión a particulares. Como podemos observar este párrafo del artículo 28 constitucional, constituye el fundamento legal dentro del desarrollo de este trabajo, mismo que en los capítulos posteriores desa rrollaremos más ampliamente.

Por otra parte, otras facultades del Presidente de la República - que no están contenidas en ninguna ley, son las que se dan dentro del siste- ma político mexicano, como lo son las que el Presidente es el máximo diri- gente del partido predominante, siendo este partido político una de las pie- zas clave dentro de dicho sistema. Este partido concentra casi la totalidad de facultades en su Comité Ejecutivo Nacional y que es presidido por una -

persona que es nombrada y removida libremente por el Presidente, teniendo dicha persona que ejecutar las decisiones tomadas por el Presidente. - Asimismo, ser el jefe del citado partido, influye de una manera decisiva en otras facultades como son que el Presidente designa casi de una manera libre a su sucesor, o a los principales diputados y senadores de su partido y a los gobernadores de las entidades federativas, dichos nombramientos son legitimados posteriormente a través de la elección popular. (65)

---

(65) Padilla, José R. Síntesis de Amparo. Cárdenas. Editor y Distribuidor. 2a. Edición. México, 1978. Pág. 114.

## **CAPITULO IV**

### **LA BANCA PRIVADA EN MEXICO**

**4.1. - Desarrollo Histórico.**

**4.2. - Objetivos de la Banca Privada.**

**4.3. - Desaparición de la Banca Privada  
en México.**

#### 4.1.- DESARROLLO HISTORICO.

Es muy difícil determinar en las diferentes etapas de las - culturas precolombianas que se establecieron en el territorio mexicano, si hubo estrictamente actividad bancaria y si se utilizó el crédito.

A pesar del gran desarrollo que en algunos aspectos tuvieron los mayas, los olmecas, los toltecas y los aztecas, no se puede de terminar que el crédito y las instituciones bancarias fueran conocidas por ellos, en virtud de que no hubo una actividad bancaria definida. (66)

Por lo que se refiere a la época colonial española que abarcó de 1523, hasta septiembre de 1821, se puede establecer que no hubo en lo que se conoció como Nueva España, propiamente los bancos o sucursales de bancos españoles; no obstante que desde el siglo XV en Barcelona, existió la Taula de Cambi, que en el año de 1602, dio origen a una Ley General sobre requisitos para el establecimiento de bancos en España fundándose en 1782 el Banco de San Carlos, estos bancos no llegaron a establecer sucursales en el territorio de la Nueva España en donde el crédito era operado fundamentalmente por los comerciantes de las diversas ramas. (67)

Algunos estudiosos de la materia, señalan como primer antecedente de los modernos bancos en México los "positos", cuya función

(66) Acosta Romero, Miguel. La Banca Múltiple, Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición, México 1981.- Pág. 47

(67) Ibidem Págs. 47 y 48

consistía en regular la distribución de los granos, aplicando al efecto - los fondos aportados por los ayuntamientos y las alhóndigas, que tenían por objeto el almacenamiento de granos para su venta y en ocasiones - para prestarse a los campesinos menesterosos con un interés moderado. (68)

Así, para otros, dicho antecedente fue la creación por Real Cédula del 2 de junio de 1774, del Monte de Piedad de Animas, fundado por Don Pedro Romero de Terreros, Primer Conde de Regla, para conceder Préstamos con garantía prendaria a personas necesitadas con un interés del 6.4% anual. (69)

Por otra parte, cabe destacar que a pesar de las instituciones mencionadas para los préstamos, la usura y el crédito prendario en casi toda la Colonia y el Siglo XIX eran practicados con enorme éxito - por los grandes comerciantes y sobre todo por las organizaciones eclesiásticas y los miembros de éstas, que prestaban dinero a plazo con - intereses sumamente elevados. (70)

En 1784 se creó el Banco de Avío de Minas con la estructura de un verdadero banco refaccionario, destinado a apoyar a la industria minera del país, ya que recibía las platas a bajo precio, no percibiendo intereses y teniendo como garantía los frutos de las minas, no la

(68) Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Editorial Porrúa, S.A. 1a. Edición. - México 1978. Pág. 71

(69) Floris Margadant, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Editorial Esfinge, S. A. - 2a. Edición. México 1976. Pág. 76

(70) Ochoa Bautista, Alberto. - Tesis, Breve Análisis de las Relaciones Iglesia Católica-Sociedad Mexicana, U.N.A.M. 1984. Pág. 31

mina misma, dejaba la administración de la mina al minero, y se limitaba a vigilar la inversión de los fondos, nombrando al efecto un interventor, esta institución desapareció a principios del Siglo XIX. (71)

Posteriormente, a partir de la consumación de la Independencia el 27 de septiembre de 1821 en que realmente se puede hablar de actividad bancaria en el país, citando como primer antecedente de ello, la agencia bancaria que estableció en México la Casa Barclay de Londres, en el año de 1824, (72) esto motivó al Gobierno Mexicano a regular y organizar la existencia de los primeros bancos, entre los cuales destacaban el Banco de Avfo para Fomento de la Industria Nacional y el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre.

El Banco de Avfo para Fomento de la Industria Nacional, creado por el Ejecutivo por Decreto del 16 de octubre de 1830, siendo su presidente el Ministro de Relaciones Exteriores, tuvo por objeto fomentar la industria, en particular la textil, por medio de la importación de maquinaria para venderla al costo a los industriales otorgándoles, además, préstamos de avfo a un bajo interés. Su funcionamiento pese a la caótica situación política del país fue aceptable logrando establecer algunos Estados del país, su desaparición la propició el Gobierno del Presidente Santa Anna por decreto de 23 de septiembre de 1842, dado que se desvirtuó su objeto.

(71) Cervantes, Manuel. Naturaleza Jurídica del Contrato Refacción y Avfo, México 1936. Pág. 102

(72) Acosta Romero, Miguel. C.p. Cit. Pág. 50

Por otra parte, el 17 de enero de 1837 el Gobierno Mexicano creó también el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, con la finalidad de resolver el problema de falsificación de monedas de cobre que en esa época circulaban en exceso lo que provocaba su desvalorización frente a las demás monedas. Al igual que el Banco de Avfo para Fomento de la Industria, fue liquidado por un decreto de Antonio López de Santa Anna el 6 de diciembre de 1841, pasando a formar parte de la Tesorería General como una sección denominada "De Créditos Activos de la Hacienda Pública, amortización de la moneda de cobre y temporalidades". (73)

Con estos dos bancos se puede decir que son el antecedente de lo que en la actualidad se conoce como instituciones nacionales de crédito, cuyas funciones consisten en dirigir sus recursos a los programas prioritarios del país, además de que fueron creados por el Gobierno Mexicano.

Años después, en la Constitución de 1857 se faculta por primera vez al Congreso de la Unión para legislar a nivel federal en matéria mercantil, reformando para tal efecto el artículo 72 de la misma para quedar en los siguientes términos:

Artículo 72. - El Congreso tiene facultad:

X. - Para expedir códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias.

(73) Dublan, Manuel y Lozano, José María. Legislación Mexicana. Tomo IV. Impuestos del Comercio. Edición Oficial. México 1986. Págs. - 267 y 293.

Con la reforma anterior, el Poder Ejecutivo, expidió un Decreto el 29 de Julio de 1857, otorgando una concesión para establecer un banco de emisión bajo la denominación de Banco de México, con el privilegio de exención de toda clase de impuestos por un lapso de 10 años, - estipulándose que todas las cuestiones que puedan suscitarse por causa - de las operaciones del Banco, se decidirán con arreglo a las leyes de la República, sin intervención de potencia extranjera alguna, pues el Banco es y no podrá ser más que mexicano. (74)

Así en ese momento es como se puede decir que existe una actividad bancaria proplamente regulada por el Estado, y que constituye el inicio de los bancos con características especiales.

Siete años después, en 1864 se expidió en los Registros Públicos de la Ciudad de México, una sociedad inglesa denominada Banco de Londres, México y Sudamérica; banco de emisión inglés que fundó una - Sucursal cuando la Ciudad se encontraba invadida por fuerzas francesas y estaba vigente el Código de Comercio de 1864. Esta institución logró su inscripción y autorización conforme a lo dispuesto por el artículo - 253 del mismo Código el 22 de junio de 1864, sus operaciones continua ron al restablecimiento del Gobierno Republicano en virtud de la Ley - de 1867, que revalidó las actuaciones judiciales del Imperio. (75)

Imitando el ejemplo del Banco de Londres, México y Sudamé-

(74) Dublan, Manuel y Lozano, José María. Legislación Mexicana. Tomo III. Impuestos del Comercio. Edición Oficial. México 1986. - Pág. 260.

(75) Pallares, Jacinto. Derecho Mercantil. México 1981. Pág. 341

rica, empezaron a aparecer instituciones de emisión en toda la República, dado que por la falta de disposiciones legales sobre la materia; su establecimiento era fácil y sencillo, pues únicamente se necesitaba el registro de la escritura constitutiva de la sociedad y de sus estudios en el Tribunal de Comercio de la Capital de la Nación. En este caso - la falta de Leyes Federales propició que la mayoría de los Estados de la República, en uso de su soberanía, crearan sus propios bancos. De tal situación resultó un régimen sin sistema alguno y fuera de todo control para la protección del público, ya que por la forma de otorgar las concesiones, como por la diversidad de las autoridades que las extendían y por los derechos y obligaciones diferentes que en cada entidad se prescribían, la estructura bancaria en 1883, era amorfa, desorganizada y carente de toda orientación.

Así, con el propósito de contar con bases más firmes en la política bancaria del Gobierno, se decretó en 1884 un nuevo Código de Comercio, que estableció en su parte relativa a instituciones de crédito, las primeras reglas generales sobre bancos, señalando las condiciones y funciones de los ya establecidos o por establecerse.

En ese tiempo, se aceptó indudablemente que la rígida reglamentación del Código ofrecía una fuerte garantía de las emisiones, favoreciendo al público aceptante de billetes, e instituyó por primera vez bases legislativas al comercio bancario, pero desde el punto de vis

ta técnico no permitía un gran desarrollo a la circulación fiduciaria - además que enfrentó los intereses del Banco de Londres, México y -- Sudamérica, el cual no tenía concesión, y el Banco Nacional de México, a quien se otorgó concesión y se facultó para emitir en forma exclusiva en toda la República; con base en las disposiciones del Código de Comercio de ese mismo año, en el que su artículo 954 determinaba que - no podrían establecerse en la República bancos de emisión, circulación, descuento, depósitos hipotecarios, agrícolas, de minería o con cualquier otro objeto de comercio, sino con autorización de la Secretaría de Hacienda, a juicio del Ejecutivo Federal y llenando los requisitos y condiciones establecidas en este Código, con lo que ponía prácticamente fuera del mercado al Banco de Londres, México y Sudamérica, que era el principal competidor de aquél. Dicha decisión provocó que los bancos - de emisión, de provincia promovieran un amparo en contra de tal pre- venta, dando lugar a su anulación por considerar que la regulación de la actividad bancaria era una atribución de las autoridades locales.

Respecto al Banco Nacional Mexicano, este tuvo su origen en un contrato que celebraron el Gobierno Mexicano y el Representante en el país del Banco Franco Egipcio, para que operase como banco de emisión, descuento y depósito.

El Banco Mercantil surgió en 1881 y cuyo capital fue suscrito casi en su totalidad por españoles radicados en el país y su actua ción como banco llegó a través de fuerte competencia que amenazaba a

provocar una difícil situación al Banco Nacional Mexicano, dicha situación fue superada al aceptar el propio Banco Mercantil los billetes que el Banco Nacional Mexicano emitía. Con ello se dio el primer paso para la fusión de ambas instituciones y cuyas características constituían, mediante la unión, el ideal de la institución perfecta para alcanzar el desarrollo y productividad que permitiera su permanencia, tal como lo demuestra que en el año de 1884 surgiera, como producto de la fusión de ambas instituciones, el Banco Nacional de México, que continúa operando hasta nuestros días. (76)

De la misma época datan el Banco Hipotecario, que operaba en la Ciudad de México y otras instituciones locales independientes como el Banco Minero Chihuahuense, el Banco Mexicano, el Banco de Santa Eulalia y el Banco Mercantil de Yucatán, que operaban de acuerdo a diversas disposiciones de carácter local. (77)

Para 1884, año en que se promulgó el Código de Comercio, existían diversas casas bancarias que realizaban emisiones de billetes y varios bancos de carácter local, pero la influencia de ambos tipos de instituciones era de muy escasa importancia, y de los tres bancos principales que, como ya se comentó se convirtieron en dos, el capital era casi en su totalidad extranjero ya que en el Banco de Londres, --

(76) Quijano, José Manuel. La Banca Pasado y Presente. Editorial Cide de México 1983. Pág. 63

(77) Rodríguez Rodríguez, Joaquín. Derecho Bancario. - Editorial Porrúa, S. A. - 3a. Edición. México 1968. - Págs. 25 y 26

México y Sudamérica, había inversión inglesa; francesa en el Nacional Mexicano; y de españoles en el Banco Mercantil.

Se puede constatar con lo anteriormente escrito que en esa época existía una gran disposición en cuanto a la materia legislativa que regulaba a los bancos; principalmente por el hecho de que la misma era considerada como materia de competencia local, hasta que el citado Código de 1884, federalizó la regulación de la intermediación financiera. - En dicho Código se encontraba un capítulo especial, del establecimiento y funciones de bancos de emisión, circulación, descuento, depósito, hipotecarios agrícolas, de minería o de cualquier otra clase, requiriendo para ello de la autorización de la Secretaría de Hacienda.

De ese entonces se disponía de que los bancos debían adoptar la forma de sociedades anónimas, aunque también se les permitió operar como sociedades de responsabilidad Limitada.

Por su parte los bancos hipotecarios conforme al artículo 981 del Código de Comercio de 1884, "tenían prohibida la emisión de billetes pero en cambio se les permitía expedir bonos hipotecarios, en las condiciones que el propio Código determinaba". (78)

Así en base al citado Código, la actividad bancaria inició un franco desarrollo, pero lo complejo de la materia y su insuficiente

---

(78) Lagunilla Ibaruti, Alfredo. Historia de la Banca y Moneda en - México. 1981. - Págs. 42 y 43.

reglamentación provocó pugnas de importancia entre los diversos sectores de la banca.

Pero con la aparición del Código Mercantil de 1889 se dió un paso más hacia la evolución de la actividad bancaria y la independencia legislativa entre el Derecho Bancario y el Derecho Mercantil, pues a diferencia de su antecesor este Código no regulaba la intermediación financiera, sino que en uno de sus artículos, el 640 establecía que "Las instituciones de crédito debían regirse por una Ley especial, y que en tanto ello sucediera, ninguna institución podrá establecerse en la República sin la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y la aprobación del contrato respectivo por parte del Congreso de la Unión".

En el año de 1897, el Congreso autorizó al Ejecutivo mediante Decreto del 3 de junio de 1896 a promulgar las bases generales para el otorgamiento de concesiones bancarias, y el 19 de marzo de 1897 fue decretada la Ley de Instituciones de Crédito, que delineó al sistema bancario sobre las siguientes bases: para el establecimiento de cualquier clase de banco se requiere concesión por parte del Ejecutivo; dos grandes bancos de emisión en la capital con facultad de abrir sucursales en todo el país; múltiples bancos locales en los Estados, también con facultad de tener sucursales pero sin posibilidad de efectuar canje de billetes en el Distrito Federal; se consideraron tres categorías de Instituciones, de emisión, hipotecarias y refaccionarias.

Con esta Ley el Gobierno Federal pretendía frenar el estblecimiento de menos bancos de emisión, con el propósito de evitar crisis monetarias, que trajeran aparejadas nuevas necesidades de carácter económico, sin embargo, a pesar de los buenos propósitos de esta Ley, la misma evolución del país provocó la pronosticada crisis monetaria, dando como resultado que a mediados de 1908, se decretará una Ley - reformatoria cuyo principal objeto fue promover la transformación de la mayoría de los bancos de emisión en bancos refaccionarios, para procurar la disminución de las múltiples y variadas emisiones de billetes.

Al inicio de la Revolución Mexicana en 1910, se encontraban operando en el país 24 bancos de emisión, 2 hipotecarios y 5 re-faccionarios.

En el gobierno del Presidente Francisco I. Madero el sistema bancario no sufrió ningún cambio en sus lineamientos generales, pero la difícil situación que prevaleció en el porfiriato, se hizo más - patente. Los bancos resultaron afectados, por la commoción que produjo la Revolución, y como consecuencia se encontraron en una delicada situación que llevó al sistema a su desplome total en 1913, con las medas tomadas por Victoriano Huerta al convertir a los bancos de emisión en sus proveedores financieros, aunado también a los efectos de la crisis mundial que trajo consigo el descenso del tipo de cambio de moneda.

A principio de 1914, el Presidente Garranza, promulgó un Decreto que la política reformadora de la Revolución debía llevar a cabo en materia de bancos. El primer paso dado por la Revolución en la reforma bancaria fue de carácter exclusivamente legal y consistió, simple y llanamente en obligar a los bancos a colocarse dentro de los mandatos de la Ley que los había creado, y dentro de las cláusulas de sus respectivos contratos. Así en 1915, se fijó un plazo para que los bancos afectaran sus existencias metálicas a su circulación fiduciaria - en la proporción establecida en la Ley de 1897, (demostrar la existencia en caja de un 50% del valor de sus billetes en circulación y depósitos a la vista), bajo pena de liquidación y caducidad de la concesión; - en caso de no acreditarlo.

En ese mismo año, se creó la Comisión Reguladora e Inspectora de las Instituciones de Crédito, como una medida de saneamiento del sistema bancario. Pero la transformación que dicha Comisión inició cifándose estrictamente a las leyes vigentes, sufrió nueva orientación por el decreto del 15 de septiembre de 1916, que dio al problema una solución diferente, pues por este se abrogaba la ley de 1897, - por considerarla contraria a las disposiciones constitucionales de 1857, y se ponía fin a la facultad de emisión que en ese entonces gozaban los bancos. Esta encontró que de los 24 bancos emisores sólo 9 se ajustaban a la ley; a los restantes se les canceló la concesión. Para proceder a su liquidación la Secretaría de Hacienda nombró un consejo de in

cautación en cada banco emisor, dicha medida duró de 1916 a 1921, suspendiéndose en ese tiempo el crédito bancario.

En 1916 el Gobierno Constitucional creó la Comisión Monetaria, que fue el primer antecedente del Banco de México y absorbió las funciones de la antigua Comisión de Cambios y Moneda establecida en 1905. El Presidente Alvaro Obregón expidió un decreto en el año de 1921, devolviendo los bancos incautados a sus propietarios, así los que estaban en condiciones económicas aceptables continuaron funcionando - concediéndoles a los demás un plazo razonable para realizar su liquidación definitiva. A este Decreto le siguieron otras disposiciones que culminaron con la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios expedida a finales de 1924.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924, consideraba 7 tipos de instituciones:

1. - Banco Unico de Emisión y Comisión Monetaria.
2. - Hipotecarios.
3. - Refaccionarios.
4. - Agrícolas.
5. - Industriales.
6. - De Depósito.
7. - Fiduciarios.

Al mismo tiempo se creó la Comisión Nacional Bancaria con la función principal de vigilar que las instituciones de crédito cum

plieran las disposiciones legales. En agosto de 1925 se estableció el Banco de México como institución central, encargándose de la emisión de billetes, regular la circulación de la moneda y el cambio externo, operar como banco de reserva y, en la práctica actuar como cámara de compensación. (79)

El 30 de junio de 1926 se expidió la Ley de Bancos y de Fideicomiso y el 31 de agosto siguiente la nueva Ley Bancaria, que consideraba las siguientes instituciones de crédito.

1. - Banco Unico de emisión.
2. - Hipotecarios.
3. - Refaccionarios (Industriales y Agrícolas)
4. - De Depósito y Descuento.
5. - De Fideicomiso.
6. - De Ahorro.
7. - Almacenes Generales de Depósito.
8. - Compañías de Fianzas.

En 1932 se expidieron la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley General de Instituciones de Crédito, la que distinguía entre bancos privados y bancos oficiales.

Esta Ley definió como instituciones de crédito a aquellas que tuvieran como objeto exclusivo la práctica de operaciones activas y la celebración de algunas de las siguientes:

---

(79) Kock, M. H. de. Banca Central. Fondo de Cultura Económica. - 3a. Edición, México 1964. Pág. 369.

- a).- Recibir depósitos.
- b).- Recibir depósitos en cuenta de ahorro.
- c).- Expedir bonos de caja
- d).- Emitir bonos hipotecarios y
- e).- Actuar como Fiduciarias.

Señalándose como instituciones auxiliares de crédito las siguientes: Almacenes Generales de Depósito, Bolsas de Valores, Cámara de Compensación, Sociedades, Uniones o Asociaciones de Crédito y Sociedades Financieras. Expidiéndose en 1935 la Ley General de Instituciones de Seguros, en virtud de la cual se logró mexicanizar este tipo de operaciones, y que la captación de recursos se invirtiera en México, en beneficio de la economía nacional.

Con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941, se dió forma al actual sistema bancario ya que de acuerdo con esta misma, para la creación y funcionamiento de las instituciones privadas de crédito era necesario obtener una concesión del Gobierno Federal. Las concesiones eran otorgadas discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo previamente la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México, debiendo dedicarse a las siguientes operaciones:

- I. - Las de depósito.
- II. - Las de depósito de ahorro, con o sin emisión de estampillas y bonos de ahorro.

- III. - Las financieras, que incluyen la emisión de bonos financieros y otras de carácter pasivo.
- IV. - Las de crédito hipotecario, con emisión de bonos y garantía de cédulas hipotecarias.
- V. - Las de capitalización.
- VI. - Las fiduciarias.

No se otorgaron concesiones a una misma sociedad para llevar a cabo más de uno de los grupos de operaciones I, III, IV y V. Considerando la ley como organizaciones auxiliares de crédito a los Almacenes Generales de Depósito, a las Bolsas de Valores y las Uniones de Crédito.

De acuerdo con la clasificación de las instituciones privadas de crédito, son sociedades que disfrutaban de concesión para el ejercicio de la banca de depósito, entre muchas otras.

Eran bancos de ahorro los que recibían depósitos en dinero por los que pagaban un interés capitalizable semestralmente. No existiendo instituciones exclusivas de ahorro, ya que por lo general se trataba de bancos que realizaban otro género de operaciones, con el Banco del Ahorro Nacional, el Banco Popular de Edificación y Ahorros, el Banco del Atlántico y el Banco Azteca. Las sociedades financieras tenían por objeto promover la organización de toda clase de empresas y financiarlas mediante participación en el capital o por la captación de recursos del público.

Las sociedades de crédito hipotecario, sólo estaban autorizadas para expedir bonos que garantizaban la emisión de cédulas representativas de hipotecas, así como para negociar, adquirir o ceder estas cédulas, un ejemplo de éstas son: el Banco de Cédulas Hipotecarias, el Banco Hipotecario, Fiduciario y de Ahorro, y el Banco Hipotecario Metropolitano, entre otros, las sociedades de capitalización estaban autorizadas para contratar la formación de capitales pagados a fecha fija o - eventual, a cambio del pago de primas periódicas o únicas, ofreciendo al público estos contratos mediante la emisión de títulos o pólizas de capitalización.

Eran instituciones fiduciarias las autorizadas para celebrar operaciones de fideicomiso, aún cuando a menudo realizaban simultáneamente otras.

Las organizaciones auxiliares de crédito eran las mencionadas en el artículo 3° de la Ley General. Los Almacenes Generales de Depósito tienen por objeto el almacenamiento, guarda y conservación de bienes o mercancías y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda, también pueden realizar la transformación de las mercancías depositadas a fin de aumentar el valor de éstas, sin variar esencialmente su naturaleza.

Las Bolsas de Valores tienen por objeto realizar transacciones con títulos o valores y las Uniones de Crédito el de facilitar el uso

de crédito a sus miembros o asociados y prestar su garantía en los créditos que contraten con otras personas.

Por otra parte, las instituciones creadas para atender ramas de producción de interés nacional, en las que el gobierno aporta el 51% más del capital, nombra a la mayoría del consejo de administración o de la junta directiva y aprueba o veta los acuerdos de la asamblea o del consejo. Estas tratan de suplir las deficiencias del crédito privado y de dirigir recursos a sectores de prioridad nacional, y operan conforme a sus respectivas leyes orgánicas. Además del Banco de México, desde 1933 se han creado nuevas instituciones como Nacional Financiera, el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y otros más, todos con fines específicos.

Por último, el sistema de especialización y separación bancaria que se estableció en la Ley Bancaria de 1924, se fue reduciendo a la pura forma, mediante la configuración de grupos financieros formados generalmente alrededor de un banco de depósito, cuyos accionistas y directores adquirirían financieras e hipotecarias con una denominación mercantil que hiciera inequívoca la realización entre todas.

Así quedó establecido en la exposición de motivos de la importante reforma a la Ley Bancaria de 1941, publicada el 2 de enero de 1975; la dinámica de la realidad fue superando las fronteras establecidas

en la Ley y, con el curso del tiempo se fueron formando grupos financieros integrados por distintas instituciones que gozaban de concesión - para operar en los distintos ramos que previera la legislación vigente en ese entonces, con base en el criterio de banca especializada.

Fue tal el desarrollo en este campo bancario sin que su régimen legal lo previera y en consecuencia, sin que se regulara adecuadamente. Resultó, por otra parte, en el surgimiento de grandes grupos financieros que al compendiar una oferta integrada de servicios crediticios y asesoría financiera y al contar con amplios cuerpos técnicos y - administrativos en el conjunto de instituciones, adquirieron una situación competitiva que ha redundado en una concentración excesiva de recursos, en un número reducido de grupos financieros limitando el desarrollo de las instituciones bancarias aisladas de tamaño pequeño. Ello a su vez, había venido afectando la capacidad financiera de las instituciones que - sólo gozaban de concesión para operar en algunos de los ramos princi-pales, reduciendo su participación relativa en la captación total de recursos.

No había sido por entero omitida la legislación mexicana en torno a este fenómeno de integración, el 29 de diciembre de 1970 se ha bía reconocido a los grupos financieros, y se autorizó la constitución de 15 de ellos en los 5 años siguientes, buscándose que la integración se - efectuara entre instituciones medianas y pequeñas en provincia, con el - propósito explícito de contribuir a la descentralización de la actividad --

bancaria, pero con el implícito de favorecer la concentración de la propiedad de los bancos, y mediante esto beneficiarlos ya que en una misma sucursal se podían prestar todos los servicios que hasta el momento se ofrecían pero en distintos establecimientos.

La reforma que estableció la banca múltiple dispuso que operara sólo respecto de instituciones que tuvieran el monto de activos que, mediante circular, determinará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además, autorizó la integración en banca múltiple de los antiguos establecimientos, requirió satisfacer funciones como la presentación de planes que comprendieran programas sobre desarrollo geográfico, cartera de crédito y valores, captación de recursos, servicios varios a la clientela, organización, control interno y capacitación de personal. (80)

En cumplimiento a la disposición citada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de Circulares de la Comisión Nacional Bancaria, fijó los capitales mínimos que deberían tener las instituciones de banca múltiple en 1979-1980 y 1981. Fijándose en los tres casos como base para calcular dicho monto el 0.5% del capital pagado y reservas de capital de los bancos múltiples mexicanos. En tal virtud en 1979 sólo pudieron constituirse en banca múltiple las instituciones que reunidas dispusieran de un capital de 79 millones 478 mil pesos; de

---

(80) Madrid Hurtado, Miguel de la. - Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, Clausura del Ciclo de Conferencias sobre la Banca Múltiple. Auditorio de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. - México, 1974.

100 millones 551 mil pesos en 1980 y de 145 millones 670 mil pesos - en 1981.

Por último, como prácticamente todo el sistema bancario - se integró conforme al nuevo mecanismo, la autoridad hacendaria de hecho clausuró el mercado en beneficio de quienes ya participaban en el, - pues aunque se preveía la posibilidad de otorgar nuevas concesiones para banca múltiple, se dispuso también que en adelante el capital mínimo requerido sería el equivalente ya no de 0,5% del total de los capitales pagados y reservas de capital que alcanzarán las instituciones de banca - múltiple al 31 de diciembre inmediato anterior a la fecha de concesión - respectiva, sino el 2% de ese total. (81)

#### 4.2.-OBJETIVOS DE LA BANCA PRIVADA.

Antes de entrar de lleno a lo que son los objetivos de la - banca privada, consideramos pertinente definir lo que es un banco, para lo cual a continuación citaremos diversos conceptos sobre la materia para entender dichos objetivos.

Generalmente a las instituciones de crédito que cita la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en su - artículo 2°, párrafo III, se les denomina bancos y cuya función primo radial es la intermediación habitual que efectúan en forma masiva y profesional en el uso del crédito.

---

(81) Circulares de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, sobre - Banca Múltiple.

Para Caraballese banco o banca son "los agentes intermedios entre la demanda y la oferta del crédito que con el ejercicio del depósito bancario a fin de emplear los capitales recibidos, promueve la circulación bancaria con el propósito de obtener beneficios, constituyéndose de esta manera en deudor hacia la oferta y en acreedor hacia la demanda del crédito". (82)

Siburu considera que banco es "toda institución organizada por el ejercicio regular, continuo y coordinado del crédito, en su función mediadora entre la oferta y la demanda de capitales, mediante operaciones practicadas por profesión". (83)

Esteban Cotelly nos dice que frecuentemente se hacen definiciones jurídicas o económicas, siendo que la noción de banco debe ser puramente de carácter económico, constituyendo los elementos jurídicos simples atributos o base de su existencia, agregando que los bancos son "organismos indispensables de cada economía basada en el dinero", y lo define como "entidades organizadas que crean, esterilizan, administran, distribuyen y anulan el poder adquisitivo circulante". (84)

Para Cervantes Ahumada, un banco "es el intermediario profesional del dinero y del crédito". (85)

Al respecto de las anteriores definiciones, el autor de este

(82) Citado por Esteban Cotelly, Derecho Bancario. - Editorial Arayus. 1a. Edición, Buenos Aires, Argentina 1956. Pág. 157.

(83) Ibídem Pág. 159

(84) Ibídem Págs. 157, 161 y 162

(85) Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. Editorial Herrero, S. A. 9a. Edición. - México 1979. Pág. 209.

trabajo considera que todas son acertadas pues todas contienen los elementos básicos que deben conformarlas.

De acuerdo con los conceptos anteriormente citados, es de tomarse en cuenta que la característica básica de toda institución de -- crédito es el papel de intermediación que desempeña, en virtud de que -- por una parte captan recursos del público y por otra los ponen a disposición de otras personas que los requieren para beneficio de sus actividades productivas, de distribución o consumo.

Ahora bien, adentrándonos al punto que nos ocupa, o sea, -- los objetivos de la banca privada, y basándonos en la Ley General de -- Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941, podremos decir que dentro del aspecto legal los objetivos son los siguientes:

En primer lugar, trazar el plan de las instituciones de crédito sobre la base de distinguir la banca propiamente dicha, o de depósito, de las sociedades o instituciones de inversión".

A la primera como su nombre lo dice le compete recibir -- depósitos bancarios de dinero del público en general y practicar el crédito de significación puramente dineraria, o sea, aquel dinero que sea -- reembolsado dentro del término de un ciclo de producción normal, el -- cual consta de 180 días, a las segundas les corresponde realizar las -- operaciones de crédito a largo plazo, en especial las inversiones en -- bienes de capital para la producción, obteniendo dichas inversiones me-

diante la colocación directa por el público en participaciones de capital en diferentes empresas.

"Segundo, se estima por la Ley el volumen presunto del dinero de ahorro que los bancos suelen recoger, cualquiera que sea la forma jurídica a la vista o a plazo que los depósitos adopten, estableciendo un límite máximo del 20% del pasivo exigible para las inversiones en títulos y valores; y sin perjuicio que estos hayan de tener ciertas características que precisa la Ley, a fin de asegurar que en todo momento responden al principio inherente a la banca comercial, el de sus activos de fácil liquidación".

Y por último, se fija un porcentaje mínimo de 30% del total del balance que será integrado por las reservas de caja, tales reservas son solamente el crédito del banco central, entendiéndose por tales monedas circulantes y saldos en cuentas de depósito de que la banca disponga, sumados a las letras que provengan de compra-venta de mercancías efectivamente realizadas y a plazo no superior a noventa días.

Posteriormente, por decreto publicado el 27 de diciembre de 1978, se reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, como ya lo citamos líneas atrás, introduciéndose en su texto un nuevo capítulo que regula la actividad de las operaciones de las instituciones de Banca Múltiple.

Los objetivos que perseguían esas reformas y adiciones a la Ley Bancaria son los siguientes:

a) Procurar el equilibrio y la verdadera competencia en el sistema bancario, ya que estos no pueden darse a través de la existencia de un gran número de instituciones, si en este se incluyen algunas sin apoyo económico por su pequeña capacidad; por lo tanto, la banca mediana y pequeña se verá dotada de una mayor oportunidad de desarrollo.

b) Institucionalizar la participación de los numerosos grupos inversionistas en el capital de las instituciones de crédito, señalando límites máximos para la tenencia accionaria, inferiores a los que existían anteriormente.

c) Suprimir las incompatibilidades que se derivan de la separación entre las operaciones de las instituciones dedicadas a operar en los mercados de corto y largo plazo.

d) Mantener condiciones adecuadas de seguridad y liquidez para la inversión de los pasivos de los bancos múltiples, además del encaje legal y la canalización selectiva del crédito.

e) Eliminar el volumen de sus pasivos con el capital, substituyéndolo por el importe y grado de riesgo de sus operaciones, de manera que la capitalización de las instituciones quede determinada por las operaciones activas que efectúen.

Los objetivos que perseguían esas reformas y adiciones a la Ley Bancaria son los siguientes:

a) Procurar el equilibrio y la verdadera competencia en el sistema bancario, ya que estos no pueden darse a través de la existencia de un gran número de instituciones, si en este se incluyen algunas sin apoyo económico por su pequeña capacidad; por lo tanto, la banca mediana y pequeña se verá dotada de una mayor oportunidad de desarrollo.

b) Institucionalizar la participación de los numerosos grupos inversionistas en el capital de las instituciones de crédito, señalando límites máximos para la tenencia accionaria, inferiores a los que existían anteriormente.

c) Suprimir las incompatibilidades que se derivan de la separación entre las operaciones de las instituciones dedicadas a operar en los mercados de corto y largo plazo.

d) Mantener condiciones adecuadas de seguridad y liquidez para la inversión de los pasivos de los bancos múltiples, además del encaje legal y la canalización selectiva del crédito.

e) Eliminar el volumen de sus pasivos con el capital, substituyéndolo por el importe y grado de riesgo de sus operaciones, de manera que la capitalización de las instituciones quede determinada por las operaciones activas que efectúen.

f) Suprimir rigideces en cuanto a plazos y garantías de los financiamientos, que en numerosos casos impiden otorgarlos como debe ser, más con vista a los méritos de los proyectos de inversión y a sus plazos de recuperación, que en consideración a las garantías obtenibles y a los plazos permitidos.

g) Suprimir la forma departamental de operación, eliminando en definitiva la incompatibilidad que aún en los primeros tres años de experiencia de la Banca Múltiple, se presentó entre los distintos departamentos de las instituciones de este tipo, toda vez que en su inicio, la misma únicamente operó de una manera formal, manteniendo materialmente las operaciones de la banca especializada, sólo que a nivel de departamentos.

De tal manera se integran todas las operaciones tanto activas como pasivas, estableciendo un sistema que provea de mejores controles de seguridad y liquidez a las inversiones.

h) Eliminar las inconvenientes piramidaciones de capital que debilitan la estructura financiera de las instituciones, lo que brindará mayor protección a los intereses del público inversionista, y:

i) Proporcionar un mejor y eficiente servicio a su clientela a través de la diversificación de sus instrumentos tanto para las operaciones activas como pasivas.

Obviamente que dichos objetivos fueron trazados a fin de darle una mayor prestancia al servicio bancario, así como, de que la actividad bancaria se saneara de los vicios que a través de años arrastra con motivo de la implantación de la banca especializada.

Pero durante los últimos cuatro años que van desde 1978 a 1982 la banca privada su estructura y funcionamiento estuvieron dominados por tres tendencias principales a saber:

- I. - La Concentración. - Conforme al comportamiento general de la economía capitalista, la disminución del número de instituciones de crédito concentró las operaciones en un número muy reducido de ellas.
- II. - La Monopolización. - En estos cuatro años, (1978-1982) se observa con claridad el gigantismo de media docena de bancos frente a los restantes. Del grupo puntero - además sobresalen especialmente dos, que juntos y só los representan la mitad de los activos totales, del fi nanciamiento otorgado, de la captación y de las utilida des, y el 40% del número total de sucursales.
- III. - La Transnacionalización. - Asimismo, este pequeño grupo de instituciones establece sucursales en el extranjero para con ello, dedicarse a invertir en empresas transnacionales que le reportaban mejores dividendos que las nacionales, haciendo con ello caso omiso al otorgamiento de créditos y financiamientos para la industria nacional, lo que trajo aparejado los fenómenos de la inflación y la devaluación de la moneda.

#### 4.3.- DESAPARICION DE LA BANCA PRIVADA EN MEXICO.

Como es sabido, hasta el 31 de agosto de 1982, el servicio público de banca y crédito, con base en la hoy abrogada Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se había venido --

concesionando por parte del Ejecutivo Federal en personas morales constituidas en forma de sociedades anónimas, con el objeto de que colaboraran en la atención de este servicio.

Tomando en cuenta "que la concesión, por su propia naturaleza es temporal, pues sólo subsiste hasta en tanto el Estado, por razones económicas, administrativas o sociales, no pueda hacerse cargo directamente de la prestación de un servicio público" (86) y con el objeto de garantizar la eficiente y adecuada prestación del servicio público de banca y crédito, el 1° de septiembre de 1982, el Gobierno Federal tomó la trascendental decisión de nacionalizar la banca, asumiendo de esa manera el Estado la conducción directa de dicho servicio.

Es así, como a través de los Decretos del Ejecutivo Federal de esa fecha y del 2 de septiembre siguiente, se expropiaron "por causas de utilidad pública a favor de la Nación, las acciones, instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, acciones y participaciones en -- otras empresas, valores, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se otorgó concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito, en cuanto sean necesarios en la operación bancaria a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público." (87)

---

(86) Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1° y 2 de septiembre de 1982. México.

(87) *Ibidem*.

## CAPITULO V

### LA BANCA PUBLICA

- 5.1. - Desarrollo Histórico.
- 5.2. - Fundamentación Jurídica.
- 5.3. - Expropiación, Nacionalización  
o Estatización.
- 5.4. - Funcionalidad.

## 5.1. - DESARROLLO HISTORICO.

Antes de entrar de lleno al desarrollo histórico de lo que denominamos la banca pública, debemos hacer una aclaración precisamente al tema de este capítulo.

La banca pública siempre ha existido en razón de que el servicio que se prestaba era un servicio público concesionado a empresarios privados, toda vez que el Estado por razones económicas, administrativas o sociales no podía hacerse cargo directamente de la prestación de dicho servicio, que como ya lo mencionamos en el capítulo anterior era el de banca múltiple, y a las instituciones que lo prestaban se les denominaba instituciones de crédito privadas.

Por otra parte, el Sistema Bancario Mexicano se integraba también por un grupo de Instituciones Nacionales de Crédito las cuales fueron creadas por el Gobierno Federal con el propósito de prestar apoyo financiero a diversas actividades indispensables para el desarrollo económico de nuestro país, tales como la agricultura, ganadería, avicultura, industria pequeña y mediana, viviendas, turismo, artesanías, importaciones, exportaciones, etc., y a las que la iniciativa privada no estaba en posibilidades de atender sus necesidades crediticias, principalmente por la cuantía de las inversiones que se requerían para su fomento y los riesgos excesivos que su propia naturaleza implicaban. A este tipo de instituciones se les conocía y se les conoce como banca de desarrollo.

También, existía antes del Decreto de la Nacionalización de la

Banca lo que se denominaba Banca Mixta, la cual fue creada con participación en el capital de la iniciativa privada y del Gobierno Federal, este en forma mayoritaria a fin de imponer su política administrativa y financiera de captación y canalización de sus recursos.

Así pues, la prestación del servicio bancario siempre ha sido pública, las que no eran públicas eran las instituciones que lo prestaban ya que sus accionistas pertenecían a la iniciativa privada, de ahí como se les llamaba; instituciones de crédito privadas. Por lo que respecta al demás servicio de banca, o sea a la banca de desarrollo y a la banca mixta, si la podemos llamar banca pública en razón de su creación y de sus actividades.

En base a lo anterior, al presente capítulo se le denominó Banca Pública, toda vez que el servicio público de banca y crédito que era concesionado a los particulares, a partir de la nacionalización de la banca dejó de ser prestado por éstos, constituyéndose todas las instituciones de crédito privadas en sociedades nacionales de crédito consideradas por su actual Ley Reglamentaria como instituciones de derecho público.

Hecha esta aclaración, a continuación expondremos el desarrollo histórico de dichas sociedades nacionales de crédito.

A partir del Decreto expropiatorio de la banca privada en nuestro país el 1° de septiembre de 1982, se dispuso en el mismo, que el servicio público de banca y crédito seguiría siendo prestado por las mismas estructuras administrativas, las cuales se transformarían en entidades de la Administración Pública Federal teniendo la titularidad de las concesiones,

sin ninguna variación.

Días más tarde, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de ese mismo año, se acordó que con motivo de dicha expropiación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público auxiliada por un Comité Técnico Consultivo integrado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Programación y Presupuesto y el Banco de México, proveería las acciones conducentes a efecto de que las citadas instituciones de crédito operaran con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito, en tanto la misma Secretaría de Hacienda propusiera la transformación de las instituciones, a fin de que estas se constituyeran como Organismos Públicos Descentralizados. (88)

Posteriormente, el 17 de noviembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial un Decreto mediante el cual se adicionaba al artículo 28 de la Constitución un quinto párrafo en el cual se estableció que el servicio público de banca y crédito sería prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones de crédito en los términos que establezca la Ley Reglamentaria correspondiente.

Como se puede observar de dichos Decretos, el servicio de banca y crédito dentro del lapso comprendido del 1° de septiembre al 31 de diciembre de 1982, se seguía rigiendo por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.

---

(88) Decreto que establece que las Instituciones de Crédito expropiadas operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1982. México, D. F.

Así, el 1° de enero de 1983 entró en vigor la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial el día anterior, estableciendo que "el servicio será prestado por instituciones de crédito constituidas como sociedades nacionales de crédito y por las constituidas por el Estado como instituciones nacionales de crédito conforme a las leyes". Asimismo, cabe destacar que dicha Ley Reglamentaria no abrogó a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, sino que dispuso que ésta sería aplicable en cuanto no se opusiera a la primera en sus títulos Primero y Segundo capítulos VI y VII, Cuarto y Quinto y a las disposiciones aplicables a las entidades de la Administración Pública Federal que tuvieran el carácter de instituciones nacionales de crédito.

En la propia Ley Reglamentaria de 1982, se asentó que en la transformación de las instituciones de crédito el Gobierno Federal tomaría las medidas conducentes a efecto de convertir a las sociedades que menciona en sociedades nacionales de crédito en un plazo no mayor de 180 días a partir de la fecha de la publicación de dicha Ley Reglamentaria estableciendo además las bases para tal transformación.

De lo anterior, queda en claro que ya se les llamaba a las instituciones de crédito sociedades nacionales de crédito, pero en tanto no se publicara en el Diario Oficial tal determinación, dichas instituciones seguirían operando como sociedades anónimas.

Finalmente, el 29 de agosto de 1983, se publicaron en el Diario Oficial los Decretos de transformación de bancos múltiples, socieda-

des anónimas, en bancos múltiples sociedades nacionales de crédito y sus Reglamentos Orgánicos. También en dichos Decretos y Reglamentos Orgánicos se establece que las sociedades anónimas transformadas en sociedades nacionales de crédito conservan su misma personalidad jurídica y patrimonio propios.

Así, estas sociedades nacionales de crédito son una figura novedosa, diseñada con ingenio por el legislador dentro de nuestro régimen jurídico con la intención de cumplir con el precepto constitucional resolviendo al Estado la prestación del servicio bancario.

Al tiempo que se publicó el Decreto anterior, siguió estando en vigor de una manera transitoria la Ley Reglamentaria de 1982, sin sufrir ninguna modificación y auxiliadas todavía por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en tanto no se expidiera la nueva Ley que se tenía en proyecto.

El 14 de enero de 1985, el Diario Oficial publicó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, derogando ésta a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 y a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982.

Esta nueva Ley Reglamentaria confirma lo que su antecesora estableció; que las sociedades nacionales de crédito son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, considerándolas además como empresas de participación estatal mayoritaria de acuerdo con los artículos 45° y 46° de la Ley Orgánica de la Administración Públi

ca Federal, ya que su capital está representado por títulos de crédito llamados "certificados de aportación patrimonial", los cuales son nominativos y se dividen en 2 series, la "A" y la "B". La primera de las series representa el 66% del capital y sólo puede ser suscrita por el Gobierno Federal. La serie "B" la representa el 34% del capital restante en el cual ninguna persona física o moral podrá adquirir mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza el control de tales certificados por más de 1% del capital pagado, estos certificados de aportación patrimonial de la serie "B" solamente podrán ser suscritos en una proporción mayor a la establecida por entidades de la Administración Pública Federal, los Gobiernos de los Estados y los Municipios.

Con la expedición de esta Ley se da cumplimiento a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 28°, párrafo quinto, instaurando un régimen jurídico integral del sistema bancario mexicano guiado por los principios de la rectoría económica del Estado.

La Ley Reglamentaria contempla la regulación de la naturaleza del servicio público de banca y crédito; los objetivos, organización, financiamiento, actividades y operación de las instituciones que lo prestan; la inspección y vigilancia de las mismas; el régimen sancionador y punitivo del derecho bancario; y la protección de los intereses del público.

"Como objetivos de carácter general se establecen los siguientes: fomentar el ahorro nacional; facilitar al público el acceso a los benefi-

cios del servicio público de banca y crédito; la canalización eficiente de los recursos financieros; la participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales; el desarrollo equilibrado del sistema bancario; la sana competencia entre las instituciones de banca múltiple; así como la promoción y financiamiento de las actividades y sectores que corresponde a la banca de desarrollo".

## 5.2. - FUNDAMENTACION JURIDICA.

También con motivo de la expropiación de la banca, se tuvieron que reformar diversos artículos de la Constitución Política, a fin de fortalecer la prestación del servicio público de banca y crédito, garantizando la protección de los intereses del público y canalizando la actividad de las instituciones, a las tareas de desarrollo nacional, estableciendo la exclusividad de dicha prestación, a través del Estado y sentando asimismo, las bases sobre las cuales se regirán las relaciones de trabajo de los bancos con sus empleados.

Así, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, se introducen en nuestra Ley Fundamental las reformas y adiciones a los artículos 28°, 73° y 123 constitucionales.

El artículo 28° constitucional fue adicionado con un quinto párrafo, al cual ya hemos hecho alusión en este trabajo pero sin destacar la importancia que revistió esta adición dentro del sistema bancario mexicano; en este párrafo quinto se establece que el servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado quedando consecuentemente

exceptuado de la prohibición de los monopolios consignada en el primer párrafo del propio artículo 28°, estatuyéndose además que la prestación de este servicio no puede concesionarse a particulares, sino que será prestado en los términos que disponga la correspondiente Ley Reglamentaria.

Precepto fundamental este artículo 28°, que como se puede advertir sirve de fundamentación jurídica a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, primero a la expedida en 1982 que funcionó de una manera transitoria, como ya lo hemos mencionado y que sirvió de base para la expedición de la Ley Reglamentaria en vigor.

El artículo 73° de la Constitución, fue reformado en sus fracciones X y XVIII, la primera de las fracciones señala que entre las facultades del Congreso de la Unión se encuentran, entre otras, la de legislar sobre servicios de banca y crédito; así como para establecer el Banco Único en los términos del artículo 28°, y para expedir las leyes de trabajo reglamentario del artículo 123° de la propia Constitución. Por su parte la fracción XVIII de dicho ordenamiento determina que el Congreso también tiene facultades para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

En cuanto al artículo 123°, este fue adicionado en su apartado "B", con la fracción XIII Bis, disponiendo que las relaciones de trabajo entre las instituciones de crédito y sus empleados se regirán en lo sucesivo por las disposiciones de ese apartado.

En base a la mencionada expropiación de la banca privada, se tuvo también la necesidad de adecuar la estructura de las dependencias del Ejecutivo que intervienen en la actividad bancaria y crediticia, con el propósito de cuidar que el Sistema Financiero Mexicano, cumpla con los objetivos encomendados, tendientes a la satisfacción de necesidades financieras de todos los sectores productivos del país y a las políticas de desarrollo dictadas por el Estado.

A este respecto, las autoridades que regulan el Sistema Bancario Mexicano son: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al artículo 31° fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene las atribuciones de planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y a las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito.

Para ejercitar las atribuciones anteriores, así como las conferidas a la Secretaría por diversos ordenamientos, dado su carácter de autoridad monetaria y crediticia, se creó en diciembre de 1982, la Subsecretaría de la Banca Nacional, misma que debido a que cumplió con el objetivo para la cual fue creada, en julio de 1986 desapareció.

Conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se distribuyen las atribuciones en cuatro direcciones generales, a saber:

Dirección General de Política Bancaria.

Dirección General de Banca de Desarrollo.

Dirección General de Banca Múltiple.

Dirección General de Seguros y Valores.

La Dirección General de Política Bancaria, tiene encomendado formular las políticas de planeación, coordinación, vigilancia y evaluación del sistema bancario y las relativas a los demás intermediarios financieros, participar mediante la elaboración de la política bancaria y de la relativa a los demás intermediarios financieros, en la formulación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y del Programa Financiero Global Anual del Gobierno Federal, del Departamento del Distrito Federal y de la Administración Pública Federal Paraestatal; formular los programas anuales para la ejecución de los programas señalados; proponer los lineamientos para llevar a cabo el programa de modernización administrativa e innovación institucional, así como los mecanismos de control de gestión de las entidades del sistema bancario, de los fideicomisos públicos de fomento y de los demás intermediarios financieros que corresponda coordinar a la Secretaría; - consolidar los programas financieros y los presupuestos y realizar la evaluación global de los resultados de la política y programas de las entidades del sistema bancario, de los fideicomisos públicos de fomento y de los demás intermediarios financieros que corresponda coordinar a la Secretaría; formular las reglas para orientar la captación y asignación de recursos del sistema bancario; proponer los lineamientos y criterios técnicos en materia de informática, así como administrar el sistema de información y estadística

bancaria.

Las direcciones generales de Banca de Desarrollo y de Banca Múltiple son unidades administrativas cuyas atribuciones se circunscriben al sistema bancario propiamente dicho.

A la Dirección General de Banca de Desarrollo le compete, de acuerdo con el artículo 74° del Reglamento Interior, participar en la formulación de las políticas y los programas globales, así como en la planeación, vigilancia y evaluación de la banca de desarrollo y de los fideicomisos públicos de fomento que corresponde coordinar a la Secretaría, proponiendo para aprobación superior las actividades señaladas.

En cuanto a la Dirección General de Banca Múltiple, conforme al artículo 79° del Reglamento; le corresponde participar en la formulación de las políticas de planeación, coordinación, vigilancia y evaluación de la banca múltiple, proponiendo para aprobación superior las actividades respectivas.

Asimismo, a dichas unidades administrativas les está atribuido en el ámbito que les compete, estudiar los programas anuales e institucionales de las entidades correspondientes.

Por último, el Reglamento encuadra dentro de las unidades administrativas a la Dirección General de Seguros y Valores, a la cual en su artículo 84°, le confiere atribuciones para participar en la formulación de las políticas de promoción, regulación y control de las instituciones de seguros y fianzas, de las organizaciones auxiliares de crédito, casas de -

bolsa y agentes de valores, así como las relativas a la planeación, coordinación, vigilancia y evaluación de los citados intermediarios financieros, - cuando no sean de fomento y correspondá su coordinación a la Secretaría, - proponiendo para aprobación superior las actividades señaladas,

- Otra autoridad lo es el Banco de México, organismo descentralizado del Gobierno Federal, cuya estructura y operación se rigen por su Ley Orgánica, la Ley Monetaria y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Como Banco Central sus funciones fundamentales - consisten en la emisión de billetes y monedas, control del crédito para evitar inflaciones y deflaciones, ser agente financiero del Gobierno Federal, - custodiar las reservas monetarias, servir de cámara de compensación entre las instituciones de crédito, regular y vigilar el encaje legal, realizar los cambios sobre el exterior, determinando el o los tipos de cambio a los que deba calcularse la equivalencia de la moneda nacional.

- La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, fue creada el 24 de diciembre de 1924 y es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, destacando entre sus funciones la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito, seguros, fianzas y organizaciones auxiliares de crédito con facultades de auditor externo respecto de la misma.

Entre algunas de las facultades y deberes de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros se encuentran conforme al artículo 99° de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, entre otras:

- 1) Actuar como cuerpo de consulta de la Secretaría de Hacienda

- da y Crédito en los casos que se refieran al régimen bancario y en los demás que la Ley determina; hacer los estudios que se encomiendan y presentar a la Secretaría de Hacienda las sugerencias que estime adecuadas para perfeccionarlas.
- 2) Establecer las normas necesarias para la aplicación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito en vigor y de los reglamentos que para la ejecución de la misma dicte la propia Secretaría de Hacienda.
  - 3) Coadyuvar con sus normas e instrumentos a la política de regulación monetaria que compete al Banco de México, siguiendo las instrucciones que reciba del mismo.
  - 4) Revisar los balances de fin de ejercicio de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.
  - 5) Vigilar que se cumpla con el secreto bancario.
  - 6) Formular el calendario bancario en el cual señale los días en que las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares podrán suspender sus labores.
  - 7) Intervenir a las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares cuando se demuestre que se está afectando su estabilidad o solvencia y ponga en peligro los intereses del público inversionista.
  - 8) Dictar las reglas de agrupación de cuentas conforme a las cuales deben elaborar sus estados de contabilidad y balances anuales.

les.

- 9) Vigilar las condiciones de trabajo, en que presten sus servicios los empleados de las instituciones de crédito y de las organizaciones auxiliares, compañías de fianzas e instituciones de seguros.
- 10) Recopilar los datos para la formulación de estadísticas en materia bancaria, etc.

Aparte de las reformas a la Ley Fundamental también reformados o adicionados los siguientes ordenamientos:

- Ley Orgánica del Banco de México, sufrió reformas en diciembre de 1982.
- Ley General de Bienes Nacionales, se reformó su artículo 9° para adicionar los 3 últimos párrafos aplicables a las Sociedades Nacionales de Crédito, publicada en el Diario Oficial el 7 de febrero de 1984.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se reformó para incorporar a las Sociedades Nacionales de Crédito dentro del sector paraestatal como empresas de participación estatal mayoritaria publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1983.
- Código Penal para el Distrito Federal, se reformó en sus artículos 212 a 224, de los delitos cometidos por los servidores públicos, publicado en el Diario Oficial el 5 de enero de 1983.

- Nueva Ley Orgánica del Banco de México, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1984.
- Nueva Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, publicada en el Diario Oficial el 14 de enero de 1985.
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas, sus reformas y adiciones se publicaron en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1984.
- Ley General de Instituciones de Seguros, también se reformó y adicionó, publicada en el Diario Oficial el 14 de enero de 1985.
- Ley del Mercado de Valores, se reformó y adicionó, publicada en el Diario Oficial el 8 de febrero de 1985.
- Nueva Ley de Sociedades de Inversión, publicada en el Diario Oficial el 14 de enero de 1985.

Cabe mencionar que las leyes citadas y sus reformas dan innumerables facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, para dictar reglas, circulares, oficios y telex-circulares sobre muchos aspectos de la actividad bancaria.

### 5.3. - EXPROPIACION, NACIONALIZACION O ESTATIZACION.

En el Decreto de expropiación de los bancos privados existen problemas de interpretación terminológica ya que no se define de una manera precisa si el acto del Ejecutivo del 1° de septiembre de 1982, fue una ex-

propiación, una nacionalización o tal vez se estime que fue una estatización.

Esta imprecisión terminológica se debe a que en el Decreto - que se cita, en su texto original dice así: "DECRETO QUE ESTABLECE LA NACIONALIZACION DE LA BANCA PRIVADA".

Así, en el Considerando de dicho Decreto se establece que el - servicio público de banca y crédito se había venido concesionando por parte del Ejecutivo Federal, a través de contratos administrativos, en personas - morales constituidas en forma de sociedades anónimas, con el objeto de que colaboraran en la atención del Servicio que el Gobierno no podía proporcionar integralmente; y que la concesión, por su propia naturaleza es temporal, ya que sólo puede subsistir mientras el Estado, por razones económicas, ad ministrativas o sociales no podía hacerse cargo directamente de la prestación del servicio público estimando el mismo Ejecutivo que en la actualidad, la - administración pública cuenta con los elementos y experiencia suficientes pa ra hacerse cargo de dicha prestación del servicio, considerando además, que los fondos del pueblo mexicano inversionista y ahorrador a quien es preciso facilitar el acceso al crédito, y teniendo en cuenta que el mismo pueblo que con su dinero y bienes que ha entregado para su administración o guarda en los bancos, ha generado la estructura económica que actualmente tienen és - tos, no sufra ninguna afectación y que pueda continuar recibiendo este impor - tante servicio público y con la finalidad de que no se vean disminuidos en lo más mínimo sus derechos se ha tomado la decisión de expropiar por causa -

de utilidad pública los bienes de las instituciones de crédito privadas. (89)

El artículo 1° del multicitado Decreto establece lo siguiente:

"Por causas de utilidad pública se expropian a 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, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito".

Por su parte, el artículo 2° establece lo siguiente:

"El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa la entrega de acciones y cupones por parte de los socios de las instituciones a que se refiere el Artículo Primero, pagará la indemnización correspondiente en un plazo que no excederá de 10 años".

Ahora bien, por un lado tenemos que el texto original del Decreto establece la nacionalización de la banca privada y por otro lado habla de la expropiación de los bienes de la banca privada.

A continuación citaremos los conceptos de lo que es la conce-

---

(89) Decreto citado.

sión, así como los de la expropiación; la nacionalización y la estatización, a fin de ubicar el acto del Ejecutivo, llevado a cabo el 1° de septiembre de 1982.

"La Concesión Administrativa es el acto administrativo al través del cual la administración pública concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho de explotar un bien - propiedad del Estado o para explotar un servicio público." (90)

La expropiación, por su parte, según el Diccionario Español - Moderno significa: "Desposeer legalmente, mediante indemnización adecuada". (91)

Jurídicamente la expropiación es: "Un acto de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización". (92)

De las dos definiciones de expropiación que citamos, podemos observar la coincidencia en las mismas de los elementos que las componen, siendo los siguientes: a) propiedad de un particular, b) desposeimiento por el Estado al particular de su propiedad, c) por causa de utilidad pública y - d) a través de una indemnización.

(90) Diccionario Jurídico Mexicano. - Editorial Porrúa, S.A. Tomo II-C-Ch México 1985. Pág. 185.

(91) Alonso, Martín. Diccionario del Español Moderno. - Editorial Aguilar, S. A. 6a. Edición. Madrid, España 1979. Pág. 472.

(92) Op. Cit., Pág. 570.

Cabe destacar que el elemento más importante de los conceptos citados, es el de la indemnización, ya que si esta no se diera en la Ley, no se estaría ante la figura de la expropiación sino ante una confiscación - que también es un desposeimiento de bienes, pero sin otorgar al afectado - ninguna contraprestación, esta figura de la confiscación la prohíbe el párrafo II del artículo 22° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, de acuerdo con el Diccionario del Español Moderno, la nacionalización es "hacer que pasen a depender del Gobierno de - una nación propiedades, industrias o servicios explotados por particulares". (93)

El concepto jurídico de nacionalización según el maestro Acosta Romero es el siguiente: "Desde el punto de vista político-económico, la nacionalización puede significar: a) que una determinada actividad solo pueda ser desarrollada por ciudadanos nacionales de un país y b) que se reserve exclusivamente al Estado, ya sea la explotación de determinados bienes, o el desarrollo de actividades que se consideren de interés público". (94)

Por su parte, la estatización según el Diccionario antes mencionado significa "convertir una institución político-social en función y obra exclusiva del Estado". (95)

---

(93) Op. Cit. Pág. 717

(94) Acosta Romero, Miguel. Legislación Bancaria. Editorial Porrúa, S.A. 1a. Edición. México 1986. Pág. 18 y 19

(95) Op. Cit. Pág. 457

Jurídicamente la estatización no está contemplada por la Ley ni por la doctrina como un modo de adquirir bienes, así lo manifiesta el maestro Acosta Romero, sosteniendo además que tal término corresponde al campo político exclusivamente, refiriéndose en concreto a un sistema político que tiende a exaltar la plenitud del poder y la preeminencia del Estado sobre las demás órdenes y entidades. (96)

De los conceptos citados se desprende que el acto del Ejecutivo al que nos referimos en este trabajo tiene dos formas de configurarse, ya sea en expropiación o en nacionalización, excluyendo a la estatización, toda vez que no está contemplada en la Ley ni en la doctrina y que dicho término se comprende más en sentido político que en sentido jurídico.

En base a las definiciones expuestas, se puede determinar que el acto al que nos referimos fue una expropiación, toda vez que con base en los artículos 27° de la Constitución, 1° fracciones I, V, VIII y IX, 1°, 2°, 3°, 4°, 8°, 10° y 20 de la Ley de Expropiación, el artículo 1° del Decreto, determina la expropiación por causas de utilidad pública todos los bienes muebles e inmuebles de las instituciones de crédito privadas.

Así en el acto de expropiación se contienen los dos elementos más importantes de esta figura que nos ocupa y que son: a) que sólo puede hacerse por causa de utilidad pública y b) mediante una indemnización.

Respecto a este último inciso, el 4 de julio de 1983, se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo que señala Reglas para fijar la indemnización

---

(96) Op. Cit. Pág. 18

por la Nacionalización de la Banca Privada las características de la emisión de los bonos del Gobierno Federal para el pago de la misma y el procedimiento para efectuarlo.

En este acuerdo, como se puede notar también se utiliza el término nacionalización. Y teniendo en cuenta el concepto que citamos anteriormente se determina que el acto del Ejecutivo que tratamos, también es una nacionalización, debido a que de acuerdo con el Principio de Rectoría del Estado éste se reservó en forma exclusiva la prestación del servicio público de banca y crédito que había estado concesionada a los particulares.

Así pues, se puede establecer que el Ejecutivo Federal el 1° de septiembre de 1982, mediante Decreto de ese mismo día, en uso de sus facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expropió y nacionalizó a su vez a las instituciones de crédito privadas.

El criterio que sustenta el autor de este trabajo se basa en que por una parte el Estado expropió los bienes muebles e inmuebles de las instituciones de crédito privadas, destacando de entre los bienes muebles las acciones de dichas instituciones, recibiendo los dueños de esas una indemnización tal y como lo establece la Ley, y por otro lado el mismo Estado al decretar la expropiación de dichos bienes, nacionalizó la prestación del servicio de banca y crédito al reservarse en forma exclusiva dicha prestación, tal y como lo establece el artículo 28 Constitucional en su párrafo quinto.

#### 5.4. - FUNCIONALIDAD.

También la expropiación de la banca privada trajo como una consecuencia más la crítica de diversos grupos del sector privado respecto a la funcionalidad de la actividad bancaria argumentando que con dicho acto la prestación del servicio se iba a convertir en un servicio malo y deficiente.

Al respecto, el licenciado Carlos Tello, quien fuera Director del Banco de México, nos expone la funcionalidad de la banca nacionalizada de la siguiente manera:

- En primer término, con la nacionalización de la banca se elimina el punto de referencia ideológico en el que los banqueros y sus ideas e intereses se habían establecido, tanto en sus relaciones con el resto de los empresarios como en las relaciones entre el sector público y el privado. (97)

Lo anterior, significa que el Estado ya no va a estar condicionado ni supeditado a los intereses puramente financieros que implantaban los banqueros, sino que se abrieron nuevas y amplias posibilidades para dialogar y diversificar los programas de fomento y desarrollo con los empresarios tanto del sector privado nacional como extranjero.

- La política económica del país se libró del estrecho margen de maniobra y reducido espacio que los intereses de la banca pri-

---

(97) Tello, Carlos. La Nacionalización de la Banca en México, Editorial Siglo XXI Editores, S. A. de C. V., 1a. Edición, México, 1984. Pág. - 133.

vada le había impuesto durante muchos años. (98)

Así, se terminó con la camisa de fuerza que sujetaba a la política económica a las decisiones e intereses de la banca privada, toda vez que cualquier cambio en la política económica del país que los banqueros estimaran que afectaba sus intereses, era rechazada inmediatamente.

- Se introduce una serie de reformas a la operación del servicio público de banca y el crédito que era difícil, sino es que imposible de llevar a la práctica en un sistema privado. (99)

Dichas reformas son las siguientes:

- a) Facilita cualquier tipo o forma de registro y control financieros, incluyendo desde luego el cambiarlo. También amplía la eficacia de la política monetaria, que el banco central aplicaba imperfectamente ya que carecía de un pleno conocimiento de lo que ocurría en la práctica diaria del sistema.
- b) Se innovan los instrumentos y la mecánica de captación de recursos del público por parte de la banca. En particular, podría promoverse en la magnitud requerida la emisión de valores del Gobierno que, como los Petrobonos, habían sido sistemáticamente socavados por la banca privada en la medida en que constituían un factor de competencia frente a sus propios instrumentos de captación. Con ello se reduce al costo global de financiamiento

---

(98) *Ibidem*. Pág. 134

(99) IDEM

para el Gobierno y se disminuye la liquidez del conjunto de captación.

- c) Dota al Estado de la facultad de dirigir el crédito de manera efectiva por primera vez a las prioridades de política económica. El propósito es apoyar los proyectos productivos en sus propios términos, independientemente de las garantías contra riesgos. Con la banca privada el criterio de seguridad del repago priva sobre el propósito del crédito, incluso cuando los fondos se destinan a la especulación. Como banca nacionalizada se eliminó la necesidad de un sistema paralelo, como el de los llamados fondos de fomento, que hasta antes de la nacionalización había sido necesario para orientar hacia actividades prioritarias cuando menos una fracción de los fondos prestables en condiciones medianamente preferenciales.
- d) Permite en principio, detener los rumores devaluatorios y de otro tipo promovidos en las ventanillas de los bancos y las acciones especulativas ejercidas directa o indirectamente por ellos.
- e) Hace posible reducir la ineficiencia con que funcionaba la banca, que en la práctica constituía un oligopolio en el que no existe competencia real. El despilfarro evidente en el lujo y proliferación de los locales bancarios, por no mencionar el de sus directores y funcionarios, junto con las costosas campañas de publicidad encarecían el crédito a las actividades genuinamente productivas.

- Por último punto, con la banca nacionalizada - y desde luego como complemento indispensable - con los demás intermediarios financieros como las casas de bolsa, las compañías de seguros, etcétera, que eran propiedad de la Banca que se nacionalizó, - el Estado controla, por primera vez la totalidad de los instrumentos para financiar el proceso de desarrollo y darle la orientación más conveniente. (100)

---

(100) *Ibíd.*, Págs. 134, 135 y 136.

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

PRIMERA.- La estructura y funcionamiento de las Instituciones de Crédito estuvieron dominadas por tres tendencias principales: la concentración; la monopolización y la transnacionalización, hecho que durante los últimos cinco años que vadesde 1977 a 1982 orilló al Gobierno Federal a expedir un decreto en el que nacionalizó la banca privada.

SEGUNDA.- El decreto expedido el 1° de septiembre de 1982, con respecto a la banca privada, fue un acto administrativo realizado por el Ejecutivo Federal, fundado y motivado conforme a las facultades que - le confirió la Constitución.

TERCERA.- En dicho decreto se expropiaron las acciones, - bienes muebles e inmuebles de las Instituciones de Crédito Privadas, indemnizando debidamente a los propietarios de éstas, retirándoles, asimismo, las autorizaciones o concesiones para poder explotar este importantísimo - servicio público, reservándose en forma exclusiva el Estado, entendiéndose se ésto como una nacionalización.

CUARTA.- Con la nacionalización de la banca privada se creó una nueva figura jurídica como lo son las Sociedades Nacionales de Crédito, siendo estas una figura novedosa dentro del ámbito jurídico.

QUINTA.- Las Sociedades Nacionales de Crédito por mandato Constitucional y en virtud de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentran dentro del marco legal de la Administración Pública Paraestatal.

SEXTA.- De acuerdo con la Constitución Política el funcionamiento de las Sociedades Nacionales de Crédito se rige por su Ley Especial que engloba todo un sistema de organización, funcionamiento y control, el cual es privativo ya que regula un fenómeno diferente como lo - son las nuevas figuras de Derecho Público.

SEPTIMA.- Con el mencionado decreto de nacionalización, - se fortaleció la prestación del servicio público de banca y crédito, garantizando la protección de los intereses del público, además de canalizar la actividad de las Sociedades Nacionales de Crédito a las tareas de desarrollo nacional estableciéndose la exclusividad de dicha prestación, a través del Estado.

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL La Banca Múltiple, Edit. Porrúa, S. A. 1a. Edición, México 1981
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S. A. - 6a. Edición, México 1984.
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL Legislación Bancaria, Edit. Porrúa, S. A. México 1986.
- BURGCA, IGNACIO Derecho Constitucional Mexicano, - Edit. Porrúa, S. A. 3a. Edición, México 1979.
- CARPISO JORGE Y JORGE MADRAZO Derecho Constitucional, U.N.A.M., Rectoría, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1983.
- CARPISO, JORGE El Presidencialismo Mexicano, Edit. Siglo XXI, S. A. 3a. Edición, México 1983.
- CERVANTES AHUMADA, RAUL Títulos y Operaciones de Crédito, - Edit. México, S. A. 9a. Edición, - México 1979.
- CERVANTES, MANUEL Naturaleza Jurídica del Contrato de Refacción y Avío, México 1936.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Edit. Porrúa, S. A. Tomo II-CH, México 1985.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Edit. Porrúa, S. A. Tomo III-D, México 1985.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Edit. Porrúa, S. A. Tomo VII-P-REO, - México 1985.
- DUBLAN, MANUEL Y JOSE MA. LCZANC Legislación Mexicana, Tomos III y IV. Impuestos del Comercio. Edición Oficial, México 1986.

- FRAGA, GABINO  
Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S. A. 14a. Edición, México - 1971.
- FRAGA, GABINO  
Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S. A. 20a. Edición. México 1977.
- FRAGA, GABINO  
Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S. A. 24a. Edición, México 1985.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO  
Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, S. A. 34a. Edición, México 1978.
- GARCIA, TRINIDAD  
Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, S. A. 26a. Edición, México 1980.
- KELSEN, HANS  
Teoría General del Estado, Editora Nacional, 15a. Edición, México 1971.
- KOCK, M. H.  
La Banca Central, Edit. Fondo de - Cultura Económica, S. A. 3a. Edición, México 1964.
- LAGUNILLA INARRUTI, ALFREDO  
Historia de la Banca y Moneda en - México, 1981.
- MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA  
Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público "CLAUSURA DEL CICLO DE CONFERENCIAS SOBRE LA BANCA MULTIPLE" Auditorio de la --- C.N.B.S. México 1974.
- MARGADANT, S. GUILLERMO FLORIS  
Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Edit. Esfinge, S.A. 2a. Edición, México 1976.
- MARGADANT, S. GUILLERMO FLORIS  
Derecho Romano, Edit. Esfinge, - S. A. 8a. Edición, México 1978.
- MARTIN, ALONSO  
Diccionario del Español Moderno, Edit. Aguilar, S. A. 6a. Edición, Madrid, España 1979.

- MACRENC, DANIEL  
Derecho Constitucional Mexicano, -  
Edit. Porrúa, S. A. 3a. Edición, -  
México 1979.
- MCTO SALAZAR, EFRAIN  
Elementos de Derecho, Edit. Po-  
rrúa, S. A. 31a. Edición, México  
1985.
- OLIVERA TORO, JORGE  
Manual de Derecho Administrativo,  
Edit. Porrúa, S. A. México 1976.
- OGHOA BAUTISTA, ALBERTO  
"BREVE ANALISIS DE LAS RELA-  
CIONES IGLESIA-CATOLICA-SC--  
CIEDAD MEXICANA" Tesis, - -  
U.N.A.M. 1984.
- PORRUA PEREZ, FRANCISCO  
Teoría del Estado, Edit. Porrúa, -  
S. A. 18a. Edición, México 1983.
- PINA, RAFAEL DE Y PINA VARA,  
RAFAEL DE  
Diccionario de Derecho, Edit. Po-  
rrúa, S. A. 12a. Edición, México  
1984.
- PADILLA, JOSE R.  
Sinópsis de Amparo, Cardenas Edi-  
tor y Distribuidor 2a. Edición, --  
México 1978.
- PALLARES, JACINTO  
Derecho Mercantil. México 1891.
- QUIJANO, JOSE MANUEL  
La Banca Pasado y Presente, Edit.  
Gide, México 1983.
- RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ,  
JOAQUIN  
Derecho Bancario, Edit. Porrúa, -  
S. A. 3a. Edición, México 1968.
- SERRA ROJAS, ANDRES  
Derecho Administrativo, Tomo I,  
Edit. Porrúa, S. A. 13a. Edición  
México 1986.
- SILVA CIMMA, ENRIQUE  
Derecho Administrativo, Edit. Ju-  
rídica de Chile, 1968.
- SCHMILL ORDOÑEZ, ULISES  
El Sistema de la Constitución Mexi-  
cana, Edit. Textos Universitarios,  
S. A. México 1971.

TELLC, CARLOS

La Nacionalización de la Banca en México, Edit. Siglo XXI, Editores, S. A. de C. V. 1a. Edición. México 1984.

TENA RAMIREZ, FELIPE

Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, S. A. 4a. Edición, México 1958.

VILLEGAS BASAVILBAJO,  
BENJAMIN

Derecho Administrativo, Tipografía Editora, Buenos Aires, Argentina, 1949.

## L E G I S L A C I O N

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada  
Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM 1985
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Código de Comercio.
- Decreto de Expropiación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 y 2 de septiembre de 1982. México.
- Decreto que establece que las Instituciones de Crédito Expropiadas operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1982. México.
- Decretos de Transformación de Bancos Múltiples Sociedades Anónimas en Bancos Múltiples Sociedades Nacionales de Crédito, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1983. México.
- Decretos de Transformación y Fusión de Bancos Múltiples, Especializados y Mixtos en Sociedades Nacionales de Crédito, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1983. México.
- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
- Ley Orgánica del Banco de México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Expropiación.
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982. México.

- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985. México.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1983. México.
- Reglas para fijar la Indemnización por la Nacionalización de la Banca Privada, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de -  
1983.