

00781

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

LA ACTIVIDAD BANCARIA  
Y LOS EFECTOS DE SU  
INTERRUPCION.

00781  
1982

**TESIS CON  
FALTA DE ORIGEN**

TESIS  
Que presenta  
JESUS DE LA FUENTE RODRIGUEZ  
Para obtener el Grado de  
DOCTOR EN DERECHO  
México, D. F. 1982.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## CAPITULO PRIMERO

### QUE SE ENTIENDE POR BANCO Y ACTIVIDAD BANCARIA

#### SUMARIO

- I.- DEFINICION ETIMOLOGICA Y GRAMATICAL.-    II.- NOCION DOCTRINAL.-  
III.- LAS DISTINTAS ORIENTACIONES LEGISLATIVAS. DERECHO COMPARADO.-  
IV.- CONCLUSIONES.-

#### I.- DEFINICION ETIMOLOGICA Y GRAMATICAL.-

"La acepción "banco"<sup>(1)</sup> proviene de la palabra alemana "Bank", que significa asiento de madera, o sea el mueble en que se instalaban los predecesores de los banqueros en las ferias y mercados para efectuar sus operaciones". En caso de incumplimiento del banquero, dicho mueble era destruido; de ahí se origina la expresión "bancarota" que se aplica a la quiebra.

La palabra "banca designa a las "...operaciones de giros, cambios y descuentos, en abrir créditos y llevar cuentas co-

(1) Diccionario de Ciencias Sociales.- UNESCO. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1975. Pág. 242.-

rrientes, comprar y vender efectos públicos, etc."

## II.- NOCION DOCTRINAL.-

La doctrina es fecunda en definiciones de banco y de actividad bancaria; por lo que mencionaremos algunas, para examinar si las mismas tienen algo en común o característico que pueda tomarse como base, para establecer un criterio general de dichas acepciones.

El maestro Agustín Sáenz y Sáenz<sup>3</sup> estima que banco es: "una empresa que se dedica a captar los ahorros del público para a su vez entregarlos a las empresas necesitadas de capital - de trabajo, mediante el pago de una cantidad cierta llamada interés."

Obst,<sup>4</sup> Lorenzo Benito,<sup>5</sup> D'Angelo-Mazzanti,<sup>6</sup> Rodríguez y Rodríguez<sup>7</sup>, Domingo Lorente Hernández,<sup>8</sup> se orientan también a considerar a los bancos como empresas.

- (2) Diccionario Kapelusz de la Lengua Española.- Editorial Kapelusz.- B.A. - 1979. Impreso en España.- Pág. 216.-
- (3) Sáenz y Sáenz Agustín. Apuntes Mimeoqrafiados de su Cátedra de Derecho Bancario.-
- (4) Citado por Aldrichetti, Angelo.- Técnica Bancaria. Traducción de Felipe de J. Tena y Roberto López. F.C.E. México, 1974. Pág. 9.-
- (5) Lorenzo Benito. Manual de Derecho Mercantil. Tercera Edición, Madrid, - Victoriano Suárez 1924.- Pág. 702.- Tomo I.-
- (6) Citado por el Dr. Miguel Acosta Romero.- Derecho Bancario.- Editorial - Porrúa, México, 1978.- Pág. 78.-
- (7) Rodríguez, Rodríguez Joaquín.- Derecho Bancario.- Editorial Porrúa, S. A.- México, 1973.- Pág. 19.-
- (8) Lorente Hernández Domingo. Contabilidad Bancaria. Consejo Superior Banca rio.- Instituto Bancario.- Madrid, 1972.- Tercera Edición.- Pág. 3.-

Por su parte, los argentinos Jorge Raúl Alcívar y Hugo Alberto Banda, <sup>(9)</sup> en un concepto clásico lo definen como: -- "Una entidad que por cuenta propia realiza, especialmente, operaciones de crédito comercial, cuyo objeto es el dinero o papeles representativos del mismo invirtiendo en sus negocios en forma principalísima fondos que el público les entrega en calidad de depósitos y, además, los que percibe de sus clientes o por cuenta de éstos, hasta en tanto deba entregarlos a los titulares".

Bouvier L. Dict, <sup>(10)</sup> señala que es: "Una institución generalmente incorporada, autorizada para recibir depósito de dinero, para prestar dinero, y para expedir notas de pagarés, o para desarrollar una o más de estas funciones".

Rodríguez Rodríguez <sup>(11)</sup> define a la empresa bancaria como "aquella que realiza profesionalmente operaciones de crédito en masa".

Para Messinco, <sup>(12)</sup> es: "aquella entidad que se dedica profesionalmente, o sea, en calidad de empresario, al ejercicio de operaciones de crédito y como tal tiene una específica organización. Indica que la función de conceder crédito es una actividad que no es necesariamente operación de banco; y agrega que la

(9) Alcívar Jorge Raúl y Banda Hugo Alberto. Técnica y Organización Bancaria. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1961.- Pág. 204.-

(10) Citado por Francis B. Tiffany.- Law of Banks and Banking St. Paul Minn.- West Publishing Co. 1912.- Pág. 2.-

(11) Rodríguez Rodríguez, Joaquín.- Ob. Cit. Pág. 19.

(12) Citado por Bauche GarcíaDiego, Mario. Operaciones Bancarias.- Editorial Porrúa, S. A.- México, 1977.- Pág. 31.-

actividad de banca se ejercita, también, como actividad de interposición, al efectuar o recibir pagos por cuenta de tercero".

Raymond P. Kent,<sup>(13)</sup> considera que es: "...una institución cuyas principales operaciones se relacionan con la acumulación del dinero temporalmente ocioso del público en general con el fin de prestarlo a otros que han de gastarlo; y banca por consecuente, es el negocio de las instituciones así descritas."

Para Caraballese,<sup>(14)</sup> "Banco o banquero teniendo en -- cuenta los dos elementos de su función: depósito y circulación, se puede considerar como el agente intermediario 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 esa manera en deudas hacia la oferta y en acreedor -- hacia la demanda del crédito."

De las definiciones apuntadas se desprende lo siguiente:

a) Que entre los autores existe una diversidad de opiniones respecto de cómo se pueden constituir los bancos; ya que unos hablan de empresas; otros de sociedades, corporaciones, personas jurídicas, instituciones, etc. No hay una sistemática jurídico-técnica que implique un concepto definido.

(13) Kent Raymond P.- Moneda y Banca.- Ediciones Universidad Javeriana.- Bogotá, D.E. 1964.- Pág. 111.-

(14) Citado por el Dr. Miguel Acosta Romero.- Ob. Cit. Pág. 78.-

b) Que la característica más esencial de la función bancaria, es la intermediación en el crédito. Captar dinero de quien lo tiene, pagando un interés y dárselo a quien lo necesita, cobranle un interés superior. El ciclo completo es, pues, dado por los extremos del depósito y el crédito encontrándose en la mitad el banco, de ahí su carácter de intermediario de crédito, que lo define y marca para todos los efectos.

No será banco, aquél que sólo desempeñe uno de los extremos del ejercicio. Quien únicamente realice operaciones activas, de dar dinero en préstamo, aunque sea de manera habitual pero con sus propios recursos. Tampoco lo es aquél que realice operaciones en masa para captar dinero y aplicarlo en su propio beneficio.

Por lo expuesto, podemos concluir que conforme a la doctrina la palabra banco, se puede aplicar a cualquier sociedad, institución, empresa, persona jurídica, etc., que de manera habitual realice la función de intermediación en el crédito.

### III.- LAS DISTINTAS ORIENTACIONES LEGISLATIVAS. DERECHO COMPARADO.

Procederemos a analizar si en la legislación de diversos países, que regula las bases jurídicas del sistema bancario, se dan los elementos, para encuadrar en una definición, el concepto general de "banco" y actividad bancaria.

Las legislaciones bancarias de la República de Argentina, Paraguay, Chile, Suiza, Inglaterra y la de nuestro país,<sup>15</sup> evitan formular una definición de banco.

En otros países el legislador se ha contentado en presentar una definición descriptiva de la actividad bancaria, enumerando las principales operaciones que realizan los bancos, que se resumen en: tres o cuatro modalidades pasivas para captar el dinero del público; unas cuantas activas para colocarlo en crédito. En esta situación restringida y tradicional de la banca,

- (15) Sin embargo, del análisis de algunos artículos de la Ley General de -- Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, podemos encontrar elementos que nos permiten formar una opinión de conjunto de lo que entiendo por banco y actividad bancaria nuestra ley: El artículo 2o. dispone que para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito se requiere concesión del Gobierno Federal. Por su parte, el artículo 8o. establece que solamente podrán disfrutar de concesión las sociedades constituidas en forma de sociedad anónima organizadas con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a las normas especiales que contiene la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. El artículo 146, establece que: "...se reputará como ejercicio de la banca y del crédito, la realización de actos de intermediación habitual en mercados financieros, mediante los cuales quienes lo efectúan obtengan recursos del público destinados a su colocación lucrativa, ya sea por cuenta propia o ajena." De estas disposiciones se desprenden los siguientes elementos: Que los bancos están organizados bajo la forma de sociedades anónimas; que requieren concesión del Gobierno Federal, la cual compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; que su actividad será la captación de recursos del público y su colocación lucrativa. Es decir, la realización habitual de operaciones activas y pasivas con el público. Lo anteriormente expuesto nos permite expresar, que los bancos son sociedades anónimas concesionadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dedicarse al ejercicio de la banca.

se encuentran los países de: Ecuador; <sup>(16)</sup> República de El Salvador; <sup>(17)</sup> Guatemala. <sup>(18)</sup>

Los países partidarios de dar definición, son: Brasil; Bolivia; Colombia; Costa Rica; Uruguay, Panamá; República Domini

- (16) "Ley General de Bancos promulgada el 9 de septiembre de 1974.- Título - Primero.- Definiciones.- "Art. 1...Banco, para los efectos de esta Ley, es la compañía anónima que, de manera habitual y continua, realiza alguna o algunas de las siguientes actividades: a) recibir depósitos en moneda nacional; b) otorgar crédito en forma de préstamos, descuentos o de cualquier otro modo; c) aceptar hipotecas y prendas; d) emitir cédulas hipotecarias, bonos de prenda u otra clase de obligaciones autorizadas por esta Ley; e) recibir depósitos en moneda extranjera y operar en cambios de acuerdo con la Ley; y f) cualquier otra operación bancaria legalmente autorizada..."- Ley General de Bancos.- Edición realizada por la Superintendencia de Bancos.- Quito, Ecuador.- Octubre, 1980.- - Págs. 9 y 10.-
- (17) Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.- Publicada en el D. O. No. 199, Tomo 222, de 30 de octubre del mismo año.- "Artículo 2.- Las instituciones de crédito se caracterizan principalmente por ser intermediarias en el mercado financiero, en el cual actúan de manera habitual, haciendo llamamiento al público para obtener fondos a través de operaciones pasivas de crédito, tales como la recepción de depósitos o a la emisión y colocación de títulos crediticios, con objeto de utilizar los recursos así obtenidos, total o parcialmente, en operaciones activas de crédito o de inversión. Para los efectos de esta Ley se entiende por operaciones activas de crédito las que consisten en la concesión de préstamos o en la compra de títulos de crédito; y por operaciones de inversión las que se refieren a la adquisición de títulos representativos de acciones o participaciones en sociedades anónimas, de propiedades raíces o de cualesquiera otros activos realizables."- Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.- Publicaciones del Banco Central de Reserva de El Salvador.- Junio de 1979.- Pág. 4.-
- (18) "Ley de Bancos del 5 de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis.- Título I.- Alcance y aplicación de la Ley: "Artículo 10.- Únicamente las entidades debidamente autorizadas podrán legalmente efectuar, dentro del territorio de la República, negocios que consistan en el préstamo de fondos obtenidos del público mediante el recibo de depósitos o la venta de bonos, títulos u obligaciones de cualquier otra naturaleza, y serán consideradas para los efectos legales como instituciones bancarias.- Las personas y entidades que acepten depósitos en forma ocasional, no serán consideradas como bancos, pero podrán ser sometidas a un régimen especial que dictará la Junta Monetaria..."

"Art. 2.- El uso de la denominación de Banco queda reservado a las entidades o firmas legalmente autorizadas para realizar cualquier clase de operaciones comprendidas dentro del giro bancario propiamente dicho y, en especial modo:

A) Para recibir del público toda clase de depósito en dinero.

B) Para realizar operaciones de cambio; y

C) Para el uso del cheque.

Se denominarán "Casas Bancarias", las entidades o firmas que posean autorización para realizar operaciones de índole bancaria, con excepción de las que establecen los apartados A) y C) del presente artículo".

4.- Panamá.- Decreto de Gabinete No. 238 de 2 de julio de 1970:

"Artículo 2.-...a) "Banco": toda persona jurídica que efectúa negocio de Banca, excepto las Asociaciones de Ahorros y Préstamos, autorizadas conforme a la Ley;

b) "Negocio de Banca": Principalmente la operación de captar recursos financieros del público por medio de la aceptación en depósito de dinero exigible a la vista o a plazo o por cualquier otro medio autorizado por la ley al efecto; y la utilización, por cuenta y riesgo del banco, de tales recursos para préstamos, inversiones u otra operación autorizada por la ley o los usos bancarios".

5.- República Dominicana.- Ley General de Bancos Núm. 708, publicada en la Gaceta Oficial No. 8940 de 19 de abril de 1965:

"Art. 9.- Toda persona o entidad, pública o privada, que se dedique dentro del territorio de la República en forma habitual y sistemática a negocios de préstamos de fondos obtenidos del público en forma de depósitos, títulos u otras obligaciones de cualquier clase, será considerada como banco a los efectos de esta Ley, y como tal sujeta a sus disposiciones y a las pertinentes de la Ley Orgánica del Banco Central de la República Dominicana, de la Ley Monetaria y de las demás leyes y regulaciones dictadas sobre la materia..."

6.- Jamaica.- Ley de Instituciones Bancarias de Jamaica, 1960:(22)

"2a.-... "banco" significa toda sociedad dedicada a actividades bancarias;

"actividad bancaria" significa aquel negocio por el que se recibe del público, en cuenta corriente o cuenta de depósito, un dinero que es reembolsable a la vista mediante cheque u orden de pago y que puede invertirse en forma de anticipos a los clientes, o de otra suerte..."

7.- Japón.- Ley Bancaria (Ley No. 21 de 1927):

"Artículo 2.- En esta Ley, "banco" deberá significar un negocio dedicado al ejercicio de la banca por virtud de autorización otorgada por el Secretario de Finanzas que se menciona en el artículo 4, párrafo 1.

En esta Ley, "banca" deberá significar negocios efectuados en cualquiera de los siguientes actos:

(1) Aceptar depósitos o depósitos a plazo y, al mismo tiempo, prestar dinero o descontar títulos o pagarés; o

(2) Manejar operaciones de intercambio." (23)

8.- España.- (24) Ley de Ordenación Bancaria.- (de 31 de diciembre de 1946):

"Artículo 37.- Ejercen el comercio de Banca las personas - naturales o jurídicas que, con habitualidad y ánimo de lucro, reciben del público, en forma de depósito irregular o en otras analogas, fondos que aplican por cuenta propia a operaciones activas de crédito y a otras inversiones, con arreglo a las leyes y a los usos mercantiles, prestando además, por regla general, a su clientela servicios de giro, transferencia, custodia, mediación y otros en relación con los anteriores, propios de la comisión mercantil".

(22) Ley de Instituciones Bancarias de Jamaica, 1960.- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.- Legislación Financiera. Noviembre, 1965.- Pág. 1.-

(23) Legislación Bancaria Extranjera.- Finasa, México, 1981.- Pág. 487.-

(24) Garrigues Joaquín.- Contratos Bancarios, Madrid, 1958.-

Es de señalarse, que el carácter de establecimiento bancario, no surge por la iniciativa autónoma de quien realice esta actividad, la calidad emana de la autorización (para la mayoría de los países) o concesión (Colombia y México) que otorga el Estado, (a través del Banco Central; Ministerio de Hacienda) para efectuar el negocio bancario.

De lo expuesto, nos parece advertir dentro de estas legislaciones, que al igual que en la doctrina, no hay un concepto definido de banco; ya que en unas se habla de sociedades, corporaciones; en otras de establecimientos, empresas y personas jurídicas.

Por otra parte, en la actividad bancaria, tampoco existe uniformidad en el tratamiento que se le da, ya que es posible establecer dos criterios:

a) Los que consideran como función de los bancos, ejercer habitualmente el negocio de recibir dinero en calidad de depósito y dedicarse a otorgar créditos en forma de préstamos.

En esta primera concepción clásica de actividad bancaria, incluimos a las legislaciones de: Costa Rica; Chile; Ecuador; Guatemala; Honduras; Jamaica; República Dominicana.

b) La otra concepción, que denominamos moderna, en la cual se encuentra España, Argentina, México, (25) etc., se suprime el viejo criterio de la intermediación en el crédito y asumen el de intermediación financiera, para la captación de recursos por vía diferente al depósito en cuenta corriente, la inversión de fondos propios o ajenos en documentos de largo plazo o como accionistas de empresas y la prestación de servicios vinculados al quehacer financiero.

- (25) Las operaciones fundamentales que pueden realizar las instituciones de crédito, conforme a la estructura jurídica que rige en México, pueden ser:
- a) Pasivas, o sea aquellas operaciones en las que las instituciones reciben dinero de terceros, es decir, que éstos son acreedores y las instituciones deudoras. Crédito o servicios estimables en numerario pagaderos a futuro, a través de los instrumentos que la Ley Bancaria permite a cada tipo de instituciones.
  - b) Activas, o sea todas aquellas que realizan las instituciones, en las que prestan dinero o conceden crédito o servicios estimados en numerario pagaderos a futuro, a cualquier persona, mediante la utilización de los contratos o instrumentos que para ese efecto señala la ley. Apertura de crédito en general; el descuento; créditos a corto, mediano y largo plazo; créditos hipotecarios; créditos refaccionarios, etc.
  - c) Servicios Bancarios. Operaciones que prestan los bancos y que no necesariamente consisten en una operación activa o pasiva, como por ejemplo, las operaciones fiduciarias, o las cobranzas de: luz, teléfono, gas, agua, impuestos, etc.

## IV.- CONCLUSIONES.-

PRIMERA.- Tanto para la doctrina como para la legislación bancaria internacional, banco es un concepto genérico que hace referencia a una empresa, establecimiento, sociedad, institución, etc.

SEGUNDA.- La mayoría de los tratadistas conciben a la actividad bancaria dentro del concepto restringido y tradicional de la banca; o sea la intermediación del crédito. En Ecuador, República De El Salvador, Guatemala, Costa Rica, Perú, etc., el legislador se mantiene en los mismos términos.

TERCERA.- En un sentido más flexible y más moderno, México, Argentina, España, etc., permiten actividades complementarias o conexas a las bancarias tradicionales.

CUARTA.- Banco es un concepto genérico que hace referencia a una empresa, establecimiento, sociedad, etc., que cuenta con autorización o concesión del Estado a través de un órgano ministerial o el Banco Central, para llevar a cabo de manera habitual, la actividad de intermediación del crédito o financiera.

## CAPITULO SEGUNDO

## EVOLUCION DE LA BANCA

## SUMARIO

I.- LAS PRIMERAS CIVILIZACIONES BANCARIAS.- A. Babilonia.- B. Grecia.- C. Roma.- II.- EDAD MEDIA.- A. Los Lombardos.- B. Los Templarios.- III.- RENACIMIENTO.- IV.- EPOCA MODERNA.- A. Banco de Inglaterra.- V.- DE 1750 A LA EPOCA ACTUAL.- A. Estados Unidos de Norteamérica.- B. Inglaterra.- C. Alemania.- D. España.- E. Panamá.- VI.- CONCLUSIONES.-

I.- LAS PRIMERAS CIVILIZACIONES BANCARIAS.-

A. Babilonia.- La actividad bancaria se ha ido desarrollando gradualmente en el transcurso de los siglos; su más simple expresión la encontramos en el período babilónico (Tercer Milenio antes de J.C.), con los sacerdotes sumarios de Uruk, Ur, Aqadé, - Sippar, (26) que apoyados en la confianza que inspiraba el poder de los dioses y el carácter inviolable de los templos, practicaban el depósito y el préstamo de mano de obra, ganado, cereales, etc., convirtiéndose así, con sus características propias, en los primeros banqueros de la humanidad.

(26) Colling Alfred.- Historia de la Banca.- De Babilonia a Wall Street.- Ediciones Zeus, España, 1962.- Pág. 7.-

La Civilización Babilónica, seis siglos antes de Cristo, da cuenta también de particulares que ejercieron la profesión de banqueros. Se citan dos casas comerciales, Igibi de Sippar y Murashu de Nippur. (27)

Los autores consideran que fue también en Mesopotamia, donde surgió el primer documento legislativo de la banca; se trata del Código de Hamourabi; recopilación de decisiones dadas por el Rey sobre todas las actividades de la época y entre otras, de las operaciones de préstamo, el interés, las garantías, las fianzas, la existencia o falta de prueba. (28)

En este primer período que podríamos llamarle Mesopotámico, estuvo caracterizado por el sentido sacro en que estaba su mergida la banca.

B. Grecia.- El ejemplo babilónico se fue extendiendo hacia el norte, hasta llegar a Grecia, pasó a Roma y allí casi se extinguió, para renacer luego a principios del siglo XI. (29)

En Grecia, cuna de la moneda, los sacerdotes operaban

- (27) Goldschmied Leo.- Historia de la Banca.- Traducción al español. 1a. edición.- Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana.- México, 1961.- Pág. 2.-
- (28) Supervielle Saavedra Bernardo.- El Depósito Bancario.- Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.- Montevideo, 1960.- Págs. 1, 2 y 13.
- (29) Pérez Santiago, Vernando V.- Síntesis de la Estructura Bancaria y del Crédito.- Editorial Trillas.- México, 1979.- Pág. 13.-

en los templos de Delfos,<sup>30</sup> Atenas, Delos, Olimpia, recibiendo para su custodia, los depósitos de particulares.<sup>31</sup>

También en la Rica Corintio surgieron profesionales de la banca privada, denominados "trapezitas", que trabajaban con dinero propio y con aquél que les entregaba su clientela, que recibían en depósito y luego lo colocaban entre los comerciantes.<sup>32</sup>

El nombre de los banqueros era "trapezita" en alusión a la mesa, "trapeza", sobre la que realizaron hasta entonces las operaciones de cambio.<sup>33</sup> El primero del que hablan los autores griegos fue Philostefanos, quien recibió en Corintio, de manos de Temístocles, setenta talentos.<sup>34</sup>

El destacado tratadista, Dr. Miguel Acosta Romero,<sup>35</sup> esti

- (30) "Por la importancia que en la historia de las ciudades griegas tuvo Delfos, a donde acudían de todas partes de Grecia, peregrinos a consultar el oráculo y como consecuencia del comercio de la ciudad, su templo desarrolló una notable actividad bancaria, sobre la cual ha proyectado algunas luces un documento descubierto por un inglés en el siglo pasado y que ha sido llamado tabla "sandwicense". El tesoro del templo reunía hasta la suma de 1,800 talentos, cantidad muy considerable para aquella época, si se toma en cuenta que el valor de la moneda era muy alto y que el talento, según el sistema ático prevaeciente en casi toda Grecia correspondía a 600 dracmas, y cada dracma a 4.37 gramos de plata". Greco Paolo. Curso de Derecho Bancario. Traducción del Dr. Raúl Cervantes Ahumada.- Editorial Jus.- México, 1945. Pág. 58.-
- (31) Cotelly Esteban.- Derecho Bancario.- Ediciones Arayus, B. A. 1956, Pág. 294.-
- (32) Gay de Montelli R. Tratado de legislación Bancaria Española.- Tomo I.- Editorial Bosch, Barcelona, 1953. Pág. 12.-
- (33) Colling Alfred.- Ob. Cit. Pág. 18.-
- (34) Idem. Pág. 18.-
- (35) Acosta Romero Miguel.- La Banca Múltiple.- Editorial Porrúa, S. A. México, 1981.- Pág. 22.-

ma que: "entre los progresos que se atribuyen a los griegos en la técnica bancaria, están el aceptar los depósitos mediante el pago de intereses a los clientes y su utilización, a su vez, en lo que ahora conocemos como operaciones activas. También aportaron a la técnica la garantía de los préstamos sobre mercancías muy diversas y los antecedentes del afianzamiento."

C. Roma.- Bajo Tarquino, el viejo quinto rey del Imperio Romano, (615-578 años antes de J.C.) las operaciones de cambio manual estaban en poder de los griegos, de quienes los romanos fueron aprendiendo, hasta convertirse con bastante rapidez en los "argentarii o cambistas" y los "nummularii o banqueros".<sup>(36)</sup>

Los argentarios practicaban todas las operaciones de los "trapezistas". Recibían depósitos, con la obligación de restituir la misma cosa que se les había confiado, sin percibir intereses; acordaban préstamos y créditos; realizaban pagos y cobros por cuenta de terceros; suscribían y registraban contratos; mediaban en ventas públicas; verificaban seguros marítimos, etc.

La función de los banqueros era considerada de orden público y estaba sometida al control o vigilancia del "perfectur Urbi", según un texto de Ulpiano.<sup>(37)</sup> El Dr. Raúl Cervantes Ahumada

(36) "De esto, encontramos la confirmación en Plauto, que en sus comedias llamó trapezistas, precisamente a los cambistas, que por otra parte, llevaban nombres griegos..."- Goldschmied Leo. Ob. Cit. Pág. 7.-

(37) Cervantes Ahumada Raúl.- Títulos y Operaciones de Crédito.- Editorial Herrero, S. A. Octava edición, México, D. F. 19.- Pág. 213.-

da sostiene que éste es el antecedente remoto de la banca como actividad de interés público y de la intervención del Estado en su control.

En este período, se refleja que las gentes de la banca habían adquirido ya un embrión de autonomía y que esta actividad se deshace de su ritual sagrado.

## II.- EDAD MEDIA.-

A. Los Lombardos.- La caída del Imperio Romano motivó una etapa de decadencia en el comercio y como consecuencia en la banca, por lo que durante mucho tiempo esa actividad volvió a -- ser privativa de los templos y sobre todo de los monasterios, que actuaban en el campo como banqueros rurales, al practicar con los terratenientes el préstamo agrícola.

Es hasta finales del Siglo X, en que los lombardos hacen resurgir a la banca, al mezclarse en su doble papel de comerciantes y banqueros en todos los negocios dinerarios, lo mismo en las ferias que en la financiación de las cruzadas. (38)

B. Los Templarios.- Paralela a la actividad de los lombardos, estaba la orden de los templarios, creada en 1128, para proteger a los viajeros que iban a orar en la tumba de Cristo. (39)

(38) Colling Alfred. Ob. Cit. Págs. 68 - 69.-

(39) Acosta Romero Miguel. Ob. Cit. Pág. 30.-

En su lucha con los infieles, estos caballeros acumularon fortuna, la que unida a su espada, promovió la fe de los comerciantes y les permitió iniciar la práctica del depósito de dinero y cosas preciosas; asimismo, se instruyeron en los pagos a distancia, ya que su organización se encontraba diseminada en gran parte de Europa, lo que hace que su orden, según afirma Alfredo Colling, (40) llegara a ser en el Siglo XIII, la primera banca internacional - de todos los tiempos.

### III.- RENACIMIENTO.-

La serie de transformaciones sufridas en la esfera sociográfica y económica a fines de la Edad Media y principalmente en el Renacimiento, como son los grandes descubrimientos marítimos y terrestres, trajo grandes beneficios a la banca, entre - - ellos: el funcionamiento de las primeras Bolsas Europeas; como - la de Amberes (1531), que en el transcurso de pocos años sirvió para el cambio, la especulación y el crédito. (41)

En esta época, se fundaron verdaderas estirpes familiares de banqueros, entre las que destacan: "los Médicis de Florencia, los Fugger de Augsburgo", (42) "los Bardi, los Peruzzi, los Frescobaldi, los Acciaivoli, los Bonaccorsi y los Corsini". (43)

(40) Colling Alfred. Ob. Cit. Pág. 89.-

(41) Foster Major B. Banca.- Editorial Acrópolis. UTEHA, México, 1948.- - Pág. 7.

(42) Acosta Romero Miguel. Ob. Cit. Pág. 37.-

(43) Greco Paolo.- Ob. Cit. Pág. 62.-

IV.- EPOCA MODERNA.-

A. Banco de Inglaterra.- Al principio de la era moderna, se va progresando en la reglamentación de los bancos, hasta llegar al punto en que éstos se incorporan bajo la autoridad pública, y se les concede en grados variables, un monopolio de ciertas funciones bancarias. Dos de los primeros bancos con concesión del Estado que contribuyeron mucho al desarrollo del comercio mundial en su época, fueron: El Banco de Amsterdam (fundado en 1609) y el Banco de Hamburgo (1619).<sup>(44)</sup>

Pero la contribución más notable para el establecimiento de la Banca tal como hoy la conocemos, se dio con la creación del Banco de Inglaterra, por Decreto Real del 27 de julio de 1694.<sup>(45)</sup> A partir del 1o. de agosto del mismo año, inició sus operaciones como corporación privada, recibiendo moneda en depósito, por lo cual emitían recibos sellados, pagaderos a la orden.<sup>(46)</sup>

En 1708 y como contrapartida a un anticipo que le hizo el Estado, de un millón doscientos mil libras, fue autorizado a emitir billetes y a descontar letras de cambio.

(44) Foster Major B. Ob. Cit. Págs. 7 y 8.-

(45) Watson Guy M. El Banco de Inglaterra. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México, 1960. Págs. 12 y 13.-

(46) "Su origen se debió, como el de la mayoría de los establecimientos similares de Europa, a las dificultades financieras del Estado..." Noll Octaves.- Les Banques D'Emission en Europe.- Tome II.- Berger.- Le Vrault Et Cie. Libraires.- Editurs Paris 1888.- Pág. 1.

En el año de 1742, el Parlamento Inglés prohibió la creación de nuevos bancos con facultad para emitir billetes, iniciándose así el privilegio de emisión del Banco de Inglaterra. De esta prohibición dice Bonteron: (47) "nació el cheque. En efecto, los bancos ingleses en vez de entregar a sus clientes billetes al portador pagaderos a la vista, a cambio de los depósitos efectuados, se limitaron a abonar en la cuenta de dichos clientes el importe de tales depósitos y los autorizaron a girar sobre el saldo de su crédito. Es decir, como señala Mitchel, los bancos ingleses invirtieron la operación e hicieron emitir billetes a sus clientes en vez de emitirlos ellos mismos directamente."

Dauphine Meunier (48) estima, que el Banco de Inglaterra merece ser considerado el primer banco de emisión moderno, puesto que fue el primero en emitir verdaderos billetes de banco y en vincular la emisión al descuento de efectos comerciales. (49)

- (47) Citado por: Rafael De Pina Vara.- Teoría y Práctica del Cheque.- Editorial Labor Mexicana, S. de R. L., México, 1960.- Pág. 59.-
- (48) Citado por Mario Bauche BardiaDiego.- Operaciones Bancarias.- Editorial Porrúa, S. A. México, 1967.- Pág. 18.-
- (49) La desconfianza del público en el papel moneda emitido por pequeños bancos y las estrechas relaciones que con el crédito público y el desarrollo del Estado tiene el problema de circulación de billetes, obligó a los países que a continuación se indican, a seguir el ejemplo de Inglaterra, de formar un banco central: Riksbank de Suecia, fundado en 1656 y reorganizado como banco de Estado en 1668; Banco de Francia, 1800; el Banco de los Países Bajos, fundado en 1814, sobre la base del Banco de Amsterdam; el Banco Nacional de Austria, 1817; el Banco de Noruega, 1817; el Banco Nacional de Dinamarca, 1818; el Banco Nacional de Bélgica, 1850; el Banco de España, 1829; pero con ese nombre desde 1856; el Banco de Rusia, en 1860; el Banco de Japón en 1882; Banco de Reserva de Australia. Fue establecido por una legislación de "Commonwealth" en 1911 como un cuerpo corporativo con el nombre de: "Commonwealth Bank of Australia".- Reserve Bank of Australia.- Occasional Paper No. 7 Submission to the Committee of Inquiry into the Australian Financial System-Sidney December 1973, Pág. 2. i.- Entre 1921 y 1946 se crearon casi todos los bancos centrales de los países americanos y varios de Europa y Asia. En nuestro país, el Banco de México, data de 1926.-

La supremacía del Banco en el Reino Unido y los fundamentos de su organización actual, se estipularon en la Ley de Concesión Bancaria (Bank Charter Act) de 1884. El 10. de marzo de 1946, dejó de ser sociedad por acciones para convertirse en Banco Nacional. (50)

Como puede apreciarse, la única transformación que ofrece el Banco de Inglaterra, es la de que todas las acciones pasan a manos del Estado, que también nombra a todas las autoridades.

#### V.- DE 1750 A LA EPOCA ACTUAL.-

A. Sistema Bancario Norteamericano.- Antecedentes.- En los Estados Unidos de Norteamérica, la historia bancaria presenta tres épocas: la de libertad de constitución, (finales del Siglo XVII a 1863), la época de los Bancos Nacionales (1863-1913) y el sistema de la Reserva Federal (1913, hasta los tiempos actuales).<sup>51</sup>

1.- Primer Período.- Dentro de esta etapa, carente de regulación y vigilancia por parte del Estado, se permitía a cualquier banco emitir billetes, así se establecieron los siguientes:<sup>52</sup>  
First Chartered Bank of Massachusetts (1686). Land Bank (1741);

(50) Legislación Bancaria Extranjera.- Ob. Cit. Pág. 803.-

(51) Mackenzie Kennet. Sistemas Bancarios de la Gran Bretaña, Francia, Alemania y los Estados Unidos de América. Traducción del inglés por Ramón Vereá Rial.- M. Aguilar, Editor, Madrid, 1945.- Pág. 184.-

(52) Idem.

Banco de los Estados Unidos denominado a veces First Bank (1771).<sup>53</sup>

2.- Segundo Período.- El 25 de febrero de 1863,<sup>54</sup> se promulgó la Ley Nacional Bancaria (National Bank Act.), vigente en 1864, que dio curso a este período, con el fin de poner a la moneda nacional bajo el control federal e impulsar la centralización de la Banca. Al final de 1899, el número total de bancos nacionales que operaba en los Estados Unidos se había elevado a 3,602. Sin embargo, dicho sistema generó numerosas quiebras y la frecuente suspensión de pagos, estimulando la reforma comprendida en el Federal Reserve Act. del 23 de diciembre de 1913,<sup>55</sup> que clausuró esta etapa y abrió la que dura hasta la época actual.

3.- Epoca Contemporánea.- Para conocer mejor el Sistema de la Reserva Federal en sus relaciones con la banca y moneda actuales de los Estados Unidos de Norteamérica, es necesario mencionar a continuación algunas disposiciones de esta importante Ley Federal de la Reserva:

a) El Consejo de Gobernadores (Board of Governors), - - constituye el órgano máximo del sistema, el cual se integra con siete miembros nombrados por el Presidente de los Estados Unidos y confirmados por el Congreso (Art. 10-1).

(53) Expedió un volumen limitado de billetes de banco, actuó como agente fiscal para el gobierno y sirvió para restringir la excesiva expedición de billetes de los bancos del Estado, al obligarlos a rescatarlos en efectivo metálico. G. Thomas Rollin.- Our Modern Banking and Monetary System. - Second Edition.- Prentice.- Hall, Inc. New York. Publishers 1925.- Pág. 249.-

(54) Mackenzie Kenneth.- Ob. Cit. Pág. 190.-

(55) Idem. Pág. 193.-

b) La base del sistema lo constituyen doce bancos de la Reserva Federal ubicados, respectivamente, en la ciudad señalada como sede de cada uno de los doce distritos en que se divide el territorio de la Unión. Dichos bancos constituyen la banca central. (Art. 20.-1).

c) Cada banco es una sociedad por acciones que disfruta de concesión otorgada por el Departamento del Tesoro; su capital social es suscrito por bancos nacionales que operan con autorización local (Art. 2.2) y por personas físicas que puedan suscribir acciones hasta por 25,000 dólares. (Art. 20.-9).

d) Los bancos del sistema son depositarios de los Estados Unidos y llevan las cuentas corrientes de cheques de la Tesorería Federal y de empresas gubernamentales. Además, son agentes fiscales para el manejo de emisiones y amortización de obligaciones (debentures) del gobierno federal. (Art. 15-1).

e) Los Bancos de Reserva están autorizados para emitir papel moneda de curso legal. Se imprime por la Tesorería Federal en sus casas de moneda. (10-8).

f) Las operaciones de los bancos del Sistema se efectúan bajo la vigilancia del Comité de Mercado Abierto, integrado por siete miembros de Gobernadores y cinco elegidos por los Bancos de Reserva. (Art. 12A-1).

4.- Legislación Bancaria.- Además de la citada Ley de la Reserva Federal de 1931, existen en Estados Unidos muchos otros estatutos federales, que reglamentan la banca y el crédito; entre los que destacan: "las Leyes Nacionales Bancarias de 1863 y 1864; la Ley de Crédito al Consumidor, la Ley de Letras de Cambio y la Ley de Cheques".<sup>56</sup>

5.- Clasificación de los bancos.- En las leyes a que hemos hecho referencia, se regulan los bancos, que se integran de la siguiente forma:

a) Banca comercial, dedicada a la captación de depósitos, otorgamiento de empréstitos y cobranza de papel comercial.

b) Banca de reserva, dedicada a operar como banquero de los bancos.

c) Banca de inversión, dedicada a la suscripción de valores para grandes sociedades.

d) Banca de ahorro, capta depósitos a plazo fijo, para fomentar el ahorro.

e) Banca especializada, autorizada a determinados negocios, tales como: la banca rural, comercio exterior, etc.

(56) Legislación Bancaria Extranjera.- Ob. Cit. Pág. XVIII.-

f) Sociedades fiduciarias, deben diferenciarse de los bancos, pues en lugar de otorgar o tomar empréstitos, aceptan dinero para hacer inversiones, cuyos provechos son captados por los propietarios de esos fondos y no por la sociedad. Varias legislaciones estatales permiten que estas sociedades se combinen con bancos o celebren, en forma adicional, negocios bancarios.

g) También conforme a la legislación de varios estados, existen numerosas sociedades financieras que otorgan pequeños empréstitos a personas físicas, con tasas de interés un poco más altas que las normales. Estas sociedades no son bancos en sentido estricto, ya que no captan depósitos del público, sino que dependen de sus propios capitales para la actividad crediticia.

h) Banca Múltiple.- Efectúa todas las operaciones descritas en un solo banco.

6.- Supervisión bancaria.- La regulación de la actividad de los bancos comerciales se efectúa por 53 agencias (tres federales y 50 estatales). Existen dos agencias federales más que tienen la responsabilidad de supervisar a las asociaciones federales de ahorros y préstamos y uniones federales de crédito. Colectivamente, estas 55 agencias reguladoras supervisan lo que se conoce como el componente de las instituciones de depósito del sig

tema financiero de Estados Unidos.<sup>57</sup>

La gran división de las responsabilidades de supervisión está dictada por la naturaleza descentralizada y diferente del sistema de bancos comerciales. Existen aproximadamente - - 15,000 bancos en los Estados Unidos, los cuales están ampliamente distribuidos en los 50 estados. Sus dimensiones también varían considerablemente.

Las tres agencias federales que supervisan a los bancos comerciales son: el Contralor de la Moneda (COC), el Sistema de Reserva Federal (FRS), y la Corporación Federal de Seguros sobre Depósitos (FDIC). La división de las responsabilidades de supervisión entre estas tres agencias y las 50 autoridades bancarias estatales separadas depende de si un banco desea estar constituido en forma de poder funcionar a nivel estatal o federal y de si decide o no ser miembro del Sistema de Reserva Federal. Si el banco decide estar autorizado para poder funcionar a nivel federal, quedará bajo la exclusiva supervisión del Contralor de la Moneda. Sin embargo, las instituciones que funcionan nacionalmente se convierten automáticamente en miembros del Sistema de Reserva Federal y deben ayudar a financiarlo en forma de subscripciones de capital. Los bancos que deciden funcionar a nivel es-

(57) Cfr. Sprague Irvine H. La Supervisión Bancaria en los Estados Unidos de Norteamérica.- Ponencia manuscrita presentada en la I. Reunión de Superintendentes de Bancos de América Latina y del Caribe, celebrada en la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, México, julio de 1981.- Pág. 2.-

tatal en uno de los 50 estados de los Estados Unidos, tienen la alternativa de pertenecer o no al Sistema de Reserva Federal. Si una institución autorizada para funcionar en un estado decide - convertirse en miembro del Sistema, quedará sujeta al examen y cualquier supervisión adicional tanto de la Reserva Federal como de la autoridad bancaria en el estado en que opera. Las institu- ciones autorizadas para operar en un estado, aseguradas por la - Federación, que decidan no ser miembros de la Reserva Federal - quedan bajo la supervisión de la FDIC y de su autoridad estatal.<sup>58</sup>

Las tres agencias federales de supervisión bancaria -- tienen la responsabilidad de asegurar el bienestar y solidez de los bancos y de mantener la competencia en los mercados banca--- rios. El Contralor de la Moneda es responsable de supervisar los aproximadamente 4,400 bancos nacionales. Estos incluyen los más grandes en dicho Sistema. El Sistema de Reserva Federal, que es la autoridad central monetaria y bancaria, supervisa alrededor - de 1,000 bancos, y la FDIC, alrededor de 9,000 bancos comerciales y casi todos los bancos de ahorro, (incluyen las instituciones - más pequeñas del país).

Las tres autoridades federales bancarias y 50 agencias estatales tienen por lo general las mismas responsabilidades de supervisión. Estas son:

(58) Cfr. Ob. Cit. Págs. 2 y 3.-

a) Exámenes periódicos que se hacen legalmente a los bancos.

b) Revisión y análisis de informes trimestrales o semia<sup>n</sup>uales que presentan los bancos sobre la estructura de sus activos, de sus pasivos, posición de capital y ganancias y pérdidas en sus operaciones.

c) Aprobación de solicitudes de fusiones y consolidaciones y de planes que tienen los bancos de abrir sucursales, reu<sup>b</sup>icar las oficinas matrices y ampliar los servicios e instalacio<sup>n</sup>es.

Hay ciertas responsabilidades que son específicas de las autoridades de supervisión. Sólomente el Contralor de la Mo<sup>n</sup>eda puede dar autorización de operar a nivel federal a nuevos bancos comerciales, aprobar la autorización federal de las sucursales de bancos extranjeros en los Estados Unidos y aprobar la conversión de bancos existentes que operan a nivel estatal en instituciones bancarias nacionales. Además de conducir la política monetaria para la nación.

La Reserva Federal es la única que puede aprobar el establecimiento de compañías controladoras (pero no necesariamente a todos los bancos componentes), supervisar y examinar las Corporaciones de Margen y Acuerdo (Edge and Agreement Corporations), y fijar términos y condiciones sobre sus préstamos a los bancos.

Cada uno de los estados separados es responsable de - aprobar el funcionamiento de los bancos establecidos en los mismos y de asegurar que cumplan con las leyes.<sup>59</sup>

7.- Conclusiones.- El Sistema de la Reserva Federal, sin duda alguna es muy complejo, pero ha sabido inculcar confianza en el público y convertir a la banca en uno de los pilares - de la economía norteamericana, y con una gran preponderancia internacional, que se refleja en la lista de los 500 bancos más - grandes del mundo de 1981, de acuerdo con la publicación mensual de Euromey,<sup>60</sup> en la que predominan 141 estadounidenses; siguién-dole Japón con 56; Alemania Federal 44, Italia 27; España 21; - Reino Unido 16 y Francia 13.

#### B. Sistema Bancario del Reino Unido.- Antecedentes.-

En el Reino Unido prosperó la banca en época anterior al establecimiento del Banco de Inglaterra. De los primeros bancos privados de Londres que quedan en la actualidad, está el Messrs Hoare, establecido antes de 1673.<sup>61</sup> De conformidad con la carta de 1708 del Banco de Inglaterra, ninguna sociedad de banca privada podía constituirse con más de seis personas; sin embargo, en el año de 1826 se reformó dicha acta, para suprimir la restricción en el número de socios de los bancos de emisión. La aprobación de estas medidas condujo a la formación de los bancos en sociedad anónima con sucursales en toda Inglaterra; siendo el primero, aparte del

(59) Cfr. Ob. Cit. Págs. 4-5.

(60) Boletín Financiero.- Presidente y Director General Fernando Mota Martínez.- México, D. F.- 28-VI-82.- Pág. 4.-

(61) Mackenzie Kenneth.- Ob. Cit. Pág. 17.-

Banco de Inglaterra, el London and West-Minster Bank (10 de marzo de 1834). Pronto siguieron el London Joint Stock Bank, en -- 1836 la Unión Bank y el Ondon and Country Bank, ambos en 1839. <sup>62</sup>

1.- Clasificación de los bancos.- Actualmente el sistema bancario británico se integra con: el Banco de Inglaterra, -- que ejercita las funciones de banca central; el Banco Nacional de Ahorros; el Sistema de "National Giro", que es un medio de pago de cuentas por conducto de oficinas postales; el sistema de -- bancos fiduciarios de ahorro. (Trustie Saving Banks); los bancos de ahorro constituidos como sociedades de acciones de responsabi- lidad limitada; los bancos de ahorro de responsabilidad ilimitada; los bancos de Escocia, Irlanda del Norte y de Ultramar, así como los extranjeros; los bancos comerciales o de aceptaciones, constituidos conforme a las Leyes de Sociedades de 1948 y 1967, (son instituciones dedicadas a la banca de depósitos, a la activi- dad financiera fundamental mediante créditos por aceptaciones, y al asesoramiento financiero de numerosas sociedades mercantiles, sobre todo para el caso de fusiones y sindicaturas) y las sociedades cooperativas bancarias, las cuales no pueden efectuar reti- ros de su capital social; son objeto de una vigilancia contable especialmente cuidadosa; ejercitan la banca de depósitos con un - límite de 50 libras por cada depositante y retiro de fondos sólo con aviso previo. <sup>63</sup>

(62) Idem. Ob. Cit. Pág. 19.-

(63) Idem. Pág. 807.-

A continuación se representa en un esquema, lo expuesto sobre la organización del Sistema Bancario del Reino Unido:

Banco  
de  
Inglaterra

Banco Nacional de Ahorros, Sistema "National Giro" y Banco Fiduciario de Ahorros

Bancos de Ahorro de Responsabilidad Limitada.

Bancos de Ahorro de Responsabilidad Ilimitada

Bancas Escocesa, Irlandesa del Norte, De Ultramar y Extranjera  
Banca de Depósito, Financiera y de Asesoramiento en Inversiones  
Sociedades Cooperativas Bancarias.

2.- Regulación legal.- Las actividades bancarias en el Reino Unido, presentan un aspecto de dispersión normativa, que dificulta una clara comprensión, ya que además de las Leyes de Sociedades de 1948 y 1967 y la Ley Bancaria de 1979, la banca está normada por no menos de cuarenta ordenamientos más, en su mayoría de aplicación local en los reinos de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte.

3.- Funciones de los bancos.- En el Reino Unido, los bancos al igual que en los Estados Unidos de Norteamérica, cubren con su acción todo el panorama financiero:

a) Captación de dinero en depósito.

b) Cobro de títulos representativos de dinero en nombre de sus clientes.

c) Préstamo en calidad de mutuo, apertura de crédito y giros al descubierto en cuenta corriente o sobregiros.

d) Descuento de letras y pagarés.

e) Emisión de giros, cartas de crédito y cheques de viajeros.

f) Aceptación, en nombre de sus clientes, de títulos de crédito emitidos con base en cartas de crédito.

g) Garantizar títulos de crédito emitidos por sus clientes, aunque no obligatoriamente.

h) Custodiar depósitos regulares de bienes específicos.

i) Actuar como agentes de sus clientes en compraventa de valores, pagos periódicos a clubes, patronatos, compañías de seguros, etc., y, de estar autorizados, actuar como fiduciarios o albaceas testamentarios.<sup>64</sup>

4.- Supervisión Bancaria.- En el Reino Unido, la responsabilidad por estatuto de la autorización previa y supervisión

(64) Ídem. Ob. Cit. Pág. 807.-

continúa de todas las compañías que reciben depósitos del público descansa en el Banco de Inglaterra. La responsabilidad y poderes inherentes del Banco se derivan de la Ley Bancaria de 1979. Sus principales atribuciones son:<sup>65</sup>

a) Autorizar a las compañías por medio de una licencia, para recibir depósitos o el reconocimiento de que se tiene la calidad de banco.

b) Otorgar la calidad de banco a una institución.

c) Aplicar sanciones a la compañía que no cumple con sus obligaciones estipuladas en la Ley. En casos más serios, el Banco puede anular la autoridad depositaria, disponer de sus activos y, en última instancia, clausurar la misma.

d) Supervisar alrededor de 600 bancos y compañías con licencia que operan en el Reino Unido. De éstas, sólo un poco más de la tercera parte son sucursales de compañías extranjeras. En tales casos, el papel del Banco de Inglaterra es secundario y tiene que ver con asuntos tales como la liquidez y la calidad administrativa.

Realiza una supervisión más activa en el caso de las 374 compañías depositarias incorporadas en el Reino Unido. Cuatro

(65) J. Thompson Christopher.- "La Supervisión Bancaria en Inglaterra".- Ponencia manuscrita de la I. Reunión de Superintendentes citada. Pág. 1.

veces al año, cada compañía rinde una serie de datos estadísticos que muestran un detalle de la hoja de balance y de su estado de pérdidas y ganancias. Luego, estos datos se analizan en parte - por computadora con el objeto de obtener una serie de razones - prudenciales. Se hacen pruebas de solvencia, rentabilidad y liquidez.

Entre los elementos que revisan de cerca y constantemente, están los préstamos: grandes; a directores; a sus socios y a otros sectores volátiles de la economía.

Un hecho notable de este sistema nos dice J. Thompson Christopher,<sup>66</sup> es que: "...no llevamos a cabo exámenes inmediatos. Confiamos en las discusiones periódicas que hacemos con el personal superior de administración de los bancos. La función de estas entrevistas es aprender más acerca de las condiciones sobre las que descansan la compañía y sus políticas, examinar cualquier debilidad que se perciba y, en casos más serios, obtener el acuerdo de la gerencia para aplicar programas de acción que ponga remedio al problema. Según nuestra experiencia, los mejores resultados de la supervisión se obtienen en una atmósfera de cooperación y confianza entre las instituciones y el supervisor. Sólo como un último recurso, en donde la cooperación falte o haya razón para desconfiar de la información que se nos proporcione, - buscaríamos recurrir a los poderes estatutarios para instruir una investigación especial de los asuntos de una campaña a aplicar -

(66) J. Thompson Christopher.- Ob. Cit. Págs. 2-3.-

medidas legales de conducta a la compañía".

5.- Conclusiones.- En el modelo inglés, destacan como rasgos generales la especialización de las instituciones financieras y la escasa intervención oficial.

C. Sistema Bancario Alemán.- Antecedentes.- Las grandes instituciones de crédito modernas nacieron en Alemania con la fundación en Colonia del primer banco por acciones, llamado Shaafhaysenscher ocher Bankverein; siguiendo en 1851 la Diskonto Gesellschaft y en 1853 la Bank für Handel und Industrie, que - más tarde debía convertirse en la Darmstoedter und National Bank, cerrándose el ciclo en 1870 con la institución de la Deutsche Bank. <sup>67</sup>

En 1875 se expidió la primera ley de banca, cuyo propósito principal fue unificar el sistema bancario del Imperio Alemán, poniéndolo bajo el control de una gran institución central, el Banco Imperial de Alemania. <sup>68</sup> Dicha Ley continuó en vigor hasta el comienzo de la Guerra de 1914 que vino a destruir la edificación de crédito que se había establecido. <sup>69</sup>

La Ley de 1924 reguló las operaciones del Banco Imperial de Alemania, concediéndole el privilegio de emisión por un período de cincuenta años.

(67) De Mantilla R. Gay.- Ob. Cit. Pág. 37.-

(68) Idem. Pág. 150.-

(69) El Deutsch Oekonomist decía ya en 1911: "Cualquiera que observe imparcialmente el desarrollo del sistema bancario alemán, tendrá que aceptar que, sin la vigorosa y a veces atrevida iniciativa de los bancos, no hubiese sido erigida en tan corto tiempo la orgullosa estructura de la actual economía alemana." Citado por Presbítero Araiza Felipe.- Análisis Jurídico de la Banca Múltiple en México.- Tesis de Doctorado en Derecho.- 1962.- Pág. 30.-

En el Siglo XX, las sociedades anónimas de banca privada se multiplican y coexisten con los establecimientos financieros públicos. Este período se terminó en 1931, con la crisis mundial que alcanzó su punto culminante con el cierre de numerosas ventanillas mediante decisión de las autoridades, y con la fusión de diversos bancos.<sup>70</sup>

1.- Sistema Bancario Actual.- Después de la Segunda Guerra Mundial se origina la división de Alemania en dos partes: la República Democrática Alemana y la República Federal Alemana, surgiendo dos sistemas bancarios. En la primera se calcó del modelo ruso<sup>71</sup> y se tradujo en una nacionalización completa. En la segunda, se regresó al sistema bancario europeo tradicional, utilizando prácticas americanas.

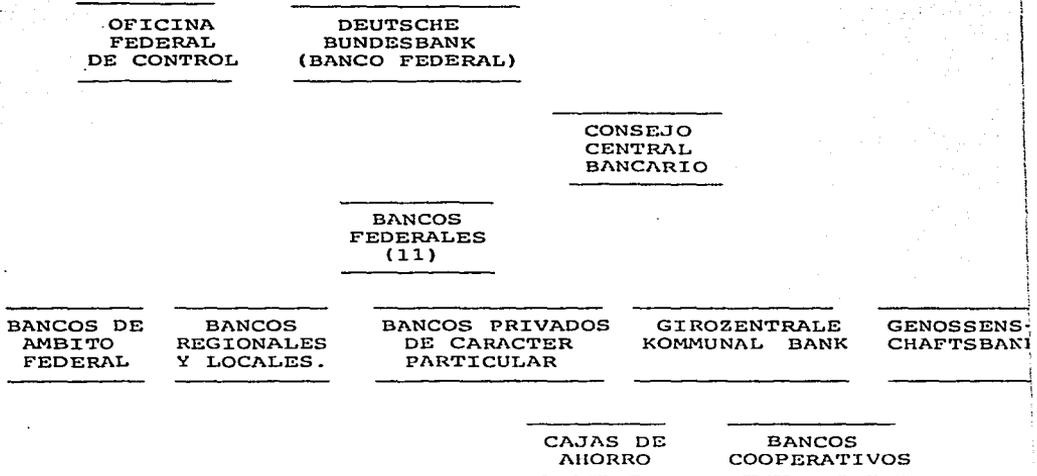
El 1o. de enero de 1962 se puso en vigor una Ley Bancaria que es la que actualmente regula el funcionamiento del Sistema Bancario Alemán, del cual forman parte: el Deutsche Bundesbank,<sup>72</sup> (26 de julio de 1957); los bancos de comercio (dentro de este gru

(70) Legislación Bancaria Extranjera.- Ob. Cit. Pág. 697.-

(71) Ley Fundamental de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.- Editorial Progreso Moscú, 1980.- Dicha Constitución, aprobada en la Séptima Sesión Extraordinaria del Soviet Supremo de la URSS de la Novena Legislatura de 7 de octubre de 1977, en el Capítulo 2, intitulado "Sistema Económico" dispone en el artículo 11 lo siguiente: "La propiedad del Estado, patrimonio común de todo el pueblo soviético, es la forma fundamental de la propiedad socialista. Son propiedad exclusiva del Estado: la tierra, el subsuelo, las aguas y los bosques. Pertenecen al Estado los medios básicos de producción en la industria, la construcción y la agricultura, - los medios de transporte y de comunicación, los bancos..."

(72) Funciona como banco central y bajo su dirección se encuentran once bancos federales (Länderzentralbanken). Lorente A. Miguel.- El Marco Jurídico del Sistema Financiero.- Editorial Hispano-Europea.- Barcelona (España), 1980.- Pág. 61.-

po se distinguen los bancos universales y los especializados);<sup>73</sup> los Institutos Intermedios de Fianzas, que no pueden poner dinero a disposición del público, como son los casos de cajas de ahorro para construcción y aseguradoras; los Correos Federales (bundens post), que aceptan depósitos de ahorro y prestan servicio de cheques. Veamos en un esquema, el Sistema Bancario de la R. F. Alemana: <sup>74</sup>



(73) "La especialización es muy inferior al resto de los países europeos. Pese a que Alemania Federal, como en la mayor parte de los países occidentales fuertemente industrializados, el aparato bancario presenta un aspecto multiforme, la figura dominante en Alemania del Oeste, a diferencia de los países latinos o anglosajones, es el llamado banco universal. D. W. Heumann pone el siguiente requisito para esta clase de banco: "para merecer el calificativo de universal, un banco debe estar en condiciones de efectuar no importa qué operación bancaria con no importa qué tipo de cliente". Idem. pág.61. En México, a los bancos universales se les conoce como bancos múltiples.

(74) Idem. Pág. 63.-

2.- La supervisión bancaria.- En Alemania Occidental la supervisión está encomendada por la Ley Sobre Asuntos de Crédito de 1961, a la Oficina Federal de Inspección Bancaria (denominada en lo sucesivo "Oficina Federal de Inspección"), que es un organismo superior federal de carácter autónomo y que tiene su sede en la Ciudad de Berlín. 75

Las funciones supervisoras de la Oficina Federal de Inspección, de acuerdo con la Ley en comentario, son las siguientes:

- a) Ejercer su control sobre las instituciones de crédito, (Art. 6-1).
  - b) Hacer frente a las anomalías que, dentro del sistema de crédito, pongan en peligro la seguridad de los bienes patrimoniales confiados a las instituciones de crédito, dificulten la debida realización de las bancarias u originen notables desventajas a la economía nacional (Art. 6-2).
  - c) Colaborar con el Deutsche Bundesbank.
  - d) Establecer previo acuerdo del Deutsche Bundesbank, los principios en que se basara de modo general para apreciar si es suficiente o no la liquidez de una institución de crédito. (Art. 11).
  - e) Exigir una vez al año, que las instituciones de crédito le remitan una relación global sobre los grandes créditos sujetos
- (75) Legislación Bancaria Extranjera.- Ob. Cit. Pág. 8.-

tos a información. /

f) Nombrar una vez al año, censores que realicen examen en las instituciones de crédito que se dedican a las transacciones de valores o a su custodia.

g) Autorizar por escrito, a la persona que desee dedicarse a las operaciones bancarias. (Art. 32-1).

h) Revocar el permiso para dedicarse a la actividad bancaria. (Art. 35-1-2).

i) Exigir la remoción de un director de una institución de crédito, que infrinja las disposiciones de la Ley. (Art. 36).

j) Intervenir en los casos en que se realizan operaciones bancarias sin autorización. (Art. 37).

k) Disponer la liquidación de una institución de crédito, cuando le retire un permiso o éste caduca.

l) Decidir si una empresa está facultada o no para ostentar la designación "Bank" (Banco), "Bankier" (Banquero) o "Sporkasse" (Caja de Ahorro). (Art. 42).

m) Exigir a las instituciones de crédito, las informaciones sobre las actividades o la prestación de libros o documentos.

n) Realizar exámenes en las instituciones, cuando exista motivo para ello. A tal efecto, sus funcionarios y empleados tienen acceso a las oficinas de la institución. El artículo 13 Constitucional que garantiza la inviolabilidad del domicilio - está, en esta medida restringido. (Art. 44.1).

o) Tomar medidas de carácter temporal, cuando exista el peligro de que una institución de crédito no pueda cumplir - sus compromisos frente a sus acreedores y que, en particular, no esté en condiciones de garantizar la seguridad de los bienes patrimoniales que le estén confiados. (Art. 46-1).

3. Conclusiones.- En Alemania existe una amplia libertad de actuación bancaria, pero con un tipo de instituciones escasamente especializadas, ya que predomina el banco universal.

D. Sistema Bancario Español.- Antecedentes.- La Banca Española inicia su funcionamiento en el último tercio del Siglo XVIII, con la fundación por Real Cédula de 2 de junio de 1782, del Banco de San Carlos, de corta existencia y cuya liquidación dio origen a la constitución, por otra Real Cédula de 9 de julio de 1829, del Banco Español de San Fernando.<sup>76</sup>

Hacia mediados de siglo, se inicia también la creación

(76) Martín Oviedo, José María.- Derecho Bancario Español. Publibonif, S. A.- Madrid, 1977.- Pág.

de otros institutos bancarios privados. En 1844 surge en Madrid por Real Decreto de 25 de enero, el Banco de Isabel II, y en ese mismo año, el Banco de Barcelona.<sup>77</sup>

1.- Legislación Bancaria.- La Ley de Bancos de Emisión aprobada el 28 de enero de 1856, constituye la primera ordenación moderna de la actividad bancaria en España. La misma establece un sistema de pluralidad de bancos de emisión, pero limitado, - puesto que en cada localidad sólo podía crearse uno, bien sea - particular o sucursal del Banco de España, nombre que recibía el nuevo Banco Español de San/Fernando. Los bancos debían ser sociedades anónimas; su capital estar totalmente desembolsado antes de empezar a operar, en acciones que debían tener un valor nominal mínimo cuya aprobación sería por decreto.<sup>78</sup>

La nueva legislación abrió un cauce que fue rápidamente surcado: si en 1855 el número de bancos era de cinco (de ellos tres emisores), en 1857 las entidades crediticias (incluyendo - las nuevas sociedades de crédito) llegaban a 19 (de ellos 10 emisores) continuando en 1865 con 58 entidades (21 bancos emisores, 35 sociedades de crédito y 2 bancos sin derecho a emisión).<sup>79</sup>

En 1869 se clausuró una etapa muy inversionista, con la

- (77) Arrante Prados.- Sistema Bancario Español.- Ediciones Aguilar, S. A.- Madrid, 1958.- Pág. 3.-  
 (78) Pérez de Armiñan, Gonzalo.- Legislación Bancaria Española.- Banco de España.- Quinta edición, Madrid, 1980.- Pág. 14.-  
 (79) Idem. Pág. 15.-

Ley de 19 de octubre que derogó el sistema de previa autorización para la creación de nuevos bancos que, como acabamos de ver, había impuesto la Ley de 1856: la simple publicidad de la actividad de "banquero" sustituyó así al control administrativo del Gobierno.<sup>80</sup>

El 19 de marzo de 1874 el Ministro de Fomento Echegaray firmó un decreto-ley, concediendo al Banco de España el monopolio de emisión.

El Código de Comercio de 1885 fue el siguiente paso administrativo en el siglo pasado; sin embargo, no se hizo sentir - tampoco su influencia en el desenvolvimiento de las empresas bancarias; es cierto que esbozó las líneas básicas de un sistema bancario y dedicó una sección a las compañías de crédito, pero sus preceptos permanecieron de hecho inaplicables.<sup>81</sup>

En este período que abarca medio siglo, aparece buen número de los bancos hoy existentes, bajo el sistema característico de "banca mixta" (y excluidos ya del privilegio de emisión, reservado al Banco de España). Entre dichos bancos tenemos:<sup>82</sup> Coca - (1893), Guipuzcoano (1899), Hispano Americano y Valencia (1900), Vizcaya (1901), Español de Crédito (1902), San Sebastián (1909), Zaragozano (1910), Herrero (1911), Urquijo y López Quezada (1918) y Central (1919).

(80) Martín Oviedo, José María.- Ob. Cit. Págs. 12 y 13.-

(81) Pérez de Armiñán, Gonzalo.- Ob. Cit. Pág. 20.-

(82) Martín Oviedo, José María. Ob. Cit. Pág. 13.-

La Ley de Ordenación Bancaria de 1921 ordena y fortalece el sistema bancario; asimismo, establece la renovación de emisión de billetes al Banco de España. Con dicha ley se buscaba la protección del ahorro depositado en los bancos; para ello se estableció en el Ministerio de Hacienda una Comisaría de Ordenación de la Banca Privada, integrada por un Comisario, nombrado por el gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda, y un Consejo Superior.<sup>83</sup>

Es de notar que, si bien la Ley vuelve a introducir el sistema de libertad en la creación de nuevos bancos, por Real Decreto de 25 de mayo de 1926 se restablece el régimen de autorización previa, bajo el que continuarán apareciendo nuevos bancos como: El Pastor (1925), Popular y March (1926), Mercantil e Industrial (1931) y General del Comercio y la Industria (1935).<sup>84</sup>

La Ley de Ordenación Bancaria de 1946 sienta un marco más amplio de regulación de la actividad bancaria. En su discurso ante las Cortes, el Ministro de Hacienda subrayó los puntos fundamentales de dicha Ley:

"Mayor precisión y refuerzo de las prohibiciones referentes al ejercicio de la profesión de banquero; posibilidad de ordenar a un banco el depósito en el Banco de España de un porcentaje de sus recursos ajenos, en relación con posibles situaciones difíciles o incorrectas y en defensa de los depositantes. Restablecimiento del Consejo Superior Bancario, imponiendo la adscripción obligatoria de toda la banca privada y la representación de la banca oficial; obligatoriedad de que las acciones sean nominativas

(83) Pérez de Armiñán, Gonzalo.- Ob. Cit. Pág. 25.-

(84) Idem. Págs. 33-34.-

y regulación cuidadosa de la importante materia de infracciones y sanciones".<sup>85</sup>

Los bancos que aparecen con motivo de esta nueva Ley, son por transformación de otros ya existentes: Ibérico y Atlántico (1946), Comercial Trasatlántico (1950), Madrid (1954) y Condal (1957).<sup>86</sup>

La última reforma general al estatuto bancario se opera por la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, del 14 de abril de 1962; es mucho más amplia por el contenido de sus predecesores, ya que no sólo se ocupa del sistema bancario en sentido estricto, sino que incluye las cajas de ahorro, cooperativas de crédito, otras instituciones financieras y las bolsas de valores.

2.- La supervisión bancaria en España.- La supervisión fue encomendada al Banco de España en junio de 1962 en ocasión de la nacionalización de éste. En el año de 1971 también se hizo análoga adscripción de la supervisión de las cajas de ahorro y de las cooperativas de crédito. Es decir, corresponde al Banco de España la supervisión de todas las entidades de depósito.<sup>87</sup>

(85) Martín Oviedo, José María.- Ob. Cit. Pág. 14.-

(86) Abella Poblet, Enrique José.- Bancos y Banqueros Statu Quo.- Tecniban, - Madrid, 1970.- Pág. 54.

(87) Núñez de la Peña, José Luis. Banco de España.- "La Supervisión Bancaria en España".- Ponencia manuscrita de la I. Reunión de Superintendentes citada.- Pág. 1.-

Las funciones supervisoras son las siguientes:<sup>88</sup>

- a) Realizar inspecciones periódicas a fin de comprobar el cumplimiento de normas de obligada observancia.
- b) Disponer inspecciones extraordinarias sobre cualquier aspecto de las actividades de una entidad bancaria.
- c) Llamar la atención de los consejos de administración y directores de las sociedades bancarias cuando se estime que la política de dividendos que practiquen, sin incumplir las normas obligatorias sobre la materia, no se acomoden a los resultados efectivos de la explotación y a la situación y perspectivas de sus negocios.
- d) Formular al Ministro de Economía y Comercio las sanciones a que hubiere lugar. Estas van desde la simple advertencia hasta la disolución del Banco, pasando por la amonestación pública, la multa, la separación de los rectores de la entidad y la suspensión temporal de la expansión geográfica.

La supervisión bancaria en España alcanza, actualmente a 370 entidades de depósito, con 25.591 oficinas operativas, cuya dimensión, referida al 31 de diciembre de 1980, es la siguiente:<sup>89</sup>

(88) Idem. Págs. 2-3.

(89) Idem. Pág. 7.-

Miles de Millones de Pts.

Clase de Entidades	Número de Entidades	Oficinas	Capital y Reservas-	Depósitos y bonos
Bancos privados (incluidos 24 extranjeros)	126	13.225	728,1	7.467,6
Cajas de ahorro	87	9.747	293,5	3.708,7
Cooperativas de Cto. (de ellas 129 cajas rurales)	<u>157</u>	<u>2.619</u>	<u>38,4</u>	<u>411,7</u>
	370	25,591	1,060,0	11.588,

El precedente cuadro expresa elocuentemente la magnitud de la supervisión bancaria en España.

3.- Conclusiones.- El sistema bancario español tiene un acusado intervencionismo estatal y una especialización desigual - pero siempre menor que la inglesa o la americana.

VI.- CONCLUSIONES.-

PRIMERA.- La banca ha estado ligada al concepto mismo de civilización, ha fecundado en la antigüedad, edad media y en los tiempos modernos. Sin duda alguna, permanecerá unida a las civilizaciones futuras.

SEGUNDA.- Los primeros banqueros fueron sacerdotes, - sus establecimientos los templos.

TERCERA.- La creación del Banco de Inglaterra inauguró la nueva era de los bancos modernos.

CUARTA.- El origen de los bancos de emisión estuvo ligado al desastre financiero y a las dificultades económicas del gobierno.

QUINTA.- A partir del Siglo XX, la evolución de los -- bancos ha sido muy importante.

SEXTA.- Los sistemas bancarios que rigen actualmente - en los países de estructura capitalista, varían de unos a otros por su contenido, pero a pesar de tal diferencia, casi todos los casos se adaptan a un esquema básico y común de organización: -- "sistema bancario con banca central".

## CAPITULO TERCERO

## LA BANCA EN MEXICO

## SUMARIO

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS.- A. Etapa Colonial.- B. Etapa In dependiente. 1.- Código de Comercio de 1884. 2.- Código de Co mercio de 1889. 3.- Ley de Instituciones de Crédito de 1897.- C. Etapa del Gobierno Constitucionalista. D. Etapa Post-revo lucionaria. 1.- Ley General de Instituciones de Crédito y Es tablecimientos Bancarios de 24 de diciembre de 1924. 2.- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Banca rios de 16 de enero de 1925. 3.- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 31 de agosto de -- 1926. 4.- Ley General de Instituciones de Crédito de 28 de ju nio de 1932.- II. ETAPA ACTUAL.- A. Ley General de Institucio nes de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 3 de mayo de -- 1941.- B. Principales reformas.- III.- EL CARACTER PUBLICO DE LA FUNCION BANCARIA.- A. Evolución Histórica.- B. Concepto de Concesión.- C. Concepto de Servicio Público.- IV.- LA INTER-- VENCION DEL ESTADO EN LA BANCA.- A. Facultad Reglamentaria.- B. Facultad de Inspección y Vigilancia.- V.- CONCLUSIONES.-

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS.-

A.- Etapa Colonial.- Los antecedentes remotos para - organizar el crédito en México, los encontramos durante la do minación española, con la creación de El Banco de Avío de Minas

en 1774,<sup>90</sup> cuya operación duró hasta los primeros años de la Independencia. Sin embargo, esta institución, destinada a otorgar préstamos refaccionarios a la minería, actividad que, junto con la agricultura ocupaba el mayor rango en la economía mexicana de la época, fue vista desde un principio como una sociedad destinada a suplir los préstamos particulares, lo que hizo exíguo su desarrollo y escasamente satisfactorios sus resultados.

El 2 de junio de 1774,<sup>91</sup> don Pedro Romero de Terreros, a la altura de algunos bancos<sup>92</sup> similares de Italia y España, funda el Banco del Monte de Piedad de Animas, con un capital de trescientos mil pesos; su objeto era: el otorgamiento de préstamos - con garantía prendaria; atención de depósitos confidenciales; ad

- (90) Creel de la Barra, Enrique.- Breves Notas sobre la Historia de la Banca en México. Conferencia sustentada en el Auditorio de la Escuela Libre de Derecho. Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho. Núm. 3, México, 1979.- Pág. 452.
- (91) Rodríguez Rodríguez, Joaquín. Ob. Cit. Pág. 24.-
- (92) El primero de estos establecimientos data del año de 1477 fundado en la Ciudad de Perusa, Italia; en Padua se fundó el segundo en 1481. Mantúa tuvo el suyo establecido por San Bernardino de Feltre; San Carlos Borromeo hizo los estatutos del de Roma; el Papa Sixto V estableció el de Saboya y por cédulas pontificias de Paulo II y León X, fueron aprobadas dichas instituciones. Reims tuvo el suyo en 1519 y Luis XII ordenó en 1626 su fundación en toda Francia, cobrando el cinco por ciento de intereses, orden que jamás fue obedecida. La Revolución Francesa legalizó esas - instituciones el 24 de Mesidor del año XII de la República y el 8 de Termidor del propio año en todas las ciudades de Flandes los hubo desde - 1616.
- En Alemania datan del año de 1766, los hay de Bélgica, Holanda, Dinamarca, Austria, Suecia y Finlandia. Inglaterra jamás los ha tenido, pero - existen en forma no institucional.- Romero Giordano, Carlos.- Las Casas Viejas de Moctezuma.- Historia de una Institución. 1969. Banco Nacional Monte de Piedad.- Pág. 1.-

misión de secuestros o depósitos judiciales; venta pública en almoneda de las prendas no desempeñadas ni refrendadas.

En 1878 por gestión del C. Ministro de Gobernación, los Estatutos Internos del Monte-Pío son reformados, a efecto de que funcionara como un Banco de Emisión. En el mes de julio del año siguiente, se autoriza la primera de \$3'000,000.00 y en 1881, es aprobada la segunda por valor de \$6'000,000.00.

Lo anterior, viene a confirmar la opinión del Dr. Raúl Cervantes Ahumada,<sup>93</sup> en el sentido de que: "es la más antigua -- institución bancaria<sup>94</sup> mexicana que emitió billetes, los que tenían la redacción de recibos de depósitos; pero que eran, en realidad verdaderos billetes de banco".

(93) Cervantes Ahumada.- Ob. Cit. Pág.

(94) Que lejos estaba de imaginar don Pedro Romero de Terreros, que dicha institución iba a ser modificada en su finalidad para la que fue concebida, (librar a la clase menesterosa de los usureros) por los Acuerdos y Decretos siguientes:

Con fecha 23 de diciembre de 1948, el Diario Oficial publica acuerdo del Ejecutivo, en el sentido de que el Banco Nacional Monte de Piedad, se especializará exclusivamente en operaciones de ahorro.

Por Decreto del Ejecutivo de 19 de diciembre de 1951, dicha Institución se denominará en lo sucesivo: "Nacional Monte de Piedad, Institución de Depósito y Ahorro, S. A."

El 17 de marzo de 1967, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga a la citada sociedad, funciones fiduciarias y el 5 de junio del mismo año, ésta es denominada como "Banco Nacional Monte de Piedad", Institución de Depósito, Ahorro y Fideicomiso, S. A.

El día 8 de octubre de 1974, esta Institución cambió su denominación a Banco Nacional Urbano, S. A. y el 27 de febrero de 1981, se fusionó a Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., Institución de Banco Múltiple, subsistiendo éste último.- Gutiérrez Vargas Rodolfo.- Índice General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, 1982.- Pág. 65.-

Enrique Creel de la Barra<sup>95</sup> en su Historia de la Banca en México Independiente, estima que: "durante la Colonia y la primera etapa del México Independiente, lo que puede considerarse como una incipiente actividad bancaria quedó en manos del clero o de los particulares que, sin concesión legal, ni más normas que los dictados de su interés, hacían préstamos bancarios y refaccionarios emitiendo algunos valores que adquirían una circulación imperfecta, pero que pueden considerarse antecedentes en embrión de la banca de emisión".

B.- Etapa Independiente.- Después de la Independencia a 1882, surgieron los bancos de Avío, obra del controvertido don Lucas Alamán, (16 de octubre de 1830);<sup>96</sup> Nacional de Amortización de la Moneda del Cobre, (17 de enero de 1837);<sup>97</sup> de Londres, México y Sudamérica (1864);<sup>98</sup> de Santa Eulalia, Mexicano y

- (95) Citado por Alfredo Lagunilla Iñárritu.- Historia de la Banca y Moneda en México.- Editorial Jus.- México, 1981.- Pág. 38.-
- (96) Patash, Roberta.- El Banco de Avío de México.- Fondo de Cultura Económica, México-B.A., 1959.- Pág. 79.-
- (97) Castañón R. Jesús.- Breve Desarrollo Histórico de la Legislación Mercantil y Bancaria.- Departamento Administrativo y de Control de Legislación de la Dirección de Estudios Hacendarios.- Pág. 1211.-
- (98) Sucursal de un banco de Londres, era una avanzada de los negocios ingleses de la época por América Latina, la cual posteriormente cambió su denominación a Banco de Londres y México, S. A. y el 30 de junio de 1977, se fusionó a Financiera Aceptaciones, S. A., para integrar un banco múltiple denominado Banca Serfin, S. A.- Gutiérrez Vargas, Rodolfo.- Ob. Cit. Pág. 50.-

Minero<sup>99</sup> (autorizados en 1875, 1878 y 1882, respectivamente, por la Legislatura de Chihuahua);<sup>100</sup> Nacional Mexicano (1881);<sup>101</sup> -- Mercantil Agrícola e Hipotecario (18 de febrero de 1882);<sup>102</sup> Hipotecario Mexicano (24 de abril de 1882).<sup>103</sup>

Estas primeras instituciones al igual que las que se establecieron en los países latinoamericanos y en Estados Unidos de Norteamérica, realizaron su actividad, de manera esporádica, carente de reglamentación y vigilancia por parte del poder público, sin métodos institucionales adecuados, por lo que la anarquía y el desorden se hicieron presentes en las mismas, haciendo ver la necesidad de regularlas jurídicamente.

- (99) "Dichas instituciones, emitían papel moneda y sus operaciones estaban -- circunscritas por ley a los límites del Estado de Chihuahua. El capital de todas estas instituciones de crédito era relativamente pequeño y de -- aquí el empeño extraordinario de cada una de ellas para emitir billetes de banco en cantidades fuera de proporción con el capital de los bancos y con sus reservas metálicas. Los bancos no tenían que publicar sus balances: no existía intervención del Gobierno y todas las condiciones invitaban a una especulación peligrosa para instituciones de esa índole. Uno de los grandes rasgos consistía en la competencia que forzosamente tenía que establecerse entre bancos que estaban obligados a trabajar en el mismo campo, cuando los negocios en general tenían un desarrollo muy limitado y cuando aún esos escasos elementos tenían que disputárselos -- palmo a palmo los Gerentes de esos establecimientos".- Informe del Consejo de Administración del Banco Minero.- el 10. de febrero de 1900.- Expediente 601/712.9/26 de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros de fecha 1900.-
- (100) Dueñas, Heliodoro.- Los Bancos y la Revolución.- Editorial Cultura, México, 1945.- Págs. 45 y 46.
- (101) Esta concesión fue refrendada en 1884 para dar paso al Banco Nacional de México, S. A. del que es antecedente. El 28 de febrero de 1977, se fusionaron a esta institución para integrar un banco múltiple: Financiadora de Ventas Banamex, S. A., Financiera Banamex, S. A. e Hipotecaria Banamex, S. A.- Gutiérrez Vargas, Rodolfo.- Ob. Cit. Pág. 63.-
- (102) Dueñas, Heliodoro.- Ob. Cit. Pág. 60.-
- (103) Idem.- Pág. 61.-

1.- Código de Comercio de 1884.- El 14 de diciembre de 1883 se reformó la Constitución de 1857, autorizando al Congreso de la Unión para aprobar un Código de Comercio obligatorio en toda la República.<sup>104</sup> El nuevo ordenamiento fue promulgado el 20 de julio de 1884.<sup>105</sup> En el Título Décimo Tercero, denominado "De los Bancos", artículos 954 a 995, se regulan por primera vez, aunque con normas rudimentarias, las instituciones de crédito.<sup>106</sup> Dicha reglamentación dispuso en síntesis lo siguiente:

a) Para ejercer la función bancaria se requería la autorización del Gobierno<sup>107</sup> y ser sociedad anónima compuesta por lo menos de cinco socios fundadores.

b) Los bancos o particulares establecidos en el extranjero, no podían tener en la República sucursales o agencias autorizadas para cambiar los billetes que emitieran.

(104) Dueñas, Heliodoro.- Ob. Cit.- Pág. Pág. 60.-

(105) Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría e Instrucción Pública, México 1884. J. Valdez y Cueva. (San José el Real número 3) R. Araujo, Puente Quebrado número 29.- Pág. 3.-

(106) El gobierno liberal no tenía ni reconocía en aquella época legislación alguna vigente sobre bancos. La legislación española antigua, que suplía los defectos de la nuestra, no proveía tampoco a esta clase de sociedades mercantiles, y en consecuencia no había requisitos que llenar, ni condiciones que cumplir. Solamente el artículo 4o. de la Constitución de 1857, que disponía: "Todo hombre es libre de abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que indique la ley, cuando ofenda los de la sociedad". Lic. Labastida Luis G.- Estudio Histórico y Filosófico sobre la Legislación de los Bancos.- Imprenta del Gobierno, en el Ex-Arzobispado.- México, 1889.- Pág. 10.-

(107) El Gobierno Federal negaba o concedía a su voluntad dicha "autorización", sin más criterio que su juicio libre.

c) Ningún particular ni sociedad que no estuviera autorizado en los términos de ese Código o de una Ley Federal, podría emitir vales, pagarés, ni cualquier otro documento que con tuviera una promesa de pago en efectivo, al portador y a la vista, ya sea en forma de billetes, de recibos de depósito o cualquier otra. En los bancos de emisión, no podría exceder ésta del capital exhibido por los accionistas. La tercera parte de la emisión sería garantizada con un depósito en la Tesorería, en dinero, o en títulos de la deuda pública o dando una fianza.

d) La vigilancia<sup>108</sup> de las instituciones de crédito, correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante un sistema de interventores particulares para cada banco.

Los establecimientos financieros que se vieron afectados por este Código, se opusieron tenazmente a su aplicación, - apoyados en algunos artículos de la Constitución entonces vigentes, relativos al libre ejercicio del comercio y de la industria, y a la prohibición de la existencia de monopolios y estancos de ninguna clase.<sup>109</sup> Finalmente, el criterio que sustentaba

(108) Inspirada en los sistemas que tenían establecidos Suiza y los Estados Unidos de Norteamérica, Barrera Lavalle, Francisco.- Estudios sobre el origen, desenvolvimiento y legislación de las funciones de crédito en México.- Tip. D. García y Cía. S. Enc. 4. Balderas 62.- Pág. 339.-

(109) Roberto L. Mantilla Molina, considera que: "Resulta poco satisfactoria la razón dada por Pallares, para explicar la corta vida del Código: que sus disposiciones sobre bancos eran anticonstitucionales, pues lo lógico hubiera sido reformar sólo las disposiciones que pugnaron con la Ley Fundamental, y aquellas otras en que se encontraron los defectos de pormenor a que alude el autor citado".- Derecho Mercantil.- Editorial Porrúa, México, MCMLXXIX.- Pág. 16.-

la libertad de emisión se impuso y el gobierno propició la regulación de los bancos en litigio a la vez que facultaba al Poder Ejecutivo en Decreto de junio de 1887, para hacer las reformas necesarias al Código de Comercio, y por Decreto de junio de 1888, facilitar la constitución de nuevos bancos, cuyo establecimiento favoreciera al fomento del comercio, la agricultura y la minería.<sup>110</sup>

En conclusión, podemos afirmar que esta ley en la que se invirtió bastante tiempo y amplios estudios de los más ameritados especialistas, no dio el resultado que de ella se esperaba, principalmente porque siguió respetando muchos privilegios y agregó otros y además, en la práctica no fue por lo general acatada. Sin embargo, a pesar de los defectos de la misma y de las grandes deficiencias del sistema bancario a que dio nacimiento, no es posible dejar de reconocer en esa ley y en dicho sistema, el primer paso fundamental en la construcción de un sistema bancario nacional; que para esas fechas ya tenían: Inglaterra; Francia; Alemania; España, etc.

2.- Código de Comercio de 1889.- El 15 de septiembre de 1889, se promulgó el nuevo Código de Comercio, que empezó a regir con fecha 1.º de enero de 1890. En su Título XIV del Libro Segundo denominado: "De las Instituciones de Crédito", ar-

(110) Ramírez Gómez Ramón.- La Moneda, el crédito y la banca a través de la concepción marxista y las teorías subjetivas.- Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM, México, 1972.- Pág. 347.-

título 640, estipulaba que:

"Las instituciones de crédito se regirán por una ley especial y mientras ésta se expide, ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el Contrato respectivo aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión."<sup>111</sup>

De este modo, el Código<sup>112</sup> vino a resolver el problema que había planteado al gobierno la vigencia de un contrato que aseguraba al Banco Nacional de México<sup>113</sup> el monopolio de la emisión de billetes en toda la República, más tal Ordenamiento no significó un avance en la implantación de un sistema bancario definido, sino un retroceso, pues los lineamientos generales a que fueron sujetas las instituciones de crédito, en el Cód

- (111) Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos. Tip. El Gran Libro de F. Parres y Comp. Sucs. México, 1889.- Pág. 102.-
- (112) Que aún no ha sido abrogado, aunque si se han derogado muchos preceptos por diversas leyes, actualmente en vigor: Ley de Títulos y Operaciones de Crédito; Ley de Sociedades Mercantiles, etc.
- (113) Dicha Institución tuvo en los últimos años del siglo pasado una categoría casi de banco de Estado, pues le fueron conferidas múltiples funciones vinculadas con las finanzas públicas: "En él deberán hacerse - en lo sucesivo todos los depósitos cuya constitución emane de cualquier autoridad de la República; será el encargado de manejar la deuda pública interior y exterior; las oficinas federales sólo podrán recibir los billetes de su emisión, con exclusión absoluta de cualesquiera otros; y el Banco, por su parte, se obliga a abrir a la Tesorería Federal un crédito en cuenta corriente, cuyo saldo acreedor podrá ascender a ocho millones de pesos, y que causará intereses al seis por ciento anual.
- En compensación a sus servicios, el gobierno garantiza la concesión - por cincuenta años, lo exime de toda clase de impuestos, y se obliga a no conceder en lo sucesivo ninguna concesión para la emisión de billetes y a impedir que lo hagan los establecidos con anterioridad". - Iturriaga de la Fuente José.- La Revolución Hacendaria.- Sep-Setentas.- México, D. F., 1976. Pág. 14.-

digo de 1884, quedaron sin efecto, recrudeciéndose la anarquía en la actividad bancaria dado que las condiciones y forma de funcionamiento de cada banco eran distintas a las de cualquier otro.

El Lic. Manuel Duplán, Secretario de Hacienda, consideró que: "se hacía cada día más apremiante, la necesidad de una ley especial, en donde se sujetara a un sistema científico todas estas entidades y consolidándolas por medio de una segura garantía y de una intervención real y positiva."<sup>114</sup>

3.- Ley de Instituciones de Crédito de 1897.- Al finalizar el Siglo XIX, el sistema bancario se integraba con 23 bancos;<sup>115</sup> mientras que en Europa Occidental<sup>116</sup> las estadísticas del año de 1895 cuentan 6233; y en los Estados Unidos casi 3600.<sup>117</sup>

El sistema presentaba las peculiaridades siguientes: heterogeneidad, puesto que cada establecimiento obedecía a concesiones especiales, otorgadas sin sujetarse a los mismos principios; inseguridad, puesto que muchos de los bancos existían con violación de los derechos adquiridos por el Banco Nacional de México en virtud de la ley relativa de concesión; y falta de generalidad, pues, no obedeciendo a ideas directoras homogéneas,

(114) Barrera Lavalle, Francisco.- Ob. Cit. Págs. 55 y 56.-

(115) Lagunilla Iñárritu Alfredo.- Historia de la Banca y Moneda en México.- Editorial Jus, S. A.- México, 1981.- Pág. 45.-

(116) Ponsá Gil J.- Sociedades Mercantiles Cooperativas y de Seguros.- Tomo I.- Librería Bosch. Ronda de la Universidad, 5. Barcelona, 1923.-

(117) Mackenzie Kenneth.- Ob. Cit. Pág. 193.-

no había podido sujetarse a un plan determinado y por consiguiente, cada concesión obedecía a necesidades más o menos momentáneas. 118

El 19 de marzo de 1897 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Instituciones de Crédito,<sup>119</sup> cuya aparición había sido anunciada en el Código de Comercio de 1889. Dicha Ley que puso fin a la anarquía reinante en materia de billetes de bancos, iba a regular en toda la República, la autorización, el establecimiento y las operaciones de los bancos de emisión, hipotecarios<sup>120</sup> y refaccionarios; asimismo, ordenaba que sólo podrían funcionar en el país los organismos crediticios que hubieren obtenido la concesión respectiva del Ejecutivo Federal. La misma incluía también normas de carácter general, los balances mensuales, los pagos que deberían hacer las instituciones de crédito y las atribuciones para fiscalizar la banca.

Este marco jurídico, representa un paso histórico nada deleznable, para tratar de terminar con el peligroso desorden que suponía dejar la actividad bancaria al arbitrio absoluto del

(118) De Iturbide Aníbal. Ob. Cit. Pág. 190.-

(119) En 1856 ya se había dictado en España la primera Ordenación de la actividad bancaria; en Estados Unidos la Ley Nacional Bancaria de 1863 y en Alemania, la Ley Bancaria de 1875.

(120) A pesar de que la Ley Bancaria autorizaba la pluralidad de bancos hipotecarios, sólo el Banco Internacional Hipotecario funcionó en el país, hasta que el 10. de enero de 1901 abrió sus puertas el Banco Agrícola e Hipotecario de México, con un capital inicial de \$2'000,000.00.- López Rosado, Diego G. Ensayos sobre la Historia Económica de México. -- UNAM, México, 1965.- Pág. 167.-

banquero, sin normas ni criterios de autoridad.<sup>121</sup> Sin embargo, el sistema bancario que creó, no resultó un régimen sólido y adecuado con las necesidades de una economía desprovista de recursos financieros, principalmente por lo siguiente: carencia de una vigilancia estatal eficiente (ver esquema); proliferación de bancos de emisión, frente a un escaso número de otros tipos de instituciones que pudieran apoyar las actividades agrícolas e industriales; aplicación de regímenes privativos, derivados de concesiones especiales; arbitraria canalización del ahorro público, en beneficio de las grandes élites, de los grupos económicos

DEFICIENTESIN AMPLIAS FACULTADESVIGILANCIAOFICIAL

(1905)

COMPLACIENTE

Interventores  
que restringen  
sus funciones

a una mera  
auditoría y

a recopilar  
informes

Permanentes  
violaciones  
legales por  
parte de la  
banca que  
operaba  
a base de  
privilegios  
políticos y  
sociales

(121) Antonio Manero, en el Estudio sobre Instituciones de Crédito que presentó con el anteproyecto que formuló de Ley Orgánica del Banco Unido de Emisión y General de Instituciones de Crédito, señala que: "... la Ley de 1897 tiene la gloria indiscutible de haber roto el monopolio bancario que se encontraba en manos extranjeras, para abrir la puerta al capital nacional en la concurrencia de crédito bancario." - Trejo Francisco "El Banco Único de Emisión y las demás Instituciones de Crédito en México." - Tomo I.- México, D. F.- MCMXXI.- Pág. 20 de la segunda parte.-

cerrados y de las minorías de la población; falta de existencias metálicas que respaldaran las emisiones y los depósitos; y la - congelación acentuada de la cartera, viciada por persistentes - renovaciones. 122

En conclusión, es necesario señalar que México entró en el Siglo XX, con una estructura bancaria muy débil, agravada por la actuación de Victoriano Huerta, al presionar y saltar las arcas de las instituciones, para mantener el gobierno usurpador.

C.- Etapa del Gobierno Constitucionalista.- Cuando el Gobierno que encabezaba don Venustiano Carranza asumió el poder, encontró la existencia de un grupo de instituciones casi desquiciadas e incongruentes, que no habían podido evolucionar hasta convertirse en un instrumento de desarrollo.

En 1913, el Varón de Cuatrocienegas, Coahuila, reveló en las siguientes palabras la actitud que adoptaría el nuevo -

(122) En Circular de fecha 10 de febrero de 1908, dirigida a los bancos de emisión, el Secretario de Hacienda José L. Limantour, exponía la insuficiencia del sistema y su correspondiente forma de salvarlo: "...que los bancos faltan a su misión y por lo mismo incurrir en la más severa censura, si rehúsan hacer operaciones precisamente en los momentos de escasez de dinero, que es cuando cierran sus puertas los banqueros particulares y prestamistas. Estas apreciaciones y muchas otras semejantes contribuyen a falsoar el concepto público, con respecto a las instituciones de crédito, y lo que es peor, a que dichas instituciones se vayan desviando de su camino por el temor de que otros establecimientos, más complacientes, aunque menos cautelosos, les arrebaten la clientela..."- Manero Antonio.- La Revolución Bancaria en México, -- 1865-1955, Talleres Gráficos de la Nación Mexicana, 1957.- Pág. 27.-

gobierno revolucionario: 123

"Cambiaremos todo el actual sistema bancario, evitando el monopolio de las empresas particulares que han absorbido por largos años las riquezas de México y aboliremos el derecho de emisión de billetes de papel moneda por bancos particulares. La emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la Nación. Al triunfo de la Revolución, ésta establecerá el Banco Unico de Emisión, el Banco del Estado, propugnándose de ser preciso por la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el Gobierno".

La política que desde un principio inició el nuevo régimen para normar y hacer más eficiente su intervención en el funcionamiento de las instituciones de crédito, consistió en abandonar el viejo sistema de inspección y vigilancia, ya que la experiencia había demostrado su ineficacia. A esa idea obedeció que el 26 de octubre de 1915 se expidiera la circular que creaba la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, para los efectos del decreto del 29 de septiembre del mismo año, y con fundamento en el artículo 114 de la Ley General de Instituciones de Crédito. Dicha circular dispuso que la Comisión dependía de la Secretaría de Hacienda, que sus facultades para vigilar el funcionamiento de las instituciones de crédito eran las que las leyes, decretos, reglamentos, circulares y demás disposiciones vigentes sobre instituciones de crédito conferían a los interventores.

Este cuerpo colegiado - que en cierta medida es el antecedente inmediato de la Comisión Nacional Bancaria- quedó

(123) L. Bennett, Robert. El sector financiero y el Desarrollo Económico. La experiencia de México.- Biblioteca Financiera. F.M.I. BID-CFMA, 1974.- Pág. 42.-

constituido y en funciones el 26 de octubre de 1915,<sup>124</sup> (desapareciendo el 8 de agosto de 1917).

Acorde con los anhelos del Gobierno Constitucionalista, se estableció en el artículo 28 de la Constitución de 1917, la base legal para la creación del Banco de México, al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios, con excepción de los relativos a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal.

La difícil situación política y financiera del gobierno de la revolución, así como el desacuerdo en cuanto a la instrumentación jurídica y orgánica del banco único de emisión, impidieron su fundación durante los primeros años de la etapa revolucionaria.

#### D.- Etapa Post-revolucionaria.

1.- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 24 de diciembre de 1924. Al comienzo del gobierno del General Plutarco Elías Calles, se acentuó la necesidad de crear un nuevo sistema bancario que tuviera una organización sólida, a fin de reconquistar la confianza del público, quebrantada prematuramente por el desquiciamiento bancario,

(124) Manero Antonio. La Revolución Bancaria en México. 1865-1955. Talleres Gráficos de la Nación Mexicana, 1957.- Pág. 111.-

con instrumentos adecuados para inducir al ahorro institucional y sujeto a principios de interés público y responsabilidad social.<sup>125</sup>

El 24 de diciembre de 1923, la Secretaría de Hacienda dirigió a los bancos y casas existentes en la República, una convocatoria para que se reunieran con representantes del Estado en convención bancaria, a fin de crear el moderno sistema financiero que el país necesitaba.<sup>126</sup>

De ese diálogo positivo entre el Gobierno y la banca, derivan diversas medidas importantes:

a) La expedición de las leyes siguientes: Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 24 de septiembre de 1924; Ley sobre Bancos Refaccionarios, del mismo mes y año; Ley sobre Compañías de Fianzas, de 11 de marzo de 1925; y Ley sobre Suspensión de Pagos de Bancos y Establecimientos Bancarios.

b) Establecimiento de las instituciones que pudieran reorganizar el sistema financiero privado, tan gravemente dañado por la etapa violenta de la Revolución. A tal efecto, en 1924 se fundó la Comisión Nacional Bancaria y al siguiente año el Banco de México, S. A., como banco único de emisión, el cual vino a terminar con la debilidad tradicional del Estado con

(125) Sáenz Arroyo José.- Discurso de la Ceremonia Conmemorativa del Centenario de la CNB S.- 13 de enero de 1975.- Págs. 3-4.

(126) Legislación Bancaria. Ob. Cit. Tomo II.- Pág. 20.-

respecto a la emisión plural, incorporándose así a nuestro país con las tradiciones europeas ya antiguas de emisión única iniciada por Inglaterra en los finales del Siglo XVIII y seguida por Francia desde comienzos del Siglo XIX y en nuestro Continente, Estados Unidos, (1913); Bolivia, Colombia y Uruguay, etc.

c) Se atendieron aspectos básicos del desarrollo económico: el sector agrícola en primer término, y para ello se establecieron en 1925, nueve bancos agrícolas ejidales, de carácter local, los cuales fueron liquidados en 1931, y se fundó el Banco Nacional Agrícola en 1926.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 1925,<sup>127</sup> vino a poner término al desorden existente, instauró mayores controles sobre la actividad bancaria, señala expresamente los tipos de instituciones bancarias que integran el sistema, (Banco Unico de Emisión y la Comisión Monetaria; los bancos hipotecarios; los bancos refaccionarios; los bancos agrícolas; los bancos industriales; los bancos de depósito y descuento); establece por primera vez la necesidad de vincular la función crediticia con la atención de los problemas nacionales, y previó una inspección más real sobre los bancos, con el futuro establecimiento de la Comisión Nacional Bancaria.

(127) Legislación Bancaria. Ob. Cit. Tomo II. Pág. 35.-

2.- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 31 de agosto de 1926. Apenas había transcurrido un año, ocho meses de la expedición de la Ley Bancaria de 1924, cuando Plutarco Elías Calles, Presidente Constitucional, en uso de las facultades extraordinarias de que estaba investido en el ramo de Hacienda por el Congreso de la - - Unión, dio curso a una nueva Ley General de Instituciones de - Crédito y Establecimientos Bancarios el 31 de agosto de 1926 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de ese año.

Este ordenamiento dio nacimiento al moderno sistema bancario tendiente a aumentar la concepción del crédito hasta comprender en él todas las actividades de producción del país.

En esta segunda ley bancaria, se suprimen los bancos agrícolas e industriales, pasando sus operaciones a formar - parte de los bancos refaccionarios; se adicionan las cajas de ahorro, almacenes generales de depósito y las compañías de - fianza. Asimismo, se regulan por primera vez a los bancos de fideicomiso, que fueron mencionados en la anterior ley de -- 1924 y se reglamentaron por la Ley de Bancos de Fideicomiso - de 11 de marzo de 1925, la cual fue abrogada al expedirse esta ley.

3.- Ley General de Instituciones de Crédito de 28 de junio de 1932. Una vez consolidada la estabilidad política del

país, Pascual Ortiz Rubio, Presidente Constitucional, expidió el 28 de junio de 1932, una nueva Ley General de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de ese mes y año.

Esta ley abandonó el principio que había servido de base a la Ley de 1924, o sea el de la especialización estricta de las instituciones, por otro de especialización real con arreglo al cual nos dice el Lic. Enrique Creel de la Barra<sup>128</sup> "...los fondos procedentes de cada grupo de operaciones pasivas debían invertirse en operaciones activas de crédito de naturaleza correspondiente a su origen. De esta manera, una misma institución podría efectuar diversas operaciones pasivas y activas de crédito; pero para evitar confusiones, se exigió que las que realizaran más de una categoría de operaciones - (por ejemplo, ahorros, además de depósitos y descuentos), lo hicieran por medio de departamentos especiales, a cada uno de los cuales correspondería una parte de su capital, y con registro separado de sus operaciones".

Según hemos visto, la ley de 1926 introdujo la figura jurídica del fideicomiso, pero no precisó su carácter sustantivo y dejó conceptos aislados en torno a él. En esta ley se consideró el fideicomiso como una afectación patrimonial destinada a un fin y llevada a cabo por un fiduciario, y, por tanto, la ley actual sólo autoriza la constitución del fidei-

128) Lic. Creel de la Barra Enrique. Ob. Cit. Pág. 456.-

comiso cuando el fiduciario sea una institución de crédito sometida a la vigilancia por parte del Estado y conservándose en esta ley diversas operaciones que podrían practicar, tales como encargarse de albaceazgos, sindicaturas, tutelas, liquidaciones, etc., por lo tanto, esta ley distingue perfectamente entre la institución jurídica del fideicomiso y los actos de administración o representación de terceros.

Asimismo, incorporó a la ley las instituciones de crédito estatales. A su vez, se reglamentó el funcionamiento de las empresas que sin ser instituciones de crédito realizaban operaciones típicamente bancarias y que constituyen un auxiliar o complemento indispensable del sistema, estableciéndose la categoría de organizaciones auxiliares de crédito.

## II.- ETAPA ACTUAL.-

A.- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 3 de mayo de 1941. La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en vigor, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941; es la última de una serie de leyes que sobre la misma materia se promulgaron sucesivamente, derogando unas a las otras, en los años de 1924, 1926 y 1932.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares es conocida con el nombre más práctico y más

comodo, de Ley Bancaria; es de carácter federal, lo que significa que se aplica en toda la República y que los Estados de la Federación no tienen facultad para legislar en esta materia,<sup>129</sup> desde su promulgación que fue, repito, en el año de 1941, hasta el año de 1981, ha sido reformada en numerosas ocasiones, lo que desde luego podría tomarse como una señal de preocupación constante por mejorarla a medida que la práctica demuestra sus imperfecciones.

Veamos aunque sea a grandes rasgos, cual es el sistema establecido por la legislación en vigor.

El sistema bancario mexicano se integra con: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Banco de México, - Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; los bancos de depósito; de ahorro; financieras; hipotecarios; de capitalización y fiduciarias y múltiples, ya sea nacionales o privados.

Además de las instituciones de crédito, encontramos las organizaciones que si bien no intervienen directamente en las operaciones de crédito, pueden auxiliar a éstas por las distintas funciones que realizan. Tales organizaciones son los almacenes generales de depósito, uniones de crédito y arrendadoras financieras.

(129) El Art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone: "El Congreso tiene facultad...Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos de apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123..."

Estableció una nueva clase de especialización real, al disponer que en ningún caso pueden otorgarse concesiones a una misma sociedad para llevar a cabo más de uno de los grupos de operaciones de depósito, financieras, hipotecarias, de capitalización y múltiples.

A las sociedades financieras que en la legislación anterior figuraban como instituciones auxiliares, se les confirmó el carácter de sociedades de institución y se les dio mayores facilidades para la emisión de títulos a su cargo.

B. Principales reformas a la vigente Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.- Entre la infinidad de reformas que ha sufrido dicho texto legal, - salvo mejor apreciación, procederemos a citar tres de las más importantes:

1.- Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1970, con el reconocimiento de los grupos financieros, que son el paso intermedio entre la banca especializada y la banca múltiple.

De la exposición de motivos de esta iniciativa, se desprende cual es la intención del legislador, al reconocer a estos grupos:

"En México, como en otros países se ha observado el surgimiento de los llamados grupos o sistemas financieros, que consisten en la asociación unas veces formal y otras sólo in

formal de instituciones de crédito de igual o diferente naturaleza. Esta es una realidad del desarrollo financiero mexicano que es conveniente reglamentar en la ley con el objeto de sujetar estos fenómenos a las normas de legislación bancaria y encauzar su actuación en términos de sociedad y responsabilidad para los miembros integrantes de dichos grupos. En esa virtud, se propone incorporar a la ley una disposición - que reconozca la existencia de estos grupos, imponiéndoles, a cambio, la obligación de seguir un sistema de garantía recíproca en caso de pérdida de sus capitales pagados. Sólo cuando se cumplen estas condiciones, las instituciones interesadas podrán ostentarse como grupo financiero, sea cual fuere - el nombre que dieron a su asociación".

2.- Reformas publicadas en el Diario Oficial del 3 de enero de 1974, las cuales introdujeron la posibilidad importante del desarrollo internacional de la banca mexicana, al permitirseles adquirir acciones o participaciones en el capital social de entidades financieras.

En la exposición de motivos se expresa:

"....se adecúa el sistema de establecimiento de la red bancaria, señalando que, además de sus oficinas principales, las instituciones pueden establecer sucursales en el país o en el extranjero, o agencias que funcionen de acuerdo con los requisitos que, de manera general, señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; ante la diversidad de servicios y operaciones complementarias o auxiliares que requiere el desarrollo de nuestro sistema bancario, se autoriza a las instituciones para invertir en acciones de sociedades que presten dichos servicios..."

Gracias a estas reformas, las instituciones mexicanas tienen la posibilidad de ingresar en mercados internacionales

les de dinero y capitales, como lo han hecho: Bancomer, S. A., Banco Nacional de México, S. A., y el Multibanco Comermex, S. A.,<sup>130</sup> este último al abrir por primera vez en Singapur (mercado financiero libre más importante de Asia), una oficina de un banco mexicano; en la cual ofrece todos los servicios financieros que requiere el desarrollo industrial y comercial de México, incluyendo préstamos a largo y mediano plazos, colocación de emisiones, nuevas inversiones, etc.

3.- Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 27 de diciembre de 1978. Entre otros aspectos, estas reformas modificaron el régimen jurídico aplicable a las Uniones de Crédito y se incorporó al sistema mexicano el funcionamiento de la banca múltiple, esto es, "de instituciones que puedan, en una misma sociedad, operar diversos instrumentos de captación de recursos y de concesión de créditos que les permita adaptarse a las cambiantes situaciones del mercado".<sup>131</sup> Sin duda es de gran importancia que una sola institución de crédito pueda otorgar a su clientela operaciones de depósito, financieras, hipotecarias, de ahorro y fiduciarias, ya que obviamente ampliará su campo de acción, y arraigará a su clientela al satisfacer todas sus necesidades de servicios ban

(130) En Nueva York y los Angeles también tiene agencias y una sucursal en Londres.- Periódico Excelsior.- Director General, Regino Díaz Redondo, 30-junio-1982.- Págs. primera y nueve.-

(131) Banca Múltiple. Primer Cielo de Conferencias de Alto Nivel.- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- México, D. F., 1978. Pág. 5.-  
Para profundizar más respecto a este tema, ver: Acosta Romero Miguel.- "La Banca Múltiple.- Editorial Porrúa, México, D. F.

carios.

Con esta reforma, México dejaba atrás un tipo de banca "ya absoleta", como es la banca especializada.

4.- Una de las últimas reformas a la Ley Bancaria - fue la que se publicó en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1981, en donde se incorpora a las arrendadoras financieras como organizaciones auxiliares de crédito.

Podemos concluir este punto, señalando que con las citadas modificaciones efectuadas a la Ley Bancaria, se dieron las condiciones para que al sistema financiero mexicano, se le considere uno de los más integrados y completos de Latinoamérica. Prueba de ello, es que en el estudio anual que acostumbra efectuar la revista Euromoney sobre la Banca Internacional<sup>132</sup> se hace notar que entre los 100 bancos del mundo que mayores resultados arrojaron en 1981 en cuanto a rendimiento de capital, figuran tres mexicanos: Multibanco Comermex, S. A., en el lugar 22, contra el 40 en 1980; Banca Serfín, el 27, frente al 75; y Banco Nacional de México, en el 40, contra el 57.

En el Sistema Bancario Iberoamericano, la revista The Latin American Times, registra que en 1981, después de Bra

(132) Boletín Financiero citado del 28-VI-82.- Pág.

sil, sigue el Sistema Bancario Mexicano y enseguida Panamá.<sup>133</sup>

### III.- EL CARACTER PUBLICO DE LA FUNCION BANCARIA.-

#### A. Evolución Histórica.-

1.- Código de Comercio de 1854.- A mediados del siglo pasado, imperaban ideas que pugnaban porque la actividad bancaria gozase de las mayores libertades. Imbuido de este espíritu, el Código de Comercio de 1854,<sup>134</sup> no la menciona como susceptible de concesión, sino que, como la de cualquier otra actividad comercial, para poder ejercitarla, debería cumplir con el artículo 50. que disponía:

"Se reputan en derecho comerciante, los que teniendo - capacidad legal para ejercer el comercio, se han inscrito en la matrícula de comerciantes y tienen por ocupación habitual y ordinaria el tráfico mercantil."<sup>135</sup>

2.- Código de Comercio de 1884.- Este ordenamiento legal, dispuso en su Título Décimo Tercero de los Bancos, lo siguiente:

"Artículo 954.- No podrán establecerse en la República bancos de emisión, circulación, descuento, depósitos, hipotecarios, agrícolas, de minería o con cualquier otro objeto de co

- (133) Últimas Noticias.- "Excélsior".- Segunda Edición.- Director General, Regino Díaz Redondo.- Número 14,530.- 30 de julio de 1982.- Pág. 171.-
- (134) Conocido como Código de Lares, en justo homenaje a su autor don Teodoro Lares, encargado por Santa Ana del Ministerio de Justicia.- Mantilla Molina Roberto L. Ob. Cit. Pág. 15.-
- (135) Código de Comercio de México.- Imprenta José Marcano Lira, Calle de - la Palma Núm. 4, 1854.- Pág. 5.-

mercio, sino con autorización de la Secretaría de Hacienda, a juicio del Ejecutivo Federal y llenando los requisitos y condiciones establecidas en este Código".<sup>136</sup>

Dicha autorización durante mucho tiempo asumió la forma del llamado contrato-concesión, otorgándose las primeras a: Banco Nacional de México, S. A., (15-V-1884), y Banco de Durango, S. A. (16-X-1890).

3.- Código de Comercio de 1889.- Dicho ordenamiento legal, expedido por Porfirio Díaz, eliminó de su texto la materia bancaria, pero dispuso en el Título XIV de las Instituciones de Crédito, artículo 640, lo siguiente:

"Las instituciones de crédito se regirán por una ley especial, y mientras ésta se expide, ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión".<sup>137</sup>

4.- Ley General de Instituciones de Crédito de 1897.- La primera Ley General de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1897, dispone en el artículo 6o. que:

- (136) Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos.- J. Valez y Cuerva.- R. Araujo.- San José El Real Núm. 3, 1884.- Pág. 199.-  
 (137) Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos. Tip. El Gran Libro de F. Parres y Comp., Suc. Avenida Oriente 6, Núm. 17, México - 1889.- Pág. 102.-

"Las instituciones de crédito sólo podrán establecerse en la República, mediante concesión especial otorgada por el Ejecutivo de la Unión, con todos los requisitos y condiciones que determina la presente ley".<sup>138</sup>

La primera concesión que otorgó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con sujeción a las prescripciones de este Ordenamiento, fue al Banco Hipotecario de Crédito Territorial Mexicano, S. A. de fecha 19 del citado mes de marzo.

5.- La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924.- Después de la Revolución, la Ley Bancaria de 1924, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1925,<sup>139</sup> ratifica en su artículo 7o. los mismos términos del anterior ordenamiento.

Durante la primera fase de nuestro desenvolvimiento bancario, no puede concebirse la concesión de acuerdo con los criterios actuales, ya que durante el Siglo XIX en que imperaban las ideas del liberalismo, la mayor parte de las concesiones eran contratos, existía un verdadero acuerdo de voluntades en el que el poder central y el particular discutían sobre las condiciones en que se iba a prestar el servicio. En la actualidad, la concesión administrativa rara vez contiene elementos contractuales ya que el Estado impone su potestad sobre todo -

(138) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Legislación Bancaria.- - Tomo I. México, D. F. 1957.- Pág. 62.-

(139) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Legislación Bancaria.- - Tomo II. México, D. F. 1957.- Pág. 37.-

lo concerniente a la explotación del servicio público.

6.- Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926.- Este Ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1926, expone lo siguiente:

"2.- Los Bancos de Fideicomiso sólo podrán establecerse en la República mediante concesión especial, que habrá de sujetarse a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios..."<sup>140</sup>

7.- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926.- Dicha Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1926, dispuso en su artículo 6o., que:

"Las instituciones de crédito sólo podrán establecerse en la República mediante concesión especial otorgada por el Ejecutivo de la Unión, con todos los requisitos y condiciones que determina la presente Ley o, en su caso, las leyes especiales a que ésta hace referencia."<sup>141</sup>

8.- La Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1932, vuelve a indicar en el artículo 3o. que:

(140) Idem. Pág. 112.-

(141) Idem. Pág. 143.-

"Para el establecimiento de instituciones de crédito en los términos de la fracción II del artículo 10., se requerirá concesión del Gobierno Federal..."<sup>142</sup>

9.- La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 3 de mayo de 1941.- Dicha ley siguió disponiendo al igual que las anteriores, en su artículo 20. que:

"Para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito, - se requerirá concesión del Gobierno Federal, que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, apreciando la capacidad técnica y moralidad del solicitante.

La Secretaría de Hacienda sólo podrá realizar el otorgamiento de una concesión cuando invoque los motivos que señala la parte final del párrafo anterior, con el parecer, en tal sentido, de la Comisión Nacional Bancaria o del Banco de México."<sup>143</sup>

Hemos visto como las leyes citadas, habían venido estipulando la necesidad de la concesión, como acto primario y esencial para erigirse en una institución de crédito. Esto como señala el Dr. Miguel Acosta Romero, "...implica un principio de reconocimiento, por parte de los gobiernos mexicanos del siglo pasado, de que la actividad bancaria debe ser controlada y vigilada por el Estado."<sup>144</sup>

10.- Reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.- No obstante la gran

(142) Idem. Tomo III.- Pág. 30.-

(143) Idem. Tomo IV.- Pág. 24

(144) Acosta Romero, Miguel.- La Banca Múltiple.- Ob. Cit. Pág. 104

tradición histórica que existía en nuestro país, del criterio de que se necesitaba concesión del Gobierno Federal para el establecimiento de bancos, el 11 de febrero de 1946, en la exposición de motivos del Decreto que reforma la Ley Bancaria, indica:

"que la actual denominación de "concesión" que la Ley General de Instituciones de Crédito usa para el acto administrativo por el cual se autoriza el ejercicio de las actividades de banca y crédito en los diversos ramos comprendidos en el mismo ordenamiento, es no sólo impropia sino que se presta a confusiones lamentables de las "autorizaciones" de policía con las "concesiones" de servicio público o de explotación de riquezas del dominio de la nación.

"Considerando también que las verdaderas "concesiones" son susceptibles legalmente de transmisión a título oneroso, mientras que no pueden serlo por su propia naturaleza las "autorizaciones" de policía como las que se dan a las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, ya que se otorgan en gran parte intuitu personal y ya que se limitan a remover en favor de una persona jurídica determinada, el límite u obstáculo que en forma general impone la ley para el ejercicio de una actividad jurídica y mercantil determinada, o en otros términos, ya que las "autorizaciones" de policía son actos administrativos que no otorgan o transmiten derecho alguno patrimonial, sino simplemente confieren una especial capacidad de obrar..."<sup>145</sup>

En el artículo Primero de dicho Decreto, se señala:

"Corrijanse los artículos 2o., 5o., 6o., 7o., 8o., 9o., 10, 18, 20, 26, 33, 34, 40, 44, 100, 101, 143, 147 y los demás que no correspondan al capítulo de transitorios, de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en los que se empleen las palabras "concesión" y "caducidad", los cuales deberán ser sustituidos por los términos "autori-

zaciones"<sup>146</sup> y "revocación", respectivamente."

- (146) La autorización es una figura jurídica cuyo significado suele confundirse con mucha frecuencia con la concesión; efectivamente en el aspecto meramente superficial las coincidencias entre ambos términos son evidentes, pues los dos son actos de naturaleza administrativa que facultan a una determinada persona a la realización de alguna actividad sancionada por el derecho, sin embargo, en su aspecto fundamental la doctrina jurídica ha desentrañado diferencias que las apartan en su concepción a una de la otra.

De la autorización se han dado las siguientes definiciones: El Dr. Miguel Acosta Romero, estima que autorización es: "el acto - por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta".- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, 1979.- Pág. 219.-

Para Alberto Vázquez del Mercado, es: "el acto mediante el cual se hace desaparecer un obstáculo que impide el ejercicio de un derecho ya existente, y transformar éste de potencial en actual".- Citado por el Dr. Acosta Romero.

Por su parte, Gabino Praga, expresa que: "La autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o se remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho del particular, etc.".- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S. A.- Vigésima Edición, México, - 1980.-

De las anteriores definiciones se desprende la naturaleza jurídica de la autorización, en el que como coinciden varios autores, median te ella se hacen desaparecer un obstáculo legal que impide que los particulares se desenvuelvan con libertad para poder ejercer un derecho preexistente.

En efecto, hay un sinnúmero de actividades en la vida de las personas en las que aunque exista libertad para realizarlas, su ejercicio puede dañar a terceros, es por ello que el Estado debe restringir la libertad individual de cada persona, a efecto de no causar perjuicios a la sociedad. Por esta razón la administración pública, con objeto de evitar este tipo de irregularidades, se ha visto precisada a desarrollar un régimen de autorizaciones, licencias y permisos, que sin su existencia no podría concebirse la vida en sociedad.

De lo expuesto se desprende que en la autorización los particulares tienen un derecho frente al Estado, que este mediante la autorización, les reconoce con el fin de que puedan ejercitarlo dentro de ciertos límites.

Esta situación legal duró hasta fines de 1962 en - que por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1962, la Ley Bancaria volvió a ordenar el cambio de la palabra "autorización" por la de "concesión". Esta Reforma revistió una gran importancia ya que venía a reconocer que la restricción para el ejercicio de la banca no se funda en un simple derecho de policía para garantizar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas, sino en una facultad que posibilita al Estado para intervenir en la vida económica, satisfaciendo necesidades colectivas, - en forma directa o indirecta, a través de las concesiones.<sup>147</sup>

#### B. Concepto de Concesión.-

Se dice que el régimen de concesión obedece a la im posibilidad del Poder Público de satisfacer la necesidad de los gobernados, por lo que el Estado recurre a los particulares para conferir a ellos la facultad de realizar actividades que le son propias.

(147) En la Doctrina las opiniones se orientan a considerar que la actividad bancaria sólo requiere de simple autorización de policía. Entre ellas está la del Doctor Gabino Fraga; Octavio Hernández; Gustavo - R. Velasco; etc. El Dr. Miguel Acosta Romero, consciente de la realidad de su tiempo, ha sido el único Tratadista en México que ha venido sosteniendo desde 1978, en su Derecho Bancario, Ob. Cit. Pág. 85, que: "la actividad de las instituciones de crédito constituye un servicio público, sujeto tanto a concesión, como a un régimen de derecho público...". Indiscutiblemente, sus opiniones han sido pauta de - inspiración para las últimas reformas que sufrió la banca de nuestro país.

De la concesión se han expresado las siguientes definiciones:

Para García Oviedo,<sup>148</sup> "la concesión consiste en la atribución de poder que la administración confiere a un particular, a fin de que durante cierto tiempo rija la prestación de un servicio".

Benjamín Villegas Basavilbaso,<sup>149</sup> opina que la "concesión de servicio público consiste en la atribución a una persona privada una función propia del Estado subrogándose a favor del concesionario un conjunto de potestades y privilegios para asegurar el funcionamiento del servicio".

Andrés Serra Rojas,<sup>150</sup> estima: "la concesión como el acto administrativo por medio del cual la administración pública federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos".

Por su parte, Gabino Fraga,<sup>151</sup> menciona que la concesión administrativa es: "el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado".

(148) García Oviedo Carlos.- Derecho Administrativo, Madrid, 1962.0 8a. - edición.- Págs. 483-484.-

(149) Villegas Basavilbaso Benjamín.- Derecho Administrativo.- B.A. 1951, 2a. edición.- Pág. 59.-

(150) Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo II, Porrúa, 7a. - edición, México, 1976.-

(151) Fraga Gabino.- Ob. Cit. Pág. 242.-

El Dr. Acosta Romero,<sup>152</sup> señala que la concesión puede tener varios contenidos:

1) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la administración faculta a un particular:

a.- Para utilizar bienes del Estado dentro de los límites y condiciones legales;

b.- Para gestionar un servicio público dentro de las condiciones legales.

2) El procedimiento mediante el cual se otorga y regula la utilización de la concesión.

3) Puede entenderse también el documento formal en el que se otorga la concesión.

De las anteriores definiciones, se desprende que en el régimen de concesión, los particulares no tienen un derecho previo como en la autorización; sino que el derecho del concesionario nace con el acto administrativo que se le otorga.

#### C. Concepto de Servicio Público.-

Ligada a la figura de la concesión se encuentra la de servicio público, y se dice que la concesión de servicio público

(152) Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Ob. Cit. Pág.

co es aquélla en la que el funcionamiento de un servicio público es confiado a un particular, beneficiándose éste, mediante los ingresos que percibe de los usuarios del mismo.

Del servicio público se han expresado las siguientes definiciones:

León Duguit estima que es: "Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la independencia social y es el de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental."<sup>153</sup>

El maestro Jorge Olivera Toro, señala que: "es la actividad de la que es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, continua y uniforme."<sup>154</sup>

Para el profesor Eustorgio Sarria,<sup>155</sup> es: "toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente, o de concesionarios o administradores delegados o a cargo de simples personas privadas."

(153) Citado por García Oviedo Carlos.- Ob. Cit. Págs. 483-484.-

(154) Olivera Toro Jorge.- Manual de Derecho Administrativo.- Porrúa, S. A.- México, 1976.- Pág. 70.-

(155) Sarria Eustorgio.- Derecho Administrativo.- 3a. edición.- Bogotá, Edit. Temis, 1962.- Pág. 119.-

El doctor Miguel Acosta Romero,<sup>156</sup> señala que es: - "una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado y los particulares (mediante concesión)."

De las anteriores nociones, concluimos que, para - considerar a una determinada actividad como servicio público, ésta debe satisfacer una necesidad colectiva; debe ser continua, es decir, ininterrumpida, pues si bien las necesidades - individuales son temporales, las colectivas son permanentes y la suspensión de ésta produciría un fuerte quebranto económico, político y social en la comunidad; por último, debe tener la característica de la uniformidad.

En este orden de ideas, es incuestionable que la actividad bancaria se ha desarrollado a tal grado que actualmente el Estado Mexicano, conforme a una evolución gradual, la reviste con todas las características de un servicio público. Lo anterior se confirma con el análisis de los requisitos que nuestra doctrina de Derecho Administrativo señala al servicio público:<sup>157</sup>

(156) Acosta Romero Miguel.- La Banca Múltiple.- Ob. Cit. Pág. 91.

(157) "El Ministro Español de Hacienda en su presentación ante las Cortes - del proyecto de Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de-

cia, después de subrayar la importantísima función de organización y de magisterio que la banca ejerce: No es exagerado afirmar que, desde este punto de vista, la banca es un servicio público real y efectivo que tiene, que debe tener como tal, la subordinación a finalidades superiores y continuaba subrayando la responsabilidad social del banquero sin la cual toda reglamentación legal no pasaría del papel impreso de las declaraciones programáticas".- Gonzalo Pérez de Armiñan.- Ob. Cit.- Pág. 3.-

En Colombia, el Ejecutivo, "por Decreto 1593 del 6 de junio de 1959, dispuso: "Artículo 10.- Decláranse de servicio público las actividades de la industria bancaria, ya sean realizadas por el Estado, directa o indirectamente o por los particulares". Laguarda Monsalve Darío.- Apuntes sobre Derecho Bancario Colombiano.- Tesis de Grado para optar al Título de Doctor en Derecho y Ciencias Socioeconómicas - Bogotá, D. E. Colombia, 1976.-

El artículo 909 de la Legislación de Trabajo de Brasil, dispone que se equiparan a los servicios públicos y de utilidad pública, los prestados por los bancos.- Colecao de Códigos E Leis Vigentes.- Legislacao Trabalhista 1a. parte.- Com Solidacao das Leis do Trabalho 3o. Edicao. A. Coelho Branco F. (Editor) Rva. da Quitana 9 Rio de Janeiro, 1949. Pág. 245.-

Portugal considera a los bancos, como empresas de utilidad pública; en el Decreto-Ley Núm. 392, de 27 de agosto de 1974, por el que se regula el ejercicio de huelga y cierre patronal.- Serie Legislativa.- 4/77 Oficina Internacional del Trabajo.- Págs. 2-9.-

"...la jurisprudencia francesa de los Tribunales Ordinarios de Derecho Común, si reconoce a la actividad bancaria como un servicio público, en tres precedentes que son los siguientes:

1. La Corte de París, en su sentencia del 26 de mayo de 1967, llegó a afirmar: La participación de los bancos "au service public - que constitue la distribution du crédit" (J.C.P. 1968-2-15518).
2. La Corte de Amiens, en su sentencia de 24 de febrero de 1969, decidió: "La distribution du crédit s'apparente davantage a un service public qu'a une simple activité privée" (J.C.P. 1969-2-16124).
3. La Corte de París, en una sentencia del 13 de marzo de 1975, en un juicio que se tramitó con motivo de la clausura de una cuenta, textualmente dijo: "le role des banques'apparente autant a une activité de service public, qu'a une simple activité d'intérêt privés".

Como se ve, los tribunales franceses, en los tres precedentes comentados, reconocen a la actividad bancaria, como un servicio público, aunque en dos de ellas usan la expresión "apparente", que puede traducirse como "parecido o similar a...".- Dr. Miguel Acosta Romero.- Banca Múltiple.- Ob. Cit. Pág. 94.-

1.- Necesidad colectiva.- Los servicios bancarios han penetrado profundamente en los hábitos de la sociedad, hasta el punto de convertirse en satisfactores indispensables para atender necesidades colectivas de carácter económico. Nadie podría discutir que de esa naturaleza es la exigencia de contar con medios de pago (cheque, tarjeta de crédito, billete, etc.).

2.- Adecuación.- Este requisito consistente en que el servicio público debe tener las modificaciones que aconsejan - los cambios de situación; en el caso de las instituciones de crédito, su régimen jurídico de organización y operación ha sido - siempre el que han señalado las leyes respectivas.

3.- Igualdad.- Este principio requiere que cualquiera en igualdad de condiciones, pueda tener acceso al servicio de que se trate; lo cual significa que no deben hacerse indebidas discriminaciones, mas no que no se puedan imponer requisitos para la utilización del servicio, ni cobrarse remuneraciones por las prestaciones que se ministren.

Fijado así el alcance de esta exigencia, puede asegurarse que queda cumplida en la forma de actuación de la banca, tanto más cuanto que en la multitud de casos no es la institu--ción concesionada sino el propio Estado, a través de diversos - órganos, quien señala no sólomente los requisitos que los particulares deben llenar para utilizar los servicios bancarios, sino

también los intereses y las tarifas a que quedan sujetos fijando particularmente los tipos máximos para este efecto.

4.- Continuidad.- Un servicio público es continuo cuando puede utilizarse con la oportunidad y reiteración con que en forma paralela se prestan normalmente las necesidades que debe satisfacer.

Este rasgo, que suele destacarse como el más importante para caracterizar al servicio público, hasta el punto de que llega a definirse a éste como aquél que no puede interrumpirse, se encuentra puntualmente observado tratándose de la actividad bancaria.

Así, puede invocarse el artículo 93 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que dispone:

"Las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares sólo podrán cerrar sus puertas y suspender sus operaciones en los días que autorice al efecto el reglamento<sup>158</sup> que anualmente aprobará la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Los días autorizados en los términos dichos se considerarán inhábiles para todos los efectos legales".

- (158) El Reglamento que señala los días del año de 1982, en que las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares podrán suspender sus operaciones, de acuerdo con lo que previene el artículo 93 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de fecha 30 de noviembre de 1981, dispone que: "Las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares establecidas en cualquier parte de la República, podrán cerrar sus puertas y suspender sus operaciones los siguientes días, además de los sábados y domingos: enero 10., febrero 5, marzo 21, abril 8, abril 9, mayo 10. y 5, septiembre 10., septiembre 16, octubre 12, noviembre 2 y 20, diciembre 10., 12, 25 y 31..."

Las sucursales de bancos extranjeros, también solamente podrán cerrar sus oficinas en los días que autorice el Organismo mencionado.

Por último, es necesario señalar que en sucesivas reformas a la Legislación Bancaria, el Ejecutivo Federal, en las exposiciones de motivos de las iniciativas correspondientes, se ha pronunciado por definir sin lugar a dudas, la actividad bancaria como un servicio público.

En la iniciativa de reformas a la Legislación Bancaria de 1973 (D. O. de 3 de enero de 1974), se habla de la necesidad de que "los funcionarios y empleados de este importante servicio público adquieran cada vez más una adecuada conciencia del sentido social de su tarea..." y agrega "el desarrollo de nuestro sistema bancario permite la atención adecuada del servicio público del crédito en el país...".

En las reformas de 1974 (D. O. de 2 de enero de 1975), a la Ley Bancaria, en la exposición de motivos se dice "El ejercicio profesional de la banca y el crédito es en México un servicio público concesionado por el Estado. Dicho servicio como los demás que tienen el carácter de interés público, está destinado a satisfacer necesidades sociales permanentes de la mejor manera posible y a constituirse en un contribuyente decisivo del bienestar de la colectividad nacional".

En el Decreto que establece la nacionalización de la banca privada de lo. de septiembre de 1982, (D. O. misma - fecha) en el considerando se habla del servicio público de la banca.

#### IV. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA BANCA.-

A.- Intervención Reglamentaria.- En México y en la mayoría de los países, se establece para la banca, una serie de regulaciones que, desbordando con mucho las normas del derecho común y los simples poderes de policía, constituyen uno de los enérgicos y profundos ejemplos de intervención del Estado en la actividad económica de los particulares, dando a dicho régimen legal un carácter restrictivo muy especial, que lo define típicamente como de derecho público.

En materia bancaria, la intervención del Estado se explica aun en los regímenes de libertad,<sup>159</sup> por las siguientes razones:

a) La importancia tomada por los bancos dentro de la sociedad moderna, ya que sus servicios han penetrado profundamente en los hábitos de la sociedad, hasta el punto de con-

(159) El Lic. Mario Ramón Beteta, expresa que: "La vieja concepción del - Estado gendarme que deja hacer y pasar en el campo de la economía y que sólo procura mantener a cualquier costo un orden aparente en el que los fuertes imponen sus designios a los débiles, ha sido rebasado para siempre por el desarrollo histórico de la humanidad. Hoy ya nadie discute la legitimidad de la función del Estado para intervenir en los procesos económicos; las diferencias de tesis que existen sobre este punto son de grado, no de esencia".- Seis Años de Política Hacendaria.- 1970-1976.- S.H.C.P. México, 1976.- Pág. 10.-

vertirse en satisfactores indispensables para atender necesidades colectivas, que no podrían quedar al arbitrio exclusivo de los particulares y que es necesario reglamentar más cada vez, para lograr su adecuación al interés público, preservar su funcionamiento y regular las condiciones de prestación de dichos servicios.

b) La quiebra de un banco, perjudica de un modo directo a los ahorradores e indirectamente a la economía colectiva; añádase a lo dicho, que redundaría en menoscabo de la reputación de este tipo de sociedades, que pueden llegar a ser vistas con general desconfianza, y que existe un interés colectivo en evitar su descrédito.

c) A través de los bancos se acumula el ahorro nacional, al que se le dan diversas inversiones. De la cautela con que éste se regule y administre, depende no sólo la seguridad de cada depositante, sino también el ordenado desarrollo de la vida económica nacional.

De lo dicho resulta que es conveniente, en términos generales, la adopción del sistema de la normación imperativa, para el buen funcionamiento de bancos dentro del sistema bancario y, asimismo, asegurar su buen funcionamiento dentro del sistema económico.

Una vez esbozados los objetivos principales que justifican la regulación legal de los bancos, pasamos revista a al

gunos requisitos que fija nuestra Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y la Legislación Bancaria Internacional, para la organización y funcionamiento de las empresas que pretenden operar como bancos.

No será desde luego, un examen exhaustivo de las mismas, sino sólo aquellas disposiciones que consideramos pueden ofrecer una visión panorámica respecto a los límites y contenido de la regulación legal de los bancos.

Esas normas se refieren a lo siguiente:

1.- Concesión o autorización.- En ningún país del mundo, se puede constituir una empresa bancaria propiamente dicha, que lleve ese nombre y se anuncie como tal, si no cuenta con concesión que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; como es el caso de México y Colombia; o autorización<sup>160</sup> del

- (160) Alemania Occidental.- Ley sobre Asuntos de Crédito (de 10 de junio de 1961).- "Artículo 32.- (1) Toda persona que desee dedicarse, dentro del ámbito de aplicación de la presente Ley, a las operaciones bancarias enumeradas en el Art. 1, párrf. 1, deberá obtener la autorización por escrito de la Oficina Federal de Inspección..."- Legislación Bancaria Extranjera.- Ob. Cit.
- Argentina.- Ley 21.526, Entidades Financieras (de 21 de febrero de 1977). "Artículo 7.- Las entidades comprendidas en esta ley no podrán iniciar sus actividades sin previa autorización del Banco Central..."- Idem.- Pág. 62.-
- Brasil.- Ley No. 4.595 Sistema Financiero Nacional (de 31 de diciembre de 1964). "Artículo 18.- Las instituciones financieras solamente podrán funcionar en el país mediante autorización previa del Banco Central de la República de Brasil o Decreto del Poder Ejecutivo, cuando fueren extranjeras. Idem.- Págs. 99-99.-
- Italia.- Ley No. 141 sobre Las Disposiciones para la Protección del Ahorro y para la Organización de la Función Crediticia (de 7 de marzo de 1938). "Artículo 28.- Las instituciones de crédito señaladas en el artículo 5 no pueden constituirse ni iniciar actividades, ni instituir redes, filiales, sucursales, agencias...de no haberse obtenido la autorización del Banco de Italia".- Idem.- Pág. 442.-

Banco Central, Oficina de Inspección, etc., el caso de la mayoría de los países.

2.- Personalidad de las Instituciones.- En el libre ejercicio del comercio ordinario cualquier entidad de derecho, ya sea una persona física o moral, puede ser titular bajo la denominación de dueño, de empresas mercantiles.

Tratándose de empresas que van a dedicarse al ejercicio del crédito, nuestra Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, restringe esa libertad al establecer en el artículo 8o. que:

"Sóloamente podrán disfrutar de concesión las sociedades - constituidas en forma de sociedad anónima..."161

- (161) Nuestra Ley General de Sociedades Mercantiles define en su artículo 87 a la sociedad anónima de la siguiente manera: "es la que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones". De esta definición se desprenden las dos notas características de toda sociedad anónima: la de responsabilidad limitada y la de la división del capital en acciones; la responsabilidad limitada se establece entre los socios y la sociedad a que han dado vida, es decir, aquéllos son responsables frente a terceros únicamente hasta el monto de lo aportado o que se han obligado a aportar en el capital social y en ningún caso responderán de manera personal por las deudas de la sociedad las cuales deberá afrontar ésta, por poseer una personalidad jurídica y un patrimonio propio; he aquí uno de los atractivos que ha permitido lograr a la sociedad anónima el gran auge que tiene en la actualidad: la ausencia de riesgos para los socios, excepto la pérdida de lo aportado en el peor de los casos. Si a eso le agregamos también, que en la sociedad anónima se transmite de mano en mano sin formalidades de ninguna especie las acciones; ni la interdecepción, muerte, ni la ausencia, ni cualquier otra eventualidad personal semejante, tiene influjo decisivo en la sociedad. Mantilla Molina nos dice en su Derecho Mercantil, que "...la legislación mexicana exige que las instituciones de crédito, de fianzas y de seguros se organicen como S. A. de este modo las obligaciones contraídas por ellas, y que se pueden calcular sobre bases técnicas, tienen adecuada garantía en el patrimonio social, que no se verá nunca gravado, como el de un individuo con deudas, extrañas a los fines de la Institución".- Ob. Cit. Pág. 337.-

En el mismo sentido se expresan entre otras, las legislaciones bancarias de los países siguientes:

- a) República de El Salvador. 162
- b) Ecuador. 163
- c) Chile. 164
- d) Venezuela. 165
- e) Brasil. 166
- f) Japón. 167

En estas legislaciones se excluyen pues, los bancos - constituidos bajo otra forma social o como empresa individual.

Entre los pocos países, que permiten que las instituciones puedan adoptar cualquier forma jurídica de sociedad mercantil, se encuentran:

- a) España.- La Ley de Ordenación Bancaria de 1946 en su artículo 41 dispone:

"Cuando el negocio de Banca se ejerza por una persona social ésta habrá de constituirse bajo la forma de sociedad regular colectiva, comanditaria simple o por acciones, anónimas o de responsabilidad limitada, con arreglo al Código de Comercio y a los usos mercantiles."

- (162) Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.- Art. 12.-
- (163) Ley General de Bancos.- Art. 1.-
- (164) Ley General de Bancos.- Art. 27.-
- (165) Ley General de Bancos y otras Instituciones de Crédito. Art. 8o. fracción 1.-
- (166) Ley No. 4595, Sistema Financiero Nacional. Art. 25. "Las Instituciones financieras privadas, excepto las cooperativas de crédito, se constituirán únicamente bajo la forma de sociedad anónima..."
- (167) Ley Bancaria No. 21 de 1927. Art. 5.-

Sin embargo conforme al Decreto Ley 53/1962, los nuevos bancos tendrán que ser sociedades anónimas. 168

b) Francia.- La Ley 2.532, relativa a la Reglamentación y a la Organización de la Profesión Bancaria, señala en su artículo 6o., que:

"Las sociedades que tienen por objeto el comercio de banca sólo pueden constituirse en forma de sociedad en nombre colectivo, de sociedades en comandita simple o por acciones o de sociedades anónimas con capital fijo".

c) Suiza.- La Ley Federal de Bancos y Cajas de Ahorro, en su artículo 3o. dispone:

"...La autorización se concederá cuando se reúnan las siguientes condiciones:

a)...

b) Que el banco organizado como sociedad anónima, como sociedad en comandita por acciones o como sociedad de responsabilidad limitada..."

De acuerdo con lo expuesto podemos concluir que la tendencia en casi todo el mundo (con la salvedad de los países socialistas), es en el sentido de que los bancos se organicen como sociedades anónimas, esto creemos, que es debido a que las acciones de este tipo de sociedad, se transmite de mano en mano sin formalidades de ninguna especie; asimismo, ni la interdecisión, muerte, ni la ausencia, ni cualquier otra eventualidad -

personal semejante, tiene influjo decisivo en la sociedad.

3.- Necesidad de un capital mínimo determinado.- Las sociedades para actuar requieren de un capital mínimo, la imposición de este requisito, pretende fundamentalmente lo siguiente:

a) La posible multiplicación de pequeñas empresas bancarias poco sólidas, que podrían derrumbarse vertiginosamente en un período de crisis.

b) Que se anuncie como capital social una cifra que en realidad no existe.<sup>169</sup>

c) Que al ocurrir cualquier dificultad interna en un banco, que motive una paralización de pagos, los acreedores no carezcan de garantía complementaria a la cual recurrir para poner a salvo sus derechos.<sup>170</sup>

En nuestro país, la Ley Bancaria de 1941, estableció originalmente que las instituciones de crédito especializadas, financieras, hipotecarias y de capitalización fuera de - - - - \$500,000.00, importe que fue aumentado a través del tiempo, se-

(169) Brunetti, citado por el Dr. Acosta Romero, Miguel.- Derecho Bancario.- Ob. Cit.- Pág. 96.-

(170) Dupont P. C. nos dice: "Este tiene por objeto permitir a los bancos - hacer frente a una cierta suma de pérdidas, que uno podría llamar las pérdidas normales de explotación".- Le Contrôle Des Banques Et. La Direction Du Credit En France.- Dunod-Volume II- Paris-1952.- Pág. 70.-

gún los requerimientos de seguridad que deberían mantenerse para las instituciones de crédito y su clientela inversionista.

Los capitales mínimos que establecía el texto de la Ley Bancaria, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1974, se dejaron de establecer en el propio texto, para quedar el artículo 8o. conforme a lo siguiente:

"...El capital mínimo de las sociedades que cuenten con concesión para realizar operaciones de las señaladas en los artículos 2o., fracciones I a VI y 3o. de la presente ley será el que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante disposiciones de carácter general para cada clase de operaciones a que hayan de dedicarse. Para fijar dichos capitales mínimos, la mencionada Secretaría tomará en cuenta la situación económica del país y de las regiones en que operen.

El capital mínimo de las sociedades que realicen las operaciones a que se refiere la fracción VII<sup>171</sup> del artículo 2o. será la cantidad equivalente al 0.5% del total de los capitales pagados y reservas de capital que alcancen las instituciones de esta clase al 31 de diciembre del año inmediato anterior. En el transcurso del mes de marzo de cada año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer el monto del capital mínimo<sup>172</sup> que habrán de tener dichas instituciones en el año respectivo, mismo con el que deberán contar a más tardar el último día hábil del año. Excepcionalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá ampliar este plazo en casos individuales, tomando en cuenta la situación económica tanto de la institución respectiva como de la región en que - -

(171) "Múltiples".

(172) En Circular Núm. 865 del 31 de marzo de 1982, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros dio a conocer a todas las Instituciones de Banca Múltiple, el capital mínimo que deben alcanzar en el presente ejercicio, determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 188,750 millares de pesos, equivalente al 0.5% del monto del capital pagado y reservas del conjunto de la banca múltiple al 31 de diciembre de 1981, que ascendía a 37,750 millones de pesos. En 1981, fue de 145,670 millones de pesos. Circular 837 de la C.N.B. y S. de 8 de abril de 1981.-

opere. 173

El capital mínimo requerido para constituir un nuevo banco dedicado a operaciones múltiples, será la cantidad equivalente al 2% del total de los capitales pagados y reservas del capital que alcancen las instituciones de banca múltiple al 31 de diciembre inmediato anterior a la fecha de la concesión respectiva. Sin embargo, la concesión para realizar operaciones múltiples también podrá otorgarse a una sociedad sin que satisfaga el requisito establecido en este párrafo, cuando se esté en alguno de los supuestos siguientes:

a) Que dicha sociedad sea fusionante o resulte de la fusión de instituciones que hubieren venido operando con las concesiones a que se refieren las fracciones I, III y IV de dicho artículo 2o.

b) Que dicha sociedad sea fusionante o resulte de la fusión de instituciones que hubieren venido operando con alguna de las concesiones a que se refieren las fracciones I, III o IV del mismo artículo y que al fusionarse, alcance un total de activos no inferior al que, por disposiciones de carácter general, fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, -- oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y la del Banco de México.

Cuando las sociedades provenientes de las fusiones a que se refieren los incisos anteriores, no alcancen al tiempo de otorgarles la concesión respectiva el capital mínimo que se determine de conformidad con esta fracción, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijará el plazo en que deban alcanzarlo, tomando en cuenta la magnitud del ajuste que ello requiera.

Salvo lo dispuesto en los párrafos segundo y sexto de esta fracción, los capitales mínimos previstos en esta Ley deberán estar pagados por lo menos en un 50% siempre que este porcentaje no sea menor del mínimo establecido;" 174

- (173) Borja Martínez Francisco nos dice que: "ello permitirá la permanencia de los Bancos Múltiples cuyas actividades se encuentren en zonas geográficas de mediano desarrollo financiero, aun cuando por razones justificadas mantengan temporalmente un capital mínimo menor al que la Ley estima necesario...". Citado por Presbítero Araiza Felipe.- Ob. Cit. Pág. 36.-
- (174) En las Reglas para el Establecimiento de las sucursales de Bancos Extranjeros a que se refiere el artículo 6o. de la Ley Bancaria, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1982, dispone en la Regla Cuarta, lo siguiente: "Las sucursales de bancos extranjeros que realicen operaciones extraterritoriales desde el país quedarán sujetas a las siguientes disposiciones:  
...Los bancos extranjeros deberán mantener afecto a su sucursal en la República, una asignación de capital que señalará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no inferior al equivalente de 30 millones de pesos mexicanos, en divisas, totalmente desembolsado al momento de establecer la sucursal".

Como hemos visto, tradicionalmente la Legislación Bancaria venfa fijando cifras de capital mínimo al constituirse los bancos, sistema que afortunadamente abandonó, ya que el dinero que se consideraba suficiente unos años atrás para conformar un banco, hoy es absolutamente insuficiente.

Bien hicieron nuestros legisladores al especificar que el capital mínimo inicial lo fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante disposiciones de carácter general, pues esto impide su reducción en términos reales hasta niveles peligrosos sobre todo en economías como la nuestra, sujeta a crisis inflacionaria. Asimismo, serán más ágiles las modificaciones a dicho capital mínimo, sin que requieran modificaciones al texto de la ley.

Por otra parte, es muy sano que nuestra Legislación Bancaria, renunciara a la idea de imponer para todos los bancos un capital mínimo uniforme, ya que éste debe variar según su importancia.

Siguiendo el actual sistema de México, de que el capital mínimo inicial lo fije una autoridad administrativa, se encuentran las legislaciones de:

1.- España.- Ministro de Hacienda, previo informe del Consejo Superior Bancario. 175

(175) Art. 44, Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946.-

2.- Francia, Secretario de Estado de Economía Nacional y Finanzas.<sup>176</sup>

3.- Italia.- Banco de Italia.<sup>177</sup>

En los Estados Unidos, la Ley de la Reserva Federal en su artículo 20.-13, dice:

"Capital mínimo; status de las ciudades de la reserva. - Ningún banco de la reserva federal deberá iniciar sus operaciones con un capital suscrito menor de 4 millones de dólares..."

Las legislaciones bancarias que al igual que la de Estados Unidos, fijan cuantitativamente el capital mínimo con que deben constituirse los bancos, se encuentran:

- a) Guatemala.<sup>178</sup>
- b) Panamá.<sup>179</sup>

- (176) "El capital mínimo puede ser fijado en un monto diferente según si los bancos están constituidos en forma de sociedades por acciones o bajo cualquier otra, según si están clasificados dentro de la categoría de bancos de depósito, de bancos de negocios o de bancos de crédito a largo y a mediano plazo y según si el número de sus sedes de explotación permanente es o no superior a dos". (Decreto 72-103 de 4 de febrero de 1972). (Art. 80. de la Ley No. 2.532, relativa a Reglamentación y a la Organización de la Profesión Bancaria de 13 de junio de 1941).
- (177) Art. 28 de la Ley No. 141 Sobre las Disposiciones para Protección del Ahorro y para la Organización de la Función Crediticia de 7 de marzo de 1938.
- (178) Reglamento para la Autorización y Constitución de Bancos Nacionales, Sucursales de Bancos Extranjeros y Sucursales de Bancos ya establecidos.- Art. 9.- "...Sucursales o agencias de bancos extranjeros, Q. -- 2'000,000.00 (dos millones de quetzales); nuevos bancos comerciales, hipotecarios o mixtos. Q. 1'000,000.00 (un millón de quetzales); nuevos bancos de ahorro y préstamos o de capitalización. Q. 500,000.00 (quinientos mil quetzales).
- (179) Ley de Entidades Financieras No. 25.526 del 14 de febrero de 1977. Ob. Cit. Pág. 45. "Art. 32.- Todo banco que ejerza el negocio de Banca en Panamá deberá tener un capital social pagado o capital asignado, según el caso, no menor de un millón de balboas (B. 1'000,000.00...).

- c) Suiza.<sup>180</sup>
- d) República de Chile.<sup>181</sup>
- e) República de El Salvador.<sup>182</sup>

4.- Los vocablos exclusivos.<sup>183</sup> Las instituciones de crédito son objeto por parte de la legislación de un tratamiento peculiar, que permita al público, por el solo enunciado de sus denominaciones, darse cuenta de su verdadera naturaleza.

Este último objeto sólo puede realizarse otorgándoles el uso exclusivo de todos aquellos vocablos cuyo contenido

- (180) Capital mínimo: el banco, que debe estar organizado en forma de una sociedad anónima, sociedad en comandita por acciones o sociedad con responsabilidad limitada, debe probar estar en posesión de un capital social desembolsado de 2 millones de francos como mínimo. Mast, Hans J. *La Banca Suiza*.- Traducción de una tirada aparte (versión corregida y aumentada) de: Regul/Wolf Das Bankwesen im grosseren Europa - Normas Verlags, Gesellschaft, Baden-Baden, 1974.- 3a. edición.- Pág. 8.-
- (181) Ley General de Bancos.- "Art. 66.- El monto del capital y reservas de un banco comercial no podrá ser menor de E°4'000,000.00 si su domicilio está ubicado en las provincias de Santiago o Valparaíso, ni menor de E°1'000,000.00 si lo está en provincia".
- (182) Es de comentar, que inteligentemente se indica en el artículo 42 de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares que - "El Ministerio de Economía, oída la opinión del Banco Central, podrá exigir mínimos de capital más altos, cuando las condiciones económicas generales del país y del mercado financiero así lo justifiquen".
- (183) El Dr. Miguel Acosta Romero, en su obra citada de *Derecho Bancario*, - pág. 212, considera que: "La exclusividad en el uso de diversos vocablos que se reserva a las instituciones de crédito, a las de fianzas y a las de seguros. En este aspecto, creemos que sí existe una excepción que puede considerarse como un privilegio, ya que se está segregando del uso normal en el tráfico mercantil, de una serie de vocablos del idioma, que no pueden ser utilizados en ciertas actividades por las personas en general, sino exclusivamente se reservan a las instituciones aludidas."

ideológico sugiere las conexiones con las actividades del crédito, de tal manera que basta la inclusión de cualquiera de estos términos en las denominaciones sociales, para que se advierta con certeza la índole de la empresa.

De no existir esta exclusividad con el uso de los vocablos se provocaría en la práctica situaciones confusas y peligrosas. Si fuese libre el uso de la terminología relacionada con el crédito, para la designación de sociedades o negociaciones, el público no sabría distinguir a las instituciones legítimamente consagradas a la actividad. Confusión tal, podría facilitar la ejecución de fraudes en perjuicio del público y en todo caso crear un ambiente de desorientación cuyos posibles resultados finales fuesen menguar la confianza del público hacia las instituciones que legítimamente forman parte del sistema nacional de crédito.

En nuestro país, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, ha sido radical en el reconocimiento de esa exclusividad, al disponer en su artículo 5o. lo siguiente:

"Las denominaciones banco, banca, banquero, financiera, crédito, capitalización, crédito inmobiliario e hipotecario, crédito mobiliario e industrial, ahorro, cajas de ahorro, fiduciaria, de fideicomiso, o cualesquiera otras sinónimas, sólo podrán ser usadas en la denominación de instituciones de crédito a las que haya sido otorgada "concesión" de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o..."

Las consecuencias por el uso indebido son: multa - hasta de \$1,000.00 pesos, que impondrá la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a cada uno de los gerentes directores, - administradores o miembros del consejo de administración del establecimiento o sociedad correspondiente; y la clausura administrativa por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, de la negociación respectiva, hasta que su denominación sea - cambiada.<sup>184</sup>

La Legislación de Alemania Occidental,<sup>185</sup> no es tan prolija en la enumeración de términos bancarios cuyo uso sólo está lícitamente al alcance de las instituciones de crédito, ya que únicamente habla de las designaciones de "banco" y - - "banquero".

Sin embargo, no es tan radical como la legislación mexicana, en el reconocimiento de la exclusividad de dichos términos, en virtud de que permite su uso, a empresas que sin desarrollar la actividad bancaria, hayan estado facultadas a llevar tales designaciones, antes de entrar en vigor la Ley -

(184) Artículo 147 de la Ley Bancaria.

(185) "Salvo disposición en contrario de la ley la designación de "banco", "banquero" u otra que contenga el término de "banco" o "banquero", - la puede usar en la razón social, como complemento a ésta y para indicar el objeto del negocio o a título de propaganda sólo las entidades enumeradas a continuación:

1.- Las instituciones de crédito que hayan obtenido el permiso a que se refiere el Art. 32; 2.- Otras empresas que, al entrar en vigor - la presente Ley, hayan estado facultadas a llevar tal designación, - en virtud de las disposiciones vigentes hasta la fecha..." Art. 39, de la Ley sobre Asuntos de Crédito de 10 de julio de 1961).-

sobre Asuntos de Crédito de 1961. Esto por excepción lo admite la Legislación Española.<sup>186</sup>

La Legislación Argentina no simplemente se concreta a señalar: "Las denominaciones que se utilizan en esta Ley para caracterizar las entidades y sus operaciones, sólo podrán ser empleadas por las entidades autorizadas...", sino que también indica que: "No podrán utilizarse denominaciones similares, derivadas o que ofrezcan dudas acerca de su naturaleza o individualidad..."<sup>187</sup>

- (186) "Nadie podrá ejercer el comercio de Banca ni usar la denominación de Banco o Banquero sin figurar inscrito en el Registro de Bancos o Banqueros, que estará a cargo de la Dirección General de Banca y Bolsa. Figurarán en dicho Registro: a) Los que, ostentando la condición de Banco o Banquero con anterioridad a la vigencia del Real Decreto de 25 de mayo de 1926, y habiendo ejercido desde entonces la profesión bancaria, obtengan la previa autorización del Ministro de Hacienda, que habrán de solicitar antes del 1.º de julio de 1947; b) Los que, con posterioridad a la vigencia del mencionado Real Decreto, hayan obtenido la debida autorización para usar la denominación de Banco o Banquero y hayan venido ejerciendo la profesión bancaria desde que obtuvieron aquella autorización; y c) Los que en adelante obtengan del Gobierno, previo informe del Consejo Superior Bancario, la expresada autorización..

Solo por excepción, y tratándose de casos justificables y notorios, podrá autorizar el Gobierno que una determinada entidad que viniera usando con anterioridad al aludido Real Decreto la denominación de Banco o Banquero, sin realizar efectivamente operaciones bancarias, continúe usando tal denominación sin figurar en el Registro de Bancos y Banqueros". (Art. 38, de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946).

- (187) Art. 19 de la Ley 31,526, Entidades Financieras de 21 de febrero de 1977.-

Como conclusión de este punto, podemos decir que en la mayoría de las Legislaciones Bancarias, reconocen como exclusivo el término "banco". Veamos otros ejemplos: Japón;<sup>188</sup> Reino Unido;<sup>189</sup> Suiza;<sup>190</sup> Venezuela;<sup>191</sup> Ecuador;<sup>192</sup>

- (188) "Un banco debe usar la palabra "banco" en su denominación registrada. 2.- Cualquier negocio distinto a un banco, no deberá usar palabra alguna que signifique "banco" en su nombre registrado. 3.- Cuando un banco quiera cambiar su denominación registrada, deberá obtener la aprobación del Ministerio de Finanzas". (Art. 6 de la Ley Bancaria No. 21 de 1927).
- (189) "Con sujeción a las previsiones de este artículo y del 37 ulterior, ninguna persona que lleve a cabo negocios de cualquier género en el Reino Unido podrá usar esta denominación o cualquier otra, que en alguna forma se describa a sí mismo o se ofrezca a sí mismo como para dar a entender, o para que pueda entenderse, que se trata de un banco o de un banquero o que se ocupa de negocios bancarios con excepción de: a) el Banco de Inglaterra; c) un banco reconocido...". (Art. 36 de la Ley Bancaria de 1979 de 4 de abril de 1979).
- (190) "...Únicamente las instituciones que hayan recibido autorización de la Comisión Federal de Bancos (denominada Comisión de Bancos), en calidad de bancos podrán hacer figurar el término "banco" o "banquero" en su razón social o en la designación de su objeto social, o incluso utilizarla para fines publicitarios..." (Art. 1 de la Ley Federal de Bancos y Cajas de Ahorro de 8 de noviembre de 1934).
- (191) A excepción de las empresas autorizadas según esta Ley, ninguna persona natural o jurídica podrá utilizar en su denominación o documentación ordinaria o comercial las palabras "banco", "sociedad financiera", "sociedad de capitalización" o "casa de cambio" o los términos derivados de las mismas. (Art. 130 de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito de 3 de febrero de 1961).
- (192) "Ninguna persona o empresa que no hubiere cumplido con requisitos de esta Ley podrá realizar operaciones de las determinadas en el Art. 1, ni usar en el lugar en que despacha sus negocios indicación o letrero alguno, en español u otro idioma, del que pueda deducirse que tal lugar es la oficina de un banco, de una compañía o empresa bancaria, o compañía de crédito comercial, de ahorros, hipotecaria o de cualquier otra clase, excepto una casa de empeño. Tampoco podrá - usar mombretes de cartas, de documentos, formas en blanco, notas, recibos, certificados, circulares, tarjetas o cualquier otros papeles escritos que contengan algún nombre o palabra que indiquen que tal negocio es el negocio de un banco o de una compañía de crédito..." (Art. 38 de la Ley General de Bancos).

Paraguay;<sup>193</sup> República Dominicana;<sup>194</sup> República  
de El Salvador;<sup>195</sup> Guatemala;<sup>196</sup> República de Chile;<sup>197</sup>

- (193) "Las entidades comprendidas en esta ley...sólomente...podrán hacer uso de las palabras -banco, banca-, -empresa financiera- u otras -similares o cualquier expresión que indique que realizan operaciones de bancos o de empresas financieras. (Art. 6 de la Ley General de Bancos y de otras Entidades Financieras).
- (194) "Se requerirá, por la mediación del Superintendente de Bancos y -previo dictamen de éste, la autorización de la Junta Monetaria; para los siguientes efectos:  
a) El uso de las palabras "banco", "banquero" y "bancario", en cualquier idioma o en cualquier forma, en la firma o razón social de cualquier persona o entidad;..." (Art. 10 de la Ley General de Bancos).
- (195) "Ninguna persona natural o jurídica podrá usar en su nombre, documentación y publicidad, expresiones que califiquen sus negocios o cualesquiera otras que correspondan a las operaciones auxiliares, conforme a lo dispuesto en los artículos 2 y 206 de esta Ley..." - (Art. 10 de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.)
- (196) "Solamente los bancos autorizados conforme esta ley podrán usar en su razón social, en su nombre comercial o en la descripción de sus negocios, las palabras "banco", "banquero", "operaciones bancarias" u otras denominaciones derivadas de dichos términos que califiquen sus actividades como de índole bancario". (Art. 11 de la Ley de Bancos).
- (197) "Ninguna persona natural o jurídica que no hubiere sido autorizada para ello por otra ley...podrá poner en su local u oficina plancha o aviso que contenga, en cualquier idioma, expresiones que indiquen que se trata de un banco, de una empresa bancaria o de una sociedad financiera, ni podrá hacer uso de membretes, carteles, títulos, formularios, recibos, circulares o cualquier otro papel que contenga nombres u otras palabras que indiquen que los negocios a que se dedica dicha persona son de giro bancario o de intermediación financiera. Le estará, asimismo, prohibido efectuar propaganda por la prensa u otro medio de publicidad en que se haga uso de tales expresiones". Art. 34 de la Ley General de Bancos.

Además de las anteriores regulaciones a que hemos hecho referencia, podemos decir que en nuestra Legislación - Bancaria, muchos actos de las instituciones de crédito están sujetos al requisito de autorización oficial, tales como: la adquisición del 10% o más de acciones representativas del capital social de una institución de crédito u organización auxiliar (Art. 3o. bis); para el establecimiento, cambio de ubicación y clausura de cualquier clase de oficinas, ya sea en el país o en el extranjero. (Art. 4o.); para la cesión del activo o pasivo de una institución u organización auxiliar a otra, y para la fusión de dos o más instituciones de crédito u organizaciones auxiliares. (Art. 4o.); para invertir en acciones de sociedades que les presten sus servicios o efectúen operaciones con ellas. (Art. 4 bis); para adquirir acciones o participaciones en el capital social de entidades financieras. - (Art. 7o.); la escritura constitutiva y cualquier modificación de la misma. (Art. 8, fracción XI).

En otros casos, la propia Ley establece serias limitaciones, señalando específicamente el tipo de operaciones autorizadas y cuales por lo contrario quedan prohibidas, márgenes de operación, reglas sobre contabilidad, etc.

#### B.- Facultad de Inspección y Vigilancia.-

1.- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Naturaleza Jurídica.- La regulación bancaria, tan minuciosa y estricta

ta en México, no podría lograr su aplicación y ejecución práctica, sin el establecimiento de un órgano de inspección y vigilancia.

El artículo 160 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares declara que la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito y de las organizaciones auxiliares queda confiada a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros,<sup>198</sup> (creada por Decreto de 24 de diciembre de 1924, publicado en el suplemento del Diario Oficial número 98, perteneciente al miércoles 31 de ese mismo mes y año).

Dicho Organismo está ubicado en las estructuras del Poder Ejecutivo Federal, concretamente dentro del sector encabezado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dependencia respecto de la cual y desde su creación, tiene el carácter de órgano administrativo desconcentrado,<sup>198</sup> dotado de la autonomía y facultades necesarias para el cumplimiento de su finalidad.

- (198) Por Decreto de 30 de diciembre de 1970, se hicieron reformas a la estructura de la Comisión Nacional Bancaria, entre otras, atribuirle la vigilancia de las instituciones de seguros al desaparecer la Comisión Nacional de Seguros, a la que anteriormente se le había encomendado. De ahí que se ampliara su nombre, hasta alcanzar la forma actual: Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
- (199) "La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas por medio de diferentes normas legales que les permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía".- Dr. Miguel Acosta Romero. Derecho Bancario.- Ob. Cit. Pág. 41.-

La naturaleza jurídica de esa circunstancia descansa en lo que prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública (artículo 17), que permite a las Secretarías de Estado, para el mejor despacho de sus asuntos, contar con órganos descentrados que, bajo su subordinación jerárquica, reciben facultades específicas para resolver en ciertas materias y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

Bajo ese contexto, esta Comisión ha recibido de diversas disposiciones legales,<sup>200</sup> facultades expresas e implícitas, pero sus poderes de decisión se encuentran limitados, en

- (200) Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; Ley General de Instituciones de Seguros; Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; Ley Orgánica del Banco de México; Ley Federal de Instituciones de Fianzas; Nueva Ley del Ahorro Nacional; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos; Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; Ley del Mercado de Valores; Ley del Impuesto sobre la Renta; Ley Federal de Derechos; Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Artículo 17); Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; Reglamento de Inspección y Vigilancia y Contabilidad de las Instituciones de Crédito; Reglamento de Agentes de las Instituciones de Capitalización y de Ahorro y Préstamos; Reglamento de las Bolsas de Valores; Estatutos del Banco de México, S. A.; Reglamento de Agentes de Seguros; Reglamento de las Instituciones de Capitalización, y de Ahorro y Préstamo; Decreto que crea con el carácter de Organismo Descentralizado Federal, la Dirección de Pensiones Militares; Decreto que dispone que las funciones que desempeña la Comisión Nacional de Inversiones respecto de las Instituciones Nacionales de Crédito, estarán a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal; Decreto que establece el Control Generalizado de Cambios. (10. de Septiembre de 1982); Oficios-Circulares de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

el sentido de que las resoluciones y recomendaciones que emita este Organismo, quedan sujetas a la reprobación, o al veto suspensivo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Comisión tiene en sus funciones jurisdicción en todo el territorio nacional.

En el caso de otros países, la supervisión del sistema bancario, se confiere a:

a).- El Banco Central.<sup>201</sup> A través de un Departamento Especial de Supervisión de Bancos, o un departamento de índole análoga.

- (201) Banco de Inglaterra.- (Autorización previa y supervisión de compañías que reciben depósitos del público. Ley Bancaria de 4 de abril de 1979).- Legislación Bancaria Extranjera.- Ob. Cit. Págs. 528 a 556.-
- Banco de España.- (Inspección Bancaria, junio 1962 y de Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, 1971).- Núñez de la Peña, José Luis.- La Supervisión Bancaria en España.- Ponencia manuscrita presentada en la Primera Reunión de Superintendentes de Bancos de América Latina y del Caribe, México. Celebrada en la C.N.B.S. Julio, - 1981.- Pág. 1.-
- Bank Van De Nederlandse Antillen.- (Ordenanza Nacional del 26 de junio-1972).- De Kanter C.F.M.- La Supervisión Bancaria en las Antillas Neerlandesas.- Idem.- Pág. 1.-
- Bank of Guyana.- (Banking Act. Cap. 85:01) Sección 21(1).- Persaud Harry R.- Supervisión de Bancos en Guyana.- Idem.- Págs. 1-2.-
- Banco Central del Uruguay.- (Creado el 10. de marzo de 1967, como ente autónomo, sometido al control del Poder Ejecutivo).- Braga Juan M.- Superintendencia de Bancos en el Uruguay.- Idem. Pág. 1.-
- Banco Central de Costa Rica.- (Departamento de Auditoría General de Bancos. Vigila y fiscaliza: los departamentos y dependencias del banco; instituciones bancarias del país, estatales y privadas; cualesquiera otras entidades que las leyes sometan a su control, como es el caso de las sociedades financieras).- Díaz Arias, Rafael.- Auditoría General de Bancos.- Idem. Pág. 1.-
- Banco Central de la República Argentina.- (Ley 21.526 de Entidades Financieras de 21 de febrero de 1977. Vigila la liquidez y el buen funcionamiento del mercado finan-

ciero y aplicar dicha ley a las demás normas que en consecuencia se dicten. La ejecución de esto se canaliza a través de una Subgerencia General.- Fagioli Carlos.- La Función de Superintendencia del Banco Central de la República Argentina.- Idem. Pág. 1.-

Banco Central de Bolivia.- (Decreto Ley No. 09428 de 28 de octubre de 1970, crea la División de Fiscalización como parte integrante de dicho banco. La misma norma y controla la actividad del sistema bancario, casas de cambio, promotores de ventas, estas últimas son sociedades de responsabilidad limitada que captan el ahorro interno con fines de vender bienes de consumo duraderos).- Roseel, Jaime y Cuevas Javier. Estructura Institucional, Organización, Funciones y Procedimientos Operativos de la División de Fiscalización.- Idem. Pág. 1.-

Banco Central de Honduras.- (La supervisión corresponde desde 1959 al Presidente de la República, que ejerce esta atribución que le confiere la Constitución, a través del Departamento de Superintendencia de Bancos).- Vega Montoya, Fernando.- Superintendencia de Bancos de la República de Honduras.- Pág. 1.- Idem.

Banco Central de Paraguay.- (A través de la Superintendencia de Bancos que depende directamente del Directorio, en razón de que tiene la función de control interno de dicho Instituto Central. Goza de cierta autonomía funcional para el cumplimiento de sus finalidades, de fiscalización del funcionamiento de las empresas de seguros, (Decreto-Ley No. 17840 del 10. de febrero de 1947), Almacenes Generales de Depósito, (Ley No. 215 del 23 de octubre de 1970), Instituciones Bancarias y de las demás empresas que someta a su control, el Decreto-Ley No. 18 del 25 de marzo de 1952. Ley Orgánica del Banco Central de Paraguay). Estigarribia, Oscar A. La Superintendencia de Bancos del Paraguay.- Pág. 1.-

Banco de la República de Haití.- (Ley de 17 de septiembre de 1980, artículo 51. Opera mediante su Departamento de Supervisión de acuerdo con su Ley Orgánica de 11 de septiembre de 1979. Se encarga principalmente de velar por la aplicación de las leyes y reglamentos relativos a las instituciones financieras).- Mr. Millet Onill.- La Superintendencia de Bancos en Haití.- Idem.- Págs. 1-2.

Banco Central Do Brasil.- (Lei No. 4,595 de 31 de Dezembro de 1964, artículo 10. Ejerce la fiscalización de las instituciones financieras y aplica las penalidades previstas).- Lei No. 4,595 de 31 de Dezembro de 1964.- Banco Central Do Brasil Pág.- 15.-

b).- Organo Especial del Gobierno.-<sup>202</sup> En varias -  
leyes se han conferido a oficinas especiales, organismos o fun-  
cionarios individuales, amplias atribuciones de supervisión e  
inspección de bancos y se les ha dado nombres especiales como  
Inspector de Bancos, Superintendente de Bancos, Comisión Nacio-  
nal Bancaria, Oficina Federal de Inspección, Contraloría Gene-  
ral de la República.

- (202) Estados Unidos de Norteamérica.- (50 autoridades bancarias estatales y tres agencias federales: el Contralor de la Moneda (COC), - Sistema de Reserva Federal (FRS) y la Corporación Federal de Seguros sobre Depósitos (FOIC). Existen dos agencias federales más, - que supervisan a las asociaciones federales de ahorros y préstamos y Uniones Federales de Crédito.- Sprague, Irvine H.- Corporación Federal de Seguros sobre Depósitos.- Idea.- Págs. 1-6.
- Alemania Occidental.- (Oficina Federal de Inspección, que es un Organismo superior federal de carácter autónomo y cuyas facultades derivan de la Ley sobre Asuntos de Crédito de 10 de julio de 1961.- Legislación Bancaria Extranjera.- Ob. Cit. Pág. 8 '0.-
- Chile.- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, -- (creada por Decreto Ley No. 1.097 publicado en el Diario Oficial de 25 de julio de 1975). Dicho Organismo es una institución autónoma, con personalidad jurídica, de duración indefinida, y se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y no obstante su carácter de institución de derecho público, no se considera como integrante de la Administración Orgánica del Estado.- Ley Orgánica de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.- Banco Central de Chile.- República de Chile.- Págs. 5-6.-
- Nicaragua.- La Contraloría General de la República de Nicaragua - (creada por Decreto No. 86 del 20 de septiembre de 1979). Es un Organismo Supremo de Control y Fiscalización, en sustitución del antiguo Tribunal de Cuentas, cuya ley fue derogada.- Leyes de la Contraloría General de la República.- Managua, Nicaragua, Enero de 1981.- Pág. 1.-
- Ecuador.- La Superintendencia de Bancos del Ecuador tiene 55 años de existencia. Su condición y funciones están determinadas por la Constitución de la República que, en su artículo 114 dice: "...es el organismo técnico y autónomo que vigila y controla la organización, actividades, funcionamiento, disolución y liquidación de las instituciones bancarias, de seguros, financieras, corporación financiera nacional y de las demás personas naturales y jurídicas -

que determine la Ley..."- Estupiñan O. Gonzalo.- Superintendencia de Bancos y Seguros.- Pág. 2.-

Panamá.- La Comisión Bancaria Nacional de la República de Panamá tiene su origen con el Decreto de Gabinete No. 238 de 2 de julio de 1970, con el cual se dota a la autoridad bancaria nacional de una estructura más autónoma y definida, convirtiéndose en una entidad descentralizada del Ministerio de Hacienda y Tesorero y posteriormente, del Ministerio de Planificación y Política Económica creado en 1973.- De Diego Mario.- Supervisión Bancaria en Panamá.- Pág. 1.-

Japón.- Al Ministro de Finanzas le corresponde la vigilancia de todos los bancos, de acuerdo con la Ley Bancaria No. 21 de 1927.- Legislación Bancaria Extranjera. Ob. Cit. Pág. 495.

Guatemala.- La Superintendencia de Bancos por Decreto Núm. 215 - publicado en el Diario Oficial No. 73 del 30 de septiembre de 1977, ejercerá la vigilancia y fiscalización permanente del Banco de Guatemala, de los bancos del sistema y de las otras instituciones que la ley someta a su control.- Ley Orgánica del Banco de Guatemala.- Publicaciones del Banco de Guatemala, 1981.- Guatemala C. A. Pág. 21.-

Perú.- La Superintendencia de Banca y Seguros fue creada el 23 de mayo de 1931; posteriormente en la Ley del Sector de Economía y Finanzas de marzo de 1969, se comprendió a la Superintendencia como uno de sus Organismos Públicos Descentralizados con la calidad de Institución Pública. Por Decreto Legislativo No. 197 de 12 de junio de 1981, se promulgó la Ley Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros. El status jurídico tipifica a la Superintendencia como institución pública con personería jurídica de derecho público y con autonomía total respecto del Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio.- Lonellini Klingenberg, Juan. La Superintendencia de Banca y Seguros del Perú.- Trabajo manuscrito. Ponencia presentada en la citada Reunión de Superintendentes.- Págs. 1, 3 y 4.-

El Salvador.- La Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras fue creada en 1961, al dictarse la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, como una dependencia de dicho Banco. Posteriormente en 1973 al dictarse la Ley de Creación de la Junta Monetaria, dicha Superintendencia pasó a depender directamente de dicha junta, situación en la cual se encuentra actualmente. Este Organismo carece de personalidad jurídica, así como de autonomía, en lo económico y en lo administrativo.- Arbonell Tomás Rafael. La Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras de San Salvador.- Trabajo manuscrito.- Reunión citada.- Págs. 1-2.-

Colombia.- La Ley 45 de 1923 contempla en el artículo 19 inciso 1, lo siguiente: "Créase dependiente del gobierno una sección bancaria encargada de la ejecución de las leyes que se relacionen con los bancos comerciales, hipotecarios, el Banco de la República y todos los demás establecimientos que hagan negocios bancarios en

- Colombia. El jefe de dicha Sección se llamará Superintendente Bancario. La reforma administrativa de 1968, definió a la Superintendencia como órgano administrativo del orden nacional. El Decreto 1050 de 1968 en su artículo 4, concreta la naturaleza jurídica de las superintendencias y las define como: "Organismos adscritos a un Ministerio que, dentro del marco de la autonomía administrativa y financiera que les señala la ley, cumple algunas de las funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y las que la ley le asigna". La Superintendencia Bancaria es por tanto, un organismo administrativo del orden nacional, perteneciente a la rama ejecutiva carente de personalidad jurídica y adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.- Pinillos Antonio José.- La Superintendencia Bancaria.- Trabajo manuscrito. Ponencia presentada en la reunión ya citada.- Pág. 2.-
- República Dominicana.- Superintendente de Bancos, de acuerdo con la Ley General de Bancos, publicada en la Gaceta Oficial No. 8940 de 19 de abril de 1965. El mismo se encuentra bajo la dependencia de la Secretaría de Finanzas, es una dependencia de carácter administrativo, y las resoluciones e interpretaciones del Superintendente, sólo pueden ser apeladas ante la Junta Monetaria, y en los casos que se refieren al Banco Central, ante la Suprema Corte de Justicia.- Alma Antonio J.- La Superintendencia de Bancos de la República Dominicana.- Trabajo manuscrito. Ponencia presentada reunión citada.- Pág. 9.-
- Canadá.- Inspector General de Bancos de acuerdo con la Ley de Bancos de 1871. Es nombrado por el Gobernador en Consejo y por lo menos una vez cada año del calendario deberá ordenar que se hagan los exámenes o investigaciones de los asuntos u operaciones del banco que consideren necesario.- Ley de Bancos Extranjera.- Ob. Cit. Pág. 217.-
- Francia.- Comisión de Control de Bancos de acuerdo con la Ley - 2.532 Relativa a la Reclamación y a la Organización de la Profesión Bancaria (de 13 de junio de 1941). Dicha Comisión está integrada por el Director del Banco de Francia, como Presidente, por el Director del Tesoro, del Secretario de Estado, de Economía Nacional y Finanzas y por el Presidente del Comité de Organización.- Idem.- Pág. 428.-
- Dinamarca.- Inspector de Bancos. El inspector de bancos es quien supervisa a los bancos comerciales.- Lic. Héctor Moreno Toscano.- Funciones y Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Tesis, UNAM, México, 1973.-
- Venezuela.- La Superintendencia de Bancos de acuerdo con la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito de 3 de febrero de 1961, le corresponde la inspección, vigilancia y fiscalización de los bancos e institutos de crédito a que se refiere esta Ley y de las casas de cambio. Dicha Superintendencia está adscrita al Ministerio de Hacienda o al Despacho Ejecutivo que disponga el C. Presidente de la República en Consejo de Ministros.- Ley Bancaria Extranjera. Ob. Cit. Pág. 676.-

c).- Organos Privados.-<sup>203</sup> En Suiza se ha instituido un sistema de control externo de los bancos, por órganos independientes de la administración y dirección del banco y de la administración pública.

- (203) La Comisión Federal de Bancos es la autoridad competente del conjunto del aparato bancario suizo, sin embargo, dicho Organismo no está encargado de controlar directamente la actividad de los establecimientos de crédito, limitándose su papel al de un autoridad competente superior. Por esto, necesita sólo un número de personal relativamente restringido. Jurídicamente, es un organismo especializado autónomo, independiente tanto de la administración federal como del Banco Nacional. Sin embargo, en el plano de la organización está adherido al Departamento Federal de Finanzas y de Aduanas. Comprende de 7 a 9 miembros que deben ser expertos y que son elegidos por el Consejo Federal.
- La Ley Federal de Bancos y Cajas de Ahorro, de 8 de noviembre de 1934, organizó el control externo de los bancos, en la siguiente forma:
- La revisión anual de las cuentas de los bancos: a) Por inspectores independientes de la institución; b) Por un servicio de revisión, -- ejercido por personas calificadas, en los bancos cantonales. (Art. 18).
- Únicamente los sindicatos de revisión y las sociedades fiduciarias reconocidas como instituciones de revisión para los bancos, podrán encargarse de la revisión. El reglamento de ejecución precisará las condiciones requeridas. La Comisión de Bancos estatuirá los casos especiales.
- Los sindicatos de revisión y las sociedades fiduciarias reconocidas como instituciones de revisión, deberán ocuparse únicamente de revisiones y de asuntos que tengan relación directa con ese género de actividad, tales como controles, liquidaciones o reorganizaciones financieras; y tendrán prohibido efectuar operaciones de banco propiamente dichas y de encargarse de la administración de caudales. Un reglamento de la Comisión de Bancos delimitará el campo de actividad de las instituciones de revisión.
- La institución encargada de la revisión deberá ser independiente de la dirección y de la administración del banco.
- Las instituciones de revisión guardarán en secreto las comprobaciones hechas en el curso de sus inspecciones.- Mast, Hans J. La Banca Suiza.- Cuadernos del Crédit Suisse, No. 27. Editado en español. Impreso en Suiza, 1977.- Págs. 13-14.-

2.- Facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros son amplísimas y además están diseminadas en numerosos ordenamientos legales a que ya hemos hecho referencia con anterioridad; la más importante es la fiscalización de las empresas siguientes:

- Instituciones de crédito. <sup>204</sup>
  - Organizaciones auxiliares de crédito, nacionales y privadas. <sup>205</sup>
  - Empresas complementarias de los servicios bancarios como son las arrendadoras financieras; inmobiliarias bancarias; etc. <sup>206</sup>
  - Compañías de seguros. <sup>207</sup>
  - Intermediarios financieros. <sup>208</sup>
  - Los Fondos de Vivienda para los Trabajadores <sup>209</sup> y los Miembros de las Fuerzas Armadas. <sup>210</sup>
- (204) Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Art. 160. Decreto del 10. de septiembre de 1982.-
- (205) Idem.
- (206) Circular de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros Núm. 421 del 30 de marzo de 1954.-
- (207) Ley General de Instituciones de Seguros. Artículo 106.-
- (208) Circular de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros Núm. 681 del 6-III-75.-
- (209) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.
- (210) Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.-

- Las dependencias de bancos extranjeros en el país.<sup>211</sup>

La fiscalización tiene como fines principales:

- Que las instituciones de crédito y las organizaciones auxiliares se encuadren en las normas que regulan su organización y funcionamiento, para que puedan operar con seguridad y liquidez.
- Velar por los intereses de quienes han depositado su confianza en las entidades financieras.
- Detectar las empresas que muestran indicios de atravesar situaciones anormales, para que corrijan con oportunidad las mismas, y no se afecte la estabilidad de alguna de ellas.
- El comportamiento de las instituciones bancarias, aseguradoras, afianzadoras y organizaciones auxiliares, frente al marco tributario que les corresponda.
- Consolidar la confianza del público en un sistema financiero sólido y saneado.
- El cumplimiento por parte de las instituciones, de la Ley Federal del Trabajo, del Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y de las normas adicionales aplicables.

(211) Circular de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros Núm. 607 del 12-IX-72.-

Los procedimientos que utiliza el organismo supervisor para lograr una eficiente labor de vigilancia, son:

a) Inspecciones, que de ordinario abarcan los libros y contabilidad de las instituciones bancarias; puede comprender explícitamente el derecho de examinar todos los documentos, - sistemas de registros que permitan al inspector, averiguar el verdadero estado de la institución examinada; comprobar el grado de confiabilidad de los datos e informaciones contables suministrados a la Comisión y verificar el cumplimiento de leyes y reglamentos que les son aplicables.

b) Régimen informativo-contable, que comprende las - informaciones requeridas a las instituciones sujetas al control de la Comisión. De estas informaciones se destacan: el estado mensual de sus operaciones y su balance general anual, de - - acuerdo con las reglas de agrupación de cuentas establecidas - por el organismo de que se trata;<sup>212</sup> informes especiales.

Con las informaciones obtenidas, una vez revisadas y procesadas, se efectúan controles técnicos y legales y se realizan los análisis tendientes a conocer situación y evolución de cada institución financiera.

(212) Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Artículo 95.-

c) Autorizaciones: a los bancos de depósito a continuar la explotación de sociedades de responsabilidad ilimitada, minas, etc., que reciban en pago de créditos o por adjudicación en remate dentro de juicios relacionados con créditos a favor del banco de que se trate;<sup>213</sup> a las sociedades financieras a suscribir y contratar empréstitos públicos a plazo que no exceda de treinta años;<sup>214</sup> a las instituciones de banca múltiple, a que continúen la explotación, por su cuenta, de sociedades de responsabilidad ilimitada, de minas, plantas metalúrgicas, establecimientos mercantiles o industriales, etc., que reciban en pagos de créditos o para aseguramiento de los ya concertados;<sup>215</sup> a las uniones de crédito para su establecimiento;<sup>216</sup> a los almacenes generales de depósito, a tener en arrendamiento o en habilitación locales ajenos en cualquier punto de la República;<sup>217</sup> a las uniones de crédito; comisionistas o intermediarios que auxilien a instituciones de crédito en la celebración de sus operaciones activas o pasivas.<sup>218</sup> A los agentes de seguros y de fianzas, etc.

(213) Idem. Art. 17, fracción III.-

(214) Idem. Artículo 28, fracción XII.-

(215) Idem. Artículo 46 bis 10, fracción XII.-

(216) Idem. Artículo 47.-

(217) Idem. Artículo 55.-

(218) Idem. Artículo 138, bis 7.-

d) Opiniones sobre: la procedencia o no del otorgamiento de la concesión a instituciones de crédito, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;<sup>219</sup> posibles - revocación de la concesión;<sup>220</sup> la autorización para que las personas físicas o morales adquirieran el control del 10% o más de las acciones representativas del capital social de una -- institución de crédito u organización auxiliar,<sup>221</sup> etc.

e) Tramitar: procedimiento conciliatorio y, en su caso, el juicio arbitral, en los casos de controversia entre asegurados y aseguradoras;<sup>222</sup> procedimiento administrativo - de conciliación dictando el laudo a que se refiere el artículo 40 del Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Por otra parte, el artículo 164 de la Ley Bancaria, establece algunas atribuciones fundamentales para la actividad de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y que son:

(219) Idem. Artículo 20.

(220) Idem. Artículo 100.

(221) Idem. Artículo 3 bis.

(222) Ley General de Instituciones de Seguros. Arts. 135-137.-

- Formar su reglamento interior y de inspección que someterá a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Intervenir en la formación de los reglamentos a que esta Ley se refiere.

- Cuerpo de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los casos que se refieran al régimen bancario y en los demás que la Ley determina.

- Realizar estudios que le encomiende la propia Secretaría.

- Presentar a la misma Secretaría y al Banco de México las sugerencias, nociones y ponencias relativas al régimen bancario, y de crédito que estime adecuados.

- Establecer las normas necesarias para la aplicación de esta Ley y de los reglamentos que para la ejecución de la misma dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Coadyuvar con sus normas e instrucciones a la política de regulación monetaria, que compete al Banco de México, siguiendo las instrucciones que reciba del mismo.

Pedir al Presidente de la Comisión informes sobre su

actuación y sobre cualquier caso concreto que se estime pueda tener consecuencias perjudiciales.

- Opinar sobre la interpretación de esta ley y demás relativas en caso de duda respecto a su aplicación.

- Llevar el registro de las organizaciones auxiliares de crédito y autorizar la inscripción de las mismas, una vez que compruebe que reúnen las condiciones determinadas en esta ley o en los reglamentos respectivos; así como acordar, en su caso, la cancelación de las inscripciones.

De lo expuesto, podemos señalar que en nuestro país el Estado a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, efectúa una estricta fiscalización del sistema financiero. La misma tendencia se observa en la mayoría de los países latinoamericanos, así como en Francia, España, Italia, Estados Unidos, etc.

En cambio en el Reino Unido, la vigilancia se limita todo lo posible y descansa más en acuerdos informales entre las autoridades y las instituciones financieras y en el propio sentido de autodisciplina de la profesión bancaria. En Suiza, la vigilancia e inspección de la Comisión Federal de Bancos es casi nula, ya que como expusimos, ésta se realiza por los órganos de revisión y sociedades fiduciarias reconocidas como instituciones revisoras.

3.- Régimen presupuestal de la Comisión. El patrimonio de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, se alimenta con un ingreso específico consistente en las cuotas que deben cubrir las instituciones vigiladas, y a esta separación en los ingresos corresponde también una separación de carácter presupuestal, de modo que las cuotas mencionadas y el presupuesto de la Comisión no forman parte de los ingresos ni de los presupuestos del Gobierno Federal.<sup>225</sup>

4.- Administración superior de la Comisión. La Comisión se encuentra regida de la siguiente manera:

a) Pleno.- En los términos de la Ley Bancaria, el pleno tendrá carácter consultivo, y conocerá de todas las cuestiones y normas de carácter general y será oído también necesariamente en todas las ponencias e informes que la Comisión haya de someter o le sean solicitadas, a o por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre problemas generales de moneda, crédito e instituciones de crédito. El pleno estará integrado conforme al siguiente esquema:

Pleno de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros ( Art. 161)

Presidente de la Comisión  
Nacional Bancaria y de Seguros

Seis Vocales nombrados  
por la Secretaría de -  
Hacienda y Crédito Pú-  
blico.

Tres representantes  
de las instituciones  
de crédito.

Uno de las Insti-  
tuciones de Depó-  
sito.

Dos de las demás  
Instituciones.

En realidad el pleno no se ha reunido con la regularidad prevista y en las últimas décadas ya no funciona. Pensemos que esto fue debido a que en el mismo existen representaciones con voz y voto de las instituciones sujetas a inspección y vigilancia del Organismo, cuyos intereses no siempre coinciden con las decisiones de autoridad que dicta esta Comisión, y además de que ciertos asuntos de trascendencia que deben ser confidenciales, serían conocidos por los representantes aún antes de tomarse la decisión.

La existencia del pleno pudo haberse justificado en los inicios de la restructuración del sistema bancario, pero no en la actualidad, en que el régimen podemos calificarlo de operante y evolucionado. Por lo que nos permitimos sugerir que el mismo sea suprimido de la Ley Bancaria.

b) Comité Permanente.- Conforme a la Ley Bancaria, - el Comité Permanente estará encargado de la inspección y vigilancia, de la tramitación y ejecución de los asuntos generales y de la aplicación de las normas generales a las instituciones en particular.<sup>226</sup> De hecho, todos los asuntos de mayor trascendencia y la política de la Comisión, se ventilan a través de - este Cuerpo Colegiado. El artículo 161, señala que el Comité estará integrado por el Presidente y por los Vocales nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(226) Idem. Artículo 161.-

Al respecto, nos permitimos sugerir que se actualice dicho párrafo ya que actualmente el Comité Permanente está integrado conforme al siguiente esquema:

Comité Permanente 1982<sup>227</sup>

Presidente de la  
C.N.B. y S.

Primer Vicepresidente  
de la C.N.B. y S.

Secretario

Cuatro Vocales  
Propietarios

Cinco Vocales  
Suplentes

Dos Asesores  
Propietarios

Uno Suplente

Considero importante señalar, que dicho Comité está integrado por funcionarios de mayor representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encabezados por el C. Subsecretario de Hacienda y por el Director General de Crédito, y en el caso del Banco de México, de su Director y Subdirector.

La designación y activa participación de dichos funcionarios, ha permitido una mayor comunicación con los funcionarios de la Comisión y ha favorecido el manejo de las políticas financieras que se someten a la consideración del Comité Permanente.

(227) Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.- Boletín de Indicadores Financieros de Banca Múltiple, Privada y Mixta. México, D. F. Agosto de 1982.-

Ahora bien, el penúltimo párrafo del artículo 161, se ñala que: "Los vocales no podrán desempeñar puestos administrativos o de elección popular, ni los designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ser consejeros, administradores, comisarios, funcionarios o empleados de las instituciones u organizaciones que conforme a esta Ley están sujetos a la inspección y vigilancia de la Comisión".

Al respecto, nos permitimos sugerir que se suprima que los vocales del Comité Permanente, no podrán desempeñar puestos administrativos, pues si se acepta que se interprete puesto administrativo como equivalente a funcionarios que presten sus servicios a la administración pública, resultaría que hay incompatibilidad entre el puesto de Subsecretario de Hacienda y el Director de Crédito de la misma Dependencia con los vocales, lo cual va contra la realidad, puesto que dada la dependencia y jerarquía de la Comisión respecto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es conveniente y se justifica que los funcionarios aludidos figuren como vocales en el Comité Permanente.

Los honorarios que percibirán los Vocales de la Comisión, no excederán de quinientos pesos mensuales, deduciéndose de esta suma la parte proporcional que corresponda a las juntas habidas durante el mes, a las cuales no haya asistido el vocal de que se trate (Art. 162). Sobre el particular consideramos que debe suprimirse la cantidad que ganan los vocales dado que la su

ma que se menciona en el artículo 162, en nuestros días resulta mínima, por no calificarla de irrisoria.

c) Comité Técnico Consultivo. Por instrucciones del C. Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, el 8 de enero de 1971, se dotó a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros de un Comité Técnico Consultivo, a fin de que el Organismo rescatara sus funciones de asesoría a las autoridades financieras al más alto nivel.

Este cuerpo se encuentra integrado por los señores - Secretario y Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, por el Director del Banco de México, por el Presidente de la propia Comisión y por otra persona, designada por el Titular de la Secretaría de Hacienda, que funge como Presidente. Cuenta, además con un secretario.

Este Comité conoce asuntos que por sus particulares - características vinculadas con la Política Financiera General, requiere que sesionen sus integrantes, que reciban los planteamientos o estudios correspondientes con oportunidad y cambien impresiones que, generalmente, derivan en medidas sobre las materias planteadas. 228

Estimo que dicho Comité debe sufrir algunos cambios -

para hacerlo más funcional, ya que son de gran importancia los estudios que formalmente le están encomendados. Por lo que me permito sugerir:

- Que el Presidente de este Cuerpo sea el propio Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en virtud de que por sus funciones que desempeña tiene un estrecho conocimiento cabal, y un estrecho contacto con las instituciones, que le dan una visión general que le permitirá sugerir oportunamente, planteamientos sobre política financiera más apegados a la realidad.

- Que el Comité Técnico Consultivo, sea incorporado como un órgano interno de la Comisión Nacional Bancaria; ya que éste, es congruente con las actividades muy especializadas que realiza la Comisión.

- Que los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México, que integran este Cuerpo, sean de menor jerarquía, ya que el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y el Director del Banco de México, por las funciones tan importantes que les están encomendadas, únicamente tienen tiempo para valuar, pero no para participar activamente en reuniones y estudios de este Comité.

d) Presidente.- La Secretaría de Hacienda, designará como Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros,

que será a su vez del Pleno y del Comité, a uno de los Vocales nombrados por ella.<sup>229</sup>

El Presidente será el jefe de la oficina de la Comisión, con las facultades y obligaciones siguientes:

- Inspeccionar y vigilar las instituciones de crédito, organizaciones auxiliares, incluyendo las instituciones de fianzas, las instituciones de seguros y a los órganos que manejan los fondos de la vivienda, para los trabajadores y los miembros de las fuerzas armadas, proveyendo en los términos de esta ley y demás relativas, el eficaz cumplimiento de sus preceptos.

- Intervenir en la emisión de billetes y en las demás operaciones del Banco de México en los términos de su ley orgánica, y en las operaciones de las demás instituciones nacionales de crédito conforme a sus leyes respectivas; en la emisión de títulos o valores; en los sorteos y en la cancelación de documentos, títulos y obligaciones, en los términos de esta ley cuidando de que la circulación de los mismos no exceda de los límites legales; en los arcos, cortes de caja y demás comprobaciones o verificaciones de contabilidad de las instituciones u organizaciones sometidas a su inspección y estimar los valores de su activo de acuerdo con el artículo 96; en los procedimientos de liquidación en los términos de esta ley.

- Formar y publicar las estadísticas bancarias y de seguros.

- Informar a la Comisión mensualmente sobre las labores de las oficinas a su cargo y obtener su aprobación por la aplicación de las sanciones; así como por todas las disposiciones de carácter general o reglamentario que crea pertinente; - al Banco de México de los datos que tenga sobre el estado de solvencia de los bancos asociados.

- Conformar anualmente el presupuesto de egresos de la Comisión, el cual una vez aprobado por el comité permanente, será sometido a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Nombrar y remover con la aprobación del Comité Permanente, el personal superior a sus órdenes y designar y remover libremente el resto del personal.

- Cuidar de la debida ejecución de las disposiciones y de los acuerdos del Comité permanente y del pleno.

- Representar con las más amplias facultades a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, cuando realice todas aquellas funciones que a dicho organismo encomienden las leyes, sus reglamentos, y los acuerdos correspondientes del Comité Permanente. (Art. 165)

El Presidente ejercerá sus funciones directamente, o por medio de los delegados, visitadores e inspectores de la Comisión;<sup>230</sup> los cuales tendrán las facultades que ordinariamente competen a los comisarios de las sociedades anónimas.

e) Primer Vicepresidente. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 161, de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, designará al Vocal Suplente del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, el cual debe actuar como Primer Vicepresidente del citado Organismo.

Entre las funciones que desempeña el Primer Vicepresidente, se encuentran las siguientes:

- (230) Podrán tener acceso y revisar todos los libros principales y auxiliares de contabilidad, así como los títulos, documentos y contratos que acrediten o representen el activo o las responsabilidades de las instituciones u organizaciones sometidas a su inspección. Verificar las existencias de caja, efectivo o en valores; practicar los arqueos o comprobaciones necesarias, cerciorarse de la existencia de los bienes, títulos, efectos o de cualesquiera otros valores que aparezcan como colateral de las operaciones de crédito. La legalidad de las operaciones que efectúen dichas instituciones u organizaciones y hacer la estimación de los valores del activo, conforme al artículo 96.
- Que los títulos expedidos por los almacenes generales de depósito, correspondan a las mercancías efectivamente en custodia.
- Comprobar que las inversiones de las distintas instituciones u organizaciones, están hechas en los términos de esta ley y guardando los porcentajes establecidos en la misma.
- Intervenir en el acta de emisión de los títulos y valores a que se refiere esta ley, asistir a los sorteos, llevar en libros especiales cuenta y razón del número, serie y valor de los títulos emitidos; pre-senciar y certificar su cancelación en los términos en que la ley lo establezca así.
- En general, ejercer las demás funciones que la ley señala expresamente las que les encomiende el Reglamento de Inspección y Vigilancia y las que les ordene el Presidente de la Comisión.

- Las delegadas por el Presidente, generalmente de orden administrativo, para el mejor cumplimiento de las labores de la Comisión.

- Vocal suplente ante el Comité Permanente.

- Suplir al Presidente, cuando este tenga que ausentarse.

La creación de la Primera Vicepresidencia el 4 de marzo de 1970,<sup>231</sup> se ha justificado plenamente ante el creciente volumen de funciones asumidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

(231) Oficio Circular Núm. 9880-782 del 19 de marzo de 1970.- C.N.B. y de S.

## V.- CONCLUSIONES.

PRIMERA.- En el Código de Comercio de 1884 se regulan por primera vez, aunque con normas rudimentarias, las instituciones de crédito.

SEGUNDA.- La Primera Ley Bancaria de 1897, representa un paso histórico en el reconocimiento estatal, de que los bancos constituyen una fuerza imprescindible del desarrollo de la sociedad, que al Estado, en función plena de soberanía corresponde reglamentar.

TERCERA.- La Constitución de 1917 permitió la restructuración financiera del país acorde con los viejos anhelos revolucionarios, entre otras formas al disponer el establecimiento del Banco Único de Emisión, para dar fin a la múltiple y desordenada emisión de billetes de banco, previendo así la constitución del Banco de México, que vendría a convertirse en el Instituto Central del sistema bancario.

CUARTA.- La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 31 de agosto de 1926, dio nacimiento al moderno sistema bancario, tendiente a aumentar la concepción del crédito hasta comprender en él todas las actividades de producción del país.

QUINTA.- La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 3 de mayo de 1941, es la última de una serie de leyes que sobre la misma materia se promulgaron sucesivamente, derogando unas a las otras, en los años de 1924, 1926 y 1932.

SEXTA.- La historia financiera del México moderno - puede quedar dividida en tres etapas fundamentales: la primera que corre de 1925 a 1950, en donde quedarían establecidas las medidas básicas de infraestructura que habrían de crear nuestro sistema financiero; la segunda que corresponde de 1950 a 1982, a una banca sólida que, habilitada por el Estado para - el cumplimiento de su función de interés público, acusa un desarrollo acelerado que la convierte en una de las más integradas y completas de latinoamérica; y la actual, que es la banca nacionalizada.

SEPTIMA.- En nuestro país, hasta antes del 1º de septiembre de 1982, no se podía constituir una empresa bancaria - propiamente dicha, que llevara ese nombre y se anunciara como tal, si no contaba con concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el caso de México o autorización del Banco Central en el caso de la mayoría de los países.

OCTAVA.- La regulación bancaria, tan minuciosa y estricta en México, no podría lograr su aplicación y ejecución - práctica, sin el establecimiento de un órgano de inspección y

vigilancia. En el caso de México es la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; en otros países son oficinas especiales, organismos o funcionarios especiales, (Inspector de Bancos, - Superintendente de Bancos, Oficina Federal de Inspección, Contraloría General de la República) y en la gran mayoría es el Banco Central.

## CAPITULO CUARTO

## LA NACIONALIZACION DE LA BANCA

## SUMARIO

I.- CONCEPTO DE NACIONALIZACION.- II.- SISTEMAS BANCARIOS NA-  
CIONALES.- A. Francia.- B. Australia.- C. Costa Rica.- D. Nica-  
 ragua.- E. República de El Salvador.- F. Chile.- G. México.-  
 III.- CONCLUSIONES.-

I.- CONCEPTO DE NACIONALIZACION.-

El vocablo nacionalización puede tomarse en varios sen-  
 tidos: uno que significa, "la promulgación de normas encaminadas  
 a impedir que determinadas actividades puedan ser ejercidas o que  
 determinados bienes puedan ser poseidos por extranjeros y sí úni-  
 camente por los nacionales del país que adopta la medida."<sup>232</sup>

En otro aspecto que si bien roza al Derecho Político,  
 tiene más un significado económico, "por nacionalizar se entiende  
 la incorporación a la Nación de todos o de una parte de los bienes

(232) Enciclopedia Jurídica Omeba.- Tomo XX.- Bibliográfica Omeba.- Editores-  
 Libreros-Lavalle 1328. B. A. 1964.- Págs.58-59.-

y de los medios de producción, sustrayéndolos de la actividad o quizás más propiamente de la propiedad de los particulares. Se dice que un servicio público o una industria han sido nacionalizados por el Estado, cuando se elimina de ellos a los empresarios particulares para convertirse el Estado en empresario de los mismos. Esta tendencia se advierte aun en países de organización de servicios públicos o de aquellas industrias esenciales para el desarrollo del país o de su defensa militar."<sup>233</sup>

En México, nacionalizar<sup>234</sup> se ha entendido en estos dos sentidos: en el primero, cuando se nacionalizó el petróleo y la electricidad que estaba en manos de extranjeros; en el segundo, cuando se expropiaron por causa de utilidad pública los bancos.

(233) Idem.- Pág. 59.-

(234) Para el Dr. Miguel Acosta Romero, la nacionalización puede entenderse en dos sentidos:

- A) Como un procedimiento por medio del cual el Estado expropia, en el fondo, bienes de la iglesia detentados por interpósitas personas, de acuerdo con la Ley de Nacionalización de Bienes de la Iglesia, de vigencia muy antigua; y
- B) Desde el punto de vista político-económico, la nacionalización puede significar: a) que una determinada actividad sólo pueda ser desarrollada por ciudadanos nacionales de una país, por ejemplo, en México la concesión de autotransportes en carretera sólo se otorga a mexicanos o sociedades mercantiles mexicanas, cuyos accionistas sean ciudadanos también mexicanos; 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, así, en México se utiliza frecuentemente la palabra nacionalización del petróleo, para aludir al decreto de 18 de marzo de 1938, por medio del cual el Estado mexicano decretó la expropiación de las compañías petroleras privadas; también se habla de la nacionalización de la industria eléctrica mexicana, pero ello no fue como consecuencia de un acto jurídico que tuviera tal denominación, sino que el Estado mexicano adquirió mediante compra-venta la mayoría de las acciones de las empresas eléctricas que operaban en México.
- Además de lo anterior, se reformó el párrafo sexto del artículo 27 constitucional para establecer la estructura jurídica de lo que se ha denominado nacionalización de ambas industrias..." - Teoría General del Derecho Administrativo. - Ob. Cit. pag. 493.-

En los países socialistas, la nacionalización se interpreta en el sentido de que el Estado se encargue de todos los medios de producción y de consumo, suprimiendo de ellos - toda intervención del capitalismo privado.

## II.- SISTEMAS BANCARIOS NACIONALES.-

La nacionalización de la banca no se ha implementado solamente en los países socialistas,<sup>235</sup> sino también en los capi

(235) En Cuba, desde 1958 el sistema bancario es un monopolio del Estado, - existiendo un solo banco que atiende toda la actividad y tiene las - atribuciones y funciones principales siguientes:

a) Emitir la moneda y regular la circulación monetaria; centralizar la tenencia de oro y divisas del país; fijar a partir de la política monetaria aprobada, el tipo de cambio del peso cubano en relación con las monedas extranjeras.

b) Otorgar y obtener créditos en moneda extranjera y ejecutar las operaciones bancarias con el exterior, centralizando y controlando todos los ingresos, egresos, compensaciones y ajustes en divisas, tanto en el exterior como dentro del país.

c) Proponer y aplicar sobre el financiamiento de las operaciones económicas, con el exterior y sobre la importación de medios básicos.

d) Elaborar el proyecto de Plan de Crédito y presentarlo al Consejo - de Ministros para su aprobación; regular y conceder créditos a corto, mediano y largo plazo.

e) Ejecutar el financiamiento de las inversiones con cargo al presupuesto.

f) Realizar el control monetario sobre el cumplimiento de los planes de producción y circulación de mercancías, de los problemas financieros y sobre el incremento de la productividad.

La distribución por provincias de las sucursales y agencias del Banco Nacional se muestra a continuación:

	1980		1980
Pinar del Río	21	Ciego de Avila	12
La Habana	26	Camagüey	17
Ciudad de la Habana	51	Las Tunas	11
Matanzas	27	Holguín	18
Villa Clara	26	Granma	17
Cienfuegos	12	Santiago de Cuba	19
Sancti Spiritus	12	Guantánamo	15

Banco Nacional de Cuba.- Actual Sistema de Dirección y Planificación de la Economía Regional de la República de Cuba. Abril 1978, Págs.

talistas ha sido llevada a cabo en los últimos años con intensidad diversa. En unos casos sólo ha comprendido al banco central, (mayoría de los países), en otros a los bancos comerciales, en su totalidad.

A fin de conocer las transformaciones operadas, analizaremos brevemente las reformas llevadas a cabo, en los países siguientes: Francia, Australia, Costa Rica, Nicaragua, República del Salvador, Chile, Inglaterra y México.

#### A. Francia.-

1.- Nacionalización de los bancos de depósito.- El sistema bancario francés, adquiere una nueva fisonomía después de la última guerra mundial, con la Ley 45.015<sup>236</sup> de 2 de diciembre de 1945, publicada en el "Journal Officiel" de 3 de diciembre del mismo mes y año y en vigor el 1o. de enero de 1946, que dispone lo siguiente:

a) La nacionalización del Banco de Francia,<sup>237</sup> el cual mantiene el privilegio exclusivo de la emisión de los billetes de banco en todo el territorio. (Art. 1o.).

b) La clasificación de los bancos en tres categorías:

(236) Mackenzie, Kenneth. Ob. Cit. Págs. 257 a 267.-

(237) El Banco de Francia surgió en 1800, esto es, un siglo después que el Banco de Inglaterra y doscientos años más tarde que el Banco de Amsterdam. Se organizó en forma de sociedad anónima con un capital de treinta millones de francos. En 1803, el nuevo Organismo recibió su primera carta oficial, que le confería el privilegio de la emisión por un período de quince años. En 1808, mediante decreto imperial, fueron promulgados sus estatutos fundamentales que permanecieron vigentes hasta 1936. Después de la victoria del "frente popular" en el citado año, el Gobierno estimó que no era conveniente que el Banco conservara el estatuto jurídico de derecho privado que tenía desde principios del siglo XIX. Mediante la Ley de 24 de julio de 1936, los poderes públicos adquirieron medios de intervención más directos en la administración del Banco.- Sobre esta Institución puede verse: Francois Inzer Jean.- El Banco de Francia.- Conferencias, CEMLA, 1957.- México.

- Bancos de depósito. (Los que reciben del público depósitos a la vista o a un plazo mayor de dos años. Art. 5o.).

- Bancos de negocios. (Su actividad principal es la toma y gestión de participaciones en negocios. Además, pueden otorgar créditos sin limitación de tiempo a empresas públicas o privadas que beneficien a dichas participaciones. Art. 5o.).

- Bancos de crédito a largo y mediano plazo. (Su función principal consiste en el acuerdo de crédito cuyo plazo no sea inferior a dos años. (Art. 5o.).

c) La nacionalización de los cuatro grandes bancos de depósitos<sup>238</sup> que se detallan enseguida:

- Crédit Lyonnais

- La Société Générale pour favoriser le développement du Commerce y de l'Industrie en France.

- El Comptoir National d'Escompte de Paris.

- La Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie.

(Art. 6).

(238) Mitterrand Francois, nos señala en su libro "Aquí y Ahora, que: "El General de Gaulle expresó en 1947 su pesar por no haber ido más lejos". - Editorial Argos Vergara, S. A. Barcelona. Segunda Edición, 1981.- Pág. 154.-

d) A partir del 1o. de enero de 1946 las acciones - de los establecimientos nacionalizados quedarán transferidas al Estado. Los bancos nacionalizados entregarán a los accionistas, a cambio de sus acciones, partes beneficiarias nominativas que recibirán, a partir del citado año de 1946, una distribución hecha cada año por el Consejo de Administración, sin que en ningún caso pueda ser inferior al dividendo repartido a las acciones por el ejercicio de 1944.

El Estado rescatará cada año, a partir del 1o. de enero de 1947, un cincuentavo, por lo menos, de las partes beneficiarias en circulación en esa fecha. El precio del rescate será igual a la cotización media de la acción en la Bolsa de París durante el período de 1o. de septiembre de 1944 a 31 de octubre de 1945.

Los accionistas de los bancos nacionalizados contra los cuales esté en curso un proceso y los que estén citados - ante un tribunal de justicia, una cámara cívica, un tribunal militar o un comité de confiscación de beneficios ilícitos, no podrán recibir la indemnización de rescate prevista en el presente artículo ni disponer de sus títulos antes de la decisión de la autoridad judicial o administrativa competente. (Art. 8).

e) Los bancos nacionalizados serán dirigidos por consejos de administración compuestos de la manera siguiente:

- Cuatro consejeros serán designados por el Ministro de Economía Nacional.

- Cuatro consejeros serán designados por las grandes organizaciones sindicales más representativas. Dos de ellos - pertenecerán al personal de dirección y a los empleados de la banca nacionalizada.

- Dos consejeros serán designados por el Ministro de Hacienda. No pueden desempeñar la función de administrador de un banco nacionalizado, ningún miembro del Parlamento, los funcionarios del servicio activo, los miembros del Gobierno hasta cinco años después de haber cesado en su condición de tal. (Art. 9).

f) Los establecimientos nacionalizados continúan sometidos a la legislación comercial y sujetos a los impuestos - que gravan al comercio de banca en particular y las sociedades anónimas en general. (Art. 10).

g) Será designado un comisario del Gobierno por el - Ministro de Economía Nacional y por el de Hacienda a propuesta del Consejo Nacional de Hacienda en cada banco de negocios.

El comisario estará ayudado de un Comité de Intervención compuesto de un representante de las organizaciones comerciales e industriales más representativas, de un representante

de las grandes organizaciones sindicales obreras más representativas y de un representante de los organismos financieros - públicos o semipúblicos. (Art. 11).

h) Se crea un Consejo Nacional del Crédito, cuya presidencia ejerce un Ministro, que podrá delegarla en el Presidente del Banco de Francia -que es el vicepresidente de derecho-. Estará formado por treinta y ocho miembros que representen las fuerzas vivas del país, a los sectores bancarios y financieros (bancos nacionalizados y no nacionalizados) y demás organismos con funciones directamente vinculadas con los aspectos de la especialidad bancaria. Se reúne obligatoriamente - una vez por mes.

El Consejo constituirá en su seno, cuatro comités: el de depósitos, el de crédito a corto plazo, el de crédito a mediano y largo plazo y el de comercio exterior. (Art. 12).

i) Las funciones del Consejo Nacional de Crédito son:

- Recomendar al Ministerio de Hacienda: las medidas tendientes al desarrollo de los depósitos bancarios o de la caja de ahorros; disminución del atesoramiento metálico; facilitar el uso de la moneda bancaria; recoger todas las disponibilidades del público.

- Participar en la preparación de proyectos de concen

tración bancaria y reducción de los gastos del comercio bancario por el perfeccionamiento de su organización.

- Proponer tasas para la remuneración de los bancos privados y nacionalizados.

- Proponer las medidas conducentes a asegurar la garantía de los depósitos bancarios y la seguridad de las inversiones.

- Estudiar los medios y las técnicas a emplear en las intervenciones financieras del Estado.

- Ejercer la función de consulta del Ministerio de Economía sobre la política general del crédito, teniendo en cuenta la financiación de la reconstrucción y modernización de la economía de la Nación.

- Estudiar la nacionalización de los bancos que, por el desarrollo de sus depósitos o de sus negocios o por la extensión de la red de sus agencias sobre el conjunto del territorio, adopten los mismos caracteres que los bancos nacionalizados por la presente ley.

j) Ejercerá, por intermediación del Banco de Francia, todas las atribuciones anteriormente confiadas al Comité Permanente de Organización Bancaria, que queda disuelto en la fecha de la promulgación de la presente ley.

los principales holding financieros.- En 1972, el Programa Común de la Izquierda proponía la nacionalización del resto de los bancos como resultado de un pacto entre el Partido Comunista y el Partido Socialista. Nueve años más tarde, el candidato a la Presidencia de la República Francesa, Francois Mitterrand se comprometía, públicamente, a terminar el programa de nacionalización de la banca iniciado en 1945 y acelerado en 1966. Al respecto declaraba:

"La nacionalización no es socialismo, sino un instrumento para romper la explotación del hombre por el hombre. - Se propone cambiar los centros existentes de toma de decisiones privadas, que las compañías y bancos que van a ser nacionalizados representan. Deben usarse para cambiar la estructura de nuestro país, y para corregir los desequilibrios sociales y regionales..."

En 1981, al triunfo de Mitterrand, surge el debate en el Gobierno y el Consejo de Ministros aprueba el 9 de septiembre de dicho año, las líneas principales del proyecto de ley sobre la nacionalización de 36 bancos.<sup>241</sup> Lo que supone poner bajo control el 95% de los depósitos bancarios. Los bancos extranjeros y 65 independientes franceses no se verán afectados por la nacionalización.<sup>242</sup>

- (241) Se completó el conjunto del proyecto de nacionalizaciones presentado por el gobierno de Mitterrand, con la aprobación por parte de la Asamblea Nacional, el 21 de octubre de 1981, de la nacionalización de dos de las más importantes compañías financieras francesas, Suez y Paribas.- Boletín Financiero. Ob. Cit. 22-Oct-1981.- Página Primera.-
- (242) Periódico Ovaciones, 2a. Director General Lic. Fernando González Perra.- 9 de septiembre de 1981.- Núm. 5911. Pág. 1.-

En el presente año, el gobierno francés absorbió a los bancos nacionalizados, lo cual se considera ha sido una medida sin precedentes en Europa Occidental desde la guerra.<sup>243</sup>

En la estructura actual del sistema bancario francés, se distinguen tres sectores: el privado, el semipúblico y el público.

Sin duda alguna, el riguroso control del sistema francés por parte de los organismos rectores y de la nacionalización de los bancos más importantes, le colocan al igual que México, Nicaragua, República de El Salvador, Costa Rica, en el grado máximo de intervencionismo de los sistemas occidentales.

#### B. Australia.-

1.- Nacionalización de los bancos.- En 1947, un año después de que Charles De Gaulle nacionalizó los bancos de depósito, se dicta en Australia la Ley de Nacionalización de la Banca.<sup>244</sup>

Dicho Ordenamiento contiene en su capítulo 46, una disposición que prohíbe a los bancos privados llevar a cabo nego

(243) Periódico Excelsior.- Director General, Regino Díaz Redondo.- Sección Cultural-Financiera. 11-Jun-82.- Págs. 3 y 10.

(244) MEI Rodolfo Mario.- Estudio del Nuevo Régimen Crediticio en la Argentina.- Edit. Bibliográfica Argentina, B. A., 1952.- Pág. 187.-

cios bancarios. También se establece la adquisición, por parte del Gobierno, de los negocios y bienes de los bancos privados.

Contra la medida de incautación de los bancos por parte del Gobierno se manifestaron ocho bancos australianos, tres británicos y los Estados de Victoria, Australia Meridional y Australia Occidental, que solicitaron a la Suprema Corte de Australia la inconstitucionalidad de la citada ley.

El fallo dictado por la Suprema Corte invalidó partes vitales de la Ley de Bancos de 1947, lo cual determinó que el Gobierno apelara ante el Consejo Privado (en Londres), que es la suprema autoridad sobre derecho civil del Commonwealth.

La apelación se refirió a si la ley sobre nacionalización de los bancos era contraria al artículo 92 de la Constitución Australiana, que establece que la imposición de derechos uniformes de aduanas, industria, comercio e intercambio entre los Estados por medio del acarreo interno o la navegación oceánica, será absolutamente libre.

El Consejo Privado rechazó la apelación, tras la subvención de un pleito costoso.

Por lo tanto, a pesar de estar contenido en las leyes dictadas al efecto, la nacionalización no ha podido llevarse a

cabo hasta ahora. De haber sucedido así, Australia sería el primer país dentro del Commonwealth británico que nacionaliza sus bancos comerciales.

El 16 de marzo de 1950 el Gobierno presentó al Congreso un proyecto de modificación de la Ley Bancaria de 1945-48, que se refiere a los siguientes cuatro puntos principales: derogación de la legislación de nacionalización bancaria de 1947; la relación entre el Gobierno y el Banco del Commonwealth; administración del Banco y posición de capital de los distintos departamentos.

#### C. Costa Rica.-

1.- Nacionalización de la banca.- Por decreto-ley de junio de 1948,<sup>245</sup> se nacionalizan los siguientes bancos:

- a) Banco Anglo Costarricense (fundado en 1863).
- b) Banco de Costa Rica (antes el Banco Anglo-Costarricense, 1877).
- c) Banco Nacional de Costa Rica (antes Banco Internacional de Costa Rica, 1914).

d) Banco Crédito Agrícola de Cartago (1915).

Por Ley No. 1644<sup>246</sup> el sistema está integrado por - los mencionados bancos y por el Banco Central de Costa Rica y los Bancos Comerciales Privados que se establezcan conforme a dicha Ley. Entre ellos tenemos al Banco de Lyon, S. A., Bank of América, S. A. y Latin American Bank (Costa Rica), S. A. - Como se sabe, la diferencia entre estos bancos y los del Estado, es que sólo estos últimos pueden recibir depósitos del público, en tanto que los bancos privados operan con sus propios recursos.

2.- Fundamentación de la Nacionalización.- La medida que hizo pasar a manos del Estado los bancos particulares - se fundamentó en lo siguiente: 247

"...en razones de estricta lógica económica y política, dado el grado de desarrollo que por esa época mostraba Costa Rica. Por un lado, la economía era fundamentalmente agrícola, constituyendo los bancos privados el soporte financiero de una pequeña oligarquía que poseía grandes plantaciones de café. - Por otro lado, a la par de un sector privilegiado dedicado a la exportación, subsistía la agricultura para el consumo interno que, si bien denotaba un buen índice de distribución de la tierra, llevaba a cabo su producción bajo prácticas bastante primitivas, las cuales sólo contaban con el apoyo financiero del Banco Nacional de Costa Rica, que era el único Banco del Estado existente en esa época. Desde otro punto de vista, debe recordarse que el gobierno jamás encontró en los bancos privados, apoyo de ninguna especie en momentos críticos para la finanza pública y para la economía general como un todo.

(246) Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional.- Costa Rica. Consultado en la Biblioteca del CEMLA.-

(247) Revista Latinoamericana de Bancos. Ob. Cit. Pág. 83.-

La primera guerra mundial sirvió así para abrir los ojos a los gobernantes, quienes certeramente se dieron cuenta que el mundo estaba evolucionando rápidamente desde los conceptos liberales ortodoxos de fines y principios de siglo, hacia la concepción de un Estado que cumpliera un papel más dinámico en el fomento del desarrollo económico.

Hay particularmente un aspecto que podría servir el propósito de subrayar la importante decisión de la Junta de Gobierno en 1948, que es el concerniente a la necesidad de los países en desarrollo de hacer uso óptimo de sus recursos escasos, con carácter de crítico, es el ahorro. El poco ahorro que permite generar una situación de subdesarrollo, debe ser empleado en la mejor forma posible. ¿Cómo dejar una decisión de tal magnitud en manos de los particulares? ¿Cómo es posible que el Estado no tenga nada que decir o hacer para que los recursos se destinen a los usos más productivos y se empleen en los sectores prioritarios de la economía..."

3.- Regulación legal de los bancos nacionalizados.-  
De acuerdo con el artículo 188<sup>248</sup> de la Constitución Política, los bancos del Estado son entidades autónomas, con completa independencia en materia administrativa, estando sujetos a lo que dispongan las leyes en materia de gobierno. Funcionan bajo la dirección superior de sus respectivas Juntas Directivas, que están integradas por siete miembros, todos ellos de nombramiento del Consejo de Gobierno por un período de ocho años, que se efectúa en el mes de junio de cambio de gobierno. En el caso del Banco Central los Ministros de Economía, de Hacienda y de Planificación. Tanto el Banco Central como en los comerciales, existen un gerente y hasta dos sub-gerentes, para conducir las tareas de orden administrativo y técnico que se les encomienden. Son funcionarios que asisten a las sesiones de las juntas direc

tivas con voz pero sin voto.

Los miembros de las juntas directivas son personalmente responsables por su gestión y deben responder con sus bienes por las pérdidas que puedan hacer incurrir a los bancos, conforme a las leyes. El Poder Ejecutivo no puede imponerle a los bancos ninguna decisión. Los directores y altos funcionarios de los bancos tienen prohibición de intervenir en actividades de carácter político, salvo la emisión del voto. No pueden ser miembros de las juntas quienes sean accionistas o directores de sociedades privadas, en los dos años anteriores a su elección.

La Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, dispone:

- a) Los bancos del Estado contarán con la garantía y la más completa del Estado y de todas sus dependencias e instituciones. (Art. 4).
- b) La duración legal de los Bancos del Estado será de noventa años, contados desde la fecha en que esta Ley entre en vigencia. (Art. 6).
- c) Los capitales de los Bancos del Estado serán aportados íntegramente por éste. (Art. 8).
- d) Los Bancos del Estado, con excepción del Banco Central de Costa Rica, pagarán los impuestos de Renta. (Art. 15).

e) Solamente los Bancos Comerciales del Estado podrán tener Secciones de Ahorros. (Art. 76) y una sección de capitalización. (Art. 82).

4.- Fiscalización de los bancos nacionalizados.- La Auditoría General de Bancos de la República de Costa Rica, de dependencia encargada de ejercer la vigilancia y fiscalización del Sistema Bancario Nacional y otras instituciones. 249

Sus funciones de acuerdo con las leyes orgánicas del Banco Central de Costa Rica y del Sistema Nacional, son:

a) Vigilar y fiscalizar el funcionamiento del Banco Central, y demás bancos del país.

b) Fiscalizar todas las operaciones y actividades de las citadas instituciones, verificando la contabilidad y los inventarios, realizar arqueos.

c) Solicitar a los bancos un informe semestral del estado de liquidez de sus carteras.

d) Como parte de la verificación de los préstamos otorgados por los bancos, controla las instalaciones de los

(249) Díaz Arias, Rafael.- Auditoría General de Bancos.- San José Costa Rica. Ponencia manuscrita presentada en la Primera Reunión de Superintendentes de Bancos de América Latina y del Caribe, celebrada en la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en julio de 1981. México, D. F.- Pág. 1.-

clientes bancarios la inversión de los recursos prestados, de acuerdo con el uso propuesto por los solicitantes.

e) Juzgar la razonabilidad con que los bancos contabilizan sus activos, pasivos y otros valores y operaciones que se anotan para efectos de registro o control.

f) En algunos casos, levanta información del desempeño de las personas que ocupan los puestos de miembros de las Juntas Directivas de los Bancos, Gerentes y Subgerentes, para determinar si existe causa para que sean cesados de sus cargos.

g) Comunicar a los gerentes de las instituciones las irregularidades que detecte.

5.- Aspectos relativos a la distribución del crédito bancario.- Cada año el Banco Central de Costa Rica, elabora un presupuesto crediticio, en el cual asigna a los bancos los recursos con que habrán de trabajar durante el ejercicio anual. Dichos recursos están integrados por el capital y las reservas de los bancos comerciales, los depósitos del público, los préstamos y descuentos, etc.

En los presupuestos crediticios se da, desde que los bancos fueron nacionalizados, gran importancia a la financiación de los sectores básicos de la producción nacional, en es-

pecial a los sectores agropecuarios. 250

6.- Evolución de los recursos de los bancos y distribución del crédito.- Veamos algunas cifras que sirven para calificar la evolución de los bancos del Estado entre 1947 y 1972:

Evolución del Sistema Bancario Nacional  
(en millones de colones: cifras a fin de año)

	<u>1947</u>	<u>1972</u>	<u>Tasa aumento</u> <u>anual</u>
Activo total	401.3	4.912.7	10.5%
Pasivo total	343.5	4.550.5	10.9
Capital y Reservas	57.8	362.2	7.6
Numerario en Circulación	87.7	520.2	7.3
Medio circulante total	171.2	1.458.8	9.2
Utilidades netas	4.1	17.8	6
Depósitos totales	127.3	1.963.6	11.6
Depósitos de Ahorro	10.9	290.8	14.0
Inversiones	19.6	531.6	14.1
Préstamos vigentes	151.1	2.622.6	12.1

7.- Servicios del Sistema Bancario Nacional.- Los bancos nacionales participan activamente en el financiamiento de la economía nacional, ya que el destino de las colocaciones bancarias era en diciembre de 1947 de 44.6 millones de colones, de los cuales se destinaba a la agricultura y la industria solamente 14.6 millones de colones, es decir, un 31.4 del total. En diciembre de 1972, la distribución de las colocaciones era la siguiente: 251

<u>Total</u>	<u>c/2.383.5 millones</u>
Agricultura	620.4
Ganadería	632.0
Industria	431.7
Electricidad	5.2

(250) Revista de la Federación Latinoamericana de Bancos. Ob. Cit. Pág. 95.-  
(251) Idem.- Págs. 97-98.-

Comercio	133.7
Servicios	148.9
Vivienda	206.6
Crédito Personal	178.2
No clasificado	26.8

Asimismo, brindan asistencia técnica, sobre todo a los agricultores y mantienen una red de sucursales, agencias y juntas rurales de crédito agrícola en todo el territorio nacional.

Las cifras anteriores expresan claramente la política de servicio social de la banca nacionalizada de 1948 a 1974.

8.- Depósitos en los bancos nacionalizados.- Los depósitos totales que eran la fuente más importante de ganancias para los bancos particulares que funcionaron en Costa Rica, ascendieron muy satisfactoriamente entre 1947 y 1972, pues pasaron de 127.3 millones de colones en aquel año, a 1.963.6 millones de colones en el último citado. El manejo con criterio nacional de tan crecida fuente de recursos, ha dado origen a un volumen apreciable de ganancias, el cual vuelve a emplearse para ser prestadas de nuevo al público.<sup>252</sup>

9.- La nacionalización bancaria como principio constitucional.- En julio de 1972,<sup>253</sup> se presentó un dictamen a la Asamblea Legislativa, para adicionar un párrafo final al artículo

(252) Idem.- Pág. 89.-

(253) Licenciados: Valverde Marín Jenaro y Lozano Fact Eduardo.- Argumentos en contra de la Banca Nacionalizada y su impugnación. Publicaciones de la Universidad de Costa Rica. Serie Económica y Estadística No. 41. Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio", 1973.- Pág. 78.-

189 de la Constitución Política, con el fin de consagrar la nacionalización bancaria como principio constitucional; sin embargo, dicha reforma no logró las dos terceras partes del total de votos.

#### D. Nicaragua.-

1.- Nacionalización de la banca.- El 27 de julio de 1979, la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, expidió Decreto No. 25, "Nacionalización del Sistema Financiero", que entró en vigor el mismo día.

Los motivos que tuvo la Junta de Gobierno fueron:

I.- Que la destrucción y desorden económico causados por la tiranía somocista han ocasionado un grave perjuicio a las instituciones financieras privadas en cuanto a su capacidad particular para cumplir sus obligaciones con el público, con el Estado y con el exterior, encontrándose en consecuencia imposibilitadas para cumplir sus funciones económicas;

II.- Que es un deber ineludible del Estado el garantizar la efectiva disponibilidad de los depósitos del público en el sistema financiero a fin de preservar la seguridad del ahorro y de restaurar de inmediato el normal funcionamiento de las instituciones financieras;

III.- Que es conveniente hacer un esfuerzo para preservar el prestigio del país en el ámbito financiero internacional - asegurando el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por las instituciones financieras privadas;

IV.- Que la rehabilitación de la economía nacional y la restauración del normal funcionamiento del sistema financiero requerirán la canalización de importantes sumas de recursos públicos a las instituciones financieras;

V.- Que es de interés nacional y utilidad pública asegurar la adecuada captación y canalización de los recursos del -

sector financiero nacional hacia las necesidades y prioridades de la reconstrucción, transformación y desarrollo del país;

VI.- Que resulta de la mayor trascendencia para el reordenamiento de la realidad socio-económica del país la institucionalización de un sistema financiero unificado, que coordine entre sí sus propias actividades, así con los demás sectores de la economía mixta cuya reconstrucción se propone impulsar el Gobierno de Reconstrucción Nacional; y

VII.- Que en el Programa de Gobierno de la Junta de Reconstrucción Nacional prevé la necesidad de efectuar un ajuste sustantivo en la organización y el funcionamiento del sistema financiero privado, con la profundidad y los procedimientos que sean pertinentes".

En el Decreto se establece:

a) Quedan nacionalizadas las instituciones privadas del sistema financiero mediante la adquisición por el Estado de la totalidad de las acciones de cada una de las respectivas sociedades anónimas bajo cuya forma funcionan las instituciones que lo integran. La transferencia de dichas acciones del patrimonio de los actuales accionistas al dominio del Estado se operará por Ministerio de la Ley con la promulgación del presente decreto. No quedan comprendidas en la nacionalización las instituciones de seguros y los almacenes generales de depósito, entidades que estarán sujetas a un régimen especial a establecerse posteriormente. (Art. 1-a).

b) Banca privada extranjera. Las sucursales de bancos privados de propiedad extranjera no podrán captar recursos del público y quedarán sujetos a un régimen especial que establecerá el Banco Central. (Art. 1-b).

c) El precio de adquisición de las acciones a que se refiere el primer párrafo del Art. 1, será el valor en libros según auditoría que se practicará al efecto. (Art. 2). - Será pagado con bonos del Estado que devengarán un interés del 6 1/2% anual pagadero por anualidad vencida computada desde la fecha de promulgación del presente Decreto, y tendrán un plazo de cinco años de vencimiento. (Art. 3).

d) Las actuales juntas directivas de las instituciones afectadas, cesarán en sus funciones en la fecha de su promulgación. Entre tanto los nuevos directores no sean nombrados de acuerdo con las regulaciones que se dictaren por quien corresponda, el Banco Central de Nicaragua designará uno o más directores interinos de cada institución. (Art. 4).

2.- Creación del Sistema Financiero Nacional y su Consejo Superior.- Por Decreto No. 136 del 31 de octubre de 1979, se crea el Sistema Financiero Nacional y su Consejo Superior. En el mismo se establece:

a) El Banco Nacional de Desarrollo, el Banco de Crédito Popular, los bancos y sociedades financieras y las instituciones del Sistema Nacional de Ahorro y Píestamo, integrarán en lo sucesivo un solo sistema que se denominará "Sistema Financiero Nacional". (Art. 1).

b) Cada una de las instituciones integrantes del Sistema Financiero Nacional conservará su personalidad e individualidad jurídica propia, pero a partir de la fecha de vigencia de la presente Ley, se considerará que todas ellas tienen un solo organismo de dirección superior, común a todas, que se denominará Consejo Superior del Sistema Financiero Nacional, en adelante llamado por brevedad solamente "El Consejo Superior". (Art. 2) (Jurídicamente extinguido por Decreto 463 del 2 de julio de 1980).

3.- Creación de la Corporación Financiera de Nicaragua "CORFIN".- Por Decreto Núm. 463 del 2 de julio de 1980, la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de la República de Nicaragua, crea la Corporación Financiera de Nicaragua, que en el texto de la presente Ley se designará "CORFIN", entre autónomo del dominio comercial del Estado, de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para que presente al Estado en los entes autónomos del Sistema Financiero Nacional, y ejerza los derechos y obligaciones que corresponden al Estado como titular de las acciones de las instituciones financieras nacionalizadas. (Art. 1).

a) Capital.- Se constituye inicialmente con el aporte que el Estado le hace por esta Ley de las acciones de las Instituciones del Sistema Financiero Nacional, y el interés patrimonial del Estado en los entes autónomos del Sistema. (Art. 3).

Las acciones que el Estado confiere a "CORFIN", no podrán ser enajenadas ni gravadas sin autorización previa de su consejo de dirección.

b) Atribuciones.- Para el cumplimiento de sus objetivos y funciones en relación a las instituciones integrantes del Sistema Financiero Nacional, "CORFIN", tendrá las siguientes atribuciones:

- Dirigir a nivel superior y representar los intereses del Estado en todas las instituciones del sistema.

- Señalar las directrices y formas de operación de todas las instituciones del sistema.

- Velar permanentemente por la buena marcha de todas las instituciones integrantes del sistema, estableciendo para ello los mecanismos necesarios.

- Servir de órgano de consulta de las instituciones en todas aquellas materias relativas a la actividad bancaria y financiera.

- Establecer servicios de utilidad común para el Sistema Financiero Nacional, y en particular colaborar con el establecimiento y financiamiento de escuelas y cursos de capacitación técnica para el personal que labora para el Sistema Financiero en todos los niveles.

- Realizar todos los estudios e investigaciones necesarias de acuerdo con las necesidades y circunstancias propias del país, presentando a la Junta de Gobierno las recomendaciones pertinentes para reestructurar el Sistema.

- Procurar la homogenización de la estructura administrativa y legal de las instituciones que integran el sistema con las excepciones y consideraciones especiales que la naturaleza y funciones de cada una de ellas corresponden a juicio del mismo "CORFIN".

- Crear y establecer nuevos bancos e instituciones financieras. (Art. 5).

c) Dirección y administración.- La misma estará a cargo de: Un consejo de dirección y un presidente.

El consejo de dirección tendrá a su cargo la dirección y administración superior de "CORFIN", estará presidido por un miembro de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional; un representante de las organizaciones de la iniciativa privada, o su suplente; un representante de las organizaciones laborales.

d) Atribuciones del Consejo de Dirección:

- Implementar la política a seguir por el Sistema Fi

nanciero Nacional en el desarrollo de sus actividades financieras y bancarias.

- Formular las políticas de administración y desarrollo de las instituciones.

- Aprobar el presupuesto anual de "CORFIN" y de cada una de las instituciones.

- Aprobar los balances generales y estados de ganancias y pérdidas de cada ejercicio de las instituciones.

- Nombrar al Presidente Ejecutivo del Banco Nacional de Desarrollo, a los directores ejecutivos.

- Decidir los aumentos de capital de las instituciones del sistema y gestionar los fondos necesarios para tales aumentos.

- Conocer el proyecto del destino de utilidades de "CORFIN" presentado por su Presidente y resolver sobre el mismo.

- Ejercer las facultades de dirección y administración superior que las leyes y reglamentos reguladores de los diferentes entes autónomos integrantes del Sistema Financiero Nacional

atribuyen a sus respectivas juntas directivas.

4.- La fiscalización de los bancos nacionalizados.- De acuerdo con el Decreto No. 743, publicado en el Diario Oficial el 7 de julio de 1981,<sup>254</sup> todas las instituciones que forman el Sistema Financiero Nacional; el Banco Central de Nicaragua; la Corporación Financiera de Nicaragua; el Instituto Nicaraguense de Seguros y Reaseguros; las sucursales de bancos extranjeros e instituciones de seguros extranjeras; los almacenes generales de depósitos; las bolsas de valores y las personas naturales o jurídicas que realicen operaciones financieras o presten servicios de esta naturaleza, que por Ley o por sus características afecten los intereses del Estado y del público en general, de acuerdo con el régimen a que están sujetas, serán fiscalizadas y controladas por la Contraloría General de la República. (Art. 1).

#### E. República de El Salvador.-

1.- Nacionalización de la banca.- El 7 de mayo de 1980, se publicó en el Diario Oficial el Decreto 158, "Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo."<sup>255</sup>

(254) La Gaceta. Diario Oficial.- Año LXXXV - No. 149. República de Nicaragua.- 7-Jul-81.- Pág. 1401.-

(255) Diario Oficial de la República de El Salvador.- América Central.- Director: Manuel Héctor Pérez Hernández. Tomo No. 266.- 7-Mzo-80, Núm. 48.-

Los motivos que tuvo la Junta Revolucionaria de Gobierno fueron:

"I-Que en la Proclama de la Fuerza Armada de fecha quince de octubre de mil novecientos setenta y nueve se establece el compromiso de proporcionar mayores oportunidades económicas y sociales a la población, mediante la ejecución de reformas que incluyen la del sistema financiero:

II-Que la función de intermediación que efectúan los bancos y demás instituciones financieras, a través de la captación de recursos y su colocación en forma de operaciones de crédito, es vital para la vida económica y social del país;

III-Que el capital propio de los bancos y demás instituciones financieras representa un porcentaje mínimo en relación a los recursos ajenos captados por ellos, provenientes fundamentalmente de los ahorros de los salvadoreños;

IV.-Que los criterios hasta ahora aplicados por los bancos y demás instituciones financieras privadas ha ocasionado la concentración de los créditos en un pequeño grupo de usuarios, discriminando a aquéllos que no han pertenecido a dicho grupo, distorsionando así las políticas financieras del Estado con proyección social;

V-Que la canalización de los ahorros debe orientarse a promover el bienestar general de la población, y a ese efecto es imprescindible que el Estado reestructure el sistema financiero para volverlo capaz de contribuir a los esfuerzos que en adelante deberá realizar el gobierno para acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país..."

En la Ley se estableció:

a) La nacionalización de los bancos comerciales privados; las financieras de empresas y las asociaciones de ahorro y préstamo afiliadas al sistema de la Financiera Nacional de la Vivienda. Se expropián por Ministerio de Ley las acciones de dichas instituciones, las cuales pasan a ser propiedad del Estado.

b) El Estado deberá ofrecer hasta un veinte por ciento de las acciones de cada una de las instituciones financieras nacionalizadas a sus respectivos empleados.

c) Los actuales accionistas de dichas instituciones tendrán derecho preferente para adquirir las acciones.

d) El pago de las acciones expropiadas, se hará por su valor en libros, y el Estado lo hará mediante bonos que devengarán nueve por ciento de interés anual, con un plazo de veinticinco años.

e) El Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador designará provisionalmente un Director Ejecutivo para cada una de las instituciones afectadas.

f) Las instituciones nacionalizadas, conservarán su actual personalidad jurídica y denominación social; sus activos y pasivos constituirán sus derechos y obligaciones y seguirán operando conforme a sus respectivas autorizaciones. Las operaciones que efectúen quedarán sujetas a las normas legales vigentes.

g) Las sucursales de bancos extranjeros que operan en el país, podrán seguir funcionando de conformidad con la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, pero en adelante ninguna podrá captar depósitos del público.

h) Los Presidentes, Vicepresidentes y demás miembros

de las Juntas Directivas de las instituciones afectadas, cesan en sus encargos.

i) La Junta Directiva de cada una de las instituciones nacionalizadas se integrará inicialmente por tres miembros designados así: dos por la Junta Monetaria de El Salvador, de los cuales uno de ellos será el Presidente y uno por el Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador.

#### F. Chile.-

El 2 de noviembre de 1981,<sup>256</sup> el gobierno militar de Chile intervino a cuatro bancos y cuatro instituciones financieras por "deficiencias de administración".

El abogado Pablo Rodríguez,<sup>257</sup> connotado partidario del gobierno, comenta sobre dicha intervención que: "Ya está demostrado que el modelo (económico), en cuanto extiende ilimitadamente el campo de la libertad económica, no funciona".

#### G. Inglaterra.-

En julio del presente año, "El Comité Ejecutivo Nacional del Partido Laborista rechazó una propuesta de su sector -izquierdista para que el próximo gobierno laborista nacionalice los principales bancos del país.

(256) Excélsior.- Pág. 5. Sección Financiera.- 9-Nov-81.-

(257) Idem.- Pág. 5.-

En su lugar se aprobó otra propuesta para la creación de un banco nacional de inversión destinado a canalizar fondos hacia las industrias necesitadas. El banco conseguirá sus ingresos de los beneficios de la explotación petrolera del Mar del Norte, de fondos de ahorro popular y compañías de seguros de vida".<sup>258</sup>

#### H. México.-

1.- Nacionalización de la banca.- El 10. de septiembre de 1982, el señor licenciado José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, rindió ante la Asamblea Legislativa su VI y último Informe de Gobierno, tal como lo establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

En la parte que el mismo señala como lo más importante, expresa:

"...Hemos identificado los grandes males:...  
Aquí adentro fallaron tres cosas fundamentalmente:  
La conciliación de la libertad de cambios con la solidaridad nacional;  
La concepción de la economía mexicanizada, como derecho de los mexicanos sin obligaciones correlativas;  
El manejo de una banca concesionada, expresamente mexicanizada, sin solidaridad nacional y altamente especulativa.  
Ello significó que en unos cuantos años, sustanciales recursos de nuestra economía<sup>259</sup> generados por el ahorro; por el petróleo y la deuda pública, salieran del país por conducto de los

(258) Últimas Noticias.- 2a. Edición.- Jueves 29 de julio de 1982.-

(259) "Conservadoramente...de la economía mexicana han salido ya, en los dos o tres últimos años, por lo menos 22 mil millones de dólares..."- -  
Texto del Informe en comentario.-

propios mexicanos y sus bancos, para enriquecer más a las -  
 economías externas, en lugar de canalizarse a capitalizar  
 el país conforme a las prioridades nacionales. Nuestra de-  
 bilidad, por el camino de la desconfianza y ambición, nos -  
 hizo más débiles, y más fuertes a los fuertes.

Puedo afirmar que en unos cuantos, recientes años, ha sido  
 un grupo de mexicanos, sean los que fueren -en uso, cierto  
 es-, de derechos y libertades pero encabezado, aconsejado  
 y apoyado por los bancos privados, el que ha sacado más di-  
 nero del país, que los imperios que nos han explotado desde  
 el principio de nuestra historia...

México, al llegar al extremo que significa la actual crisis,  
 no puede permitir que la especulación financiera domine su  
 economía sin traicionar la esencia misma del sistema esta-  
 blecido por la constitución: la democracia como constante -  
 mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Tenemos que cambiar. Decisión siempre dura pero no puede -  
 seguir entronizada la posibilidad de sacar recursos cuantio-  
 sos al exterior, y después pedirle prestado migajas de nues-  
 tro propio pan. Todo ello propiciado y canalizado por in-  
 stituciones y mecanismos especulativos.

Esta crisis que hemos llamado financiera y de caja, ya ame-  
 naza seriamente la estructura productiva, que no sólo en -  
 los últimos años, sino a lo largo de varios decenios de es-  
 fuerzos de todos los mexicanos, hemos logrado levantar.

La producción, agobiada por los resultados de los fenómenos  
 exteriores que acabamos de describir y por el manejo que se  
 ha hecho de nuestros propios recursos, no encuentra la forma  
 de financiarse. Se está sofocando.

Para salvarla requerimos de toda la concentración posible -  
 de los medios para que las empresas públicas y privadas, -  
 agrícolas e industriales, puedan continuar con las activida-  
 des que dan empleo y sustento a los mexicanos.

No podemos seguir arriesgando que esos recursos sean canali-  
 zados por los mismos conductos que han contribuido de modo  
 tan dinámico a la gravísima situación que vivimos.

Tenemos que organizarnos para salvar nuestra estructura pro-  
 ductiva y proporcionarle los recursos financieros para se-  
 guir adelante; tenemos que detener la injusticia del proce-  
 so perverso fuga de capitales devaluación-inflación que da-  
 ña a todos, especialmente al trabajador; al empleo y a las  
 empresas que lo generan.

Estas son nuestras prioridades críticas.

Para responder a ellas he expedido en consecuencia dos de-  
 cretos; uno que nacionaliza los bancos privados del país y  
 otro que establece el control generalizado de cambios, no -

como una política superviniente del más vale tarde que nunca, sino porque hasta ahora se han dado las condiciones críticas que lo requieren y justifican. Es ahora o nunca. Ya nos saquearon. México no se ha acabado. No nos volverán a saquear..."

De acuerdo con lo anterior, son varias las razones principales que explican la nacionalización de la banca;

a) Falta de solidaridad de los bancos con los intereses del país y del aparato productivo.

b) Fuga de capitales.

c) Necesidad de programar mejor el trabajo y el ahorro de los mexicanos, el petróleo, otras exportaciones y el financiamiento principalmente de la producción.

d) Urgencia de combatir la especulación abierta y hasta institucionalizada.

e) El mantenimiento de la paz pública.

f) Necesidad de dotar al país, de un instrumento política económica susceptible de ayudar a superar la grave crisis que padecemos.

Es de observarse, que en Francia en 1945, en Costa Rica en 1948, en Nicaragua en 1979, en la República de El Salvador en 1980, y en México en 1982, el imperativo de la nacio-

nalización de la banca,<sup>260</sup> es la producción, el empleo, el desarrollo del aparato industrial. En 1982, en Francia, es otro

- (260) El expropiador del petróleo, Lázaro Cárdenas en su testamento revolucionario ya mencionaba la necesidad de nacionalizar la banca privada: "El gobierno posee instrumentos eficaces y legítimos para canalizar útilmente la riqueza acumulada y promover el progreso económico con justicia; para ello bastaría decretar una reforma fiscal profunda que hiciera recaer en una proporción considerable el costo del desarrollo sobre los sectores adinerados y nacionalizar la banca para encauzar los recursos que haya menester a la producción industrial, agropecuaria y forestal planificada".- Excelsior.- 6-Sep-82.- Pág. 33-A.- La nacionalización era también una vieja demanda del Partido Comunista. En 1980 presentó en la Cámara de Diputados una iniciativa en ese sentido. El dictamen de la Comisión Legislativa de Hacienda, fue conforme a lo siguiente: "El Estado no requiere nacionalizar la banca, ... además de ser ambigua, llevaría a una situación innecesaria, arbitraria y parcial... innecesaria porque el Estado no requiere nacionalizar la banca, ya que ésta se sujeta de manera satisfactoria a la regulación oficial que aquél establece; arbitraria porque se carece de razones que fundamenten nacionalizar ese sector o cualquier otro del sistema bancario mexicano; y parcial porque dicha medida sólo comprendería a instituciones que manejan exclusivamente el 3 por ciento de los recursos del sistema bancario, lo que hace intrascendente cualquier modificación al efecto". Por otra parte, la comisión... afirma que la vía propuesta no es la "indicada" para lograr un mayor apoyo financiero a los pequeños productores rurales y que, de hecho, ya existen medios legales para hacerlo posible. Bajo ese tenor, rechaza que no existe una clara orientación en la política de canalización del financiamiento de las instituciones de crédito privadas y mixtas hacia las actividades prioritarias y que el crédito de la banca múltiple se distribuya en su totalidad entre grandes empresas monopólicas y nacionales y extranjeras y fomenta las actividades consideradas como no básicas.... A pesar de ello, el dictamen establece:
- "La comisión quiere dejar constancia de que considera necesario, para satisfacer las necesidades alimentarias nacionales, que se incremente al máximo la producción agrícola y que, para ello, el crédito es un instrumento clave. Que en consecuencia, deberán canalizarse al campo los mayores recursos posibles sin perjuicio de atender otras actividades productivas, y que a ello debe orientar sus mejores esfuerzos la banca privada, mixta y nacional".
- Concluye, así, que no existe razón alguna para reformar la Ley de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares y propone a la Cámara de Diputados que rechace la iniciativa comunista".- Uno Más  
Uno.- 9 de diciembre de 1980.- Pág. 3.-

el imperativo, se pretende usar los nuevos bancos nacionalizados para mejorar la destreza tecnológica francesa.<sup>261</sup>

2.- Decreto que Establece la Nacionalización de la Banca.- El 10. de septiembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial dicho Decreto, que establece:

"ARTICULO PRIMERO.- 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.

ARTICULO SEGUNDO.- 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.

ARTICULO TERCERO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso el Banco de México, con la intervención que corresponda a las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Comercio, tomarán posesión inmediata de las instituciones crediticias expropiadas y de los bienes que las integran, sustituyendo a los actuales órganos de administración y directivos, así como las representaciones que tengan dichas instituciones ante cualquier asociación o institución y Organos de Administración o Comité Técnico, y realizarán los actos necesarios para que los funcionarios de niveles intermedios y, en general, los empleados bancarios, conserven los derechos que actualmente disfrutaban, no sufriendo ninguna lesión con motivo de la expropiación que se decreta.

ARTICULO CUARTO.- El Ejecutivo Federal garantizará el pago de todos y cada uno de los créditos que tengan a su cargo las

(261) Lewis Vivian.- Los Bancos Franceses después de la Nacionalización.- París, 1981.-

instituciones a que se refiere este Decreto.  
**ARTICULO QUINTO.**- No son objeto de expropiación el dinero y valores propiedad de usuarios del servicio público de banca y crédito o cajas de seguridad, ni los fondos o fideicomisos administrados por los bancos, ni en general bienes muebles o inmuebles que no estén bajo la propiedad o dominio de las instituciones a que se refiere el artículo primero; ni tampoco son objeto de expropiación las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, ni la banca mixta, ni el Banco Obrero, ni el Citibank N.A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, ni las sucursales de bancos extranjeros de primer orden.

**ARTICULO SEXTO.**- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará conforme a sus atribuciones que se mantenga convenientemente el servicio público de banca y crédito, el que continuará prestándose por las mismas estructuras administrativas que se transformarán en entidades de la Administración Pública Federal y que tendrán la titularidad de las concesiones, sin ninguna variación. Dicha Secretaría contará a tal fin con auxilio de un Comité Técnico Consultivo, integrado con representantes designados por los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuestos, del Patrimonio y Fomento Industrial, del Trabajo y Previsión Social, de Comercio, Relaciones Exteriores, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México.

**ARTICULO SEPTIMO.**- Notifíquese a los representantes de las instituciones de crédito citadas en el mismo y publíquese por dos veces en el Diario Oficial de la Federación, para que sirva de notificación en caso de ignorarse los domicilios de los interesados".<sup>262</sup>

- (262) No dudamos que otros países latinoamericanos se decidan a nacionalizar su banca, para poder efectuar correcciones a sus sistemas económicos, como lo ha hecho México, Costa Rica, República de El Salvador, Nicaragua, etc. En Colombia, el Senador Rodrigo Lara Bonilla, Coordinador del nuevo liberalismo, ha presentado un proyecto de ley para nacionalizar la banca privada, en momentos en que se denuncian fraudes y abusos financieros. El Presidente Belisario Betancur anunció que "no me temblará la mano" para reprimir los abusos del sector financiero privado".- Excelsior, 4-Oct-82. Pág. 5.- El 9 de octubre el Presidente Belisario Betancur nacionalizó el primer banco privado y advirtió que procederá de la misma forma con otras instituciones bancarias que incurran en fraudes y otros manejos irregulares.- Excelsior.- Pág. 2A. 10-Oct-82. Estatificación de la Banca estudia el Régimen Boliviano.- Ultimas Noticias, 2a. edición. 25-Nov-82.-

Se observa de la transcripción anterior, lo siguiente:

a) Que se nacionaliza por causas de utilidad pública la banca, a través de la expropiación del patrimonio de las instituciones de crédito.

La expropiación por causa de utilidad pública, es: - "un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad en 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 una indemnización por causa de esa transferencia al particular." 263

La base constitucional está en el párrafo segundo del artículo 27 de la misma Constitución, que señala:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Noción que se complementa con el segundo párrafo de la fracción VI, del citado artículo, que dispone:

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la

(263) Dr. Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Ob. Cit. Pág. 480.

declaración correspondiente..."

El artículo 10. de la Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de 25 de diciembre de 1936, considera causas de utilidad pública:

- I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores;
- VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;
- IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

El ejercicio de la banca y del crédito es un servicio público, como creemos que quedó demostrado en el Capítulo Tercero de este estudio, al hablar del "Carácter Público de la Función Bancaria".

Los servicios bancarios satisfacen una necesidad colectiva, ya que han penetrado profundamente en los hábitos de la sociedad, hasta el punto de convertirse en satisfactores indispensables para atender necesidades de carácter económico.

La falta de solidaridad de los bancos con los intereses del país, al propiciar la fuga de capitales, la especulación abierta y hasta institucionalizada, así como la falta de financiamiento en la producción y en la creación de fuentes de trabajo, estaban propiciando el rompimiento de la paz pública.

De acuerdo con la experiencia de la banca privada, se dedicaba a financiar importaciones de artículos suntuarios, operaciones a corto plazo, evitando participar en aquéllas de alto riesgo y baja rentabilidad. Es así, que lejos de mejorar los servicios de la banca, la desmejoraban e impedían que muchas de sus operaciones no beneficiaran a la colectividad.

De lo expuesto se concluye que el establecimiento de la banca, su explotación o conservación, es de utilidad pública.

El artículo Segundo del Decreto Expropiatorio, previene el pago de una indemnización a los accionistas de las instituciones nacionalizadas, previa entrega de sus acciones.

Es jurídico que el pago de la indemnización se haga a toda persona que justifique tener interés en la sociedad expropiada.

Por tanto, considero que el Decreto que establece la nacionalización de la banca privada, se ajusta a los requisitos previstos por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Conforme a dicho Decreto se deriva en forma expresa la estructura bancaria siguiente:

## I.- Instituciones de Crédito.

## A. Banca Nacional.

1.- Instituciones nacionales. 264

2.- Instituciones nacionalizadas. 265

- (264) Con el Banco de México surge la primera institución nacional aunque no fue esa su finalidad (promoción y desarrollo) sino como Banca Central Reguladora de la función bancaria. En 1926 el Banco Nacional de Crédito Agrícola, organismo promotor de financiamiento y primera institución de fomento del Estado. - Banco Nacional de Fomento y Obras Públicas. Ahora Banobras.- 1934. - Nacional Financiera como institución de desarrollo industrial.- 1935. Banco Nacional de Crédito Ejidal. (estimular el régimen ejidal).- - 1937. Banco Nacional de Comercio Exterior.- 1938.1943. Banco del Pequeño Comercio del D. F. (abatir el agio en mercados).- 1944. Banco Nacional de Fomento Cooperativo, (que modificó al Bco. Obrero).- - 1947. Banco Nacional del Ejército y la Armada.- 1947. Banco Nacional Cinematográfico. (fundado en 1941 como institución privada). 1950. Banco Nacional Monte de Piedad. (antes Depto. Bancario del Nacional Monte de Piedad, ahora Banco Nacional Urbano).- 1953. Financiera Azucarera, como institución nacional, antes privada desde 1943.- 1965.- Banco Nacional Agropecuario.- 1975. Bco. Nacional de Crédito Rural y sus 12 bancos regionales subsidiarios.- C.P. Martínez Rincón.- Conferencia sobre la Banca.- 5-Mzo-80.- Pág. 3.- Al contar el Estado con este análisis y solución de los problemas fundamentales a que se está enfrentando y se enfrentará en lo futuro la banca nacionalizada.
- (265) Actibanco Guadalajara, S. A., Banco Confía, S. A., Banca Cromi, S. A., Banca de Provincia, S. A., Banca Serfín, S. A., Bancam, S. A., - Banco Aboumrad, S. A., Banco B.C.H., S. A., Banco del Atlántico, S. A., Banco del Centro, S. A., Banco Continental, S. A., Banco de Crédito y Servicio, S. A., Banco Ganadero, S. A., Banco Latino, S. A., Banco Longoria, S. A., Banco Mercantil de Monterrey, S. A., Banco - Monterrey, S. A., Banco Nacional de México, S. A., Banco del Noroeste, S. A., Banco Occidental de México, S. A., Banco de Oriente, S. A., Banco Popular, S. A., Banco Regional del Norte, S. A., Banco Sofimex, S. A., Bancomar, S. A., Banpaís, S. A., Crédito Mexicano, S. A., Multibanco Comemex, S. A., Multibanco Mercantil de México, S. A., Probanca Norte, S. A., Unibanco, S. A., Banco Azteca, S. A., Banco Comercial del Norte, S. A., Banco del Interior, S. A., Banco Mercantil de Zacatecas, S. A., Banco Panamericano, S. A., Banco de Comercio, S. A., Banco Provincial del Norte, S. A., Banco Refaccionario de Jalisco, S. A., Banco de Tuxpan, S. A., Corporación Financiera, S. A., Financiera Crédito de Monterrey, S. A., Financiera Industrial y Agrícola, S. A., Promoción y Fomento, S. A., Financiera de Crédito y Mercantil, S. A., Financiera de Industrias y Construcciones, S. A., - Financiera del Noroeste, S. A., Sociedad Financiera de Industrias y Descuento, S. A., Banco Comercial Capitalizador, S. A., Banco Capitalizador de Monterrey, S. A., Banco Capitalizador de Veracruz, S.A., - Bco. Gral. de Capitalización, Banco Popular de Edif. y Ahorro, S. A. Hipotecario del Interior, S. A.- Diario Oficial 6-Sep-82.-

C. Banca Mixta.<sup>266</sup>

D. Banco Obrero, S. A.

E. Banca Extranjera.

-1. Citibank, N. A.

2. Oficinas de representación de entidades financieras del exterior.<sup>267</sup>

3. Sucursales de bancos extranjeros de primer orden.

F. Organizaciones Auxiliares.

c) Por disposiciones del Decreto, resultan exceptuadas de la afectación:

- Las instituciones nacionales de crédito.- (En virtud de estar constituidas con participación del Gobierno Federal).

(266) Banco Mexicano Somex, S. A. y Banco Internacional, S. A.-

(267) Estas oficinas son 127. Su país de origen es: Estados Unidos de América, Inglaterra, España, Japón, Francia, Suiza, Bélgica, Alemania, Occidental, Canadá, Holanda, Bahamas, Italia, Brasil, Luxemburgo, - Israel, Australia, Panamá, Paraguay, Argentina, Austria, Corea del Sur, Ecuador, Ghana, Islas Caimán, Nicaragua, Nigeria, Sierra Leona, Sudáfrica, Suecia, Swazilandia, Trinidad y Tobago, Uganda, Uruguay, Yugoslavia, Zaire, Zambia.- Directorio de Oficinas de Representación de Bancos Extranjeros establecidas en México.- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. 1982.- Pág. III.-

- La banca mixta.- (Debido a que el gobierno tiene una participación mayoritaria).

- El Banco Obrero.- (No fue afectado por prestar un servicio especializado y no incurrir en los supuestos que expresó el C. Presidente en su informe).

- El City Bank.- (Jurídicamente es imposible expropiarlo con base en este Decreto, ya que el mismo afecta a las instituciones bancarias con concesión mexicana para operar).

- Oficinas de representación y sucursales de bancos extranjeros de primer orden. (Les es aplicable la observación anterior).

- Organizaciones Auxiliares de Crédito.- (Estimo que no se expropiaron, en virtud de que no realizan la función típica bancaria).

De acuerdo con lo expuesto, es obvio que la medida adoptada por el Ejecutivo, no está referida a una nacionalización total. Como también sucedió en Francia en 1945, con la nacionalización únicamente del Banco de Francia y de los cuatro grandes bancos de depósitos; y en 1981 con los bancos comerciales y las principales holding financieras. No afectándose los bancos extranjeros y 65 independientes.

En Costa Rica, únicamente fueron nacionalizados cua-

tro establecimientos.

En Nicaragua se nacionalizaron las instituciones privadas, no afectándose las instituciones de seguros y los almacenes generales de depósito. Las sucursales de bancos privados de propiedad extranjera se les prohibió captar recursos del público y quedarán sujetos a un régimen especial que establecerá el Banco Central.

En la República de El Salvador, se nacionalizaron los bancos comerciales privados; las financieras de empresas y las asociaciones de ahorro y préstamo afiliadas al sistema de la Financiera Nacional de la Vivienda. Las sucursales de bancos extranjeros podrán seguir funcionando, pero no podrán captar depósitos del público.

3.- Primeras medidas concretas de la banca nacionalizada.- El día 4 de septiembre de 1982, el Banco de México por conducto de su titular, Lic. Carlos Tello M., anunció los primeros efectos benéficos de la nacionalización de la banca:<sup>268</sup>

a) Dos paridades cambiarias oficiales: tipo de cambio preferencial, fijado en 50 pesos por dólar norteamericano. Tipo de cambio ordinario, establecido en 70 pesos por dólar norteamericano (a partir de la citada fecha).

b) Las tasas sobre nuevos depósitos disminuirán 2 - puntos en promedio por semana durante las próximas cinco semanas, período después del cual se revisará la situación.

c) Las cuentas de ahorro pagarán a partir del día 5, 20 por ciento, frente al 4.5 por ciento que reciben.

d) No se cobrará comisión alguna sobre depósitos en cuentas de cheques, independientemente del nivel de su saldo promedio.

e) Los créditos que la banca concede a las empresas productivas disminuirán al citado día 5, en 5 puntos y posteriormente se irá reduciendo conforme disminuya la tasa promedio de captación.

f) Las tasas sobre créditos a la vivienda de interés social se unificarán desde el precitado día 5 en 11 por ciento, lo que representa una reducción de hasta 23 puntos. Para otros créditos a la vivienda la disminución será de 10 puntos en la tasa de interés.

Sin duda alguna estas medidas estimularán el incremento de las cuentas de ahorro, las cuales pueden convertirse en un valioso instrumento de planificación económica y a depender menos del crédito externo; asimismo, se fomentará la construcción de viviendas de interés social, que tanta falta hacen en el país.

4.- Decreto mediante el cual se dispone que las instituciones de crédito que se enumeran operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito, publicado en el Diario Oficial el 6 de septiembre de 1982.

Dicho Decreto propone lo siguiente:

"ARTICULO PRIMERO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público con auxilio del Comité Técnico Consultivo,<sup>269</sup> proveerá las acciones conducentes a efecto de que las instituciones de crédito que se enumeran en seguida, que fueron expropiadas a favor de la Nación por Decreto de fecha 10. de septiembre de 1982, operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito:...

ARTICULO SEGUNDO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el auxilio del Comité Técnico Consultivo, propondrá oportunamente a consideración del Ejecutivo Federal la transformación de las instituciones mencionadas en el ARTICULO PRIMERO del presente Decreto a efecto de que se constituyan como Organismos Públicos Descentralizados.

ARTICULO TERCERO.- El Comité Técnico Consultivo a que se refiere la parte de consideraciones de este Decreto propondrá en su oportunidad, las normas conducentes a regir las relaciones laborales de los trabajadores de las Instituciones Nacionales de Crédito que se enumeran en el ARTICULO PRIMERO de este ordenamiento, conforme a las disposiciones del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, permaneciendo entre tanto reguladas por el Reglamento de Trabajo de los Empleados Bancarios de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, sin menoscabo de los derechos y prestaciones de que actualmente disfrutan.

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO.- Este Decreto entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

A continuación desarrollaremos dichos objetos, así co

(269) A partir del día 6 de septiembre de 1982, empezó a funcionar dicho Comité Técnico que auxiliará a la Banca Nacionalizada, integrado por: las Secretarías de Programación y Presupuesto, Patrimonio, Trabajo, Comercio, Relaciones Exteriores, Asentamientos Humanos, el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Director del Banco de México.

mo las medidas que en nuestra opinión, resultan necesarias:

1.- Que las instituciones expropiadas operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito, para lo cual se deben proveer las acciones conducentes.

El artículo 10. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, dispone en su tercer párrafo lo siguiente:

"Se reputarán instituciones u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las constituidas con participación del Gobierno Federal, o en las cuales éste se reserva el derecho de nombrar la mayoría del Consejo de Administración o de la junta directiva o de aprobar o vetar los acuerdos que la asamblea o el consejo adopten".

En el caso de las instituciones nacionalizadas, el Estado tiene el control absoluto del capital social. Por lo que creemos que al darse este dato fundamental, estamos en presencia de instituciones nacionales. Sin embargo, a fin de evitar que se susciten problemas por la situación dada y lograr el objetivo que se persigue para que las instituciones bancarias expropiadas operen con el carácter de instituciones nacionales de crédito, se requiere:

a) Para resaltar que pertenecen al Estado de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 50. de la Ley Bancaria, deben usar en su denominación, la expresión nacional.

b) Tratándose de empresas que van a dedicarse al ejercicio del crédito, nuestra Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, establece en el artículo 80. que:

"Sólomente podrán disfrutar de concesión las sociedades constituidas en forma de sociedad anónima..."

En tal virtud, las instituciones nacionalizadas deben conservar su naturaleza de sociedad anónima.

c) El artículo 89 de la Ley General de Sociedades Mercantiles expresa que:

"Para proceder a la constitución de una sociedad anónima se requiere:

I. Que haya cinco socios como mínimo, y que cada uno de ellos suscriba una acción por lo menos..."

Como el efecto del Decreto expropiatorio produce la situación de una sociedad con socio único, incompatible con lo dispuesto por el precepto citado, debe corregirse esta situación integrando cuando menos el mínimo de socios que exige la Ley, distribuyendo el capital social entre diversas personas administrativas.

d) Celebración de asamblea general ordinaria de accionistas que proceda a nombrar a los nuevos miembros del consejo de administración y a los comisarios y modificar o ratificar, en su caso, poderes, con el fin de evitar cualquier proble

ma legal y práctico en virtud del principio que rige en materia de sociedades en el sentido de que los consejeros deben - continuar en sus funciones hasta que se nombren a los nuevos.

e) El consejo de administración deberá ratificar la designación del Director General que hizo el Presidente de la República, así como los actos que haya realizado aquél, también ratificar, modificar o revocar los poderes que estime convenientes.

f) Se debe considerar vigente su concesión, en virtud de que no se canceló la misma y además es de explorado derecho que la personalidad de las empresas de participación estatal, como son las instituciones nacionales de crédito, no puede ser confundida con la personalidad de las entidades centralizadas del Gobierno Federal o con la de éste mismo.

g) Deben estas instituciones seguir operando dentro de la técnica bancaria prevaleciente en los sistemas evolucionados del mundo, sin permitir que el alto objetivo social que se persigue conduzca a abandonar esa técnica.

En consecuencia, no tiene porque variar lo siguiente:

- Capital mínimo
- Encaje legal
- Prohibiciones aplicables en diversos artículos de la Ley Bancaria.

- Los criterios de contabilización y las reglas de agrupación de cuentas (deberán cambiarse cuando no sean las mismas operaciones de la banca).

- Rentabilidad adecuada.

- Seguridad.

- Pago de los impuestos correspondientes.

- Vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en virtud de que las instituciones nacionales de crédito quedan dentro de la agrupación sectorial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, es el Organismo idóneo, por su alta especialización bancaria; la profesionalidad y honradez de sus funcionarios y empleados.

Sin embargo, sí debe plantearse un estudio a fondo de las funciones de inspección y vigilancia que competarán a la Comisión dentro de esta nueva etapa del sistema bancario, para que el Estado cuente con un órgano de mayor independencia, agilidad, precisión y eficiencia. Al respecto sugerimos lo siguiente:

- Que tenga más autonomía en sus decisiones respecto

de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Mayor intervención en el caso de violaciones e irregularidades que afecten al patrimonio de los bancos.

- Intervenir en el nombramiento de los funcionarios bancarios; vigilar su cumplimiento a la Ley y su integridad moral.

- Control de créditos.

2.- Transformación de las instituciones para que se constituyan en Organismos Públicos Descentralizados, para lo cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el auxilio del Comité Técnico Consultivo, lo propondrá oportunamente al Ejecutivo Federal.

De llevarse a cabo el objetivo que se enuncia, implica:

- Hacerse por ley, sea expidiendo las correspondientes leyes orgánicas o reformando la Ley Bancaria, donde les otorgarán a dichos Organismos su personalidad jurídica, fijará su patrimonio, objeto o fines, etc.

- Exclusión de la forma de sociedad anónima.

- Dispersión de los órganos sociales, pero las leyes

que se expidan pueden prever en lugar del consejo de administración un órgano homólogo.

- Transmisión del patrimonio de las instituciones a los nuevos organismos.

- Las leyes respectivas deberán prever las bases para la disolución y liquidación de las instituciones debido a que por tratarse de sociedades anónimas son reguladas, en ese aspecto, por la Ley Bancaria y la Ley Societaria, situación que se contempla en la iniciativa de Ley Orgánica del Banco de México.

- Como Organismos Públicos Descentralizados, su régimen jurídico estará compuesto por normas de derecho público y de derecho privado.

- En cuanto a la vigilancia de los organismos descentralizados debido a que la materia y objeto que tratan es el financiero, sería recomendable que se conservara a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros como órgano especializado para ese fin reestructurando su organización y asignándole mayores facultades de decisión y ejecución para que cumpliera eficazmente su cometido.

En efecto, de pretender aplicar las leyes y decretos que les corresponden a los organismos descentralizados financieros, traería por consecuencia, la intervención de diversas Se-

cretarías de Estado y otros órganos de la administración pública, como serían: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Comercio, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Contaduría Mayor de Hacienda, etc.

Lo anterior conllevaría que cada una de ellas, en la esfera de su competencia, aplicara el control y vigilancia en las actividades de dichos organismos, a saber: presupuesto, - contabilidad, gasto público, préstamos, obras que realicen, - adquisiciones, arrendamientos, almacenes, etc.

Por tales cuestionamientos estimamos conveniente que en las leyes de su creación, se prevea una norma en el sentido de que la vigilancia y control de dichos organismos queda confiada a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, conforme lo dispone la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y sus disposiciones reglamentarias.

5.- Comité Técnico Consultivo.- En la parte de consideraciones del Decreto del 10. de septiembre de 1980, se establece la creación del Comité Técnico Consultivo, que tiene a su cargo:

- La estructuración de una nueva política operacional de todo el esquema de operaciones bancarias de las antiguas instituciones privadas.

- Someter a las autoridades financieras la solución de los problemas que se vayan presentando por la toma de posesión de los bancos por el Estado.

- Procurar mejorar los servicios del público y adecuar los nuevos instrumentos de captación de recursos del público, así como el manejo expedito de todas las transacciones, tanto internas como externas.

Dicho Comité se integra por siete Secretarios y el Director del Banco de México.

6.- Comisión Coordinadora de la Banca.- El 29 de octubre de 1982,<sup>270</sup> quedó integrada la Comisión Coordinadora de la banca mexicana, que incorporará de modo más directo la actividad de las instituciones a los esfuerzos de planificación financiera y de modo directo a los programas de desarrollo global, sectorial y regional.

Dicho Órgano que agrupa a las instituciones bancarias nacionales, mixtas y nacionalizadas, analizará, evaluará y sugerirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Banco de México, y a las demás autoridades financieras, medidas para resolver los problemas que son comunes a las instituciones.

La Comisión Coordinadora de la Banca Mexicana, quedó integrada en la forma siguiente:

Coordinador General.

Comisión Ejecutiva.

Subcomisiones de:

- Banca mixta.
- Banca de desarrollo.
- Banca de captación.
- Operación General.
- Asuntos legales.
- Planeación.
- Centros bancarios.

La Comisión Ejecutiva y las Subcomisiones mencionadas, se integran con los directores de la banca nacional.

Sin duda alguna, con la creación de esta Comisión, el Estado coordinará de manera más estrecha a las entidades nacionalizadas, para que se incorporen de modo más directo a los planes de desarrollo y los requerimientos derivados de los mismos.

7.- Elevación a rango Constitucional la nacionalización de la banca.- Mediante reformas constitucionales, el Presidente de la República propuso consolidar las medidas anunciadas en su sexto informe de gobierno, principalmente la nacionalización de la banca, que debe ser "una conquista irreversible del pueblo mexicano".

Para ello, el Presidente José López Portillo envió -el martes 21 de septiembre de 1982- dos iniciativas de ley - que proponen:

a) Elevación a rango constitucional la nacionalización de la banca y la inclusión de los trabajadores bancarios en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

b) La promulgación de la nueva Ley Orgánica del Banco de México para que deje de ser una sociedad mercantil y se convierta en un organismo público descentralizado. (Al final del presente capítulo, se anexa un breve estudio que realizó el suscrito bajo la dirección del Lic. Rodolfo Uribe Ruiz, sobre "La Naturaleza Jurídica Constitucional del Banco de México").

En las exposiciones de motivos de dichas iniciativas, el Jefe del Ejecutivo señala, respectivamente, lo siguiente:

"Por razones de congruencia (al Estado) debe dotársele de todos los instrumentos necesarios para orientar y corregir la marcha de los fenómenos económicos, pues sin tales facultades, como lo muestra la historia, la vida económica del país resulta sumamente vulnerable".

"Para evitar, en la actualidad y hacia el futuro, la inestabilidad cambiaria dentro de una política realista de tipo de cambio, es fundamental que el Estado, en su carácter de rector de la economía tenga la posibilidad de asumir el papel de rector en la materia de cambios".<sup>271</sup>

Dichas modificaciones fueron aprobadas por Decreto - del Congreso de la Unión del 16 de noviembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 del citado mes, en el mismo se expresa lo siguiente:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la totalidad de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara reformados y adicionados los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO PRIMERO.- Se adiciona un párrafo quinto al Artículo - 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

Artículo 28.-.....

.....  
Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este Artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.

ARTICULO SEGUNDO.- Se modifica la fracción X del Artículo 73 - de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear para establecer el Banco de Emisión Unico en los tér

minos del Artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentario del Artículo 123;

ARTICULO TERCERO.- Se modifica la fracción XVIII del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la fracción XIII bis, como sigue:

B.- .....  
I a XIII.- .....

XIII bis.- Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del Artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

XIV.- .....

#### TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- En tanto se establecen por la Ley reglamentaria del párrafo quinto del Artículo 28 Constitucional las modalidades a que se sujetarán, mantienen su actual situación jurídica, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. A., el Banco Obrero, S. A., las sucursales en México de bancos extranjeros que cuentan con concesión del Gobierno Federal y las Organizaciones Auxiliares de Crédito.

Con el Decreto anterior, se manifiesta una ratificación de los principios y el espíritu de la Carta Magna, pues al otorgar al Estado la facultad exclusiva de prestar el servicio de la banca, constituye una simple actualización del artículo 28 Constitucional, ya que, sin merma de la importancia histórica de la expropiación de la banca privada, responde precisamente al propósito del Constituyente de colocar el interés colectivo por encima del particular.

Por lo tanto, ya no es posible que este importante servicio público sea dado en concesión a particulares. En tal virtud, apoyados en la adición al artículo 28 Constitucional, se da la causa de improcedencia señalada en el artículo 73, -

fracción IX, de la Ley de Amparo, toda vez que deben estimarse irreparables los actos reclamados en vista de que no podría volver las cosas al estado que tenían antes de la violación.

Tiene aplicación la tesis jurisprudencial número 10 que puede consultarse en la página 23 del último Apéndice de Jurisprudencia, Parte Común al Pleno y a las Salas, (Octava - Parte) que dice: "ACTOS CONSUMADOS DE UN MODO IRREPARABLE". El amparo contra ellos es improcedente y debe ser sobreseído.

Por lo expuesto, se vuelve inoperante el amparo sol*u* citado contra la nacionalización de la banca y sólo quedan aspectos concernientes a la evaluación de los bienes nacionalizados y la forma de indemnizar a sus antiguos propietarios, para lo cual me permito sugerir que se realice con las utilidades - que genere la propia banca.

Ahora bien, en el caso de que a los accionistas de - los bancos nacionalizados se les compruebe beneficios ilícitos, no se les entregará la indemnización correspondiente, hasta la desición de la autoridad judicial o administrativa competente. Este criterio fue aplicado en Francia en 1945.

8.- Perspectivas de la banca nacionalizada. La banca nacional juega aspectos vitales para el desarrollo del país, por lo que debe tener como perspectivas:

a) Ganarse la confianza plena del público, a base de honradez, eficiencia y capacidad.

b) La propensión al ahorro.

c) La utilización afortunada de los recursos;<sup>272</sup> por lo que los créditos no deben concederse a grupos minoritarios dotados de influencia social.

d) No debe ser populista, sino comercial para que no exista descapitalización.

e) Que los préstamos no sean para obras suntuarias; sino para la actividad productiva en todos sus aspectos.

f) Estar siempre sujeta a la crítica y observancia permanente de los ciudadanos.

g) Ser un verdadero promotor del desarrollo y no en un mero prestamista.

h) En fin, debe de servir para incorporar al país en la vida comercial y financiera del resto del mundo.

(272) El Presidente Miguel de la Madrid Hurtado precisó en su discurso de toma de posesión, en el punto séptimo del programa de reordenación económica, lo siguiente: "Canalización del Crédito a las prioridades del desarrollo nacional, evitando especulación o desviación de recursos a financiamientos no justificados para la producción, procesamiento, distribución y consumo de los bienes y servicios que requieran los consumos mayoritarios y el interés de la Nación...". El Financiero. 2-Sep-82. Pág. 18.

### III.- CONCLUSIONES.-

PRIMERA.- La participación del Estado en el manejo directo de la intermediación financiera ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años. En unos casos con la nacionalización de la Banca Central; en otros con la nacionalización casi por completo de la banca privada.

Este hecho se justifica, ya que en la intermediación financiera se juegan y definen aspectos vitales de desarrollo: la propensión al ahorro, basada en la eficiencia y la confianza; la utilización afortunada de los recursos monetarios y de capital, base de cualquier estrategia económica; la posibilidad de regular adecuadamente los fenómenos monetarios; el respaldo necesario para la actividad productiva en todos sus aspectos; la incorporación del país, en fin, a la vida comercial y financiera del resto del mundo. Es claro que para preservar tan decisiva constelación de valores el Estado debe intervenir con la amplitud y la eficacia que acaso no sean menester en ningún otro capítulo de las relaciones económicas.

SEGUNDA.- En el mundo capitalista, los países que han dado el paso hacia la nacionalización de la banca, son: Francia en 1945 (cuatro grandes bancos de depósito) y 1981 (36 bancos - comerciales). Costa Rica en 1948 (completa nacionalización de los depósitos de la colectividad). Nicaragua en 1979 (las insti

tuciones privadas del sistema financiero). República De El Salvador en 1980 (los bancos comerciales privados, las financieras de empresas y las asociaciones de ahorro y préstamo afiliadas - al Sistema de la Financiera Nacional de la Vivienda). México - en 1982 (de las instituciones de crédito privadas).

Es importante señalar, que en ninguno de los países - citados, se ha dado la nacionalización completa de este importante servicio, en virtud de lo siguiente:

<u>PAIS</u>	<u>NO SE AFECTO</u>
Francia	Bancos extranjeros y 65 independientes.
Costa Rica	La única prohibición que se fijó a los bancos privados es recibir depósitos, pero no su establecimiento.
Nicaragua	Las sucursales de bancos privados propiedad de extranjeros estan sujetos a un régimen especial.
República De El Salvador	A las sucursales de bancos extranjeros, únicamente se les prohibió que capten depósitos del público.
México	Las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, la banca mixta, el Banco Obrero; el Citibank, N. A., las oficinas de representación de entidades financieras del exterior y las sucursales de bancos extranjeros de primer orden.

TERCERA.- El imperativo de la banca nacionalizada de Costa Rica, Nicaragua, República De El Salvador y México, es - financiar las prioridades nacionales, como son: la producción, el empleo y el desarrollo del aparato industrial, etc.

En cambio en Francia, los recientes bancos nacionalizados se pretenden usar, especialmente para mejorar su destreza tecnológica.

CUARTA.- Las razones principales que explican la nacionalización de la banca privada en México, son: la falta de solidaridad de los bancos con los intereses del país y del aparato productivo; fuga de capitales; necesidad de programar mejor el trabajo y el ahorro de los mexicanos; el petróleo; otras exportaciones y el financiamiento principalmente de la producción; urgencia de combatir la especulación abierta y hasta - - institucionalizada; el mantenimiento de la paz pública.

QUINTA.- Conforme al Decreto que establece la Nacionalización de la Banca del 1º de septiembre de 1982, se deriva en forma expresa la estructura bancaria siguiente:

Banca Nacional: instituciones nacionales; instituciones nacionalizadas. Banca Mixta. Banco Obrero, S. A. Banca Extranjera: Citibank, N.A.; oficinas de representación de entidades financieras del exterior; sucursales de bancos extranje-

ros de primer orden. Organizaciones Auxiliares.

SEXTA.- Para que las instituciones de crédito expropiadas puedan operar de acuerdo con el Decreto del 6 de septiembre de 1982, con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito, es necesario que: conserven su naturaleza de sociedad anónima, conforme a lo expuesto por el artículo 8ª de la Ley Bancaria; que se integren con el mínimo de socios que exige el artículo 89 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, ya que como efecto del Decreto expropiatorio produce la situación de una sociedad como socio único; que celebren una asamblea general ordinaria de accionistas que proceda a nombrar a los nuevos miembros del Consejo de administración, con el fin de evitar cualquier problema legal y práctico, en virtud, del principio que rige en materia de sociedades en el sentido de que los Consejos deben continuar en sus funciones hasta que nombren a los nuevos. Deben seguir operando dentro de la técnica bancaria prevaliente en los sistemas evolucionados del mundo, sin permitir que el alto objetivo social que se persigue conduzca a abandonar esa técnica. En consecuencia, no tiene por que variar: capital mínimo; encaje legal; los criterios de contabilización y las reglas de cuentas; rentabilidad adecuada; seguridad; pago de impuestos, etc.

SEPTIMA.- Si se lleva a cabo el objetivo que se enuncia en el citado Decreto del 6 de septiembre de 1982, de la

transformación de las instituciones para que se constituyan en Organismos Públicos Descentralizados, es necesario: Hacerse - por Ley, sea expidiendo las correspondientes leyes orgánicas o reformando la Ley Bancaria; exclusión de la forma de sociedad anónima; dispersión de los órganos sociales; transmisión del - patrimonio de las instituciones a los nuevos organismos; las - leyes respectivas deberán prever las bases para la disolución y liquidación de las instituciones debido a que por tratarse de sociedades anónimas son reguladas en ese aspecto, por la Ley - Bancaria y la Ley Societaria, situación que se contempla en la iniciativa de Ley Orgánica del Banco de México.

OCTAVA.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, debe - seguir siendo la encargada de la inspección y vigilancia de to do el sistema financiero.

NOVENA.- La elevación a rango Constitucional de la - nacionalización de la banca, por Decreto del Congreso de la - Unión del 16 de noviembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 del citado mes, es la ratificación de los principios y el espíritu de la Carta Magna, pues al otorgar el Estado la facultad exclusiva de prestar el servicio de la banca, constituye una simple actualización del artículo 28 Constitucional, ya que, sin merma de la importancia histórica de la expropiación de la banca privada, responde precisamente

al propósito del Constituyente de colocar el interés colectivo por encima del particular.

DECIMA.- La banca nacionalizada debe tener como objetivos primordiales: Ganarse la confianza plena del público, a base de honradez, eficiencia y capacidad; la propensión del ahorro; la utilización afortunada de los recursos; estar siempre sujeta a la crítica y observancia permanente de los ciudadanos; ser un verdadero promotor del desarrollo y no un mero prestamista; incorporar al país en la vida comercial y financiera del resto del mundo.

I.- LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.-

A menos de cuatro meses de nacionalizada la banca privada la H. Cámara de Diputados recibió iniciativa de Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que sometió a su consideración el 27 de diciembre de 1982 el señor Presidente de la República, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado. La iniciativa fue aprobada el 29 del mismo mes y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, la cual se anexa al presente estudio.

Esta Ley que da una nueva fisonomía al sistema bancario nacional, al cambiar la estructura jurídica y económica de las que anteriormente funcionaron como sociedades anónimas, contiene los siguientes puntos fundamentales:

A).- Prestación del Servicio Público de Banca y Crédito.

1.- Instituciones de crédito constituidas como sociedades nacionales de crédito, en los términos de la presente Ley.

En el Artículo Segundo Transitorio de este Ordenamiento, se establece que:

"El Gobierno Federal, en su carácter de titular de las acciones representativas del capital social de las instituciones de crédito motivo de los decretos expedidos por el Ejecutivo Federal publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10. y 6 de septiembre de 1982, que establecieron la nacionalización de

la banca privada y la operación de esas instituciones como nacionales de crédito, tomará las medidas conducentes a efecto de que esas sociedades se transformen en sociedades nacionales de crédito de las previstas en esta Ley, en un plazo no mayor de 180 días a partir de su entrada en vigor.

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

Como puede advertirse, la nueva Ley dispone un sistema transitorio que permitirá la transformación de la banca nacionalizada y mixta en sociedades nacionales de crédito, mientras esto no ocurra, los bancos seguirán funcionando sin ningún cambio.

2.- Las constituidas por el Estado como instituciones nacionales de crédito conforme a las leyes. (Lo subrayado es muy vago).

En el Artículo Tercero Transitorio de la Ley que nos ocupa, se expresa:

"Las instituciones que al 31 de agosto de 1982 tenían el carácter de instituciones nacionales de crédito conforme al artículo 10. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, incluido el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. A.; el Banco Obrero, S. A., y las sucursales en México de bancos extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal, continuarán rigiéndose por las disposiciones - conforme a las cuales vienen operando".

Conforme a lo expuesto, se deriva la estructura bancaria siguiente:

- I.- Sociedades Nacionales de Crédito.
- II.- Instituciones Nacionales.

III. Banco Obrero, S. A.

IV. Banca Extranjera.

a) Sucursales de bancos extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal.

b) Oficinas de representación de entidades financieras del exterior.

V. Organizaciones Auxiliares de Crédito.

B) Marco jurídico aplicable a las Sociedades Nacionales de Crédito.- De acuerdo con el artículo 3o., las Sociedades Nacionales de Crédito serán reguladas por:

1.- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

2.- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en las disposiciones contenidas en los Títulos siguientes:

Título Primero.- Disposiciones Preliminares. (Artículos: 1o. a 9). Los artículos del 10 al 43 ya no se aplicarán a estas Sociedades.

Título Segundo.- De las Instituciones de Crédito. Capítulos: VI, De las Operaciones Fiduciarias (Artículos: 44 a -

Estas operaciones no podrían efectuarse por la banca privada, que trabaja a base de lucro y no de servicio social, - financiando en no pocas oportunidades a través de sus ahorradores operaciones de especulación, dando como criterio de selección de sus clientelas la existencia de determinadas relaciones económicas, familiares y personales. Todo lo cual era natural en empresas capitalistas, sin que se pudiera esperar que actuaran en forma distinta.

D. Sociedades Nacionales de Crédito.- Se crea una nueva figura jurídica denominada "Sociedades Nacionales de Crédito".

En la exposición de motivos se señala que:

"...La nueva persona de derecho público, denominada Sociedad Nacional de Crédito, bajo la cual deberán constituirse los bancos nacionales antes mencionados, reúne características que permitirán ajustar la organización y funcionamiento de los mismos al sentido social que caracterizará los servicios bancarios nacionales..."

Las características de dichas sociedades son:

- Se crearán por Decreto del Ejecutivo Federal.
- Tendrán personalidad jurídica.
- Patrimonio propio
- Duración indefinida

46), VII. De las Instituciones de Banca Múltiple (artículos: 46 bis 1 al 46 bis 10).

Aún cuando se había manifestado alguna opinión de que las instituciones nacionalizadas se especializarán por ramas de actividad, al seguirse aplicando el capítulo VII de la Ley Bancaria, nos confirma que seguirán operando como banca múltiple, lo cual nos complace, ya que se aprovechará la experiencia que ya se tiene de esta banca.

Título Cuarto.— Disposiciones generales. (Artículos: 91 al 157).

Título Quinto.— De la inspección y vigilancia (Artículos: 160 al 176).

3.- Disposiciones aplicables a las entidades de la Administración Pública Federal que tengan carácter de instituciones nacionales de crédito:

La mayor parte de las instituciones nacionales de crédito cuentan con una Ley Orgánica que rige su funcionamiento y existen también otras disposiciones que regulan parte de su actividad, como:

Ley que crea el Fondo de Fomento a la Industria y de Garantía de Valores Mobiliarios, publicada en el Diario Oficial

del 24 de marzo de 1942.

Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la -  
Agricultura, Ganadería y Avicultura, publicada en el Diario Ofi -  
cial del 31 de diciembre de 1954.

- Acuerdo Presidencial respecto al Reglamento en co--  
mentario, publicado en el Diario Oficial del 5 de octubre de -  
1966.

- Oficios Circulares de la Secretaría de Hacienda y -  
Crédito Público números: 305-33122 (27-agosto-65), 305-3730 - -  
(10-II-67), 305-V-34519 (13-Nov-69), 305-VII-4687 (4-II-71), - -  
305-VII-39474 (15-XI-71).

C. Objetivos de las instituciones de crédito.- De -  
acuerdo con el artículo 4o., los objetivos de dichas institucio-  
nes son:

- I.- Fomentar el ahorro nacional;
- II.- Facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito;
- III.- Canalizar eficientemente los recursos financieros a las actividades nacional y socialmente necesarias o prioritarias, conforme a los diversos programas sectoriales y regionales y a los planes nacionales de desarrollo económico y social, y a la satisfacción de las necesidades financieras de todos los sectores productivos del país y del público en general;
- IV.- Establecer la adecuada coordinación entre los programas de orientación y asignación de los recursos presupuestales del erario público y los correspondientes a los recursos crediticios de las instituciones;
- V.- Procurar una oferta suficiente de crédito y evitar la concentración de recursos en persona o grupos, a fin de atender

eficientemente el financiamiento del mayor y más diversificado número de proyectos rentables, fundamentalmente de interés general, sectorial, regional o nacional;

VI.- Descentralizar geográficamente la canalización de recursos a fin de atender de manera eficiente las necesidades de las diversas entidades y regiones del país;

VII.- Proveer mejores y más eficientes instrumentos de captación que ofrezcan al público amplias opciones de ahorro e inversión; y

VIII.- Promover la adecuada participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales."

De cumplirse los anteriores objetivos, la banca por primera vez, representará:

- Un instrumento de rectoría económica, orientado al financiamiento de las prioridades nacionales.
- La integración del sistema bancario en el sistema nacional de planeación,
- Un apoyo a la descentralización y el desarrollo regional balanceado.
- Fomento al ahorro y su permanencia.
- Canalización del crédito y otros apoyos financieros a sectores y áreas prioritarias.
- La desconcentración del crédito.
- El abatimiento de los costos de intermediación.

- Domicilio en territorio de la República, pudiendo establecer sucursales, agencias o cualesquiera otra clase de oficinas, y nombrar corresponsables.

- Un capital representado por certificados de participación patrimonial.

- La administración estará encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General.

- La vigilancia estará a cargo de dos comisarios.

- Tendrán una Comisión Consultiva integrada por los titulares de los certificados de la Serie "B", distintos del Gobierno Federal.

- Podrán disolverse por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

E. Certificados de Participación Patrimonial. - Las sociedades nacionales de crédito tendrán patrimonio propio, representado por certificados de aportación patrimonial que constituirán su capital social.

La exposición de motivos de esta Ley, al hacer alusión a dichos certificados apunta lo siguiente:

"El capital estará representado por un nuevo título de -

crédito que se denominará certificado de aportación patrimonial. Será nominativo y le será aplicable, en lo que sea compatible - con su naturaleza y no esté modificado por la propia Ley, el régimen correspondiente de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Las características de dicho título permiten, en el marco del mandato Constitucional, garantizar los intereses del público, y facilitar la representación de los sectores activos de la economía nacional, tanto social como privado en las instituciones, al mismo tiempo que prevé una retribución a las aportaciones patrimoniales que ellas hagan con base en las utilidades de los bancos. Se establece asimismo, un mecanismo para permitir la incorporación de sus opiniones en las decisiones trascendentales de la sociedad..."

Los citados certificados se dividirán en dos series:

1.- La Serie "A" que representará en todo tiempo el 66% del capital de la sociedad y sólo podrá ser suscrito por el Gobierno Federal.

Dentro de las modalidades a que estarán sujetos los certificados correspondientes a esta serie, se establece que serán intransmisibles y que, en ningún supuesto, podrá ser cambiada su naturaleza o los derechos que como titular de los mismos confieren al Gobierno Federal. Podrán emitirse en uno o más títulos, que no llevarán cupones; y sus representantes deberán constituir mayoría en el Consejo Directivo de las sociedades.

En mi opinión, al contar el Gobierno Federal con las dos terceras partes en el Consejo de Administración, se garantiza el proceso de la nacionalización de la banca, ya que el Estado asegura:

- La dirección y el control absoluto de las instituciones de crédito.

- Su organización.

- Sus políticas.

- Orientación de los créditos en la forma requerida por las prioridades nacionales, sectoriales y regionales.

2.- La Serie "B", representa el 34% que podrá ser suscrita por:

- Gobierno Federal.

- Entidades de la Administración Pública Federal Parastatal.

- Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios.

- Por los usuarios del servicio público de banca y crédito.

- Por los trabajadores de las propias sociedades nacionales de crédito.

Salvo el Gobierno Federal, ninguna persona física o moral podrá adquirir el control de dichos certificados, por más

del 1% del capital de la sociedad.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante reglas de carácter general podrá autorizar que entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal y los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, puedan adquirir los certificados en comento, en una proporción mayor a la citada.

Las personas que contravengan lo dispuesto anteriormente, perderán en favor de la Nación la participación excedente. Esto se puede comprobar en virtud de que los certificados serán nominativos.

Con esta distribución de los certificados, se busca lo siguiente:

- Que no se coludan personas o grupos, que aunque no sea mayoría podrían tener alguna influencia en las decisiones de los bancos.

- Que ciudadanos de todos los credos políticos y condiciones sociales, puedan ser titulares de dichos títulos.

- Que la banca esté sujeta a la observación y crítica no únicamente de los particulares.

Los certificados de aportación patrimonial darán a -

sus titulares el derecho de participar en las utilidades de la sociedad emisora y, en su caso, en la cuota de liquidación.

Los certificados de la Serie "B" darán a sus titulares, de acuerdo con el Artículo 14, los derechos siguientes:

"I.- Participar, en la forma y términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la designación de los miembros del Consejo Directivo correspondientes a esta serie de certificados, de conformidad con lo previsto en el artículo 24, tercer párrafo;

II.- Integrar la Comisión Consultiva a que se refiere el artículo 33 de la presente Ley;

III.- Adquirir en igualdad de condiciones y en proporción al número de sus certificados, los que se emitan en caso de aumento de capital. Este derecho deberá ejercitarse en el plazo que el Consejo Directivo señale, el que se computará a partir del día en que se publique en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que no podrá ser inferior a treinta días;

IV.- Los demás que esta Ley les confiere".

"Asimismo, de acuerdo con el artículo 36, segundo párrafo, tendrán derecho a separarse de las sociedades que hayan de fusionarse y obtener el reembolso de sus títulos a su valor en letras según el último estado financiero aprobado, siempre que lo soliciten dentro de los noventa días naturales siguientes a aquél en que surta efectos la fusión."

De lo expuesto se desprende que los derechos de los titulares de los certificados de la Serie "B", están muy limitados y en consecuencia su actuación en la marcha de las sociedades, es mas bien de opinión, análisis, sugerencias, etc.

F. Consejo Directivo.- Las sociedades nacionales de crédito funcionarán bajo la dirección superior de un Consejo Directivo integrado por un número impar de miembros, no menor de nueve ni mayor de veintiuno.

Serán facultades indelegables de este cuerpo colegiado, conforme a lo dispuesto por el artículo 23, las siguientes:

- I.- Nombrar, a propuesta del Director General, a los funcionarios del banco que ocupen cargos con jerarquía administrativa inmediata inferior a la de aquél y los demás que señale el Reglamento Orgánico; concederles licencias y resolver sobre las renunciaciones que presenten;
- II.- Nombrar y remover al Secretario del Consejo;
- III.- Resolver sobre el establecimiento y clausura de sucursales, agencias y oficinas;
- IV.- Acordar la creación de comités regionales consultivos y de crédito, así como los de carácter administrativo que se requieran;
- V.- Conocer y aprobar, en su caso, previo informe del comisario, los estados financieros y de resultados de la sociedad;
- VI.- Aprobar, en su caso, el pago de utilidades y la forma y términos en que deberá realizarse;
- VII.- Determinar las bases para la publicación de los estados financieros mensuales;
- VIII.- Aprobar el presupuesto anual de gastos e inversiones y, en su caso, modificarlo;
- IX.- Aprobar la adquisición de los inmuebles que sociedad requiera para la prestación de sus servicios y la enajenación de los mismos cuando corresponda;
- X.- Proponer las modificaciones al Reglamento Orgánico y, en su caso, aprobar el convenio de fusión de la sociedad; y,
- XI.- Las demás que, con ese carácter, se provean en el Reglamento Orgánico."

Por lo que se refiere al pago de utilidades que señala la fracción VI, algunas personas han externado el criterio de que los bancos nacionalizados no deben mostrar utilidades, que debe caracterizarlos el servicio. Estimo que aún cuando debe efectuarse un eficiente servicio en esas entidades para beneficio de la comunidad y mejor atención de la clientela, no por eso debe abandonarse un criterio moderado de lucro, pues una fuente sana de capitalización en esas instituciones son las utilidades.

Por otra parte, en la fracción VII, relativa a las bases para la publicación de los estados financieros mensuales, - aparentemente se hace nugatoria la facultad que tiene la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros de uniformar dichos estados a través de las reglas de agrupación de cuentas, conforme a lo dispuesto por el artículo 95, que expresa:

"Todas las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares deberán publicar el estado mensual de sus operaciones y su balance general anual, de acuerdo con las reglas de agrupación de cuentas establecidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, precisamente dentro del mes y los sesenta días siguientes a su fecha, respectivamente..."

Considero que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe señalar mediante disposiciones de carácter general, que se seguirán aplicando los lineamientos que hasta ahora han sido señalados por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, con el fin de uniformar las publicaciones de dichos estados.

De acuerdo con el artículo 25, sólo podrán ser miembros del Consejo Directivo:

Por los certificados de la Serie "A":

- "a).- Funcionarios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y
- b) Profesionales independientes de reconocida calidad moral, experiencia y prestigio en materia económicas y financieras, o que hayan destacado en actividades académicas o de investigación, en esas mismas materias. Dichas personas no deberán ocupar cargos o empleos en la Federación, en las entidades de la Administración Pública Federal, en los Estados o en los Municipios, salvo que se trate de cargos docentes; ni desarrollar

actividades que los hagan dependientes de cualquier otro sector".

Para los certificados de la Serie "B":

"a).- Personas que por sus conocimientos y experiencia - sean idóneas para representar los intereses del sector al que - pertenezcan.

b).- Trabajadores de la institución de que se trate, que cuenten por lo menos con cinco años de servicios efectivos prestados en dicha institución; y,

c).- Personas de reconocida calidad moral y notoria experiencia en materia económicas y financieras."

En mi opinión, el inciso b) se refiere a trabajadores de base.

El artículo 26, establece quienes en ningún caso podrán ser consejeros:

"I.- El Director General, los demás funcionarios o empleados del Banco, las personas que tengan con el Director General o Subdirectores de la Institución, parentesco por afinidad o consanguinidad hasta el cuarto grado;

II.- Los que hayan sido declarados en estado de quiebra, concurso o suspensión de pagos y los deudores morosos de cualquiera de las sociedades nacionales de crédito;

III.- Las personas que tengan litigio pendiente con el Banco de que se trate;

IV.- Las personas inhabilitadas para ejercer el comercio, por cualquier causa; y

V.- Las personas que hayan sido condenadas por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión;

VI.- El Director General o los funcionarios del banco".

La fracción I se refiere a empleados de confianza, en la misma se deja el problema de determinar quienes son los demás funcionarios del banco.

Por otra parte, dicha fracción se repite en la fracción VI.

G. Director General.- Será designado por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda; debiendo ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; tener notorios conocimientos y reconocida experiencia en materia bancaria y crediticia; haber prestado por lo menos cinco años sus servicios en un cargo o puesto de alto nivel decisorio, cuyo desempeño requiera conocimiento y experiencia en materia financiera y administrativa.

El Director General tendrá a su cargo el gobierno del banco y la representación legal de éste, con las facultades que señale el Reglamento Orgánico y los demás que el Consejo delegue en dicho funcionario.

Para confianza del público, se deben de introducir algunas reformas adicionales a la Ley entre las cuales sugiero:

1.- Para independizar totalmente a los bancos de cualquier sospecha de influencias políticas, debe establecerse que toda persona que haya tenido la condición de miembro del Gobierno no podrá ser nombrada como Director General hasta después de cinco años, por lo menos, de haber cesado en sus funciones gubernamentales. Asimismo, que a los Directores y altos funcionarios de los bancos se les prohíba intervenir en actividades de

carácter político, salvo la emisión del voto.

2.- Que los miembros del Consejo y los Directores Generales de las instituciones de crédito, son personalmente responsables por su gestión y deben de responder con sus bienes por las pérdidas que pueden hacer incurrir a los bancos, conforme a las leyes.

II. Vigilancia de la Sociedad.- El artículo 32 dispone que:

"La vigilancia de la sociedad estará encomendada a dos comisarios, nombrados, uno por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y otro por los consejeros de la serie - "B". Por cada comisarios se nombrará el respectivo suplente. - Los comisarios tendrán las más amplias facultades para examinar los libros de contabilidad, y demás documentación de la sociedad, incluida la del Consejo, así como para llevar a cabo todos los demás actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, teniendo el derecho de asistir a las juntas del Consejo Directivo, con voz.

No podrán ser comisarios las personas incapacitadas para ser consejeros en los términos de esta Ley".

De acuerdo con lo expuesto en el último párrafo, no podrá aplicarse supletoriamente otras disposiciones, como la Circular de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros número 673 del 30 de diciembre de 1974, que señala diversas reglas para nombrar a los comisarios. Esto a nuestro modo de ver es un error, que - tendrá que corregir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

I. Comisión Consultiva.- De manera complementaria al

Consejo Directivo, al Director General y a los dos comisarios, se establece en el artículo 33, que las sociedades nacionales de crédito tendrán una comisión consultiva integrada por los titulares de los certificados de la Serie "B" distintos del Gobierno Federal que funcionará en la forma y términos que señala el Reglamento Orgánico de la Sociedad y se ocupará de los asuntos siguientes:

- I.- Conocer y opinar sobre las políticas y criterios con que a los cuales la sociedad lleve a cabo sus operaciones;
- II.- Analizar el informe de actividades que le presente el Consejo Directivo por conducto del Director General;
- III.- Opinar sobre los proyectos de aplicación de utilidades;
- IV.- Formular al Consejo Directivo las recomendaciones que estime convenientes sobre las materias de que tratan las fracciones anteriores; y;
- V.- Los demás de carácter consultivo que se señalen legalmente.

La Comisión podrá ser convocada, en cualquier tiempo, cuando menos por una tercera parte de sus miembros, por dos consejos de la serie "B" o el comisario de la misma serie".

Es interesante observar, que la Comisión Consultiva es una especie de asamblea sin las facultades de ésta, ya que no aprueba nada y no tiene influencia decisiva en los bancos.

J. Fusión de dos o más sociedades nacionales de crédito.- Como último aspecto relativo al régimen de estas nuevas sociedades, se regula en los artículos 34, 35 y 36, los supuestos de fusión entre sociedades similares, misma que deberá llevarse a cabo en los términos que disponga el Ejecutivo Federal, buscando siempre salvaguardar la solidez de las instituciones,

el desarrollo armónico del sistema bancario nacional y una adecuada prestación del servicio público de banca y crédito.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público señalará la forma y términos en que deberá llevarse a cabo la fusión de sociedades nacionales de crédito cuidando en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público y de los titulares de los certificados de la Serie "B", así como de los trabajadores.

Durante los noventa días naturales siguientes a aquél en que surta efectos la fusión, los acreedores de las sociedades que hayan de fusionarse podrán oponerse judicialmente para el solo objeto de obtener el pago de sus créditos.

En mi opinión, lo anterior es con el fin de reducir el número de instituciones de crédito, lo cual se justifica, ya que esta nueva figura en realidad no cambia la propiedad del estado de las instituciones. Habiendo un solo dueño no se justifica que se tengan desperdigados a una gran cantidad de bancos, por lo que se deberá reducir su número, con lo cual se podrá acabar con una competencia absurda que existe ahora.

K. Protección de los intereses del público.- El Capítulo Tercero de la multicitada ley establece las bases para la protección de los intereses del público, y fija normas para su

cumplimiento:

En primer lugar se mantiene en el artículo 39 el secreto bancario, no obstante que los bancos ahora son del gobierno federal. Esto sin duda alguna generará confianza en el público proporcionando todos los datos e informes necesarios y en consecuencia, mantendrá su dinero y realizará sus operaciones con los bancos, bajo el entendimiento de que estos no proporcionarán informes, ni harán públicos esos datos, en muchos casos ni siquiera a las autoridades.

Dicho artículo dispone:

"Las sociedades nacionales de crédito en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, dador, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quien tenga otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, para fines fiscales. Los funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en caso de revelación del secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.

Lo anterior, en forma alguna afecta la obligación que tienen las instituciones de crédito de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten."

Es de comentarse que dicho precepto, es casi similar al 105 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que seguirá aplicándose a las instituciones nacionales

de crédito; al Citibank N. A; Banco Obrero, S. A. y Organizaciones Auxiliares de Crédito.

En segundo lugar, se disponen mecanismos de liquidez y solvencia en el artículo 40, que dice:

"Las sociedades nacionales de crédito deberán establecer y mantener, en la forma y términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en las disposiciones aplicables, los mecanismos que garanticen la solvencia y liquidez de las mismas y la seguridad de las operaciones que realicen para salvaguardar el interés del público usuario."

En mi opinión, este artículo mira hacia algún tipo de seguro que promueva la confianza del público en nuestro sistema bancario. Al respecto, me permito sugerir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se tome como base la experiencia que tiene Estados Unidos de Norteamérica, en el sistema de Seguro sobre Depósitos para Bancos Comerciales.

En tercer lugar, se establece en los artículos 41 y 42 un procedimiento de tutela y protección a los usuarios del servicio público de banca y crédito, en los términos siguientes:

"Artículo 41.- Los usuarios del servicio público de banca y crédito podrán, a su elección, presentar sus reclamaciones ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros o hacerlos valer ante los tribunales competentes.

Las instituciones de crédito estarán obligadas, en su caso, a someterse al procedimiento de conciliación a que se refiere el artículo siguiente.

En el caso en que las reclamaciones se presenten ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, ésta conciliará y, en su caso, resolverá las diferencias que se susciten entre las sociedades nacionales de crédito y los usuarios del servicio públi

co de banca y crédito, derivadas de la realización de operaciones y de la prestación de servicios bancarios. Tratándose de diferencias que surjan respecto al cumplimiento de fideicomisos, sólo conocerá de las reclamaciones que presenten los fideicomitentes o fideicomisarios en contra de los fiduciarios."

"Artículo 42.- Las reclamaciones a que se refiere el artículo anterior, se ajustarán a las bases siguientes:

I.- Se presentarán por escrito ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, pudiendo hacerse en la delegación regional correspondiente y de las mismas se correrá traslado a la sociedad de que se trate, requiriéndole un informe detallado, mismo que deberá presentar por conducto de un representante en la fecha que dicha Comisión señale, de manera perentoria, para la realización de una junta de avenencia para la cual se citará a las partes;

II.- En la junta a que se refiere la fracción anterior, se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, y si ello no fuere posible la Comisión las invitará a que de común acuerdo - la designen árbitro, sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, a elección de las mismas. El compromiso correspondiente se hará constar en acta que al efecto se levante;

III.- Las delegaciones regionales podrán tramitar la etapa conciliatoria y, en su caso, el procedimiento arbitral escogido, debiendo al efecto presentar el proyecto de laudo que formulen a la consideración del Comité Permanente de la Comisión, cuya aprobación será necesaria para que pueda emitirse el laudo correspondiente.

IV.- En la amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto de arbitraje y la Comisión tendrá libertad de resolver en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento.

La Comisión tendrá la facultad de allegarse todos los elementos que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que - se le hayan sometido en arbitraje. No habrá términos ni incidentes y la resolución correspondiente sólo admitirá aclaración de la misma;

V.- En el juicio arbitral de estricto derecho las partes formularán compromiso, en el que fijarán igualmente las reglas del procedimiento que convencionalmente establezcan; aplicándose supletoriamente el Código de Comercio, con excepción de los artículos 1247 y 1296 y, a falta de disposición de dicho Código, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, - salvo lo dispuesto por el artículo 617.

Las resoluciones en juicio arbitral de estricto derecho, dictadas en el curso del procedimiento, admitirán como único recurso el de revocación.

VI.- El incumplimiento o desacato por parte de las sociedades nacionales de crédito o acuerdos o resoluciones dictadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en los proce-

dimientos establecidos en el presente artículo, serán castigados con multa administrativa que imponga y haga efectiva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de 50 a 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

VII.- El laudo que en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho condene a una institución, le otorgará para su cumplimiento un plazo de 15 días hábiles a partir de su notificación; si no lo efectuare, sin perjuicio de lo señalado en la fracción siguiente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público impondrá a la sociedad una multa hasta de tres veces el importe de lo condenado, si éste fuere cuantificable, o hasta de cinco mil veces el salario mínimo diario aplicable en el Distrito Federal, si no lo fuere. En caso de que la sociedad nacional de crédito no cumpliera dentro de los 15 días hábiles siguientes a la imposición de la multa, la propia Secretaría podrá seguir imponiendo multas sucesivas, dentro de los mismos plazos por un máximo del doble de la multa anterior, hasta el debido cumplimiento del laudo;

VIII.- Cuando se faltare al cumplimiento voluntario de lo convenido en la conciliación, o al laudo en la amigable composición o en el juicio arbitral de estricto derecho, la parte afectada deberá acudir a los tribunales competentes, para efectos de ejecución de una u otra resolución; y

IX.- Las notificaciones en el juicio arbitral de estricto derecho se harán a las partes por cédula fijada en los estrados de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros o de la Delegación Regional correspondiente, excepción hecha del traslado de la reclamación, de la demanda, de la citación a la junta conciliatoria y del laudo, que tendrán que hacerse por correo certificado con acuse de recibo."

Estimo que lo anterior es muy importante, ya que en materia bancaria se suscitan problemas entre el público que contrata con las instituciones de crédito, cuando aquél se siente lesionado en sus intereses por posibles irregularidades cometidas en las operaciones que celebra.

Los usuarios de estos servicios creen que es inconveniente acudir a los tribunales judiciales para dirimir sus conflictos, ya que además de ser ajenos a la actividad bancaria, el número de asuntos que tienen encomendados hace que la resolu

ción de las controversias se prolongue demasiado, ocasionándoles gastos importantes y pérdida de tiempo útil o porque el daño es mínimo y la presentación de una demanda formal resulta excesiva comparada con la disminución patrimonial sufrida y además la rigidez de los procedimientos es mayor.

Por todos los motivos expresados, estimo que ha sido muy acertado incluir este procedimiento en la Ley, considerando que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros por estar encargada de la inspección y vigilancia del sistema bancario, está facultada para dirimir las presuntas irregularidades que los clientes atribuyen a las instituciones.

El procedimiento que se establece creo que es adecuado, rápido, sencillo, económico, de entera confiabilidad, alejado de todo mecanismo burocrático, que permitirá a la Comisión intermediar en forma efectiva en la solución de los conflictos que se susciten entre las instituciones de crédito y su clientela, lo cual favorecerá su intervención y mejorará la protección legal del usuario bancario.

L. Autoridades del sistema bancario. - Las autoridades que actuarán en el sistema nacional bancario son:

- El Ejecutivo Federal.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de la Banca Nacionalizada que empezó a fun-

cionar a partir del 1o. de enero de 1983.

- El Banco de México.

- La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, que se ha fortalecido con nuevas funciones, como son el establecimiento de un procedimiento en los artículos 41 a 42 de esta Ley, para que la clientela de las instituciones de crédito tenga un instrumento que le permita dirimir los conflictos que se susciten con motivo de las operaciones que celebre.

Sin embargo, estimo que es necesario que dicho Organismo sea reforzado más para que pueda desempeñar con mayor eficacia el papel que tiene asignado de órgano de inspección y vigilancia del sistema bancario y asegurador, por lo que se vuelve un imperativo categórico en esta nueva etapa bancaria que se inicia, que se tomen las medidas siguientes:

Debe contar con el máximo de atribuciones propias de una autoridad, que le permitan tomar y ejecutar las resoluciones necesarias para corregir cualquier desvío a las normas legales y reglamentarias en que pudieran incurrir las instituciones y sociedades que están sujetas a su esfera de competencia.

En este orden, el punto de partida de cualquier reforma que se pretenda será dotar de los atributos propios de una autoridad a la citada Comisión, para que cuente con la facultad legal para ejercer eficazmente sus funciones y pueda dictar al

efecto resoluciones cuya obediencia sea indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la ejecución forzada en caso necesario.

Conlleva esa medida la necesidad de dotar al Organismo de la facultad sancionadora, que actualmente detenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que debilita la posición de la Comisión.

Unida a esa medida, esta la indispensable supresión - del veto que consagra a favor de la citada Secretaría, el artículo 163, párrafo tercero, de la Ley Bancaria, sin que esto deba tomarse como el desconocimiento de que la Comisión es un Organismo Desconcentrado de aquélla, pero que no se justifica en atención a que representantes de la Secretaría integran el Comité Permanente de la Comisión, y pueden aprobar o rechazar las resoluciones que en el orden técnico, de política administrativa, etc., se adopten.

Ello permitiría a la Comisión actuar con la prontitud y oportunidad que requieran los asuntos, evitando que se puedan agravar las situaciones anómalas detectadas.

La eliminación del veto no quitaría la subordinación del Organismo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - que se ha previsto a nivel de Subsecretario de Hacienda, para - hacer más directo y expedita la toma de decisiones importantes y fundamentales.

La función vigiladora de la Comisión, se puede reforzar si se le faculta expresamente, en disposición legal, para hacer llamar a los funcionarios y empleados de las instituciones, para esclarecer cualquier situación u operación en la que hubiese dudas de su legalidad o funcionalidad.

## CAPITULO QUINTO

## CONSECUENCIAS DE LA INTERRUPCION DEL

## SERVICIO BANCARIO

## SUMARIO

I.- IMPORTANCIA DE LA BANCA.- II.- CONSECUENCIAS DE UNA HUELGA BANCARIA.- III.- LA REGLAMENTACION DE LA HUELGA BANCARIA EN MEXICO.- V.- DERECHO COMPARADO.- IV.- CONCLUSIONES.-

I.- IMPORTANCIA DE LA BANCA.-

En el capítulo que destinamos a la consideración del carácter público de la función bancaria, dejamos establecido - que la banca en las modernas estructuras sociales constituye - un servicio público esencial, porque acciona de manera integral en todas las actividades económicas del país, constituyéndose en un instrumento imprescindible para la colectividad.

Sin el desarrollo de la actividad bancaria nos encontraríamos que:

a) Las compras las haríamos por medio del trueque: -

por lo que tendríamos que ir cargados de oro, metales preciosos, etc.

b) No existirían empresas, ni riqueza, ni empleo. - Aquéllos que quisieran emprender un negocio no sabrían a quien pedir el dinero.

c) Tampoco habría ventas a plazos, ni más viviendas que las que pudieran hacer con las manos, ni más obras públicas que las que los impuestos pudieran costear.

d) Los Estados no podrían recurrir a la ayuda de los países ricos.

e) Las operaciones de comercio exterior sólo podrían funcionar a nivel doméstico y comprar productos al exterior sería sólo posible de particular a particular

Es indudable que la banca ha penetrado como un elemento fundamental de la estructura económica. Las cuentas de cheques, de ahorros, instrumentos a plazo, así como los créditos - se han elevado en los últimos años. Díganlo si no, las estadísticas siguientes: 273

a) Cuentas de cheques.

Número de cuenta-habientes	
<u>1945</u>	<u>1980</u>
237 984	2 090 595

(273) Aspectos relevantes de la Banca Múltiple.- XLVII Convención Bancaria.- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.- Acapulco, Gro. Junio 1981.- Págs. 9-20.-

En 1980, la captación por cuentas de cheques representó el 26.6% del total. O sea, en moneda nacional 257 109 283. Moneda extranjera 28 913 814 (Millares de pesos).

b) Cuenta-Ahorristas.

<u>1945</u>	<u>1980</u>
164 442	23 627 135

En 1980, la captación por cuentas de ahorro representó el 7.4% del total. En moneda nacional 65 382 909. Moneda - extranjera 14 534 374 (Millares de pesos).

c) Instrumentos a Plazo. (En millares de pesos)

	<u>1 9 7 6</u>		<u>1 9 8 0</u>	
	M.N.	M.E.	M.N.	M.E.
Depósitos retirables en días preestablecidos			101 953 589	
Depósitos a plazo fijo	28 218 776	20 840 179	234 938 340	129 356 103
Depósitos sin término fijo de retiro	15 869	2 075	34 527	1 127

La captación de recursos por instrumentos a plazo fue en 1980 del 59.1 del total de captación.

d) Créditos.

	1976		1980	
	M.N.	M.E.	M.N.	M.E.
Descuentos	24 958 628	1 139 586	32 314 835	3 089 114
Préstamos quirografarios	39 392 544	9 604 921	187 628 724	35 679 817
Préstamos Prendarios	2 575 100	625 389	9 333 782	2 024 424
Créditos simples y - créditos en cuenta - corriente	11 000 591	2 732 431	41 531 892	7 927 160
Créditos de Habilitación o Avío	15 742 973	640 048	33 197 162	1 531 650
Créditos refaccionarios	18 731 023	898 562	41 977 767	2 437 487
Préstamos para la Vivienda	29 710 787		71 240 080	

Estructura de la Cartera Crediticia 1980Cartera Total

Descuentos	6.4%	de la cartera total
Préstamos quirografarios	40.5%	de la cartera total
Créditos simples y créditos en cuenta corriente	9.0%	de la cartera total
Créditos de habilitación o avío	6.3%	de la cartera total
Créditos refaccionarios	8.1%	de la cartera total
Préstamos para la Vivienda	13.0%	de la cartera total
Créditos personales al consumo	6.3%	de la cartera total
Amortizaciones y Créditos vencidos	2.8%	de la cartera total
Otros créditos	7.5%	de la cartera total

## II.- CONSECUENCIAS DE UNA HUELGA BANCARIA.-

Como hemos indicado, la banca acciona de manera integral en todas las actividades económicas del país, por lo que la paralización de dicho servicio, desquicia la vida económica, social y política.

En efecto, los signos negativos de una posible paralización se empiezan a manifestar, con graves efectos, antes de que se produzca el cierre de las oficinas, y al producirse éste se generan en cadena otros efectos, que pueden producir la paralización de muchas actividades económicas.

A.- Efectos por la sola perspectiva de que pueda estallar una huelga bancaria. En un lapso relativamente corto, se produciría lo siguiente:

- 1.- Retiro masivo de recursos.
- 2.- Iliquidez general.
- 3.- Fuga de capitales a pesar del control de cambios.

B.- Efectos al paralizarse los servicios bancarios. Por virtud de la huelga, los efectos políticos, económicos y sociales serían múltiples y graves. A continuación, haremos referencia a algunas huelgas bancarias, para precisar los prin

cipales efectos que producen las mismas:

1. Argentina, 1959.<sup>274</sup>

"... alcanzó caracteres singulares, tanto por las adherencias del personal, como por las graves consecuencias que trajo aparejadas al país, desde que afectó el normal funcionamiento de los bancos durante varios meses.

Participó de la huelga la mayoría del personal; la misma tuvo un largo lapso de duración y produjo grandes inconvenientes al comercio, a la industria y a todas las fuerzas productivas del país, dada la diversidad de funciones que cubren los bancos, algunas insustituibles y propias del "servicio público" que cumplen.

El depósito de dinero, otorgamiento de créditos, cobranzas de documentos, operaciones sobre el exterior, descuento de documentos, pago de jubilaciones, giros al interior y al extranjero, cobro de impuestos, administración de bienes, etc. todo quedó afectado por esa crisis laboral que tendió a obtener mejoras salariales.

En alguna medida los efectos fueron superados por la esforzada acción de los funcionarios superiores, pero no se pudieron evitar dañosas consecuencias para la economía general - del país, ante la virtual paralización de los bancos."

2. Uruguay, 1969.<sup>275</sup>

"El conflicto comenzó cuando el Presidente Pacheco Arco dispuso la reducción del personal bancario como parte de su política de "reestructuración de la banca" que no es más que un nuevo juego económico para ampliar la extranjerización y centralización en el sector y facilitar así la penetración del capital monopolista norteamericano en el país. La huelga bancaria iniciada el 3 de julio por unos 9,000 - empleados de los 30 bancos privados que reclaman un aumento salarial de un 23% pendiente desde 1967, y la reposición de 181 de sus compañeros desplazados, continúa a pesar de las distintas medidas coercitivas dictadas por el régimen uruguayo .....

El 26 de julio, el régimen, práctico ya en la militarización de empleados públicos, decretó la movilización militar de -

(274) C. Espinosa Pablo.- La Huelga Bancaria del año de 1959.- B. A. - 1969. Pág.

(275) Conflictos Bancarios 1969.- Colección de México. F/332. 1/C748.

los patronos y empleados de la banca privada en su afán de tratar de poner fin al conflicto. De esta manera, ejecutivos y funcionarios de 30 casas centrales bancarias quedaron de hecho bajo la jurisdicción militar..... La huelga bancaria, según declaraciones del propio general Borba, amenaza con paralizar las operaciones económicas - del país.

El Ministro de Finanzas, César Charlone, ha declarado que "la huelga lleva a Uruguay al caos económico-financiero del gobierno ..... De esta forma, el conflicto bancario ha abierto la brecha para la quiebra institucional del país ....."

### 3. Perú, 1980<sup>276</sup>

"Aproximadamente 40,000 trabajadores bancarios, entre - empleados comerciales y estatales iniciaron hoy una huelga general en Perú, para reclamar aumentos salariales y la readmisión de colegas suspendidos ....."

Los empleados de la banca privada, quienes ya han hecho - - otros paros por las mismas demandas, tenían sumidos a miles de empleados estatales, que no habían podido cobrar sus cheques, por lo que la única institución de crédito que trabaja hoy en Lima, estaba desbordada de funcionarios públicos quienes trataban de hacer efectivos esos documentos....."

"Perú,<sup>277</sup> tradicional país del oro y la plata, está hoy sin dinero. De un lado la huelga bancaria dejó sin fondos a los peruanos, mientras que una serie de sectores públicos están al borde o en pleno colapso económico.

La huelga bancaria, iniciada el viernes 29 de agosto, justamente a fin de mes, cuando en especial los miles de empleados públicos cobran sus cheques, originó un grave problema de liquidez a esa masa de unos 300,000 trabajadores. Normalmente los empleados del Estado cobran en el Banco de la Nación, pero también se encuentra en huelga. El gobierno entonces facultó a las cajas de ahorros para efectuar los pagos.

Estos se realizan con grandes colas y lentamente, mientras que el resto de las operaciones bancarias están suspendidas. No se atiende a turistas, no se efectúan depósitos y las letras, pagarés y cheques no pueden negociarse. El dinero no se mueve ....."

"La Confederación General de Trabajadores del Perú<sup>278</sup> (CGTP),

(276) Excelsior. 30-Agosto-1980.- Pág. 2.A.

(277) Idem.- 9-Septiembre-1980.- Pág. 15.

(278) Idem.- 2-Sep-82. Pág. 18.

la mayor central sindical del país, emitió un comunicado don de expresa su apoyo y respaldo a la huelga general de la Federación de Empleados Bancarios (FEB) .....

"Lima<sup>279</sup> 7 de septiembre 1982. Los bancos volvieron hoy a atender al público en el segundo y último día de una "tregua" durante un paro general que se lleva a cabo desde la semana pasada, informó la Federación de empleados bancarios, que pi de mayores salarios.

El presidente de la Federación, Manuel Curotto, dijo ..... - que los empleados han decidido atender al público debido a - la vergüenza que les ocasionaron ayer las protestas de milla res de personas que acudieron a los bancos para sus transac- ciones, después de siete días de paralización."

#### 4. Bolivia, 1982<sup>280</sup>

"La banca privada de la Paz mantuvo hoy cerradas sus - puertas por falta de circulante para atender al público se in formó oficialmente.

La asociación de bancos privados mediante uno de sus voceros, explicó que la huelga que mantienen los empleados del Banco - Central desde el viernes, impide a la banca privada retirar - circulante de las bóvedas de la principal entidad bancaria - del país. La huelga de trabajadores del Banco Central se cum plirá hasta que el Ministro del Interior pruebe sus declaracio nes recientes en sentido de que hubo irregularidades en algu- nas operaciones de esa entidad bancaria, dijo un comunicado sindical"

De lo expuesto, se desprende que las consecuencias - de una huelga bancaria son múltiples y graves. A continuación mencionaremos algunas, que consideramos de las mas importantes.

a) Los países quedan, en gran medida, sin medios de pago suficientes, limitando la realización de las operaciones que sustenta la actividad económica.

(279) Idem.- 8-Sep-1982. Pág. 5.

(280) Idem.- 8-Sep-82. Sección Financiera.- Pág. 10.

Esto significa que las personas físicas o morales, no contarían con los suficientes recursos para cumplir con sus obligaciones, creándose una situación caótica de insospechables consecuencias, entre ellas las siguientes:

1) Dejaría a los patrones sin los medios de pago suficientes para cubrir los salarios de sus trabajadores, afectando a los obreros, empleados, jubilados, que carecerían de recursos para atender sus necesidades fundamentales.

2) Se suspenderían los créditos, afectando a la industria y a la agricultura, y en consecuencia a la producción de artículos de primera necesidad.

3) Se suspenderían operaciones sobre el exterior.

4) Se afectaría el cobro de impuestos.

5) No se atendería a turistas.

6) No se efectuarían depósitos.

7) No se movería el dinero, ya que no se podrían cobrar cheques, giros, etc.; pudiendo iniciarse actos de violencia al carecer el pueblo de medios de pago.

8) Se produciría el incumplimiento general de las obligaciones, ante la imposibilidad de contar con los medios de pago.

### III.- LA REGLAMENTACION DE LA HUELGA BANCARIA EN MEXICO.

A.- Reglamento de Trabajo de los Empleados de las -  
Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1937.

Con fecha 15 de noviembre de 1937 el Presidente Lázaro Cárdenas expidió el "Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares", (publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de noviembre de 1937), con el propósito de someter las relaciones laborales en la banca a un régimen estatutario especial, que impidiera la paralización de esta actividad a través de la - - huelga.

Para lograr lo anterior se estableció, en su artículo 4o. lo siguiente:

"las instituciones escogerán y contratarán libremente su personal, debiendo celebrar contrato individual con cada uno - de sus empleados, ajustándose para dichos contratos, a las pre- venciones relativas de este Reglamento y de las leyes sobre la materia."

Con este sistema obligatorio de contratación individual, se impedía así la celebración de contratos colectivos y la asociación de trabajadores a través de sindicatos.

Por otra parte, en el artículo 25 se dispuso que:

"Las labores nunca se podrán suspender en las instituciones de crédito, en las auxiliares de éstas o en las dependencias de ambas, sino en las fechas que la Comisión Nacional Bancaria autorice. Cualquiera otra suspensión de labores causará la terminación de los contratos de trabajo de quienes la realicen."

A cambio del derecho a sindicalizarse y a la huelga, que se les negaba a los trabajadores bancarios, se les daba en lo económico derechos que los colocaba muy por encima de los demás trabajadores.

En efecto, en el citado Reglamento se establecieron los siguientes beneficios:

TABULADORES DE SUELDOS:

"Artículo 7o.- Los sueldos de los empleados se fijarán y regu- larán por medio de tabuladores que formarán las instituciones de acuerdo con sus necesidades particulares y que serán sometidos a la aprobación de la Secretaría de Hacienda, la cual tomará en cuenta: la categoría de la Institución, su capacidad económica, la localidad en que se preste servicio, la categoría del empleado dentro de la Institución y los demás elementos que pueda allegarse para que se fije a cada puesto el sueldo justo de acuerdo con el que rija en la localidad, aumentando en un 50% "

JORNADA DE TRABAJO:

"Artículo 9o.- Los empleados de las Instituciones están sujetos a trabajar 42 (cuarenta y dos) horas a la semana distribuyéndose éstas en la forma que cada una fije de acuerdo con las necesidades de la misma y con aprobación de la Comisión Nacional Bancaria:  
Cuando las labores de la Institución lo permitan, la Dirección podrá de manera temporal, reducir el número de horas de trabajo obligatorias, pero sin que estas reducciones sienten precedente de obligación para dicha Institución".

VACACIONES:

"Artículo 12o.- Después de un año de servicios los empleados de las Instituciones tendrán derecho a los siguientes periodos anuales de vacaciones:

De uno a diez años de servicios 20 días  
 De diez a quince años de servicios 25 días  
 De quince años de servicios en adelante 30 días

El uso de las vacaciones será obligatorio para los empleados distribuyéndose las fechas para cada uno de ellos en forma tal, que no se entorpezca el trabajo ordinario de las Instituciones..."

Asimismo, se establecieron múltiples prestaciones - de carácter económico, social y cultural y amplias funciones tuteladoras del Estado, a través de la Comisión Nacional Bancaria. (Art. 21).

El 22 de diciembre de 1953, se expidió un nuevo Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1953), en el mismo se mejoraron los beneficios, el cual fue reformado en julio de 1972, manteniendo el principio de no sindicalización para impedir la huelga, pero ampliando sensiblemente las prestaciones de los empleados, así como las funciones tuteladoras del Estado.

B.- Inconstitucionalidad del Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.- Este Reglamento ha sido permanentemente

cuestionado en cuanto a su legalidad, frente a las normas - constitucionales que conceden a los trabajadores los derechos de asociación y de huelga.

En efecto, en iniciativa de Decreto para regir las Relaciones Laborales de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y sus Trabajadores, presentada en julio de 1980 por el Grupo Parlamentario Comunista (coalición de - izquierda) a la LI Legislatura, se dice:

"... II.- En primer término, la anticonstitucionalidad del Reglamento de los bancarios surge del hecho de que fue expedido por el Presidente de la República, quien es una autoridad sin facultades para legislar en cualquier materia, - pero en especial en materia laboral, según lo establece la - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Artículo 73 de la Constitución en su Fracción X, establece que, el Congreso "tiene la facultad para expedir las leyes del trabajo" y el Artículo 123 de la misma, en su parte introductoria dispone que: "El Congreso de la Unión deberá - expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán; entre - obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de ma - nera general todo Contrato de trabajo". Por lo tanto, los Presidentes de la República que expedieron los diversos reglamentos de los bancarios violaron la Consti - tución en los preceptos arriba apuntados. Asimismo, invadió - ron la esfera de atribuciones de otro poder, pues sólo el Po - der Legislativo tiene facultades para legislar en materia - labora. Para fundamentar la expedición del Reglamento por parte del Presidente de la República, en su exposición de motivos se - invoca al Artículo 89 Constitucional, el cual en su Fracción I, incluye entre las facultades del Ejecutivo "promulgar y - ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, prove - yendo en la esfera administrativa su exacta observancia." De este precepto se desprende la facultad del Presidente para expedir reglamentos, y en ello se quiso fundamentar el de - los bancarios. Sin embargo, dichos reglamentos deben tener - un contenido administrativo, lo cual no sucede con el Regla - mento de los bancarios que tiene un contenido sustantivo en materia laboral.

Tampoco por medio de él, se está proveyendo a la exacta - observancia de la Ley expedida por el Congreso de la Unión,

toda vez que no ha expedido Ley específica que pretenda regular las relaciones laborales entre las instituciones de crédito y sus trabajadores. Además, el Reglamento en su articulado contradice a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo.

Por lo anterior, el invocado Artículo 89 Constitucional no puede ser el precepto adecuado que fundamente jurídicamente - al Reglamento.

Se concluye que dicho Reglamento es, en primer término anti constitucional desde el punto de vista formal, pues fue expedido por el Presidente de la República que carece de facultades para ello.

III.- A ello hay que agregar que el Reglamento de los bancos también es anticonstitucional desde el punto de vista material en virtud de que sus preceptos básicos, violan diferentes artículos de la Constitución.

Como ya se ha señalado, el Reglamento se origina en el - - afán de negar a los trabajadores bancarios el ejercicio de los derechos de asociación y de huelga.

El Reglamento no prohíbe explícitamente estos derechos, pero en forma tácita, disimulada y mañosa, evita su ejercicio, como a continuación veremos.

En su Artículo 2o. El Reglamento consigna que:

"tienen la calidad de empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares las personas que tengan un contrato individual de trabajo con dichas empresas, trabajen en su provecho de manera permanente un número de horas obligatorio a la semana y ejecuten las labores bajo su dirección."

Y en su Artículo 4o. dispone:

"Las instituciones y organizaciones seleccionarán y contratarán libremente su personal, debiendo celebrar contrato individual con cada uno de sus empleados, ajustándose a las prevenciones de este Reglamento, y en lo no previsto, a las relativas de las leyes sobre la materia."

A partir de estos preceptos, en resolución del 15 de julio de 1972, en respuesta a una solicitud presentada para registrar un sindicato de trabajadores bancarios, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, señalaba:

"En esta situación al ser examinado el contenido del Reglamento de que se trata se encontró que en los artículos 2o. y 4o. se establece que la contratación de los empleados de este tipo de instituciones debe ser individual y libre, razón por la cual ninguna organización puede fijar condiciones de contratación y realizar las finalidades previstas en el Artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo. A mayor abundamiento, el susodicho Reglamento que regula las relaciones de trabajo entre las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares y sus empleados, al imponer el trato individual en las selecciones laborales, excluye la posibilidad de constituir sindicatos en los términos de la Ley Federal del Trabajo. Por las anteriores razones es de negarse el registro solicitado."

Esta interpretación de la Secretaría del Trabajo es incorrecta, pues sobre las disposiciones de los artículos 2o. y -

4o. del Reglamento tiene mayor jerarquía lo estipulado en la fracción XVI del Artículo 123 Constitucional, que dice: "tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc." No obstante, - la hemos transcrito en una de sus partes, para mostrar como a partir de la contratación individual que establece el Reglamento, se sientan las bases para negarles el derecho de asociación a los trabajadores bancarios.

Y a partir de lo anterior se les niega también el derecho de huelga, ya que éste, para su ejercicio, demanda de un sindicato o una coalición de trabajadores, organizaciones con las cuales los patrones de las instituciones bancarias no tienen obligación de tratar, amparados como están en los mencionados artículos 2o. y 4o. del Reglamento.

Pero si esto dejara lugar a dudas, el Artículo 19 del Reglamento señala que:

"Las labores nunca se podrán suspender en las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares y en las dependencias de ambas sino en las fechas que la Comisión Nacional Bancaria autorice. Cualquiera otra suspensión de labores causará la terminación de los contratos de quienes las realicen."

Con este precepto, el Reglamento consolida los impedimentos para el ejercicio de cualquier tipo de huelga.

Todo lo anterior, que comprende lo establecido en los artículos 2o. y 4o. del Reglamento, la interpretación de la Secretaría del Trabajo a que nos hemos referido y la consecuente negación de los derechos de asociación y de huelga a los trabajadores bancarios, atenta contra varios preceptos constitucionales.

En primer lugar, viola el Artículo 5o., que en su penúltimo párrafo dice:

"El Contrato de trabajo. . . no podrá extenderse en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualesquiera derechos políticos y civiles".

Circunstancia que se presenta al negarse a los trabajadores bancarios los derechos de sindicalización y de huelga, que son derechos políticos fundamentales.

Igualmente contradice las fracciones XVI, XVII y XVIII del Artículo 123 Constitucional, las cuales disponen:

Fracción XVI.

"Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos. . ."

Fracción XVII.

"Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción. . ."

Preceptos todos ellos que garantizan constitucionalmente los derechos de sindicalización y de huelga, a los que se opone el Reglamento.

Además de lo anterior, el Reglamento, a lo largo de su articulado, niega tácita o expresamente otros de los derechos fundamentales de los trabajadores, reconocidos en la Constitución y en su Ley reglamentaria, la Federal del Trabajo.

Tal es el caso de lo estipulado por el Reglamento en torno a los criterios para establecer salarios, a los ascensos, a los despidos, a los tribunales para ventilar los problemas que se presenten entre las instituciones bancarias y sus trabajadores y a las indemnizaciones.

Lo anterior, aunado a su inconstitucionalidad formal, quita al Reglamento toda razón jurídica, y por lo mismo, debe desaparecer.

En la Fracción 27 Inciso H del Artículo 123 Constitucional, se establece que:

"Serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes aunque se exprese en el Contrato: todas las . . . estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores."

Este precepto viene a ser de exacta aplicación al Reglamento, pues siendo él la base de contratación de los empleados bancarios, implica la renuncia y escamoteo de derechos consagrados en favor de los trabajadores, de donde jurídicamente es nulo y por lo mismo los trabajadores bancarios no tienen obligación de cumplirlo.

Asimismo, el Artículo 133 de la Constitución establece que ella y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, son la Ley Suprema de toda la Unión. De lo anterior se desprende la obligación para las autoridades de no obedecer aquellos preceptos que las contradigan. Tal es el caso del Reglamento..."

C.- Decreto del Poder Ejecutivo del 6 de septiembre de 1982.- En el VI Informe de Gobierno del Presidente José López Portillo, expresó respecto a los empleados bancarios lo siguiente:

"Los derechos de los trabajadores del sistema bancario serán respetados. El viejo anhelo de crear un sindicato bancario, podrá fructificar, como ocurre en la mayor parte de los países del mundo. El Estado no teme al sindicalismo, apoya e impulsa al gremio nacional, por eso los trabajadores de los bancos podrán sindicalizarse. . ."

Con el fin de cumplir lo anterior, el Ejecutivo por

Decreto del 6 de septiembre de 1982, dispone en su artículo -  
tercero, lo siguiente:

"El Comité Técnico Consultivo a que se refiere la par-  
te de consideraciones de este Decreto propondrá en su oportu-  
nidad, las normas conducentes a regir las relaciones labora-  
les de los trabajadores de las Instituciones Nacionales de -  
Crédito que se enumeran en el ARTICULO PRIMERO de este orde-  
namiento, conforme a las disposiciones del Apartado B del -  
Artículo 123 Constitucional, permaneciendo entre tanto regu-  
ladas por el Reglamento de Trabajo de los Empleados Bancarios  
de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares,  
sin menoscabo de los derechos y prestaciones de que actual-  
mente disfrutan".

De lo anterior parece desprenderse que sólo las rela-  
ciones laborales de las instituciones nacionalizadas se regirán  
por el apartado B del Artículo 123 Constitucional, y no así, -  
las relaciones de trabajo de las instituciones que antes del -  
1ª de septiembre de 1982 tenfan el caracter de nacionales y de  
mixtas; sin embargo, el Decreto que modifica el artículo 73 en  
sus fracciones X y XVIII, y adiciona los artículos 28 y 123, -  
apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos  
Mexicanos, publicado en el Diario Oficial del 17 de noviembre  
del citado año, vino a aclarar dicha situación, al disponer en  
sus artículos primero y cuarto, lo siguiente:

ARTICULO PRIMERO.- Se adiciona un párrafo quinto al  
Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos  
Mexicanos, como sigue:

Artículo 28 . . . . .  
. . . . .  
Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del -

primer párrafo de este artículo la prestación del servicio - público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares ..."

ARTICULO SEGUNDO.- . . . .

ARTICULO TERCERO.- . . . .

ARTICULO CUARTO.- Se adiciona el Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la fracción XIII bis, como sigue:

B.- . . . .

I a XIII.- . . . .

XIII bis.- Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del Artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

XIV.- . . . .

TRANSITORIOS:

ARTICULO PRIMERO.- El presente, Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- En tanto se establecen por la Ley reglamentaria del párrafo quinto del Artículo 28 Constitucional - las modalidades a que se sujetarán, mantienen su actual situación jurídica, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. A., el Banco Obrero, S. A., las sucursales en México de bancos extranjeros que cuentan con concesión del Gobierno Federal y las Organizaciones Auxiliares de Crédito .....

Como puede advertirse, queda claro que todas las - instituciones a través de las cuales el Estado preste el servicio público de la banca y crédito, incluyendo las que antes - tenían el carácter de nacionales y de mixtas, quedan sujetas en materia laboral al citado apartado B del Artículo 123 Cons

titucional, con excepción de las instituciones que se señalan en el artículo segundo transitorio, que al parecer quedan excluidas, manteniendo su actual situación jurídica (también en el ámbito laboral) en tanto se establecen en la Ley reglamentaria las modalidades a que habrán de sujetarse.

Ahora bien, una vez establecido lo anterior, podría concluirse, que los empleados bancarios se regirán en sus relaciones con las instituciones por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Dicha conclusión, sin embargo, no parece lógica, por las siguientes consideraciones:

En el citado Decreto del 6 de septiembre de 1982, se señaló en su artículo tercero, que el Comité Técnico Consultivo integrado con representantes de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Trabajo y Previsión Social, de Comercio, de Relaciones Exteriores, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propondrá en su oportunidad las normas que habrán de regir las relaciones laborales de los empleados bancarios, lo que hace pensar que habrá de expedirse una ley especial al respecto.

Por otra parte, no es posible asimilar a los empleados bancarios a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del

Estado, en virtud de las considerables diferencias existentes entre las condiciones y derechos de que aquellos disfrutaban en relación con los trabajadores burocráticos, tales como aguinaldo, prestaciones de seguridad social, prestaciones económicas, regímenes de pensiones, etc., por citar sólo algunos.

En materia de huelga<sup>281</sup> se aplica lo dispuesto en la fracción X del Apartado B) del Artículo 123, que dispone:

"Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra".

De acuerdo con lo anterior, puede advertirse que al igual que los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, los empleados bancarios tienen derecho a la sindicalización y a la huelga. Sin embargo, para que pudiera efectuarse la misma, es necesario que se violen de manera general y sistemática las catorce fracciones del citado Apartado B), lo cual es prácticamente imposible.

Una norma como la que se comenta no puede explicarse, si no es como un propósito de las autoridades para proteger los servicios públicos, en este caso los administrados por

(281) El artículo 440 de la Ley Federal del Trabajo, define a la huelga en los términos siguientes "... es la suspensión temporal del trabajo llevada por una coalición de trabajadores. Legislación Sobre el Trabajo.- Ediciones Andrade, S. A. México D. F., 1980. Pág. 199.

los organismos descentralizados, de los posibles riesgos de una huelga.

Para concluir, podríamos decir, que con esta fórmula jurídica, el Gobierno ha enfrentado el deber fundamental, de asegurar por una parte la continuidad del servicio público de la banca y por la otra la del respeto al derecho de huelga.

#### IV.- DERECHO COMPARADO.-

Con el objeto de hacer patente la solución que otros países le han dado al problema que representa los dos intereses en juego, o sea el de asegurar la continuidad del servicio bancario y del respeto al derecho a la huelga, examinamos la legislación laboral de los países que más adelante se hará mención, advirtiendo que los ordenamientos legales correspondientes van, de más a menos:

Prohibición absoluta a la huelga. En este sentido se resuelven:

- a) Brasil
- b) Bolivia
- c) Chile
- d) Filipinas
- e) Haití

- f) Liberia
- g) República de El Salvador
- h) Uruguay

Respeto a la huelga de los empleados bancarios, bajo ciertos requisitos y modalidades:

- a) Argentina
- b) Alemania Federal
- c) Australia
- d) Camerún
- e) Ecuador
- f) España
- g) Finlandia
- h) Francia
- i) Grecia
- j) India
- k) Italia
- l) Laos
- m) Libia
- n) Malasia
- ñ) México
- o) Nigeria
- p) Nueva Zelanda
- q) Panamá
- r) Pakistán
- s) Portugal

- t) República de Somalia
- u) Suecia
- v) Tailandia

Por último, están los países que consideran los servicios bancarios, como cualquier otra actividad comercial estrictamente privada, por lo que permiten la huelga sin ninguna reglamentación especial:

- a) Bélgica.
- b) Venezuela.
- c) Perú.

A continuación procederemos a analizar los ordenamientos legales de los países en comentario.

A. Países en donde los Empleados Bancarios están excluidos del derecho de huelga.

1.- Brasil.

a) Constitución Federal de Brasil de 24 de Janeiro de 1967. Dicho ordenamiento dispone en el título III, denominado "Del Orden Económico y Social", lo siguiente:

"Art. 157.- El orden económico tendrá por fin realizar - la justicia social con base en los siguientes principios:

.....  
7o.- No serán permitidas huelgas en los servicios públicos y actividades esenciales, definidas en la ley"

"Art. 159.- Es libre la asociación profesional o sindical...."

2.- Decreto-Lei N. 1.632, de 4 de agosto de 1978.

El Gobierno de Brasil adoptó en este decreto ley, la prohibición de la huelga en los servicios públicos y en las actividades esenciales que presentan interés para la seguridad nacional. En la lista que menciona en el artículo 10. del decreto, se encuentran los bancos.

A reserva de las sanciones penales,<sup>282</sup> los empleados de esos servicios que participan en la huelga cometerán una falta grave y serán sancionados con amonestación, suspensión de 30 días de empleo o despido por justa causa. Además, el dirigente sindical que apoye o incite tal movimiento incurrirá en las mismas sanciones, así como en la pérdida de su mandato sindical, por decisión del Ministro de Trabajo.

2.- Bolivia.

a) Constitución Política de la República de Bolivia de 2 de febrero de 1967. Con referencia al derecho sindical dice:

"Artículo 159.-se garantiza la libre asociación patronal. Se reconoce y garantiza la sindicalización como medio de defen

(282) Alves de Mello Maildes.- A. Greve NO. Direito Positivo Brasileiro.- Editora Sintese Ltda.- Porto Alegre, Brasil, 1981.- Págs. 145 a 156.

sa, representación, asistencia, educación y cultura de los -  
trabajadores....

Se establece, asimismo, el derecho de huelga como el ejercicio de la facultad legal de los trabajadores de suspender labores por la defensa de sus derechos, previo cumplimiento de las formalidades legales"283

b) Ley General del Trabajo de 8 de diciembre de 1942. 284 La misma regula la sindicalización y la huelga en los artículos siguientes:

"Artículo 99.- Se reconoce el derecho de asociación en - sindicatos que podrán ser patronales, gremiales o profesionales, mixtos o industriales o de empresa. Para actuar como tal, el sindicato deberá tener carácter de permanencia, haber legalizado su personería y constituirse con arreglo a los requisitos legales"

"Artículo 104.- Los funcionarios públicos, cualquiera sea su categoría y condición, están prohibidos de organizarse sindicalmente"

"Artículo 118.- Queda prohibida la suspensión del trabajo, en los servicios de carácter público. Su contravención será penada con la máxima sanción de la ley."

c) Decreto Supremo No. 1598 de 16 de marzo de 1960. 285

"Art. 10.- Determinase servicios de carácter público para los efectos de los artículos 118 de la Ley General del Trabajo, 157 del Decreto Reglamentario de 23 de agosto de 1943, - los siguientes:

"...c) Comunicación y Bancos:"

Art. 20.- Los trabajadores o patronos que contravengan - el presente Decreto Reglamento y el Artículo 151 del Decreto - Supremo de 23 de agosto de 1943, suspendiendo labores en los servicios públicos mencionados mediante huelgas, lock-out u -- otros medios, serán posibles de máxima sanción de ley."

3.- Chile.

(283) Pérez Paton Roberto.- Derecho Boliviano del Trabajo.- El Derecho Latinoamericano del Trabajo, Tomo I. Pág. 225.

(284) Idem. Pág. 226.

(285) Ley General del Trabajo de 8 de diciembre de 1942. Servando Serrano - Torrico, Editor autorizado. República de Bolivia, 1980. Pág. 56.

a) Constitución Política del Estado de Chile, - (Reformada el 9 de enero de 1971), reconoce en el artículo 10 de dicha carta fundamental, sin distinción alguna "el derecho de huelga, todo en conformidad a la ley".<sup>286</sup>

b) Prohibición general del derecho de huelga. A raíz del golpe de Estado al gobierno Constitucional del C. Presidente Allende, el nuevo régimen promulgó el 11 de septiembre de 1973, una legislación colectiva, que prohíbe la huelga y - prorroga la validez de los convenios colectivos que se hallaban ya en vigor. Las condiciones de trabajo fijadas en tales convenios han permanecido vigentes, a excepción de los salarios que, desde 1975, son objeto de un reajuste trimestral en función de las variaciones del índice de precios al consumo.

Para sustituir temporalmente la negociación colectiva el Gobierno decidió, por un Decreto-Ley (Núm. 670) de octubre de 1974, la creación de comisiones tripartitas sectoriales, a las cuales se confió el cometido de estudiar las condiciones de trabajo.<sup>287</sup>

#### 4.- Filipinas.

a) Decreto Presidencial Núm. 823,<sup>288</sup> de 3 de noviembre de 1975, por el que se refuerza la libre negociación - colectiva y el sindicalismo dentro del marco del arbitraje vo-

(286) Walker Errázurez, Francisco.- Derecho del Trabajo Chileno.- El Derecho Latinoamericano del Trabajo.- Tomo I. UNAM. 1974. Pág. 664.-

(287) Actualidad Laboral.- 1978/1.- Oficina Internacional del trabajo.- Instituto Nacional de Estudios del Trabajo de México.- Págs. 21-22.

(288) Serie Legislativa.- 1975-Núm. 1, Enero-Febrero. Oficina Internacional - del Trabajo.- Pág. 1-4.

luntario y obligatorio, se prohíben las huelgas y cierres patronales durante el período de emergencia nacional y se regulan - las actividades extranjeras en el campo del trabajo.

"Artículo 10.- Es política del Estado estimular el libre sindicalismo y la negociación colectiva igualmente libre dentro del marco del arbitraje obligatorio y voluntario. Por tanto, quedan estrictamente prohibidas todas las formas de huelgas, piquetes y cierres patronales en industrias vitales, como los servicios de utilidad pública, comprendidos los transportes y comunicaciones, en las compañías dedicadas a la manufactura o elaboración y la distribución de gas, combustible, gasolina y aceite combustible o lubricante, en las empresas dedicadas a la producción o elaboración de artículos o, productos esenciales para la exportación y en las dedicadas a la actividad bancaria en todas sus formas, así como en los hospitales, escuelas o colegios."

"Artículo 20.- Para los fines de este Decreto el término "huelga" comprenderá no solamente las obstrucciones concertadas del trabajo, sino también la huelga de brazos caídos, las ausencias en masa, las huelgas de ocupación y los intentos de dañar, destruir o efectuar sabotajes sobre la planta, el equipo o instalaciones, y las actividades semejantes."

"Artículo 14.- Este Decreto formará parte del Código del Trabajo de Filipinas."

#### 4.- Haití.

1.- Ley de 6 de octubre de 1961 por el que se promulga el Código de Trabajo. <sup>289</sup>

"221.- La huelga no está autorizada en los servicios públicos.

Por servicio público se entiende el servicio realizado por empleados y trabajadores del Estado o de sus instituciones. No obstante, cuando se trate de servicios públicos cuya actividad se asemeje al comercio y a la industria, su personal se regirá por las prescripciones del presente Código."

"222.- La huelga no está autorizada en los servicios de utilidad pública. Los conflictos entre empleadores y trabajadores que puedan dar lugar a huelga se someterán al Comité de Arbitraje, y a falta de conciliación al Consejo Superior de Arbitraje, según el procedimiento previsto por la ley.

Por servicio de utilidad pública se entenderá el servicio realizado por los trabajadores estrictamente indispensables para el funcionamiento de ciertos establecimientos privados que no puedan suspender sus actividades sin causar daños graves e inmediatos a la salud y a la seguridad públicas."

"260.- El derecho de los trabajadores a asociarse para defender sus legítimos intereses está garantizado y protegido por el Estado en el marco de la ley".

#### 5.- Liberia.

Decreto de 30 de junio de 1980.<sup>290</sup>

"Ante la creciente agitación que se manifiesta en diversos sectores vitales de la economía y los peligros que estos disturbios y huelgas entrañan para el país y para las vidas de nuestros nacionales y amigos extranjeros, el Consejo de las Fuerzas Armadas de Liberia (People's Redemption Council of the Armed Forces, PRC), decidió, por decreto de 30 de junio de 1980 hecho público un mes más tarde, que hasta nueva orden no sería permitida en Liberia ninguna huelga ni agitación social."

#### 6.- República De El Salvador

La constitución Política,<sup>291</sup> en su Art. 110, prohíbe - la huelga de los funcionarios y empleados públicos, lo mismo que el abandono colectivo de sus cargos.

En virtud de la Nacionalización de la banca Salvadoreña en 1980, sus empleados pasaron a formar parte del gobierno, por lo que les es aplicable el Decreto No. 296 del 24 de junio de 1980,<sup>292</sup> que a la letra dice:

"Art. 1.- Declárase ilegal, de conformidad al Art. 110 de

(290) Actualidad Laboral.- Boletín.- Oficina Internacional del Trabajo.- Instituto Nacional de Estudios del Trabajo de México.- Pág. 28.- INET. 1981/1, México, D. F.

(291) Diario Oficial. Director: Manuel Héctor Pérez Hernández. Tomo No. 267 República De El Salvador. 24-Junio-80. Núm. 118. Pág. 2.-

(292) Idem. Págs. 2-3.

la Constitución Política, la huelga y el abandono colectivo de sus cargos, realizados por los funcionarios y empleados del Estado, así como los de sus entes descentralizados.

Art. 2.- Se presume de derecho, que hay huelga o abandono colectivo de labores, cuando el funcionario o empleado abandone sus labores o presentándose a las mismas no las desarrolle normalmente.

Art. 3.- Al ocurrir una interrupción de una función o servicio público, motivado por cualquiera de las causas establecidas en el Art. 6 de esta ley, el Director General, Jefe de División, Departamento o Sección y, en general, todo funcionario o empleado que tenga personal bajo su mando, estará obligado a proceder de la siguiente manera:

a) Si el empleado o funcionario fuere de los organizados de la interrupción, les reconvenirá para que normalicen la prestación de sus servicios y si éstos no le obedecieren inmediatamente después de ser reconvenidos, procederá a la destitución de los mismos sin responsabilidad para el Estado; y

b) Si el empleado o funcionario no fuere de los organizados de la interrupción pero participare de la huelga o abandono colectivo o no participando se involucrare directa o indirectamente en la decisión de efectuarlos, los reconvenirá para que normalicen la prestación de sus servicios y si éstos no le obedecieren dentro de esa o la siguiente audiencia, procederá a la suspensión de los mismos por un período de seis meses, sin goce de sueldo. En caso de reincidencia, procederá a la destitución inmediata, sin responsabilidad para el Estado. La reconvenición a que se refiere este artículo, se les hará saber a los funcionarios y empleados, por medio de edicto que se colocará en el lugar de trabajo o se les hará saber por cualquier medio de comunicación.

Art. 4.- Destituido un funcionario o empleado, de acuerdo a esta ley, se procederá inmediatamente a nombrar al sustituto.

Art. 5.- El funcionario o empleado que se reintegre a su trabajo atendiendo la reconvenición, únicamente perderá el salario correspondiente al día que haya interrumpido la prestación normal de sus servicios.

Los descuentos de los sueldos de los funcionarios y empleados que no se hagan en el mes que ocurran tales circunstancias, se efectuarán en el mes o meses subsiguientes.

Art. 6.- Las sanciones a que se refiere esta ley, se impondrán, ya sea que los funcionarios o empleados no asistan al lugar de su trabajo, se retiren del mismo, asistan y permanezcan sin trabajar, trabajen a desmano o causen perturbaciones de cualquier naturaleza, que impidan o desmejoren la prestación de servicios.

Art. 7.- Los Directores Generales, Jefes de División, de Departamento o Sección y, en general, todo funcionario o empleado que tenga personal bajo su mando, estarán en la obligación de informar inmediatamente al superior jerárquico dentro de su unidad administrativa cuando ocurran cualquiera de las situaciones a que se refiere el Art. 6 de esta ley.

Art. 8.- Serán sancionados con una multa de doscientos - a dos mil colones, los Directores Generales, Jefes de División, de Departamento o Sección y, en general, todo funcionario o empleado que tenga personal bajo su mando, que:

1ª) No cumpla con las obligaciones establecidas en esta ley.

2ª Autoricen o legalicen pagos de sueldos a funcionarios o empleados que no asistan al lugar de su trabajo o se retiren del mismo, asistan y permanezcan sin trabajar, trabajen a desgano o causen perturbaciones de cualquier naturaleza, que impidan o desmejoren la prestación de servicios; y

3ª) Celebren Convenios con organizaciones de funcionarios y empleados que carezcan de personalidad jurídica o adquieran compromisos manifiestamente contrarios a la ley. Para imponer la multa, se tomará en cuenta la gravedad de la infracción.

Tendrá fuerza ejecutiva la certificación de la resolución que impone la multa expedida por el funcionario competente.

Art. 9.- El Director General, Jefe de División, de Departamento o Sección y, en general, todo funcionario o empleado que tenga personal bajo su mando, será destituido de su cargo o empleo, en caso de reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones que le impone esta ley.

Art. 10.- Será competente para imponer las sanciones a - que se refiere esta ley, quien tenga facultad para nombrar o contratar al funcionario o empleado infractor, sin que para - ello tenga que sujetarse al procedimiento que señala la Ley del Servicio Civil....."

## 7.- Uruguay.

La Constitución de la República de Uruguay,<sup>293</sup> en su - Artículo 57, inciso tercero, establece:

"Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre es ta base se reglamentará su ejercicio y efectividad"

"En razón del proceso institucional que se viene operando en mi país desde el año de 1973, la actividad de las asociaciones de trabajadores bancarios, así como el derecho de huelga, han sido transitoriamente restringidos"<sup>294</sup>

## B. Países que respetan la huelga de los Empleados Ban

- (293) Barbogelata, Héctor-Hugo.- El Derecho del Trabajo del Uruguay.- El Derecho Latinoamericano del Trabajo.- Tomo II Pág. 499.
- (294) C.P. Braga, Juan M.- Gerente del Banco Central del Uruguay.- Escrito - que dirigió al suscrito el 20 de noviembre de 1981.

carios, bajo ciertos requisitos y modalidades.

1.- Argentina.

a) Constitución Nacional de 1853. La Constitución de 1949 fue dejada sin efecto por otro proceso revolucionario, reingtegrándose en su totalidad la anterior Constitución de 1853, la cual fue objeto de una reforma parcial en el año de 1957, al incorporarse un artículo nuevo, como "catorce", que consagra lo siguiente: 295

"1).- Derecho del Trabajo.....organización sindical libre y democrática, reconocido por la simple inscripción en un registro especial.

2) Derecho gremial.- Queda garantizado a los gremios.... el derecho de huelga."

b) Ley Núm. 20615, de 29 de noviembre de 1973, de Asociaciones Profesionales de Trabajadores. 296 Concordante con el principio constitucional, se dicta esta Ley, con la cual se reconoce a los trabajadores tienen el derecho de constituir libremente y sin necesidad de autorización previa, asociaciones profesionales, sindicatos o uniones, y asimismo, el de afiliarse a esas organizaciones.

c) Ley Núm. 17183, de 23 de febrero de 1967. 297 La misma faculta a las empresas u organismos del Estado que prestan

(295) R. Tissenbaum Mariano.- "El Derecho del Trabajo en la República Argentina.- El Derecho Latinoamericano del Trabajo.- Tomo I. UNAM.- Facultad de Derecho, 1979. Pág. 12

(296) Serie Legislativa.- 1975, Núm. 3, Mayo-Junio.- Oficina Internacional del Trabajo.- Pág. 1.

(297) Estudio de los regímenes de solución de los conflictos del trabajo en Argentina. Revista Internacional del Trabajo, Vol. 84. Núm. 1-2 Julio-Agosto de 1971. pag.

servicios públicos o servicios de interés público para intimar a su personal al cese de las medidas de fuerza dispuestas por él mismo o por la asociación profesional que los represente, cuando tales medidas disminuyan la eficacia del servicio o lo entorpezcan o interrumpan. Esa intimación deberá disponer la obligación del personal de normalizar la prestación de las tareas dentro de las veinticuatro horas de realizada bajo apercibimiento de la aplicación de las sanciones correspondientes, - incluso cesantía.

d) Ley Núm. 17192, relativa al servicio civil de defensa.-<sup>298</sup> Dicho Ordenamiento legal, autoriza al Poder Ejecutivo para reclutar a todos los habitantes mayores de catorce años en casos de emergencia. En algunas situaciones que han afectado al personal ferroviario, al bancario y al de la industria petrolera, el Gobierno ha recurrido a disposiciones de esta índole y ordenado la movilización de esos sectores.

## 2.- Alemania Federal.

a) Ley Fundamental para la República Federal Alemana de 23 de mayo de 1949.<sup>299</sup>

En el Capítulo Primero de los Derechos Fundamentales se dispone lo siguiente:

(298) Idem. Pág. 107

(299) Hans Reichel.- Tendencias recientes de las negociaciones colectivas en la República Federal de Alemania.- Revista Internacional del Trabajo. Vol. 84 Núm. 6. Diciembre de 1971. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. Pág. 547.

"Artículo 90.-10.- Todos los alemanes tendrán derecho a constituir asociaciones (Vereine) y sociedades (Gesellschaften).  
 2.- Se prohíben las asociaciones cuyos fines o cuya actividad contravengan las leyes penales o que vayan dirigidas contra el orden constitucional (Gegen die Verfassungsmässige Ordnung) o contra la idea del entendimiento entre los pueblos.  
 3.- Se garantiza a todos y a todas las profesiones el derecho a constituir asociaciones para la preservación y la mejor de las condiciones laborales y económicas. Serán nulos (Nichtig) cualesquiera puntos que restrinjan este derecho o traten de obstaculizarlo e ilícitos (rechtswidrig) cuantas medidas se propongan a dicho fin."

b) Resolución de los conflictos de Trabajo.

En la República Federal de Alemania, no existe ninguna disposición legislativa que reglamente el derecho de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a emprender una acción directa, por lo que se ha confiado a los Tribunales Judiciales y al Tribunal Federal del Trabajo establecer especialmente este derecho basándose en la Constitución Federal, y en especial en el derecho de asociación, con lo cual ese Tribunal ha ejercido una influencia decisiva en la determinación de la forma en que debe llevarse a cabo tal acción. De hecho, el número de días de trabajo perdidos por los movimientos de huelga en la República Federal de Alemania han sido relativamente reducidos en los últimos años.

Los contratos colectivos para el servicio público y los servicios de utilidad pública (Hospitales gas, agua, etc.)<sup>300</sup> pueden concertarse siguiendo las mismas normas que las establecidas con las empresas privadas, de forma que también en este

caso existe en principio el derecho de huelga, siempre y cuando no se perjudique gravemente el interés público.

### 3.- Australia.

#### a) Resolución de los Conflictos Laborales.<sup>301</sup>

Los problemas laborales que se presentan en Australia, son resueltos por una complicada red de tribunales instituidos por ley, aunque generalmente se habla de ellos como "sistemas de arbitraje obligatorio" lo que indica las atribuciones esenciales de estos tribunales, utilizan también el sistema de conciliación y del arbitraje voluntarios.

El sistema no excluye oficialmente la negociación colectiva. En efecto, uno de los fines de la Ley Federal de 1956 que rige las actividades de los tribunales federales es "fomentar la conciliación con el propósito de llegar a acuerdos amistosos y, por lo tanto, impedir o resolver los conflictos laborales." Es inevitable, sin embargo, que una negociación colectiva que opera en un medio donde existen tribunales de arbitraje obligatorio sea diferente en su alcance, modalidad y carácter de las negociaciones colectivas que se realizan en otro medio. En el alcance de la negociación colectiva de Australia se dejan sentir necesariamente los efectos de los factores siguientes: la existencia de sanciones contra huelgas y cierres

(301) Yerbury y J. E. Isaac. Tendencias recientes de las negociaciones colectivas, en Australia.- Revista Internacional del Trabajo. Ginebra Págs. 477-478.

patronales (lockour), la facilidad con que las partes pueden recurrir al arbitraje obligatorio, la dificultad de cualquiera de las partes para negarse a aceptar por completo el sistema y la diligencia con que la mayoría de los tribunales tratan de resolver los conflictos mediante el arbitraje obligatorio. Lo que es más importante, por su carácter y sus instituciones la sociedad australiana concibe las relaciones laborales y la solución de los conflictos como un problema que debe resolver el gobierno. Todo el marco social y jurídico ha sido inadecuado para el desarrollo de negociaciones colectivas "libres" e independientes, y ha puesto muchos obstáculos oficiales en el camino de los que prefieren este sistema, y también, en un sentido muy concreto, ha sido hostil a los valores que sirven de base al sistema.

Ahora bien, por lo que sigue se verá que, a pesar de las restricciones impuestas a la negociación colectiva, los empleadores y los sindicatos australianos resuelven sus conflictos mediante negociación y acuerdos directos, se producen huelgas que van en contra de los laudos arbitrales y muchos conflictos, que aparentemente son resueltos mediante arbitraje obligatorio, en realidad se resuelven por conciliación o mediante una forma de arbitraje "acomodaticio", con arreglo al cual las condiciones de la solución de un conflicto se convienen entre las partes.

b) Empleo de trabajadores no manuales.<sup>302</sup>

Por lo menos desde comienzos del decenio de 1950 los salarios y las condiciones de trabajo de la banca se han fijado casi siempre mediante negociaciones. Las principales negociaciones se celebraron con el grupo de empresas bancarias libres, y el acuerdo fue aprobado por la Comisión del Commonwealth en forma de laudo por consentimiento. Este acuerdo sirve de base a cierto número de contratos laborales y de contratos certificados con otros bancos.

## 4.- Camerun.

Ley número 74-14 de 27 de noviembre de 1974, por la que se promulga el Código de Trabajo.<sup>303</sup>

"4.(1). Los trabajadores y los empleados, sin distinción alguna, tendrán derecho a afiliarse a un sindicato de su elección en el marco de su profesión o rama de actividad, con el único requisito de observar sus estatutos."

"Art. 165(3).- Las autoridades administrativas estarán facultadas para proceder a requisiciones colectivas o individuales de los trabajadores implicados en cualquier huelga declarada en un sector vital de la actividad económica, social o cultural.

Un decreto determinará las modalidades de aplicación de estas disposiciones."

## 5.- Ecuador.

## a) Constitución Política de la República del Ecuador

(302) Idem.- Pág. 496.

(303) Serie Legislativa.- 1975-Núm. 2.- Marzo-Abril.- Oficina Internacional del Trabajo.- Págs. 4 y 53.

del 31 de diciembre de 1946.<sup>304</sup>

En su artículo 185, se dice:

"...La ley regulará todo lo relativo a trabajo de acuerdo con las siguientes normas fundamentales:  
 ...g).- Se garantiza el derecho sindical de patronos y trabajadores para el progreso profesional. Nadie podrá ser obligado a sindicalizarse. Los empleados públicos, como tales, no pueden formar sindicatos..."  
 i).- Se reconoce el derecho de los trabajadores a la huelga y el de los patronos al paro, reglamentados en su ejercicio. - Los trabajadores, de empresas e instituciones públicas no podrán declarar la huelga, sino de acuerdo con una reglamentación especial."

b) Código de Trabajo de 30 de junio de 1978.<sup>305</sup>

"Art. 436.- Libertad de asociación.- Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin necesidad de autorización previa, tienen derecho a constituir las asociaciones profesionales o sindicatos que estimen convenientes, de afiliarse a ellos..."

"Art. 463.- Derecho de huelga.- La ley reconoce a los trabajadores el derecho de huelga, con ejecución a las prescripciones de este parágrafo. Huelga es la suspensión colectiva del trabajo por los trabajadores coligados."

"Art. 503.- Declaración de huelga en las empresas que prestan servicios de interés social o público.- Cuando fuere a producirse una huelga según lo previsto en el Art. 490 de este Código en las empresas o instituciones de derecho público o de derecho privado con finalidad social o pública, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje o la autoridad del trabajo que conozca el pliego de peticiones, según el caso, fijarán obligatoriamente el número de trabajadores que deberán continuar en sus labores, a fin de que los servicios fundamentales que estén prestando dichas empresas o instituciones no sean suspendidos. Se considerarán servicios fundamentales, en estos casos, únicamente los que prestan el Banco Central y el Banco Nacional de Fomento,...."

"Los trabajadores que presten sus servicios en...los de los -

- (304) Constitución Política de la República del Ecuador, expedida por la - Asamblea Constituyente de 1946-47 y promulgada el 31 de diciembre de 1946.- Tercera Edición. Quito, Ecuador.- Talleres Gráficos Nacionales, 1955.- Págs. 97-99.
- (305) Serie Legislativa 2/79. Oficina Internacional del Trabajo. Págs. 82-93.

bancos privados y asociaciones de ahorro y crédito para la vivienda, no podrán suspender sus labores intempestivamente, sino que deberán notificar al inspector del trabajo o al tribunal de conciliación y arbitraje, si éste se hallara constituido, con diez días de anticipación a la declaratoria de huelga.

Cuando el tribunal de conciliación y arbitraje o la autoridad que conozca el pliego de peticiones, en su caso, deban tomar la decisión a la que se refiere el inciso primero de este artículo, el comité de empresa o el comité especial presentarán, en el escrito en que se anuncie la declaratoria de huelga y con cinco días de anticipación, la lista de los trabajadores que deberán continuar en sus labores. Caso contrario no procederá la declaratoria de huelga. El tribunal de conciliación y arbitraje o la autoridad que conozca el pliego de peticiones podrán aceptar dicha lista o modificarla dentro del plazo de cinco días, contado desde la presentación del escrito mencionado. Para ello, el tribunal o la autoridad antes indicada podrán utilizar el asesoramiento que estimen conveniente.

Si el tribunal de conciliación y arbitraje o la autoridad que conozca el pliego de peticiones no expidiere la correspondiente resolución dentro del plazo señalado en el inciso anterior, se entenderá aceptada la lista constante en el escrito presentado por los trabajadores. Los empleados públicos no podrán declarar la huelga en caso alguno."

## 6.- España.

a) Constitución Española, aprobada por las Cortes el 31 de octubre de 1978. (Referendum Nacional 6 de diciembre).

### "Artículo 28.- Libertad de Sindicación.

1.- Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La Ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las fuerzas o institutos armados o a los demás cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato.

2.- Se reconoce el derecho de huelga de los trabajadores para -

la defensa de sus intereses. La Ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad".

b) Ley Núm. 19 de 10. de abril de 1977, sobre regulación del derecho de asociación sindical.<sup>306</sup>

"Artículo 10. Los trabajadores y los empresarios podrán constituir en cada rama de actividad, a escala territorial o nacional, las asociaciones profesionales que estimen convenientes para la defensa de sus intereses respectivos."

En el convenio colectivo para la banca privada, de 28 de febrero de 1980, (B.O. del Estado de 8 de marzo), se reconoce dicho derecho, al establecer en la cláusula adicional -cuarta, lo siguiente:<sup>307</sup>

"Sin perjuicio de lo que disponga la legislación vigente, ambas partes firmantes, que reconocen el principio de libertad sindical incluido en la Constitución, aceptan los derechos sindicales contenidos en el Acuerdo Marco Interconfederal, negociado por la Asociación Española de Banca Privada."

c) Real Decreto-Ley Núm. 17, de 4 de marzo de 1977, sobre relaciones de trabajo.

"Artículo 10. El derecho de huelga, en el ámbito de las relaciones laborales, podrá ejercerse en los términos previstos en este real decreto-ley.

(3) El acuerdo de declaración de huelga habrá de ser comunicado al empresario empresarios afectados y a la autoridad laboral por los representantes de los trabajadores. La comunicación de la huelga deberá hacerse por escrito y notificada con

(306) Idem.- 1/77. Pág. 1.

(307) Reglamentación de Trabajo de la Banca Privada. Editorial Segura Madrid.- Madrid, España, 1981.- Págs. 70-108.

cinco días naturales de antelación, al menos, a su fecha de -  
iniciación.

(4) Cuando la huelga afecte a empresas encargadas de cualquier clase de servicios públicos, el preaviso del comienzo de huelga al empresario y a la autoridad laboral habrá de ser, al menos, de diez días naturales. Los representantes de los trabajadores deberán dar a la huelga, antes de su iniciación, la publicidad necesaria para que sea conocida por los usuarios del servicio.

9.- La Inspección de Trabajo podrá ejercer su función de mediación desde que se comunique la huelga hasta la solución del conflicto.

10.- El Gobierno, a propuesta del Ministro de Trabajo, teniendo en cuenta la duración o las consecuencias de la huelga, las posiciones de las partes y el perjuicio grave de la economía nacional, podrá acordar la reanudación de la actividad laboral en el plazo que determine, por un período máximo de dos meses o, de modo definitivo, mediante el establecimiento de un arbi traje obligatorio. El incumplimiento de este acuerdo podrá dar lugar a la aplicación de lo dispuesto en los artículos 15 y 16.

Quando la huelga se declare en empresas encargadas de la prestación de cualquier género de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad y concurren circunstancias de especial gravedad, la autoridad gubernativa podrá acordar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios. El Gobierno, asimismo, podrá adoptar a tales fines las medidas de intervención adecuadas."

d) Disposición adicional cuarta.- El artículo 222 del Código Penal queda redactado en los siguientes términos:<sup>308</sup>

"222. Serán considerados como reos de sedición:

10.- Los funcionarios, encargados de la prestación de todo género de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad que, suspendiendo su actividad, ocasionen trastornos a los mismos, o de cualquier forma, alteren su regularidad."

7.- Finlandia.

a) Ley (Núm. 668)<sup>309</sup> de 6 de noviembre de 1970, modi-

(308) Idem. Págs. 1-3-13.-

(309) Serie Legislativa. 1971 Núm. 3. Mayo-Junio. Oficina Internacional del Trabajo.- Págs. 2 y 3.

ficatoria de Ley sobre Conciliación en Materia de Conflictos de Trabajo.

"Artículo 7.- El cese del trabajo no podrá declararse, extenderse o iniciarse con motivo de un conflicto de trabajo sin que la oficina de conciliadores nacionales y las partes adversas hubieren sido avisadas por escrito, con una antelación de dos semanas, mediante declaración en que se hagan constar las causas del cese del trabajo que se proyecte o las razones de su extensión, así como la fecha en que hubiere de comenzar o de extenderse.

Artículo 8.- Cuando se estime que, por su importancia o por la naturaleza del sector profesional interesado, el conflicto de trabajo respecto al que se proyecte el cese del trabajo o la extensión del mismo afectará a los servicios esenciales de la sociedad o causará sensibles perjuicios al interés general, el Ministro de Asuntos Sociales y Sanidad podrá prohibir, con el fin de dar tiempo suficiente para la conciliación el proyectado cese del trabajo o su extensión o su declaración durante un plazo máximo de catorce días si se trata de un conflicto concerniente a las condiciones de empleo de un funcionario, el cual podrá prorrogarse, si hubiere motivos válidos, un máximo de siete días, contados desde la fecha en que se hubiere declarado el conflicto. Dicha prohibición se notificará a las partes a más tardar tres días antes de la fecha prevista por la declaración de la acción o, en el caso mencionado en el mismo lugar, antes de la expiración del período de prohibición."

8.- Francia.

a) Marco jurídico de las relaciones laborales en el Sector Público. 310

El personal de las empresas públicas (grandes bancos, compañías de seguros nacionalizadas), está sometido en principio a las reglas del derecho laboral, aunque con todo haya que establecer ciertas distinciones, entre ellas la de que dichos

(310) Verdier, Jean-Maurice.- Relaciones Laborales en el Sector Público de Francia.- Revista Internacional del Trabajo. Vol. 89. Núm. 1, Enero de 1974. Pág. 117.

trabajadores están sometidos a ciertas reglas restrictivas, - como son la huelga de hostigamiento, establecida en la Ley de 31 de julio de 1963.

El ejercicio del derecho sindical se reconoce en - Francia con carácter general desde la Constitución de 1946 y, por consiguiente, alcanza tanto a los funcionarios como a los agentes públicos, con raras excepciones (oficiales ministeriales, auxiliares de justicia, directores de entidades bancarias y financieras).

b) Ley Núm. 63-777, de 31 de julio de 1963, sobre - ciertas modalidades de las huelgas en los servicios públicos. (Journal Officiel, 2 de agosto de 1963, Núm. 180, pág. 7156).<sup>311</sup>

"Artículo 1o. Las disposiciones de la presente ley se - aplicarán al personal civil que trabaje al servicio del Estado, de los departamentos y de los municipios que cuenten con más de diez mil habitantes, así como al personal de las empresas, de los organismos o establecimientos públicos o privados cuando estén encargados de la gestión de un servicio público. Estas disposiciones de aplicarán especialmente al personal de las empresas referidas en el decreto previsto en el Código de Trabajo, libro primero, artículo 31o., párrafo 2.

Art. 2.- Los litigios colectivos entre el personal y las entidades, empresas, organismos y establecimientos mencionados en el artículo 1o. de la presente ley serán objeto de negociaciones siempre que se hayan concluido al efecto conveniso, acuerdos o protocolos de conformidad con lo dispuesto en la ley - Núm. 50-205, de 11 de febrero de 1950, en su texto modificado o siempre que las partes tomen la iniciativa, especialmente en aplicación de las disposiciones que las rijan.

Art. 3.- Cuando el personal referido en el artículo 1o. de la presente ley ejerza su derecho de huelga, la cesación del trabajo concertada será precedida de un aviso.

El preaviso será comunicado por la organización sindical o por una de las organizaciones sindicales nacionalmente más representativas correspondiente a la categoría profesional, empresa, organismo o servicio de que se trate. En el preaviso se indicarán los motivos de la huelga.

El preaviso deberá llegar cinco días laborables antes de la declaración de la huelga a la autoridad jerárquica o a la dirección del correspondiente establecimiento, empresa u organismo. Fijará el lugar, fecha y hora del comienzo y la duración limitada o no, de la huelga prevista.

El preaviso no impedirá que se celebren negociaciones para la solución del conflicto.

Art. 4.- En caso de cesación concertada del trabajo del personal referido en el artículo 10. de la presente ley, las horas de cesación y de reanudación del trabajo no podrán ser diferentes para las diversas categorías ni para los diversos miembros de dicho personal.

Quedan prohibidas las huelgas escalonadas, sucesivas o por rotación concertada de los diversos sectores o categorías profesionales de un mismo establecimiento o servicio o de diferentes establecimientos o servicios de una misma empresa u organismo.

Art. 5.- La inobservancia de las disposiciones de la presente ley implica la aplicación, sin más trámite que la comunicación del expediente, de las sanciones previstas por los estatutos o por los reglamentos concernientes al personal interesado.

Sin embargo, la destitución y la retrogradación sólo podrán infligirse de conformidad con el procedimiento disciplinario normalmente aplicable. La destitución impuesta por este motivo no llevará aparejada la pérdida de los derechos a jubilación.

Art. 6.- En cuanto concierna al personal referido en el artículo 10. de la presente ley, no sometido a lo dispuesto por el artículo 4 de la ley Núm. 61-825, de 29 de julio de 1961, la falta al servicio a consecuencia de cesación concertada del trabajo implicará una reducción proporcional del sueldo o salario y de sus complementos, con excepción de los pluses por cargas de familia. Sin embargo, sea cual fuere el sistema de remuneración, la cesación del trabajo por un período inferior a una jornada dará lugar a un descuento equivalente a la remuneración de dicha jornada.

La presente ley será cumplida como Ley del Estado."

## 9.- Grecia.

a) Constitución de Grecia de 11 de junio de 1975.<sup>312</sup>

(312) Consultado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.  
Pág. 974.

"Art. 23.- 1o.- El Estado tomará las medidas apropiadas para asegurar la libertad sindical y el libre ejercicio de los derechos relacionados con ella contra todo atentado a la misma, dentro de los límites señalados por la ley.

2.- La huelga constituye un derecho, que será ejercido por las asociaciones sindicales legalmente constituidas, con vistas a la defensa y al fomento de los intereses económicos y profesionales en general, de los trabajadores. Queda prohibida la huelga en cualquiera de sus modalidades a los Magistrados y a los agentes de los cuerpos de seguridad. El derecho a recurrir a la huelga podrá ser objeto de restricciones concretas impuestas por la ley que lo regule, tratándose de los funcionarios públicos, de los empleados de colectividades locales y de personas morales de derecho público, así como del personal de las empresas públicas o de utilidad pública cuyo funcionamiento tenga importancia vital para la satisfacción de las necesidades esenciales de la sociedad en su conjunto, si bien dichas restricciones no podrán abocar a la supresión del derecho de huelga o al impedimento de su ejercicio legal."

b) Ley Núm. 330, de 29 de mayo de 1976, sobre las asociaciones y federaciones y sobre la protección de la libertad sindical. 313

"3.- Libertad de constitución.- (1).- Todos los ciudadanos griegos tendrán derecho a constituir asociaciones profesionales, con la única condición de observar lo dispuesto en esta ley."

"12.- Libertad de afiliación.- (2).- Los asalariados al servicio del Estado, de personas jurídicas de derecho público y de empresas públicas no podrán pertenecer a más de una asociación profesional que funcione en el seno del mismo servicio o establecimiento."

"32.- Huelgas y cierres patronales.- (1).- La huelga constituye un derecho de los asalariados cuando fuere discutida por una asociación profesional constituida y funcionando legalmente, o por la federación de que forme parte dicha asociación, y tenga por objeto defender y fomentar los intereses económicos y sociales, incluidos los de seguridad social, de los trabajadores ocupados en la empresa, explotación, actividad o sector económico que represente la asociación o la federación que la haya declarado."

"33.- Utilización abusiva del derecho de huelga.- (1).- Queda prohibida la utilización abusiva del derecho de huelga. (2).-

En particular se considerará utilización abusiva del derecho de huelga la declaración de una huelga sin dar al empleador o a su asociación profesional el preaviso que les permita celebrar negociaciones inmediatas para examinar las reivindicaciones y solucionar los conflictos de trabajo existentes, o el hecho de rechazar iniciar tales negociaciones. Se refutará dado el preaviso si la declaración de huelga hubiere sido procedida de negociaciones con el empleador o con su asociación profesional."

"34.- Procedimiento para declarar una huelga.- (2).- La declaración de una huelga relativa a los trabajadores al servicio del Estado y de personas jurídicas de derecho público cuya relación de trabajo es derecho privado, así como las personas ocupadas por las empresas de interés público o de utilidad pública cuyo funcionamiento revista una importancia vital para las necesidades de la población, deberá ajustarse al procedimiento previsto en el artículo 36 de esta Ley."

"35.- Empresas de interés público.- Se considerarán empresas de interés público o de utilidad pública, cuyo funcionamiento revista una importancia vital para las necesidades de la población, las empresas y las explotaciones siguientes: Hospitales, ferrocarriles, etc."

"36.- Plazos.- (1).- En el caso de los asalariados a que se refiere el artículo 34 (2), la decisión de declarar la huelga no podrá ser adoptada antes de la expiración de un plazo de ocho días a contar de la notificación, por escrito y por alcañil judicial, al empleador o a los empleadores interesados, así como al ministerio competente y al Ministerio del Empleo, de las reivindicaciones y de los motivos que justifiquen esta decisión.

(2) Durante el plazo mencionado en el párrafo 1 los empleados mencionados no podrán presentar ninguna solicitud al órgano competente del Ministerio del Empleo para la solución de un conflicto colectivo de trabajo, de conformidad con las disposiciones de la ley Núm. 3239 de 1955, en su tenor modificado."

"37.- Personal de seguridad.- (1).- La asociación o la federación profesional que haya declarado una huelga deberá velar porque continúe prestando servicios durante la huelga el personal necesario para asegurar la seguridad de las instalaciones del empleador e impedir daños o accidentes.

(2).- En caso de huelga declarada por los asalariados previstos en el artículo 34 (2), la asociación profesional estará obligada, además de cumplir lo que le impone el párrafo anterior, a facilitar el personal necesario para asegurar el buen funcionamiento de los servicios prestados por el Estado, los organismos de derecho público o las empresas de interés o de utilidad pública y para hacer frente a necesidades extraordinarias o vitales de la población.

(3).- En caso de diferencia de opiniones en cuanto al número y calificaciones del personal de seguridad necesario, decidi

rá con carácter irrevocable el presidente del tribunal administrativo de arbitraje de primera instancia dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud correspondiente por la asociación profesional interesada. Esta solicitud podrá ser presentada en el plazo previsto en el párrafo 1 del artículo anterior. (1)."

#### 10.- India.

a) Ley Núm. 35, de 19 de noviembre de 1965, por la que se modifica nuevamente la ley de 1947 sobre los conflictos de trabajo. <sup>314</sup>

#### "Capítulo V.- Huelgas y Cierres Patronales.

Art. 22.- Prohibición de huelgas y cierres patronales.- (1) - Las personas empleadas en los servicios de utilidad pública no podrán declarar la huelga en incumplimiento de contrato:

- a) Sin notificarla previamente al empleador, conforme a lo dispuesto a continuación, con seis semanas de antelación; o
- b) En el plazo de catorce días a partir de la fecha de la notificación; o
- c) Antes de la fecha fijada para la huelga en dicha notificación; o
- d) Mientras se celebre un acto de conciliación ante un conciliador y durante los siete días siguientes a dicho acto."

Industrias que podrán declararse de utilidad pública conforme al artículo 2, N), 6o.: <sup>315</sup>

#### 20.- La Banca.

#### 11.- Italia.

a) Constitución de la República Italiana de 22 de di

(314) Idem. 1965/1. Págs. 20-22.

(315) Idem. Págs. 20-22.

ciembre de 1947.<sup>316</sup>

"Artículo 38....La organización sindical será libre. No se podrá imponer a los sindicatos otra obligación que la de registrarse ante departamentos locales o centrales, según lo que la ley disponga."  
 "...Los sindicatos registrados tendrán personalidad jurídica y podrán, representados unitariamente en proporción a los respectivos afiliados inscritos, concretar convenios colectivos de trabajo..."  
 "Art. 40.- El derecho de huelga se ejercerá en el ámbito de las leyes que lo regulen."

b) Las Tres Grandes Confederaciones Sindicales elaboraron un Código para regular las huelgas en los servicios públicos.<sup>317</sup>

El Comité Ejecutivo de la Federación Sindical Unitaria (GIL-CISL-VIL) aprobó el 18 de septiembre de 1978 un Código de conducta para la "autoregulación" del ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos y los sometió para su aprobación a las federaciones afiliadas y a las asambleas de la base sindical.

Ante el notable incremento de los conflictos laborales durante estos últimos años, en particular en el sector público y los servicios esenciales, desde diversos sectores (empleadores, juristas, consumidores) se pidió una intervención en vía legislativa. Con este Código, pues, los sindicatos entienden asumir sus responsabilidades en la acción reivindicatoria

(316) Consultado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. - Pág. 39.

(317) Actualidad Laboral.- 1979/1. Oficina Internacional del Trabajo. Instituto Nacional de Estudios del Trabajo de México. Págs. 55-56.

para evitar que una legislación venga a regular el derecho de huelga, como lo prevé la Constitución (cuyo artículo 40 dispone que "el derecho de huelga se ejerce en el marco de las leyes que lo regulan". A pesar de ello, desde hace más de 30 años no se ha promulgado ley alguna al respecto, no obstante los varios proyectos de ley presentados por la enérgica oposición de los sindicatos, que consideran la materia del derecho de huelga como de su exclusiva competencia).

El Código de conducta se basa en los siguientes principios:

Preaviso adecuado y amplia publicidad a las convocatorias de huelga, con indicación de sus motivos:

Continuidad de los servicios imprescindibles para la seguridad y la salud pública (en particular los servicios de urgencia en los hospitales, los pasos a nivel de los ferrocarriles, los servicios de bomberos, etcétera);

Plantillas de mantenimiento y seguridad en las plantas industriales (inclusive la actividad mínima indispensable en las de fuego continuo o trabajo continuo);

Notificación de los servicios que pueden emprender - huelgas durante ciertos períodos del año o del día;

Especificación de las actividades y prestaciones pro

fesionales imprescindibles que se mantendrán durante la huelga;

Rechazo de las interrupciones bruscas del trabajo, optándose por una acción reivindicatoria gradual;

Enjuiciamiento de la oportunidad de huelgas de solidaridad;

Eliminación de las "huelgas blancas" (huelgas intermitentes o de celo) y de las plantas que paralizan a sectores enteros de los servicios públicos.

El 2 de noviembre las actividades bancarias quedaron paralizadas en toda Italia, en virtud de un paro rotatorio de empleados de ese sector. <sup>318</sup>

12.- Laos.

a) Ley Núm. 71/11, de 10 de septiembre de 1971, por la que se promulga el Código de Trabajo. <sup>319</sup>

"4.- Las personas que ejerzan la misma profesión, oficios similares o profesiones conexas que concurren al suministro de los mismos servicios o a la elaboración de determinados productos, o la misma profesión liberal, podrán constituir libremente un sindicato profesional.

209.- Las disposiciones del presente capítulo se aplicarán al reglamento de todos los conflictos colectivos de trabajo. A reserva de las disposiciones del artículo 212 de este Código

(318) El Financiero.- Director General, Rogelio Cardenas.- Méx. D. F. 3-Nov-82 No. 269 Pág. 2.

(319) Serie Legislativa. 1973.- Núm. 1.- Enero-Febrero. Oficina Internacional del Trabajo.- Págs. 5, 49 y 50.

go, la huelga no rompe el contrato de trabajo, salvo falta grave imputable al trabajador.

Por otra parte, por decreto presidencial podrá imponerse una restricción temporal del derecho de huelga, a título de medida excepcional y provisional, en caso de guerra o en una crisis nacional grave. El gobierno podrá prohibir también mediante orden presidencial toda huelga en los servicios públicos - esenciales y también en los casos en que la suspensión del - trabajo ponga en peligro por su importancia o amplitud, la seguridad del país o la economía nacional.

212.- Durante el desarrollo del procedimiento de conciliación y arbitraje, quedan prohibidos a las partes toda huelga o todo cierre patronal."

13.- Libia.

Ley Núm. 58-2970, de 10. de mayo de 1970, por la que se promulga el Código de Trabajo.<sup>320</sup>

"115.- Los trabajadores que ejerzan el mismo oficio o profesión o profesiones u oficios similares o conexos, o que contribuyan a la fabricación de determinados productos, podrán constituirse en sindicatos.

151.- Queda prohibido a los trabajadores declarar huelga o suspender el trabajo total o parcialmente, y asimismo queda prohibido a los trabajadores suspender el trabajo mientras no se hayan agotado todas las posibilidades de conciliación o arbitraje previstas por el presente capítulo.

Se autorizará la huelga total o parcial, así como el cierre patronal total o parcial, cuando habiéndose llegado a una solución en favor de una u otra parte en un laudo definitivo, en un laudo de la Comisión de Arbitraje o en una acta del consejo de conciliación, la parte contraria no lo hubiere actuado dentro de la semana siguiente a la notificación."

14.- Malasia.

Ley Núm. 177 que reglamenta las relaciones entre los empleadores, los trabajadores y sus sindicatos, así como tam--

(320) Idem. 1971.- Núm. 2. Marzo-Abril. Págs. 30 y 37.

bién la prevención y solución de desacuerdos o conflictos que surjan en dichas relaciones y tendiente en general a solucionar los conflictos de trabajo y las cuestiones de ellos derivadas. Ley de 1967 sobre relaciones de trabajo (revisada en 1976). 321

"4.- Derechos de los trabajadores y de los empleadores.-

(1) Nadie podrá molestar, cohibir o restringir a un trabajador o a un empleador en el ejercicio de sus derechos a constituir un sindicato, a contribuir a su constitución, a afiliarse al mismo y a participar en sus actividades legales.

18.- Procedimiento de conciliación.- (1) En caso de que se produzca o de que exista riesgo de que se produzca un conflicto y de que no se haya logrado solucionarlo en otra forma, él mismo podrá ser sometido al Ministro.

(2) El Ministro examinará todo conflicto que sea sometido de conformidad con el párrafo 1 y tomará las medidas que estime necesarias o apropiadas para promover una solución rápida del mismo.

(3) En caso de que exista o haya riesgo de que se produzca un conflicto de trabajo, el Ministro podrá, si estimare que no es posible lograr la solución del mismo mediante negociación entre las partes y considerare que así lo exige el interés público, tomar las medidas necesarias u oportunas con miras a la solución de dicho conflicto, ya le hubiere sido sometido o no al mismo.

(4) Las medidas adoptadas por el Ministro de conformidad con el párrafo 2 ó 3 comprenderán la remisión del conflicto a todo organismo competente que hubiere sido constituido en virtud de un acuerdo entre las partes o que sea aplicable a éstas, a menos que:

a) Ya hubiere sido remitido el conflicto a tal organismo y no se hubiere podido lograr una solución;

b) En opinión suya sea poco probable que pueda solucionarse rápidamente el conflicto por medio de tal organismo.

26.- Remisión de los conflictos de trabajo al tribunal.- (1) En caso de sobrevenir o de existir riesgo de que sobrevenga un conflicto de trabajo, el Ministro podrá, si no se hubiere resuelto dicho conflicto en otra forma, someterlo al tribunal, previa solicitud por escrito dirigida conjuntamente al Ministro por el sindicato que represente a los trabajadores partes en el conflicto y el empleador parte también en él mismo o el sindicato que lo represente.

(2) El ministro podrá, por su propia iniciativa, someter un -

conflicto de trabajo al tribunal si estimare que conviene hacerlo.

(4) El tribunal al dictar un laudo con respecto a un conflicto de trabajo, tomará en cuenta el interés público, las consecuencias financieras y las repercusiones que dicho laudo puede tener en la economía del País y en la industria interesada así como también su probable efecto en industrias conexas o similares.

43.- Restricciones en caso de huelga o cierre patronal en los servicios de utilidad pública.- (1) Queda prohibido a toda persona empleada en un servicio de utilidad pública declararse en huelga en violación de un contrato:

- a) Sin haber dado al empleador el aviso de huelga, según se prevé más adelante, con seis semanas de antelación;
- b) Durante los catorce días siguientes a la fecha de dicho preaviso;
- c) Antes de la fecha de la huelga fijada en el citado preaviso."

Apéndice

SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA<sup>322</sup>  
(Artículo 2)

- I) Los servicios públicos de ferrocarriles.
- II) Los departamentos de establecimientos públicos o industriales de cuyo funcionamiento dependa la seguridad del establecimiento o de los trabajadores en él empleados.
- III) Los servicios de correos, telégrafos y teléfonos, etc."

En los servicios enunciados en el apéndice en comentario, no está comprendido el bancario.

15.- Nigeria.

Decreto Núm. 7, de 7 de febrero de 1976, sobre los conflictos del trabajo.<sup>323</sup>

"13.- Prohibición de los cierres patronales y de las huelgas antes de que dicte sentencia el Tribunal Nacional de Trabajo.- (1) El empleador no podrá declarar el cierre patronal ni participar en una huelga relacionada con un conflicto de trabajo cuando:

- a) No haya sido aplicado al conflicto el procedimiento especi

(322) Idem. Págs. 1-26.

(323) Idem.- 1/77. Págs. 5-6-7-14-15.

ficado en el artículo 3 o en el artículo 4.

b) Hubiera adquirido carácter obligatorio en virtud del artículo 9 (3) una sentencia dictada por un tribunal de arbitraje.

c) El conflicto haya sido sometido ulteriormente al Tribunal Nacional de Trabajo en virtud del artículo 10 (1) o del artículo 12; o

d) El tribunal Nacional de Trabajo hubiere dictado una sentencia respecto al mismo.

31.- Obligación de los trabajadores ocupados en servicios esenciales de dar un preaviso de 15 días antes de cesar en su trabajo.- (1) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13, - todo trabajador empleado en un servicio esencial, que, sólo o conjuntamente con otros trabajadores, cese de ejecutar el trabajo por el cual ha sido empleado sin dar a su empleador un preaviso de 15 días como mínimo para informarle de su intención, cometerá una infracción sancionada, previa declaración de culpabilidad, con una multa de 100 libras nigerianas (LN) o una pena de prisión de seis meses, a menos que aportare la prueba de que en la fecha en que ha cesado de ejecutar su trabajo ignoraba y no tenía ningún motivo para pensar que la consecuencia de tal suspensión de trabajo sería privar a la comunidad o a una parte de la misma entera o substancialmente de cualquier servicio esencial.

3.- Cualquier servicio en:

a) El Banco Central de Nigeria.

b) La sociedad de impresión de valores y de fabricación de moneda de Nigeria.

c) Una persona jurídica autorizada a ejercer actividades bancarias en virtud del decreto de 1969 sobre la materia."

#### 16.- Nueva Zelanda.

a) Ley Núm. 19, de 14 de septiembre de 1973,<sup>324</sup> por la que se dictan disposiciones para mejorar las relaciones de trabajo y por la que se codifican y modifican la ley de 1954 sobre conciliación y arbitraje en el trabajo, la ley de 1913 sobre investigaciones en materia de conflictos laborales y la ley de 1949 sobre relaciones de trabajo.

"Título IX.- Acción Laboral Injustificada. 125. Huelgas

y cierres patronales en ciertos ramos de actividad esenciales.-

(1) Ninguna persona ocupada en uno de los ramos de actividad a que se aplique el presente artículo podrá declararse en huelga sin notificar a su empleador, dentro del mes precedente a la huelga, preaviso escrito de catorce días como mínimo, firmado por el interesado, indicando su intención de declararse en huelga.

(3) El presente artículo será aplicable a todos los ramos de actividad especificados en el anexo 1 de la presente ley. Siempre que lo juzgue procedente, el Gobernador general podrá modificar mediante orden en consejo la descripción de todo ramo así especificado o añadir u omitir en dicho anexo la descripción de otro ramo de actividad.

2.- Cancelación del registro de un sindicato.

130. Facultad del Ministro para cancelar el registro de un sindicato o anular un laudo o un convenio.- (1) Si, en un caso de interrupción de empleo el Ministro comprobare que ha ocasionado o podría ocasionar pérdidas o inconvenientes graves y que ha sido provocada, total o parcialmente, por un sindicato de empleadores o de trabajadores o por uno o diversos miembros de dicho sindicato, podrá, mediante notificación pública en la "Gazette", cancelar el registro del sindicato o anular todo laudo o convenio colectivo en la medida en que afecte al sindicato, o bien anular la afiliación de una categoría determinada de miembros del sindicato.

(6) A los efectos del presente artículo, entiéndase por "interrupción de empleo" la negativa de todo empleador o colocar a trabajadores para efectuar un trabajo para el cual normalmente emplee a trabajadores, la negativa de todo trabajador a aceptar colocación para efectuar una tarea para la cual normalmente se le emplee, y todo método, acción u omisión durante el trabajo que tenga o pueda tener por efecto interrumpir y obstaculizar la actividad de todo ramo."

Ramos de Actividad Esenciales.<sup>325</sup> (Artículo 125 (3))

1. Producción o suministro de gas.
2. Producción y suministro de alumbrado de energía eléctrica.
3. Suministro de agua a los habitantes.
4. Suministro de leche para el consumo doméstico.
5. Matanza de animales.
6. Venta o distribución de carbón.
7. Trabajo en los ferrocarriles utilizados para transporte público.
8. Funcionamiento de todo servicio destinado al transporte.
9. Funcionamiento de todo servicio de transporte aéreo."

NOTA: De lo anterior, se concluye que la actividad bancaria no está catalogada como una actividad esencial.

17.- Panamá.

1.- Decreto de Gabinete Núm. 252, de 30 de diciembre de 1971, por el cual se aprueba el Código de Trabajo. 326

"334.- Se declara de interés público la constitución de sindicatos, como medio eficaz de contribuir al sostenimiento y desarrollo económico y social del país, la cultura popular y la democracia panameña.

475.- Huelga es el abandono temporal del trabajo en una o más empresas, establecimientos o negocios, acordado y ejecutado por un grupo de cinco o más trabajadores con arreglo a las disposiciones de este título.

476.- La huelga es legal si reúne los siguientes requisitos:  
1o.- Que los trabajadores hayan agotado los procedimientos de conciliación de que trata el título III de este Libro;

2o.- Que los trabajadores que se adhieran a la huelga constituyan la mayoría de los trabajadores de la empresa, negocio o establecimiento. Si la huelga se declara en una empresa con varios establecimientos o negocios, la mayoría será la que resulte del total de trabajadores de la empresa. Si se declara únicamente en unos o algunos de sus establecimientos o negocios, en cada uno de éstos es necesaria la adhesión de la mayoría de los respectivos trabajadores, a menos que los huelguistas constituyan la mayoría del total de trabajadores de la empresa;

3o.- Que se declare con cualquiera de los fines previstos en el artículo 480;

4o.- Que se dé aviso requerido por el artículo 492;

5o.- Que los trabajadores cumplan con lo dispuesto en los artículos 489 y 490; y

6o.- Que tratándose de servicios públicos se cumpla con los requisitos señalados en los artículos 487 y 488.

No será necesaria la declaratoria previa de legalidad de la huelga. La petición de ilegalidad se tramitará conforme dispone el capítulo VI de este título.

477.- También es huelga legal la declarada por un sindicato gremial en una o más empresas, establecimientos o negocios, cuando sea aprobada en asamblea general por el 60 por ciento de los miembros del sindicato. Cuando los huelguistas constituyan la mayoría de los respectivos trabajadores de la empresa, negocio o establecimiento, bastará con que la huelga se declare en la forma prevista en el artículo 489. En estos casos la huelga deberá cumplir con todos los requisitos que exige el artículo 476, excepto el previsto en el ordinal 2o. Lo dispuesto en este artículo será aplicable a la huelga de-

clarada por un sindicato de industria, en varias empresas. Si la huelga se declara en una sola empresa, negocio o establecimiento, debe cumplir con todos los requisitos previstos en el artículo 476.

485.- Los trabajadores de las empresas que se mencionan en el artículo siguiente podrán hacer uso del derecho de huelga, sujetándose a los mismos requisitos señalados para la huelga de los demás trabajadores, y a las disposiciones de este capítulo.

486.- Por los efectos del artículo anterior se entiende por - servicios públicos los de comunicaciones y transportes, los de gas, los de luz y energía eléctrica, los de limpia y los de aprovisionamiento y distribución de aguas destinadas al - servicio de las poblaciones, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso afecte alguna rama completa del servicio."

La actividad bancaria no está considerada como servicio público.

"487.- La comunicación de la declaratoria de huelga debe hacerse por lo menos con ocho días calendarios de anticipación, y los huelguistas deberán comunicar a la Dirección Regional o General de Trabajo cuales son los turnos de urgencia en los centros afectados por la huelga, para que éstos no se paralizen en forma total. Dichos turnos se fijarán entre el 20 y el 30 por ciento del total de trabajadores de la empresa, establecimiento o negocio de que se trate, o en los casos de huelga gremial de los trabajadores de la misma profesión u -- oficio dentro de cada empresa, establecimiento o negocio. La Dirección Regional o General de Trabajo podrá elevar hasta el 30 por ciento el número de trabajadores que servirán los turnos de que se trata este artículo, cuando estime insuficiente el porcentaje inferior acordado por los huelguistas. No obstante, el Gobierno Federal, tratándose de una huelga o un cierre patronal cuyo conocimiento y resolución sean de la competencia de la Comisión, y el gobierno provincial, con aprobación previa del Gobierno Federal, tratándose de cualquier otra huelga o cierre patronal, podrán prohibir mediante orden escrita toda huelga o cierre patronal antes de que transcurran treinta días, si a su juicio la continuación de tal huelga o cierre patronal causa perjuicio grave a la comunidad o va en detrimento de los intereses nacionales.

(3) Cuando el Gobierno Federal o el gobierno provincial prohíba una huelga o un cierre patronal, deberá someter el conflic

to inmediatamente a la Comisión o, según el caso, al tribunal de trabajo.

(4) La Comisión o, cuando proceda, el tribunal de trabajo, -- tras ofrecer a ambas partes en el conflicto oportunidad de ser oídos, dictará el laudo que estime apropiado, con la mayor celeridad posible, pero sin exceder de treinta días a contar de la fecha en que se le someta el conflicto. No obstante, la Comisión Nacional de Relaciones de Trabajo o, según los casos, el tribunal de trabajo podrá dictar un laudo provisional sobre cualquier punto del conflicto. Además, si la Comisión o, según los casos, el tribunal de trabajo se demorara en dictar el laudo, ello no afectará a la validez del mismo."

#### 18.- Pakistán.

Ley Núm. XXIX, de 9 de febrero de 1973, por la que se modifica nuevamente la ley de 1969 sobre relaciones de trabajo. 327

#### "Consultas Mixtas, Conciliación y Mediación.

Artículo 32.- Huelga y Cierre Patronal.- (1) Si en el curso del procedimiento de conciliación no se llegare a una solución y las partes en el conflicto no se pusieren de acuerdo para someterlo a un árbitro a tenor de lo dispuesto en el artículo 31, los trabajadores podrán declarar huelga a el empleador o cierre patronal al expirar el período de notificación previsto en el artículo 28 o en la fecha en que el conciliador declare fracasado el procedimiento de conciliación, debiéndose elegir la fecha ulterior.

(1) La parte causante en todo conflicto podrá someterla al -- tribunal de trabajo en todo momento, sea antes, sea después, de la declaración de huelga, o de cierre patronal, para que -- dicho tribunal conozca del conflicto.

(2) Cuando una huelga o un cierre patronal dure más de treinta días, el Gobierno Federal, si se tratare de un conflicto -- cuyo conocimiento y resolución sean de la competencia de la -- Comisión, y el gobierno provincial, si se tratare de cualquier -- otro conflicto, podrán prohibir por escrito la continuación -- de la huelga o del cierre patronal.

#### 19.- Portugal.

(327) Idem.- 1973. Pág. 35.

a) Constitución de 2 de abril de 1976.<sup>328</sup>

"46.- Libertad de asociación.- Los ciudadanos tienen el derecho de constituir asociaciones, libremente y sin sujeción a ninguna autorización, siempre y cuando dichas asociaciones no estén destinadas a promover la violencia y que sus fines no sean contrarios a la ley penal.

57.- Derecho de huelga.- Garantízase el derecho de huelga. Incombe a los trabajadores definir el ámbito de los intereses que deberán defenderse mediante la huelga, y la ley no podrá limitar dicho ámbito.

85.- Iniciativa privada.- (1) Dentro del marco definido por la Constitución, por la ley y por el plan, la iniciativa económica privada puede ejercerse libremente en cuanto instrumento de progreso colectivo.

(2).- La ley definirá los sectores básicos en que está prohibida la actividad de las empresas privadas o de otras entidades de la misma naturaleza."

b) Decreto-Ley Núm. 392, de 27 de agosto de 1974, por el que se regula el ejercicio del derecho de huelga y cierre patronal.

"Artículo 10.- Derecho de huelga.- Queda garantizado el derecho de huelga en los términos del presente decreto-ley.

2.- Definición de huelga.- Se considerará huelga la denegación colectiva y concentrada del trabajo tendiente a la defensa y promoción de los intereses colectivos profesionales de los trabajadores.

17.- (2) Decidida la huelga, ésta será comunicada a la entidad o entidades contra las cuales se declara con la antelación mínima de diez días hábiles para las empresas de utilidad pública a que se refiere el párrafo anterior de este artículo.

(1).- Para los efectos del presente decreto-ley se consideran empresas de utilidad pública:

b) Las instituciones de crédito:

(3).- Las asociaciones sindicales y/o los trabajadores estarán obligados a asegurar durante la huelga los servicios de utilidad pública antes mencionadas con el fin de garantizar la satisfacción de las necesidades más urgentes.

26.- Empresas de utilidad pública.- Queda prohibido el cierre patronal a las empresas de utilidad pública a que se refiere el artículo 17.

27.- Mobilización y requisición.- (1) El gobierno podrá deter

minar en una ley especial, y en circunstancias particularmente graves, las medidas de requisición y movilización necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios de interés público y evitar situaciones de peligro para la economía.

(2) Tales medidas podrán ser adoptadas por el Consejo de Ministros mientras no se publique tal ley."

c) Decreto-Ley Núm. 164-A/76, de 28 de febrero de 1976, por el que se regulan las relaciones colectivas de trabajo.<sup>329</sup>

"Artículo 10.- Ambito de aplicación.-

(3).- El presente texto se aplicará a las empresas públicas y nacionalizadas, a reserva de lo dispuesto en la respectiva reglamentación legal y en los estatutos de cada una de ellas.

13.- Conciliación.- (1) Los conflictos colectivos del trabajo que resulten de la celebración o revisión de un convenio colectivo podrán ser solucionados por conciliación.

14.- Mediación.- (1) Las partes podrán acordar en todo tiempo someter a mediación según las condiciones que definieren.

15.- Arbitraje.- En todo momento las partes podrán acordar someter a arbitraje en los términos que definieren.

16.- Arbitraje obligatorio.- (1) En los conflictos colectivos inherentes a la celebración o revisión de un convenio colectivo aplicable a empresas públicas o nacionalizadas podrá ser declarado obligatorio el arbitraje por orden del Ministerio del Trabajo y del Ministro de Tutela.

(2).- En el caso previsto en el párrafo anterior, el eventual desacuerdo entre las partes en cuanto al nombramiento del tercer árbitro podrá ser suplido por orden del Ministro del Trabajo."

20.- República de Somalia.

a) Decreto Núm. 5, de 10 de agosto de 1969, por el que se promulga el Código de Trabajo.<sup>330</sup>

"Artículo 9.- Creación.- (1) Podrán crear un sindicato

(329) Idem.- Págs. 5-8.

(330) Idem.- 1970-Núm. 4. Julio-Agosto. Págs. 42-43.

o una organización de empleadores, las personas que ejerzan la misma ocupación, profesión u oficio, o bien ocupaciones, profesiones u oficios análogos.

Artículo 143.- Derecho de huelga, de disminución del ritmo del trabajo y de cierre patronal.- El presente Código reconoce los derechos de huelga, de disminución del ritmo de trabajo y de cierre patronal.

146.- Huelga, disminución del ritmo de trabajo o cierre patronal en los servicios esenciales.- (1) Queda prohibido declarar huelga, disminución del ritmo de trabajo o cierre patronal en los servicios esenciales, a menos que:

a) Se haya agotado plenamente los procedimientos de conciliación o de arbitraje previstos en el título IX;

b) Se haya adoptado la decisión de la junta de arbitraje o del tribunal respecto de las materias que les hubiere sometido cualquiera de las partes o el Ministro;

c) Se presenta por escrito un preaviso mínimo de quince días a la parte contraria y al Ministro cuando se agoten los procedimientos de conciliación o de arbitraje o se dicte la decisión de la junta de arbitraje o del tribunal, o bien cuando expire el plazo para dicha decisión.

d) Cuando la parte que se proponga declarar la huelga, la disminución del ritmo de trabajo o el cierre patronal garantice el mantenimiento de dichos servicios por un número suficiente de trabajadores, de manera que queden satisfechas las exigencias del público.

(2) Queda prohibido declarar huelga, disminución del ritmo de trabajo o cierre patronal mientras estén pendientes procedimientos de conciliación, de arbitraje o judiciales."

### SERVICIOS PUBLICOS O ESENCIALES. 331

"146.- (3).- A efectos del presente artículo, reputan se servicios esenciales:

- a) El abastecimiento del agua;
- b) El suministro de energía eléctrica y alumbrado;
- c) La recogida y el transporte de la basura;
- d) Los servicios de limpieza y sanidad urbana;
- e) Los transportes públicos;
- f) Los transportes aéreos;
- g) Los hospitales, clínicas y dispensarios;
- h) Los servicios postales y de telecomunicaciones;
- i) Los servicios de extinción de incendios;
- j) Los servicios de radiodifusión prensa o información nacionales;
- k) El suministro y la venta de alimentos;
- l) El suministro y la venta de productos farmacéuticos y medicamentos;

m) Los servicios públicos."

En virtud de que en los servicios públicos no se encuentre la actividad bancaria, se seguirá el procedimiento que señala el artículo 145.- Condiciones para ejercer el derecho de huelga, disminución del ritmo de trabajo o de cierre patronal.- Queda prohibido declarar huelga, disminución del ritmo de trabajo o cierre patronal, a menos que:

- 1.- Se hayan agotado plenamente los procedimientos de conciliación o de arbitraje previstos en el título IX del presente Código;
- 2.- Se haya adoptado la decisión del tribunal respecto de las materias que le hubiere sometido cualquiera de las partes;
3. Se haya notificado por escrito preaviso de siete días una vez agotados los procedimientos de conciliación o de arbitraje o del tribunal, o una vez expirado el plazo prescrito por tal decisión. Dicho preaviso deberá notificarse al empleador por los trabajadores o por el sindicato registrado interesados cuando se trate de una huelga o de una disminución del ritmo de trabajo, y por el empleador a los trabajadores o al sindicato registrado interesados cuando se trate de un cierre patronal. En cualquier caso, la parte interesada deberá enviar notificación por escrito a la inspección del trabajo del trabajo, según proceda."

21.- Succia.

a) Ley de 10 de junio de 1976 sobre la participación en las decisiones en el trabajo. 332

"Derecho de Asociación.- 7. Entiéndase por "derecho de asociación" el derecho de los empleadores y de los trabajadores a pertenecer a una organización de empleadores o de trabajadores, respectivamente, a beneficiarse de su calidad de miembros y a actuar a favor de semejante organización o de su - -

constitución.

Obligación de Mantener la Paz del Trabajo.- 41.- Los empleadores y los trabajadores vinculados por un convenio colectivo no podrán recurrir a una interrupción del trabajo (cierre patronal o huelga), a un bloqueo, al boicot o a cualquier otra medida de lucha comparable ni participar en unas y otras si dicho convenio ha sido concluido por una organización y si ésta no ha decidido adoptar tal medida de una manera regular, si la medida es contraria a las cláusulas del convenio relativas a la obligación de mantener la paz del trabajo o está encaminada a:

- 1o.- Ejercer presión en un conflicto referente a la validez, a la continuación en vigor o al alcance exacto de un convenio, o bien en un conflicto referente a la cuestión de saber si determinada acción es contraria a las estipulaciones del susodicho convenio o a las disposiciones de la presente ley;
- 2o.- Provocar una modificación de dicho convenio colectivo;
- 3o.- Obtener la inserción de una cláusula destinada a entrar en vigor en la fecha de expiración de dicho convenio; o
- 4o.- Aportar un apoyo a una tercera persona que no tenga derecho a las precitadas medidas de lucha.

No obstante las disposiciones del párrafo primero del presente artículo, una organización de trabajadores podrá decidir que se proceda en la debida forma a un bloqueo con vistas a obtener el pago de un salario no impugnado y cuyo pago haya vencido o de cualquier otra remuneración en concepto de un trabajo ejecutado.

45.- Una organización de empleadores o un empleador y una organización de trabajadores quedarán mutuamente obligados, salvo impedimento válido, a advertir por escrito a la otra parte, con siete días, como mínimo, de antelación, su intención de recurrir a una medida de lucha o de ampliar semejante medida ya entablada.

Mediación.- 46.- Créase el Servicio de conciliadores del Estado para intervenir en los conflictos laborales que se planteen entre un empleador o una organización de empleadores, por una parte, y los trabajadores o una organización de trabajadores, por la otra.

Si llegare a su conocimiento que un conflicto laboral es susceptible de acarrear, o ya ha acarreado, una medida de lucha, deberá designar un conciliador que se encargará de intervenir en dicho conflicto, siempre y cuando su participación parezca susceptible de facilitar su solución.

51.- Si las partes interesadas no pudieren llegar a un acuerdo en el caso de sus negociaciones celebradas ante el conciliador, éste podrá proponerles que sometan el conflicto de arbitraje, y asimismo podrá prestar asistencia a efectos de la designación del árbitro.

52.- El Gobierno podrá constituir una junta de conciliación para todo conflicto laboral de importancia."

## 22.- Tailandia.

a) Proclama del Ministro del Interior de 16 de abril de 1972 (B.E. 2515), sobre relaciones profesionales.<sup>333</sup>

## Capítulo 3.- Cierres Patronales y Huelgas.

"22.- Cuando el Ministro hubiere concluido que un cierre patronal o una huelga puede causar daños graves a la economía pública, poner en peligro la seguridad de la nación o afectar a la paz y el orden público, estará facultado para:

1o.- Ordenar al empleador que ha recurrido al cierre patronal a que readmita a los trabajadores al trabajo con sus salarios anteriores.

2o.- Ordenar a los trabajadores en huelga a que reanuden el trabajo.

3o.- Suministrar personal que trabaje en lugar de los trabajadores afectados por el cierre patronal o que se hayan declarado en huelga, en cuyo caso el empleador les debe permitir trabajar y ningún trabajador debe impedirse.

El empleador les remunerará con los mismos salarios que a los trabajadores anteriores; y

4o.- Ordenar a la Comisión de relaciones profesionales que adopte las medidas necesarias para arbitrar el conflicto laboral.

25.- En caso de proclamación de la Ley Marcial o declaración del estado de urgencia en virtud de la ley sobre el gobierno en épocas de emergencia, el Ministro estará facultado para publicar en la "Government Gazette" una notificación prohibiendo cualquier cierre patronal o huelga en todas o cualquiera de las zonas en la cual haya sido declarada la ley marcial o el estado de urgencia."

C.- Países que permiten la huelga a los empleados bancarios, sin ninguna reglamentación especial.

## 1.- Bélgica.

a) Los Sindicatos.<sup>333</sup> En la legislación laboral no -

(333) Roger Blanpain.- Tendencia reciente de las negociaciones colectivas en Bélgica.- La negociación colectiva en países industrializados con economía de mercado. Oficina Internacional del Trabajo.- Primera Edición 1974 Págs. 246-247.

existen prescripciones legislativas que reglamenten a los sindicatos, por lo que carecen de personalidad jurídica y no pueden ser demandados por incumplimiento de los contratos colectivos.

Las organizaciones sindicales más importantes son la Confederación de Sindicatos Cristianos y la Federación General del Trabajo de Bélgica, de tendencia socialista y la Central General de Sindicatos Liberales de Bélgica.

b).- La Huelga.

En la legislación laboral belga se establece un derecho de huelga casi ilimitado, como consecuencia del poder político de que gozan los sindicatos.

c).- Convenio colectivo con la banca.<sup>334</sup>

"Banco.- El convenio colectivo para este sector, que se ha ratificado a primeros de diciembre de 1978 regirá hasta el 31 de marzo de 1980. Este convenio instituye, en el seno de la comisión paritaria de la banca, una comisión paritaria permanente del empleo, a la que se informará de cualquier reestructuración fundamental en la empresa, especialmente en lo que se refiere a la evolución de los métodos informáticos que puedan tener una repercusión sobre el empleo. En las empresas en que no exista ni consejo de empresa ni delegación sindical, se comunicarán a la Comisión las informaciones apropiadas. En caso de despido colectivo, la empresa deberá comunicarlo a la Comisión al mismo tiempo que lo hace a la Oficina Nacional del Empleo (Véase Cit: Social and Labour Bulletin 4/76, pág. 378)."

335

## d) Empleo.

"Durante el periodo de vigencia del convenio no tendrá lugar ningún despido individual por razones económicas o técnicas. Cuando el empleador tenga la intención de efectuar un despido por otras razones (excepto por falta grave), convocará por escrito al trabajador para una entrevista dentro de -- los 5 días laborables siguientes. Asimismo, enviará al trabajador una copia de la convocatoria para que éste la entregue al delegado sindical de su elección, a fin de que le asesore durante la reunión. La decisión definitiva se comunicará en el plazo de los 3 días laborables siguientes a la entrevista. El trabajador que considere haber sido despedido por razones económicas o técnicas podrá presentar una demanda por daños y perjuicios ante el Tribunal del Trabajo..."

## 2.- Perú.

a) Libertad de sindicalización.-<sup>336</sup> El Estado garantiza a los empleados y trabajadores el derecho de asociarse libremente en sindicatos, sin autorización previa, con vista a su mejoramiento económico, social y cultural, así como para la defensa de sus intereses comunes (Constitución de 1933, artículo 27, R. L. número 13821, aprobatoria del Convenio Internacional No. 87, D.S. de 3 de mayo de 1961, artículo 1º y Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 24, aprobada por R. L. número 13282 de 15.12.59).

b) Reconocimiento del derecho de huelga.-<sup>337</sup>

"Está reconocido por el D.S. de 24.1.1913, artículo 4º

- (335) Actualidad Laboral 1979/1.- Oficina Internacional del Trabajo.- Instituto Nacional de Estudios del Trabajo de México.- Págs. 63-64.  
 (336) Montenegro Baca, José.- Síntesis de la Legislación Peruana del Trabajo.- El Derecho Latinoamericano del Trabajo.- Tomo II.- UNAM.- 1974. Pág. 384.  
 (337) Idem.- Pág. 390.

D.S. de 12.5.1920, artículo 1° y por el D.S. número 17 de -  
2.11.1962, artículo 3°.

Requisitos. La votación para declarar la huelga debe ser mi-  
gratoria (D.S. No. 17 de 2.11.1962, artículos 2° y 3°)

Debe ser comunicada a las Autoridades Administrativas de Tra-  
bajo (D.S. número 17 de 2.11.1962, artículo 3°).

Debe desenvolverse pacíficamente la paralización (D.S. de --  
12.5.1920, artículos 1°, 2°, 3°, 4° y D.S. <sup>338</sup> de 13.12.1947)."

Limitaciones al derecho de huelga. <sup>339</sup> Algunos trabajadores su-  
fren limitaciones en el uso de la huelga por diversas razones,  
a saber:

- 1.- En razón de la naturaleza del trabajo.
  - a) Los trabajadores de hospitales, clínicas y centros asisten-  
ciales . . . . .
  - b) El personal de la Marina Mercante . . . . .
  - c) Trabajadores de empresas de transporte (no pueden declarar  
la huelga durante el viaje . . . . .)
  - d) Miembros de policías particulares . . . . .
- 2.- En razón de la calidad del trabajador.
  - a) Empleados públicos . . . . .
  - b) Trabajadores de Instituciones del Estado bajo el régimen la  
boral de la actividad privada . . . . ."

Los trabajadores bancarios no se encuentran dentro de  
las excepciones citadas, por lo que tienen derecho a la huelga,  
de la cual han hecho uso constantemente.

"El 29 de agosto de 1980, iniciaron una huelga general -  
40,000 Empleados Bancarios. <sup>340</sup>  
El 1° de septiembre de 1982, la Confederación General de Traba-  
jadores del Perú (CGTP), la mayor central sindical del país, -  
emitió un comunicado donde expresa su apoyo y respaldo a la --  
huelga general de la Federación de Empleados Bancarios..."<sup>341</sup>

### 3.- Venezuela.

- (338) "En el Perú se carece de Código de Trabajo o de Ley General de Traba-  
jo. El régimen estadual peruano centralizado ha podido facilitar cier-  
ta uniformidad en el ordenamiento Jus-laboral, pero no es así; los --  
cuerpos de leyes sobre la materia se acercan al millar, entre leyes -  
propriamente dichas, Decretos Supremos, Resoluciones Supremas, Resolu-  
ciones Directorales y Resoluciones Ministeriales. Los artículos perti-  
nentes suman millares..." Idem.- Pág. 237.
- (339) Idem.- Pág. 392.
- (340) Excélsior. 30 de agosto de 1980. Pág. 2.A.
- (341) Idem.- ? de septiembre-1982. Pág. 2.A.

a) El derecho de asociación. La Constitución Venezolana de 1961 no hace referencia alguna al derecho de asociación en sindicatos.

La Ley del Trabajo de 1975<sup>342</sup> (publicada en la Gaceta Oficial No. 1,736, Extraordinario de 5 de mayo de 1975) dice a la letra:

"171.- Se reconoce el derecho de asociación en sindicatos a las personas de uno y otro sexo que trabajen en una misma empresa y a las que ejerzan un mismo oficio o profesión u oficios o profesiones similares o conexas, sean de carácter intelectual o manual.  
237.- En toda empresa, establecimiento, explotación o faena en que trabajen diez o más obreros o empleados, no podrá interrumpirse intespectivamente el trabajo, ya sea de parte de los patrones, ya sea de parte de los obreros o empleados, antes de que se hayan agotado los procedimientos de conciliación previstos en el presente título."

b) El derecho de huelga.

"En los casos de huelga o de "lock-out" en empresas o servicios cuya paralización ponga en peligro inmediato la salud o vida económico-social de la población, el gobierno podrá proveer a la reanudación de las faenas en la forma que lo exijan los intereses generales, previo decreto especial que indique los fundamentos de la medida. En tales casos la contratación del personal necesario no podrá hacerse en condiciones inferiores a las fijadas por el informe a que se refiere el artículo 231."

c) Decreto Núm. 1563, de 31 de diciembre de 1975, por lo que se dicta el Reglamento de la Ley Federal del Trabajo.

"393.- A los efectos del artículo 231 de la Ley Federal

(342) Ley del Trabajo y Legislación adicional sobre la materia.- Editorial "La Torre". Caracas Venezuela. Págs. 44-56-60.

del Trabajo, se entiende que con empresas o servicios cuya pa-  
ralización pone en peligro inmediato la salud de vida económi-  
co-social de la población, los de transporte, electricidad, -  
gas, agua, teléfono, comunicaciones, hidrocarburos, y sus de-  
rivados, minas, servicios médico asistenciales, distribución  
de artículos declarados de primera necesidad y otros semejan-  
tes que interesan a la colectividad."

El Superintendente de Bancos de la República de Vene-  
zuela, Sr. Jesús Tovar Villegas, en escrito que dirigió al sus-  
crito el 29 de octubre de 1981, expresa lo siguiente:

"Al respecto le informo que en la Ley General de Bancos  
y otros Institutos de Crédito no se contempla norma alguna re-  
lacionada con el particular. Igualmente le informo que aún -  
cuando los bancos y demás institutos de crédito son empresas  
de servicio público debidamente autorizadas por el Estado Ve-  
nezolano, sus relaciones laborales se rigen por la Ley del -  
Trabajo en la que tampoco existe disposición alguna que regu-  
le o prohíba a dichas instituciones hacer uso del derecho de  
huelga."

## IV.- CONCLUSIONES.-

PRIMERA.- La banca en las modernas estructuras sociales, constituye un servicio público esencial, porque acciona de manera integral en todas las actividades económicas del país, - constituyéndose en un instrumento imprescindible para la colectividad.

SEGUNDA.- En razón del papel tan importante que juega el servicio bancario en la sociedad, la sola perspectiva de que pueda paralizarse el mismo, produciría: retiro masivo de recursos, iliquidez general, fuga de capitales (a pesar del control de cambios).

TERCERA.- Los efectos de una huelga bancaria son múltiples y graves, entre los más importantes se encuentran: los países quedan en gran medida sin medios de pago suficientes, limitando la realización de las operaciones que sustenta la actividad económica; esto significa que dejaría a los patrones sin medios suficientes para cubrir los salarios de sus trabajadores, afectando a los obreros, empleados, jubilados, que carecerían de recursos para atender sus necesidades fundamentales; se suspenderían los créditos y las operaciones sobre el exterior; cobro de impuestos; no se atendería a los turistas; no se efectuaría depósitos; no se movería el dinero, ya que no se podría cobrar cheques, giros; incumplimiento general de las obligaciones

1

al no contar con los medios de pago, etc.

TERCERA.- En México, los empleados bancarios conforme a la fracción X del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, tienen derecho al igual que los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, a sindicalizarse y a la huelga. Sin embargo, para que ésta pudiera efectuarse, es necesario que se violen de manera general y sistemática, las catorce fracciones de que se compone el citado apartado, lo cual es prácticamente imposible.

Una norma como ésta, no puede explicarse, si no es como un propósito de las autoridades para proteger los servicios públicos, en este caso los administrados por el Estado.

CUARTA.- Los países que no permiten a los empleados bancarios el derecho de huelga son: Brasil; Chile; Filipinas; - Haití; Liberia; República De El Salvador; Uruquay.

QUINTA.- Países que respetan la huelga de los empleados bancarios, bajo ciertos requisitos y modalidades: Argentina; Alemania Federal; Australia; Camerun; Ecuador; España; Finlandia; Francia; Grecia; India; Italia; Laos; Libia; Malasia; Nigeria; Nueva Zelanda; Panamá; Pakistán; República de Somalia; Suecia; Tailandia.

SEXTA.- Países que permiten la huelga a los empleados

bancarios, sin ninguna reglamentación especial: Bélgica; Perú y Venezuela.

SEPTIMA.- La solución a los gravísimos problemas que puede originar la huelga bancaria, no puede consistir en manera alguna en la prohibición general de este histórico derecho; sino en regularla de tal modo que, reconociendo las importantes peculiaridades de este servicio público, los trabajadores alcancen los fines a que se pretenda sirva ella de instrumento, pero sin comprometer la existencia del Estado.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Acosta Romero, Miguel.- Derecho Bancario.- Editorial Porrúa, México, 1978.
- 2.- Acosta Romero, Miguel.- La Banca Múltiple.- Editorial Porrúa, S. A. México, 1981.
- 3.- Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 1979.
- 4.- Alcívar Jorge Raúl y Benda Hugo Alberto.- Técnica y Organización Bancaria. Ediciones Mocchi, Buenos Aires, - - 1961.
- 5.- Aldrighetti, Angelo.- Técnica Bancaria. Traducción de Felipe de J. Tena y Roberto López F.C.E. México, 1974.
- 6.- Alves de Mello, Maildes.- A greve no direito positivo brasileiro. Editora Sintese Ltda. Porto Alegre, Brasil - 1981.
- 7.- Arbonell Tomás Rafael.- La Superintendencia de Bancos y - - otras Instituciones Financieras de San Salvador.- - Trabajo Manuscrito, 1981.
- 8.- Arrante Prados.- Sistema Bancario Español.- Ediciones Aguilar, S. A. Madrid, 1958.
- 9.- Aspectos relevantes de la Banca Múltiple.- XLVII Convención Bancaria - Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Acapulco, Gro. Junio 1981. Págs. 9-20.
- 10.- Banca Múltiple. Primer Ciclo de Conferencias de Alto Nivel.-

- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, D. F. - 1978.
- 11.- Banco Nacional de Cuba.- Actual Sistema de Dirección y Planificación de la Economía Regional de la República de Cuba.- Abril 1978.
  - 12.- Barrera Lavalle, Francisco.- Estudios sobre el origen, desenvolvimiento y legislación de las funciones de crédito en México.- Tip. D. García y Cía. S. Enc. 4. Balderas 62.
  - 13.- Bauche GarcíaDiego, Mario.- Operaciones Bancarias. 1a. - ed. Editorial Porrúa, S. A. México, 1977.
  - 14.- Bennett, Robert L.- El Sector Financiero y el Desarrollo Económico. La experiencia de México. Biblioteca Financiera.- F.M.I. BID-CEMLA, 1974.
  - 15.- Boletín Financiero.- 28-Jun-82
  - 16.- Boletín Financiero.- Presidente y Director General: Fernando Mota Martínez. México, D. F. 28-Jun-82.
  - 17.- Boletín de Indicadores Financieros de Banca Múltiple, Privada y Mixta. México, D. F. Agosto, 1982.
  - 18.- Braga, Juan M.- Superintendencia de Bancos de Bancos en el Uruguay. Ponencia manuscrita. 1981.
  - 19.- Castañón R. Jesús.- Breve Desarrollo Histórico de la Legislación Mercantil y Bancaria. Departamento Administrativo y de Control de Legislación de la Dirección de Estudios Hacendarios.

- 20.- Cervantes Ahumada, Raúl.- Títulos y Operaciones de Crédito.- Editorial Herrero, S. A.- Sexta edición. México, D. F. 1969.
- 21.- Colecao de Códigos E. Leis do Trabalho 3° Edicad. A. Coelho Brango F. (editor) Rva. da Intanada 9 Rfo de Janeiro, 1949.
- 22.- Colling, Alfred.- Historia de la Banca.- De Babilonia a Wall Street.- Ediciones Zeus, España, 1962.
- 23.- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Reforma Administrativa 1971-1976.
- 24.- Conflictos Bancarios 1969.- Biblioteca del Colegio de México. F/332 1/C 748 .
- 25.- Cotelly Esteban. Derecho Bancario.- Ediciones Aragus, B. A. 1956.
- 26.- De Diego, Mario.- Supervisión Bancaria en Panamá. Ponencia Manuscrita, 1981.
- 27.- De Pina Vara, Rafael.- Teoría y Práctica del Cheque.- Editorial Labor Mexicana, S. de R. L. México, 1960.
- 28.- De Kanter C.F.M.- La Supervisión Bancaria en las Antillas Neerlandesas. Ponencia manuscrita. I° Reunión de Superintendentes, 1981.
- 29.- Díaz Arias, Rafael.- Auditoría General de Bancos. Ponencia manuscrita. 1981.
- 30.- Diccionario de Ciencias Sociales.- UNESCO. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1975.
- 31.- Diccionario Kapeluz de la Lengua Española.- Editorial Ka

- peluz.- B.A. 1979. Impreso en España.
- 32.- Directorio de Oficinas de Representación de Bancos Extranjeros establecidos en México. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, 1982.
- 33.- Dueñes, Heliodoro.- Los Bancos y la Revolución.- Editorial Cultura, México, 1945.
- 34.- Dupont, P.C. Le Controle Des Banques Et. La Direction Du Credit En France. Dunod Volume II. Paris-1952.
- 35.- El Derecho Latinoamericano del Trabajo. Tomos I y II. - - UNAM. 1974.
- 36.- Enciclopedia Jurídica Omeba.- Tomo XX.- Bibliografía Omeba.- Editores Libreros - Lovalle 1328. B.A. 1964 - - Págs. 58-59.
- 37.- Espinosa, Pablo C.- La Huelga Bancaria del año de 1959.- B.A. 1969.
- 38.- Estigorríbia, Oscar A.- La Superintendencia de Bancos en Haití. Ponencia manuscrita, 1981.
- 39.- Expediente 601/712.9/26 de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros de fecha 1900.
- 40.- Fagioli, Carlos.- La Función de Superintendencia del Banco Central de la República Argentina. Ponencia Manuscrita, 1981.
- 41.- Foster Major B.- Banca.- Editorial Acrópolis. UTEHA, México, 1948.
- 42.- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. Vigésima Edición, México, 1980.

- 43.- Francis B. Tiffany.- Lau Of Banks and Banking St. Paul -  
Minn. West Publishing Co. 1912.
- 44.- Francois Mazer, Jean.- El Banco de Francia. Conferencias.-  
CEMLA, 1957. México.
- 45.- García Oviedo, Carlos.- Derecho Administrativo, Madrid, -  
1962. 8a. edición.
- 46.- Garrigues, Joaquín.- Contratos Bancarios. Madrid, 1958.
- 47.- Gay de Montelli R.- Tratado de Legislación Bancaria Espa-  
ñola.- Tomo I. Editorial Bosch, Barcelona, 1953.
- 48.- Goldschmied, Leo.- Historia de la Banca.- Traducción al -  
español la. edición. Unión Tipográfica Editorial His-  
pano Americana. México, 1961.
- 49.- Greco Paolo.- Curso de Derecho Bancario.- Traducción del  
Dr. Raúl Cervantes Ahumada. Editorial Jus.- México,  
1945.
- 50.- Gutiérrez Vargas, Rodolfo.- Índice General de Institucio-  
nes de Crédito y Organizaciones Auxiliares.- Comisión  
Nacional Bancaria y de Seguros. 1982.
- 51.- Iturriaga de la Fuente, José.- La Revolución Hacendaria.-  
Sep-Setentas. México, D. F. 1976.
- 52.- Kent Raymond P.- Moneda y Banca.- Ediciones Universidad -  
Javeriana.- Bogotá, D. E. 1964.
- 53.- Labastida, Luis G.- Estudio Histórico y Filosófico sobre  
la Legilsación de los Bancos. Imprenta del Gobierno,  
en el Ex-Arzobispado. México, 1889.
- 54.- Lagunilla Iñárritu, Alfredo.- Historia de la Banca, y Mo-

- neda en México.- Editorial Jus. México, 1981.
- 55.- Legislación Bancaria Extranjera.- Finasa, México, 1981.
- 56.- Legislación Bancaria. Secretaría de Hacienda y Crédito -  
Público. Tomos: I, II, III y IV. México, D. F. 1957.
- 57.- Ley Orgánica del Banco de Guatemala.- Publicaciones del  
Banco de Guatemala, 1981. Guatemala, C. A.
- 58.- Lewis, Vivian.- Los Bancos Franceses después de la Nacio  
nalización. París, 1981.
- 59.- Loguado Monsalve, Darfo.- Apuntes sobre el Derecho Banca  
rio Colombiano.- Tesis de Grado para optar al Títu  
lo de Doctor en Derecho y Ciencias Socioeconómicas.-  
Bogotá, D. E. Colombia, 1976.
- 60.- López Rosado, Diego G. Ensayos sobre la Historia Económi  
ca de México, UNAM, México, 1965.
- 61.- Lomelli Klengenberger, Juan.- La Superintendencia de Ban  
ca y Seguros del Perú. Ponencia Manuscrita, 1981.
- 62.- Lorente A. Miguel.- El Marco Jurídico del Sistema Finan  
ciero.- Editorial Hispano - Europea.- Barcelona (Es  
paña), 1980.
- 63.- Lorente Hernández Domingo.- Contabilidad Bancaria. Conse  
jo Superior Bancario. Instituto Bancario. Tercera -  
Edición. Madrid, 1972.
- 64.- Lorenzo Benito.- Manual de Derecho Mercantil.- Tercera -  
Edición, Madrid. Victoriano Suárez 1924. Tomo I.
- 65.- Mackenzie Kennet.- Sistemas Bancarios de la Gran Bretaña,  
Francia, Alemania y los Estados Unidos de América.-

- Traducción del inglés por Ramón Vereá Rial.- M. Aguil  
lar, Editor. Madrid, 1945.
- 66.- Manero, Antonio.- La Revolución Bancaria en México, 1865  
1955, Talleres Gráficos de la Nación Mexicana, 1957.
- 67.- Mantilla Molina, Roberto L.- Derecho Mercantil.- Editorial  
Porruá, México, MCMLXXIX.
- 68.- Martín, Oviedo, José María.- Derecho Bancario Español.- Pu  
blibonif, S. A. Madrid, 1977.
- 69.- Martínez Rincón.- Conferencias sobre la Banca. CNB y S. -  
1980.
- 70.- Mast, Hans J.- La Banca Suiza. Cuadernos del Crédit Suisse,  
No. 27. Editado en español. Impreso en Suiza, 1977.
- 71.- Mast, Hans J.- La Banca en Suiza. Traducción de una tirada  
aparte (versión corregida y aumentada) de: Regul --  
Wolf Das Bankwesen un grosseren Europa. Normas Verlogs,  
Gesellschaft, Baden-Baden, 1974.
- 72.- Mei Rodolfo Mario.- Estudio del Nuevo Régimen Crediticio  
en la Argentina.- Edit. Bibliográfica Argentina, B.A.  
1952.
- 73.- Miterrand, Francois.- Aquí y Ahora. Editorial Argos Verga  
ra, S. A. Barcelona. Segunda Edición, 1981.
- 74.- Moreno Toscano, Héctor.- Funciones y Naturaleza Jurídica  
de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Tesis  
UNAM, México, 1973.
- 75.- Mr. Millet Onill.- La Superintendencia de Bancos en Haití  
Ponencia manuscrita, 1981.

- 76.- Noll Octaves.- Les Banques D' Emission en Europe.- Tome -  
II.- Berger. Le Urault Et Cie. Libraires. Editurs Pa  
ris, 1888.
- 77.- Normas Vigentes sobre Materia Bancocentralista.- Banco -  
Central de Uruguay.- Montevideo, 1978.
- 78.- Nuñez de la Peña, José Luis.- Banco de España.- La Super-  
visión Bancaria en España. Ponencia manuscrita presen  
tada en la I Reunión de Superintendentes. 1981.
- 79.- Olivera Toro, Jorge.- Manual de Derecho Administrativo.-  
Porrúa, S. A. México, 1976.
- 80.- Patash, Roberta.- El Banco de Avío de México.- Fondo de -  
Cultura Económica. México-B.A. 1959.
- 81.- Pérez de Armiñan, Gonzálo.- Legislación Bancaria Española.  
Banco de España. Quinta edición, Madrid, 1980.
- 82.- Pérez Santiago, Vernardo V.- Síntesis de la Estructura --  
Bancaria y del Crédito.- Editorial Trillas.- México,  
1979.
- 83.- Persaud Harry R.- Supervisión de Bancos en Guayana.- Po--  
nencia manuscrita. 1981.
- 84.- Pinillos Antonio, José.- La Superintendencia Bancaria. Po  
nencia manuscrita, 1981.
- 85.- Ponsá Gil J.- Sociedades Mercantiles Cooperativas y de Se-  
guros.- Tomo I.- Librería Bosch.- Ronda de la Univer  
sidad, 5. Barcelona, 1923.
- 86.- Presbítero Araiza, Felipe.- Análisis Jurídico de la Banca  
Múltiple en México. Tesis de Doctorado en Derecho, -

1982.

- 87.- Ramírez Gómez Ramón.- La Moneda, el Crédito y la banca a través de la concepción marxista y las teorías subjetivas.- Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. México, 1972.
- 88.- Reglamentación de Trabajo de la Banca Privada. Editorial Segura Madrid. España, 1981.
- 89.- Reglamento que señala los días del año de 1982, en que las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares podrán suspender sus operaciones de acuerdo con el Art. 93.
- 90.- Reserve Bank of Australia.- Occasional Paper No. 7 Submission to the Committee of Inquiry into the Australian Financial System-Sidney. December 1979.
- 91.- Rodríguez Rodríguez Joaquín.- Derecho Bancario.- Editorial Porrúa, S. A. México, 1973.
- 92.- Roger Blanpain.- Tendencia reciente de las Negociaciones Colectivas en Bélgica. La negociación Colectiva en países industrializados con economía de mercado.- Oficina Internacional del Trabajo.- 1a. edición, - 1974.
- 93.- Romero Giordano, Carlos.- Las Casas Viejas de Moctezuma.- Historia de una Institución. 1969. Banco Nacional - Monte de Piedad.
- 94.- Roll G. Thomas.- Our Modern Banking and Monetary System. Second Edition.- Prentice.- Hall, Inc. New York. -

Publishes, 1925.

- 95.- Roseel, Jaime y Cuevas Javier.- Estructura Institucional, Organización, Funciones y Procedimientos Operativos de la División de Fiscalización. Ponencia manuscrita. 1981.
- 96.- Sáenz Arroyo, José.- Discurso de la Ceremonia Conmemorativa del Cincuentenario de la CNB y S. 13 de enero de 1975.
- 97.- Sáenz y Sáenz Agustín.- Apuntes Mimeografiados de su Cátedra de Derecho Bancario.
- 98.- Sarria, Eustorgio.- Derecho Administrativo 3a. edición.- Bogotá, Edit. Temis, 1962.
- 99.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Tomo II.- Porrúa, 7a. edición, México, 1976.
- 100.- Seis Años de Política Hacendaria.- 1970-1976. Secretaría de Hacienda y Crédito Público México, 1976.
- 101.- Serie Legislativa.- 4/77 Oficina Internacional del Trabajo.-
- 102.- Sprogue Irvine H.- La Supervisión Bancaria en los Estados Unidos de Norteamérica.- Ponencia manuscrita presentada en la I Reunión de Superintendentes de Bancos de América Latina y del Caribe, celebrada en la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, México, 1981.
- 103.- Supervielle Saavedra Bernardo.- El Depósito Bancario.- Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Moteviedeo, 1960.

- 104.- Thompson, J. Christopher.- La Supervisión Bancaria en Inglaterra. Ponencia, manuscrita de la I Reunión de Superintendentes. 1981.
- 105.- Trejo, Francisco.- El Banco Unico de Emisión y las demás Instituciones de Crédito en México. Tomo I México, - D. F. MCMXXI.
- 106.- Valverde Marín Jenaro y Lozano Fact Eduardo.- Argumentos en contra de la Banca Nacionalizada y su impugnación.- Publicaciones de la Universidad de Costa Rica. Serie Económica No. 41. Ciudad Universitaria, "Rodrigo Facio", 1973.
- 107.- Vega Montoya, Fernando.- Superintendencia de Bancos de la República de Honduras. Ponencia manuscrita, 1981.
- 108.- Villegas Basovilbaso, Benjamín.- Derecho Administrativo.- B.A. 1951, 2a. edición.
- 109.- Watson Guy M.- El Banco de Inglaterra. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México, 1960.

## REVISTAS:

- 110.- Serie Legislativa. Oficina Internacional del Trabajo. - - 1963/1. Enero-Febrero.
- 111.- Idem.- 1965/1.
- 112.- Idem.- 1970/4 Julio-Agosto.
- 113.- Idem.- 1971/2 Marzo-Abril.
- 114.- Idem.- 1971/3 Mayo-Junio.
- 115.- Idem.- 1972/2 Núm. 6 Nov. Dic.

- 116.- Idem.- 1973/1 Enero-Febrero.
- 117.- Idem.- 1974/4 Julio-Agosto.
- 118.- Idem.- 1975/1 Enero-Febrero.
- 119.- Idem.- 1975/2 Marzo-Abril.
- 120.- Idem.- 1977/4.
- 121.- Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de -  
Derecho. Núm. 3. México, 1979.
- 122.- Revista Internacional del Trabajo Vol. 84 Núm. 1-2. Ju--  
lio-Agosto. 1971.- Oficina Internacional del Trabajo.  
Ginebra.
- 123.- Idem.- Vol. 84. Núm. 6 Dic-1971.
- 124.- Idem.- Vol. 89 Núm. 1 1974.
- 125.- Actualidad Laboral. 1978/1 Oficina Internacional del Tra  
bajo. Instituto Nacional de Estudios del Trabajo de  
México.
- 126.- Idem.- 1979/1.
- 127.- Proceso - Director General.- Julio Scherer García.- Núm  
308. 27-Sep-82.

## PERIODICOS:

- 128.- Excélsior. Director General: Regino Díaz Redondo. 30-Agos  
to-80.
- 129.- Idem.- 9-Nov-81.
- 130.- Idem.- 11-Jun-82.
- 131.- Idem.- 30-Junio-1982.
- 132.- Idem.- 2-Sep-82.

- 133.- Idem.- 6-Sep-82.
- 134.- Idem.- 8-Sep-82.
- 135.- Idem.- 9-Sep-82.
- 136.- Idem.- 21-Sep-82.
- 137.- Idem.- 4-Oct-82.
- 138.- Idem.- 30-Oct-82.
- 139.- Ultimas Noticias.- "Excélsior".- 2ª Edición. Director -  
General, Regino Díaz Redondo. de 29-Julio-1982.
- 140.- Idem.- 30-Julio-82. /
- 141.- Idem.- 25-Nov-82.
- 142.- Uno más Uno.- Director General: Manuel Becerra Acosta. -  
9-Dic-1980.
- 143.- Idem.- 3-Sep-82.
- 144.- Ovaciones, 2a. Ed. Director General Lic. Fernando Gonzá-  
lez Parra. 9-Septiembre-1981.
- 145.- Boletín Financiero.- Director General: Rogelio Cárdenas.-  
22-October-1981.
- 146.- Idem.- 3-Nov-82.
- 147.- Actualidad Laboral 1979/1.

LEGISLACION CONSULTADA.

## 1.- Argentina:

Ley 21526 del 14 de febrero de 1977.

## 2.- Brasil:

Ley 4595 del 31 de diciembre de 1964.

## 3.- Bolivia:

Ley General del Trabajo de 8 de diciembre de 1942.

## 4.- Costa Rica:

Ley 1644 del 26 de septiembre de 1953.

## 5.- Chile:

Ley Orgánica de la Superintendencia de Bancos de -  
Instituciones Financieras de 1979.

Decreto/ley 252 del 30 de marzo de 1960.

## 6.- Ecuador:

Constitución Política de la República del Ecuador,  
expedida por la Asamblea Constituyente de 1946-47 y  
promulgada el 31 de diciembre de 1946.

Ley General de Bancos del 9 de septiembre de 1974.

## 7.- España:

Constitución Española, aprobada por las Cortes el -  
31 de octubre de 1978. (Refrendum Nacional 6 de di-  
ciembre).

Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de -  
1946.

## 8.- Francia:

Ley 45.015 de 2 de diciembre de 1945, publicada en el "Journal Officiel" de 3 de diciembre del mismo mes y año y en vigor el 1º de enero de 1946.

Ley No. 2.532, relativa a Reglamentación y a la Organización de la Profesión Bancaria de 13 de junio de 1941.

9.- Italia:

Ley No. 141 sobre las Disposiciones para Protección del Ahorro y para la Organización de la Función Crediticia de 7 de marzo de 1938.

10.- Jamaica:

Ley de Instituciones Bancarias de Jamaica, 1960.

11.- Japón:

Ley Bancaria No. 21 de 1927.

12.- México:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O. de 5 de febrero de 1917).

Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. (D.O. de 31 de mayo de 1941).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. - (D.O. de 29 de diciembre de 1976).

Ley General de Sociedades Mercantiles (D.O. de 4 de agosto de 1934).

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (D.O. de 27 de agosto de 1932).

Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos. (D.O. de 20 de abril de 1943).

Ley General de Instituciones de Seguros. (D.O. de 31 de agosto de 1935).

Ley Federal del Trabajo. (D.O. de 1ª de abril de -- 1970).

Ley Federal de Instituciones de Fianzas. (D.O. de 29 de diciembre de 1950).

Ley Orgánica del Banco de México. (D.O. de 31 de mayo de 1941).

Código de Comercio de 1854.

Código de Comercio de 1884.

Código de Comercio (D.O. de 15 de septiembre de 1889).

Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. (D.O. de 30 de diciembre de 1953, con reformas, D.O. de 14 de julio de 1972).

Reglamento de Inspección, Vigilancia y Contabilidad - de las Instituciones de Crédito (D.O. de 9 de febrero de 1935).

Decreto que establece la Nacionalización de la Banca. (D.O. de 1ª de septiembre de 1982).

Decreto que dispone que las instituciones nacionalizadas operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito. (D.O. de 6 de septiembre de 1982).

Decreto que modifica el artículo 73 en sus fracciones X y XVIII, y adiciona los artículos 28 y 123, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Uni-

dos Mexicanos. (D.O. de 17 de noviembre de 1982).  
Circulares: 607/72; 865/82 de la Comisión Nacional  
Bancaria y de Seguros.  
Oficio Circular: 9880-782/1970 de la Comisión Nacio  
nal Bancaria y de Seguros.

13.- Nicaragua:

Leyes de la Contraloría General de la República.- Ma  
nagua, Nicaragua, Enero de 1981.

La Gaceta. Diario Oficial.- Año LXXXV.- No. 149. Re-  
pública de Nicaragua. 7-julio-81.

14.- Panamá:

Decreto de Gabinete No. 238 del 26 de julio de 1970.

Ley de Entidades Financieras de 14 de febrero de 1977.

15.- Paraguay:

Ley 417 del 6 de noviembre de 1973.

16.- Perú:

Ley 7159 del 23 de mayo de 1931.

17.- República Dominicana:

Ley Núm. 708, (publicada en la Gaceta Oficial No. -  
8940. 19-abril-1965).

18.- Reino Unido:

Ley Bancaria de 4 de abril de 1979.

19.- República De El Salvador:

Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxi  
liares de 1979.

20.- Suiza:

Ley Federal de Bancos y Cajas de Ahorro de 8 de noviembre de 1934.

21.- Unión de Repúblicas Socialistas:

Ley Fundamental de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.- Editorial Progreso Moscú, 1980.

22.- Venezuela:

Ley General de Bancos y otros Institutos de Créditos del 3 de febrero de 1961.

/

I N D I C E

I. BREVES SEMBLANTES . . . . .	Pág. 1
--------------------------------	-----------

CAPITULO PRIMEROQUE SE ENTIENDE POR BANCO Y ACTIVIDAD BANCARIA

I.- DEFINICION ETIMOLOGICA Y GRAMATICAL . . . . .	1
II.- NOCION DOCTRINAL . . . . .	2
III.- LAS DISTINTAS ORIENTACIONES LEGISLATIVAS. DERECHO COMPARADO . . . . .	5
IV.- CONCLUSIONES . . . . .	13

CAPITULO SEGUNDOEVOLUCION DE LA BANCA

I.- LAS PRIMERAS CIVILIZACIONES BANCARIAS.	
A. Babilonia . . . . .	14
B. Grecia . . . . .	15
C. Roma . . . . .	17
II.- EDAD MEDIA.	
A. Los Lombardos . . . . .	18
B. Los Templarios . . . . .	18
III.- RENACIMIENTO . . . . .	19
IV.- EPOCA MODERNA.	
A. Banco de Inglaterra . . . . .	20
V.- DE 1750 A LA EPOCA ACTUAL.	
A. Sistema Bancario Norteamericano . . . . .	22
B. Sistema Bancario del Reino Unido . . . . .	30
C. Sistema Bancario Alemán . . . . .	36
D. Sistema Bancario Español . . . . .	41
VI.- CONCLUSIONES . . . . .	48

CAPITULO TERCEROLA BANCA EN MEXICO

	Pag.
I.- ANTECEDENTES HISTORICOS.	
A. Etapa Colonial . . . . .	49
B. Etapa Independiente . . . . .	52
1.- Código de Comercio de 1884 . . . . .	54
2.- Código de Comercio de 1889 . . . . .	56
3.- Ley de Instituciones de Crédito de 1897 . . . . .	58
C. Etapa del Gobierno Constitucionalista . . . . .	61
D. Etapa Post-revolucionaria . . . . .	
1.- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 24 de diciembre de 1924 . . . . .	63
2.- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 31 de agosto de 1926 . . . . .	66
II.- ETAPA ACTUAL.	
A. Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 3 de mayo de 1941 . . . . .	68
B. Principales reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares . . . . .	70
III.- EL CARACTER PUBLICO DE LA FUNCION BANCARIA.	
A. Evolución Histórica . . . . .	74
B. Concepto de Concesión . . . . .	81
C. Concepto de Servicio Público . . . . .	83

IV.- LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA BANCA.	
A. Intervención Reglamentaria . . . . .	90
B. Facultad de Inspección y Vigilancia . . . . .	107
V.- CONCLUSIONES . . . . .	133

CAPITULO CUARTO

LA NACIONALIZACION DE LA BANCA

I.- CONCEPTO DE NACIONALIZACION . . . . .	136
II.- SISTEMAS BANCARIOS NACIONALES.	
A. Francia . . . . .	139
B. Australia . . . . .	147
C. Costa Rica . . . . .	149
D. Nicaragua . . . . .	157
E. República de San Salvador . . . . .	164
F. Chile . . . . .	167
G. Inglaterra . . . . .	167
H. México . . . . .	168
III.- CONCLUSIONES . . . . .	197

CAPITULO QUINTO

CONSECUENCIAS DE LA INTERRUPCION DEL SERVICIO BANCARIO

I.- IMPORTANCIA DE LA BANCA . . . . .	199
II.- CONSECUENCIAS DE UNA HUELGA BANCARIA . . . . .	203

	Pag.
III.- LA REGLAMENTACION DE LA HUELGA BANCARIA EN - - MEXICO . . . . .	208
A. Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizacio <u>n</u> Auxiliares de 1937. . . . .	208
B. Inconstitucionalidad del Reglamento de Tra- bajo de los Empleados Bancarios . . . . .	210
C. Decreto del Poder Ejecutivo del 6 de Sep- tiembre de 1982 . . . . .	214
IV.- DERECHO COMPARADO . . . . .	219
A. Países en donde los Empleados Bancarios es- tán excluidos del derecho de huelga.	
a) Brasil . . . . .	221
b) Bolivia . . . . .	222
c) Chile . . . . .	223
d) Haití . . . . .	225
e) Liberia . . . . .	226
f) República de El Salvador . . . . .	226
g) Uruguay . . . . .	228
B. Países que respetan la huelga de los Emplea <u>d</u> dos Bancarios, bajo ciertos requisitos y mo <u>d</u> dalidades.	
a) Argentina. . . . .	229
b) Alemania Federal . . . . .	230
c) Australia . . . . .	232
d) Camcrun . . . . .	234
e) Ecuador . . . . .	234
f) España . . . . .	236
g) Finlandia . . . . .	238
h) Francia . . . . .	239
i) Grecia . . . . .	241
j) India . . . . .	244
k) Italia . . . . .	244

	Pag.
l) Laos . . . . .	246
m) Libia . . . . .	247
n) Malasia . . . . .	247
ñ) Nigeria . . . . .	249
o) Nueva Zelanda . . . . .	250
p) Panamá . . . . .	252
q) Pakistán . . . . .	254
r) Portugal . . . . .	254
s) República de Somalia . . . . .	256
t) Suecia . . . . .	258
u) Tailandia . . . . .	260
C. Países que permiten la huelga bancaria sin ninguna reglamentación especial.	
1. Bélgica . . . . .	260
2. Perú . . . . .	263
3. Venezuela . . . . .	263
IV.- CONCLUSIONES . . . . .	266
BIBLIOGRAFIA . . . . .	269
LEGISLACION CONSULTADA . . . . .	202
ANEXOS . . . . .	267

A N E X O S

## I.- NATURALEZA JURIDICO CONSTITUCIONAL DEL BANCO DE MEXICO

El Congreso Constituyente de Querétaro, reunido en 1917, previó en la fracción X del artículo 73 de la vigente Constitución Política de la República, que se confiere facultad al Congreso, "para establecer el Banco de Emisión Unico, en los términos del artículo 28 de la Constitución".

Estos dos artículos conforman las bases jurídicas para la creación del Banco de México.

### A.- GENESIS DEL BANCO UNICO DE EMISION

1.- Proyecto presentado por el C. Don Venustiano Carranza.

El proyecto de constitución presentado por el Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista al Congreso de la Unión, el cual fue leído en la sesión de 6 de diciembre de 1916, contenía un artículo 28 relativo a la prohibición de monopolios en la República y a alguna de sus salvedades.

2.- Dictamen de la Comisión Constitucionalista.

a) Primera Lectura.- El dictamen correspondiente fue elaborado por la Comisión de Constitución el 12 de enero de 1917, y en la sesión vespertina de la misma fecha recibió primera lec-

tura.

En su parte relativa expresa:

"El artículo 28 del proyecto de reformas, especifica con toda claridad la prohibición relativa a todo lo que significa monopolio; comprende que esto es odioso en un país como el nuestro, en el que debe dejarse el mayor campo de libertad posible al comercio y a la industria, y solamente como medida de orden y para garantizar debidamente los derechos tanto de las personas como de la nación misma, se reserva a ésta los relativos a la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía, y a los autores y artistas el privilegio de reproducir sus obras por determinado tiempo. También concede el mismo privilegio a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, pero exclusivamente para el uso de sus inventos.

En el mismo proyecto se indica que con toda severidad castigará la ley la concentración que se pretenda hacer en una o pocas manos de los artículos de consumo necesario, con objeto de alcanzar el alza immoderada de los precios. Continúa el citado artículo prohibiendo todo lo que tienda de una manera palmaria a establecer monopolio en nuestro país o a conceder una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas, con grave perjuicio del público en gene-

ral o de determinada clase social". (1)

La Comisión, comprendiendo el amplio y liberal espíritu del precepto indicado, lo aceptaba en todos sus términos, mas se proponía - y proponía a la asamblea enriquecerlo con algunas otras iniciativas presentadas sobre el mismo artículo, entre las cuales aparece la del Diputado Rafael Nieto, en el sentido de que se incluyera entre los monopolios exclusivos de la Federación, el relativo a emitir billetes por medio de un Banco Unico Nacional que controlaría el Gobierno Federal.

b) Segunda Lectura.- En la sesión vespertina del 16 de enero de 1917 se da segunda lectura al dictamen, que acoge favorablemente la aceptación del monopolio de emisión de billetes por medio de un solo banco que controlara el Gobierno Federal.

La discusión discurre en parte de esta sesión, pero por falta de quórum se continúa en la sesión del día siguiente y el debate concluye con la aprobación de 120 contra 52, del texto modificado por la Comisión de Constitución, en el sentido siguiente:

"En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase..., exceptuando únicamente los relati-

---

(1) Diario de los Debates del Congreso Constituyente.- 1916-1917.- Tomo II.- Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana.- México, 1950.- pág. 498.

vos a... la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal..."

B.- ARGUMENTOS EXPUESTOS SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DEL BANCO UNICO DE EMISION

Acceptada por la Comisión Constitucional la desaparición del régimen de pluralidad de emisores, base del primer sistema bancario mexicano estructurado en la Ley de 1897, se procedió a discutir la naturaleza jurídica que debía de tener el Banco Unico de Emisión. En ese sentido se expresó que fuera:

- 1.- Banco Privado
- 2.- Banco de Estado
- 3.- Banco bajo el control del Estado

Al respecto, la Comisión rechazó que se estableciera como Banco Privado, ya que según decía el Diputado Nieto: "...Se entiende que al ser un banco privado no debiera ser de emisión, porque no se conoce en ningún país del mundo".

Tampoco se aceptó como Banco de Estado, ya que no pretendían excluir al capital y a la iniciativa privados de participar en esta importante institución, sino tener un control en el mismo.

En virtud de lo poco preciso del verbo controlar, los

Diputados González y Martínez de Escobar, solicitan se les aclare qué se entiende por controlar.

El Diputado Mujica les contestó que: "...el punto está bien definido en el Código de Comercio y en los principales generales mercantiles. El control de una empresa significa poseer la mitad más una de las acciones que representan el capital efectivo y naturalmente aún se dice el control de la administración, porque un individuo que posea la mitad más una de las acciones tiene tanto derecho cuantas sean las acciones que posee. En las sociedades anónimas, como de la que se está tratando, porque un banco tiene que ser una sociedad anónima; el gobierno tiene control de las acciones. En las sociedades anónimas, al constituirse el consejo de administración, la mesa directiva se elige por votación, publicando que si el gobierno tiene el control, el poseer la mayoría de las acciones y poder nombrar el consejo de administración..."

Sin embargo, a pesar de las explicaciones expuestas anteriormente, el Diputado Martínez de Escobar, solicita: "...que quitemos la palabra controlar, porque no dice lo que quiere decir; no es castellano, es un galicismo por probar, examinar, revisar..."

Por su parte, el Diputado Palavichini considera que: - "...es conveniente definir de una vez si debe decirse cuyo dominio tiene el Gobierno Federal o si debe seguirse diciendo controlar que no es castellano (537)".

Sin embargo, en vano fue que se objetara lo espurio de la palabra y se recomendara un sinónimo castizo, ya que el constituyente votó la palabra controlará.

C.- CREACION DEL BANCO DE MEXICO, S. A.

Promulgado el Código fundamental vigente, se inicia el período de gestación del Instituto Central Mexicano.

En los ocho años transcurridos, de 1917 a 1925, la creación del Banco fue objeto de numerosas y diversas iniciativas de ley, las cuales, pese al vivo interés que suscitaron no llegaron a realizarse. Veamos algunas de estas leyes, por lo que respecta a la forma en que pretendían se estableciera el Banco Central:

1.- Iniciativa de Ley para el Establecimiento del Banco Unico de Emisión (8 de diciembre de 1917).

En la exposición de motivos de la misma, se dijo lo siguiente:

"... se ha estudiado detenidamente la conveniencia o inconveniencia de dar al Banco una Organización sobre la base de Sociedad Anónima, con participación directa de los accionistas en su manejo; o bien establecerlo en forma netamente oficial, manejado exclusivamente por conducto del Estado. - Ambos sistemas presentan más o menos serios inconvenientes

y ofrecen ventajas de mayor o menor consideración; pero teniendo en cuenta que, bajo la organización primeramente anunciada, la principal ventaja, que consistiría en una rápida amortización del capital, no se obtendría en la actualidad, por las anormales circunstancias a que antes se ha hecho referencia; y como, por otra parte, puede considerarse como una tendencia en consonancia con los principios revolucionarios, el que la Nación opere directamente, por conducto de su Gobierno, las principales empresas de servicios públicos -y el servicio bancario, de hecho viene a ocupar un primer rango entre ellos-, el Ejecutivo a mi cargo ha estimado conveniente proponer la organización del nuevo Banco de Emisión, sobre bases estrictamente nacionales.

Por otra parte, las ventajas que ofrecería una Institución organizada en forma de sociedad anónima, resultarían sólo aparentes, ya que, en última instancia, y conforme a la Constitución vigente, el Gobierno de la República en todo caso ejercería control en el Banco, lo que en la práctica equivaldría casi a una exclusividad de su manejo.

La objeción principal hecha por algunos economistas a las organizaciones como la propuesta, estriba en que, en tales casos, el éxito queda supeditado a los cambios en las condiciones políticas; pero esto es inevitable, ya se trate de una institución netamente oficial, o simplemente controlada por el Gobierno. En todo caso, si la Nación acepta ili-

mitadamente las responsabilidades, junto es que tenga por entero los beneficios que le corresponden.

Ha parecido preferible, por tanto, adoptar resueltamente una organización en la que, ofreciendo ventajas de consideración a los particulares que aporten elementos para la formación del capital del Banco, sea éste manejado exclusivamente por conducto del Gobierno de la República, y la Nación responsable de todas las operaciones que el Banco realice..."

2.- Dictamen sobre la iniciativa de Ley para el establecimiento del Banco Unico de Emisión (29 de diciembre de 1917).

Las Comisiones la. de Hacienda y la. de Crédito Público dictaminaron lo siguiente:

"... El proyecto de ley que consulta el Ejecutivo, propone clara y francamente que el Banco tenga un carácter de Banco de Estado, con fondos exclusivamente del Estado y manejado solamente por el Estado. La exposición de motivos nos da a conocer que el Ejecutivo tuvo en cuenta que si bien el Banco podía ser una sociedad anónima, con objeto de aportar capital, en las actuales condiciones probablemente no conveniría y, por otra parte, que el control a que se refiere el artículo 28 Constitucional, equivale al manejo exclusivo de la institución de referencia por el Poder Público.

En nuestro sentir, el espíritu del artículo Constitucional, consta en la discusión que hubo en el Constituyente de Querétaro. Las palabras del ciudadano Subsecretario de Hacienda en aquella Asamblea, fueron las de que no podía resolverse por el momento, si el Banco se establecería con capital oficial o capital privado. La reforma revolucionaria - consistió, esencialmente, en llevar el monopolio de la emisión de billetes, por medio de un Banco Unico de Emisión, a manos de una sola institución, y no de varias, como existían en el país, y, además, esto como parte esencial de la reforma, que la Nación recibiría los beneficios, una gran parte de esos beneficios del monopolio, y no fueran exclusivamente las instituciones privadas, como en otros tiempos existieron; pero hay otra razón, que es muy digna de tomarse en cuenta, y es la que se refiere a que tomando parte el capital privado en la organización del Banco, la presencia de los accionistas en el cuerpo directivo de la institución, constituye a la vez que una garantía moral de gran importancia, aporta mayor crédito al Banco, puesto que, por medio de tales accionistas, puede hacerse sentir eficazmente la opinión y necesidades de las colectividades. Por otra parte es, sin duda, esta organización, la que más se ajusta al espíritu democrático de nuestro país y está más en consonancia con la orientación que la Revolución ha querido dar a nuestras instituciones.

La presencia del capital privado, no es un obstáculo para que el Gobierno ejerza el control en esta institución, pues-

to que aun en un imperio como el alemán, a pesar de que casi todo el capital ha sido aportado por una sociedad anónima, el Banco del Imperio es, por sus estatutos, una institución completamente controlada por el Gobierno.

Esto constituye la modificación esencial que las Comisiones dictaminadoras se permiten proponer a la consideración de la H. Asamblea. Las demás variaciones son meros asuntos de detalle..."

"... Conforme con la modificación de hacer un Banco público controlado por el Gobierno, en el que interviene el capital privado como accionista, la organización del Banco es modificada tanto en su personal como en su medio de elección y nombramiento..."

En virtud del dictamen expuesto anteriormente, el Ejecutivo resolvió retirar su iniciativa de Ley para el establecimiento del Banco Unico de Emisión, el 12 de septiembre de 1919.

3.- Ley que crea el Banco de México (25 de agosto de 1925).

En la exposición de motivos de la citada Ley, se expresó lo siguiente:

"... No era posible, en efecto, crear legislativamente

el Banco Unico, sin contar con los recursos especiales para fundar el establecimiento en conformidad con lo que dice el artículo 28 de la Constitución Federal, que, claramente, al referirse a él, dispone que el mismo será controlado por el Gobierno Federal. Cualesquiera que sean las interpretaciones a que se presta el citado artículo, en virtud de lo poco preciso del exótico verbo controlar, que en él se usa, el Gobierno juzgó -siempre de acuerdo con la interpretación de los - constituyentes de Querétaro, y de acuerdo también con el sentido unánime de la Revolución- que la mente del artículo era la de otorgar al Gobierno Federal, en el capital y en la administración del Banco, la mayoría de las acciones, que en la práctica constante de los negocios viniese llamando control, por antonomasia. No exige el texto constitucional que la totalidad del capital del Banco sea propiedad del Estado, y tampoco prescribe cuál es, de un modo preciso, la parte del capital que en el establecimiento debe representar la Nación; pero es indudable que, conforme al recto sentido del texto, la mayoría del propio capital debe ser propiedad del Estado.

Para organizar, pues, el Banco Unico, era preciso resolver dos problemas: uno de orden puramente teórico y especulativo -el de armonizar los principios de la economía bancaria con el precepto constitucional- y el otro de orden práctico que consistía en allegar los recursos financieros necesarios para que la institución pudiera ser un hecho real.

Por no haberse podido resolver la segunda de estas cuestiones, había permanecido durante ocho años largos sin definir el problema de la creación de nuestro Banco Unico Emisor. En efecto, sin recursos para ello, de nada servía redactar y expedir la ley relativa: la misma quedaría en la categoría de los buenos propósitos escritos, pero no tendría existencia real. Y si se trataba de obtener los recursos apelando al crédito, además de las dificultades que ello presentaría por la difícil condición de nuestro crédito público, habría de tropezarse, seguramente, con el obstáculo de que quienes ministraran el dinero para fundar el Banco, habrían de abrigar pretensiones sobre el control. En efecto, en punto de negocios, el control pertenece a quien pone el dinero, y si la Nación había de ejercerlo sobre el Banco Unico, era preciso que ella fuese la dueña efectiva de la mayoría del capital. No fue, pues, sino cuando el Gobierno dispuso de los fondos necesarios para suscribir dicha mayoría, que se llegó a la posibilidad de crear el Banco; y debo advertir que, naturalmente, se hacía preciso fundar la institución con un capital considerable, para que le fuera posible cumplir con sus fines. Un capital pequeño en efectivo, en relación con la importancia de nuestro mercado, no habría ofrecido garantía de que el Banco Unico Emisor pudiera adquirir la influencia económica y financiera a que está destinado como institución central y monopolizadora de la emisión de billetes.

Para resolver la primera de las cuestiones a que me he

referido antes, hubo de desocharse, desde luego, toda idea de que el Banco fuese una institución de Estado, en el sentido que lo había sido la Comisión Monetaria, es decir: una oficina pública con ligas directas entre ella y la Administración. Cualquiera que fuese la importancia del capital aportado por la Nación, relativamente al capital de la institución misma, era elemental que ésta debía organizarse según las formas mercantiles y con la necesaria individualidad e independencia, para tener vida propia como institución comercial. Efectivamente: la idea del control se compece perfectamente con la idea de la independencia. Por virtud de la primera, el establecimiento controlado se sujeta a la alta - dirección del Estado, en cuanto a su política, principalmente en lo que ésta se relaciona con el interés público y, por virtud de la segunda, la administración se hace conforme a los métodos financieros y no conforme a los métodos administrativos.

Resuelto que el Banco debería ser una institución de carácter técnicamente comercial, quedaba por decidir si la totalidad del capital del mismo debería pertenecer al Estado o si era suficiente dar al mismo una mayoría. Las dos soluciones lograrían el propósito de poner el control en manos del Gobierno y, por consiguiente, las dos cumplirían con el precepto constitucional.

Para decidir acerca de este punto, hubo de pensarse en

la conveniencia de combinar las dos fuentes de energía que resultan de la acción del Estado y de la intervención de la iniciativa individual. Ciertamente, lo que la Constitución quiere es que la actividad del Banco se oriente en el sentido de los intereses públicos..."

Por último, en la Ley que crea el Banco de México de 25 de agosto de 1925, así como en su Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1941, se expresa, respectivamente, lo siguiente:

"ART. 10.- En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 28 Constitucional, se constituirá una sociedad anónima cuya organización y funcionamiento quedarán sujetos a las siguientes bases:

I.- La denominación será: "Banco de México"."

"ART. 10.- Por esta ley se regirá en lo sucesivo la sociedad anónima constituida por escritura del primero de septiembre de mil novecientos veinticinco, bajo la denominación de Banco de México, que se seguirá conservando".

#### D.- CONCLUSION

De acuerdo con el artículo 28 Constitucional, la emisión de billetes está centralizada en un banco que controla el Gobier-

no Federal.

Dada esta expresión y considerando los antecedentes del Constituyente, y el sentir de las diversas leyes a que hemos hecho alusión, no nos queda más que concluir, que la Naturaleza Jurídico Constitucional del Banco de México, es el de una sociedad anónima, y no el de un organismo descentralizado.

## INICIATIVA

### De reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, presentada por la Diputación Obrera a la LI Legislatura. (Relativa a los Trabajadores de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.)

Honorable Asamblea:

En Ejercicio de la facultad que nos confiere la Fracción II del Artículo 71. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los diputados del sector obrero, miembros del Partido Revolucionario Institucional, sometemos a la consideración del honorable Congreso de la Unión, por el apreciable conducto de ustedes, la Iniciativa que Reforma y Adiciona la Ley Federal del Trabajo, incorporando un Capítulo relativo a los trabajadores de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares fundamos esta Iniciativa en las siguientes consideraciones:

Las conquistas sociales, jurídicas y políticas, alcanzadas por los obreros mexicanos, son el resultado directo de la lucha sostenida por el proletariado, actuando solidariamente con nuestro Estado de origen revolucionario. Amigos, Estado y trabajadores, hemos abierto caminos y sentado bases para alcanzar, al través de cambios sucesivos, la gran transformación revolucionaria de la sociedad.

Entre los derechos de irrefutable contenido social, surgidos de esa lucha se encuentra el del trabajo, cuyo principio de universalidad contempla la protección de todos los trabajadores sujetos a una relación de trabajo. No obstante su generoso espíritu, aún existen importantes grupos de mexicanos que no han podido ejercer a plenitud los derechos que como trabajadores les concede el Artículo 123 de la Constitución General de la República. Entre estos últimos se encuentran los trabajadores bancarios sujetos a un régimen de excepción inadmisibles, en efecto, el Reglamento de trabajo de los empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, es evidencia plena de las extraordinarias prerrogativas de que disfruta la actividad bancaria, no obstante que su operación está considerada como de interés público y su funcionamiento incumba a la Nación entera.

El Reglamento citado que regula las relaciones de trabajo entre las Instituciones de Crédito y los trabajadores bancarios es inconstitucional, a juicio de la diputación obrera, porque coarta los derechos de Asociación Profesional, de contratación colectiva y de huelga, porque crea un Tribunal especial: la Comisión Nacional Bancaria, para conocer y decidir los conflictos obrero-patronales, sin contar para ello con la jurisdicción y las atribuciones correspondientes.

La aspiración de los trabajadores para asociarse con el propósito de defender sus derechos, mejorar sus niveles de vida y contribuir a la transformación revolucionaria de la sociedad, es una aspiración universal. El contrato colectivo de trabajo y la huelga, son los instrumentos mediante los cuales

obtienen el establecimiento legal de mejores condiciones económicas y el respeto a reivindicaciones sociales legítimas; sus beneficios se extienden a todos los trabajadores que prestan servicios a una empresa o institución, sean o no miembros de la Agrupación Sindical. Por esta razón fundamental, los derechos citados deben ser reconocidos plenamente a los trabajadores bancarios y el Estado de origen revolucionario, garantizar ampliamente su ejercicio, a fin de asimilar a este importante sector de la clase obrera, al conjunto de las fuerzas populares que luchan por la transformación global de la sociedad.

Hacerlo así, no sólo significaría hacer justicia a un grupo de trabajadores mexicanos, honrar a lo mejor de las tradiciones revolucionarias que han distinguido a nuestro régimen en señaladas etapas de su historia, sino incorporarlos a plenitud a la gran tarea de impulsar a nuestra patria hacia estadios superiores de desarrollo económico con justicia social.

Por lo antes expuesto, y en atención a la posición que al respecto asumimos en nuestro recientemente publicado manifiesto a la Nación, los diputados obreros miembros del Partido Revolucionario Institucional, sometemos al H. Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados, la siguiente

#### INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Artículo 1o. Se incorpora a la Ley Federal del Trabajo el Capítulo XVII del Título VI relativo a los trabajadores de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares para quedar en los siguientes términos:

Artículo 353-J. Quedan sujetos a las disposiciones de este Capítulo los trabajadores de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Artículo 353-K. Los trabajadores de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares se clasificarán como sigue:

- A) Permanente;
- B) Temporal o eventual.

Los trabajadores permanentes estarán sujetos a los escalafones y tabuladores de las Instituciones u organizaciones en los términos del presente capítulo.

Los trabajadores temporales o eventuales, se regirán en cuanto a sus obligaciones y derechos, por las estipulaciones de los contratos respectivos y por las disposiciones legales aplicables.

Las Instituciones y Organizaciones sólo podrán contratar trabajadores eventuales o temporales, cuando lo exija la naturaleza del

trabajo que se va a prestar o cuando tenga por objeto substituir temporalmente a otro trabajador.

**Artículo 353-L.** De acuerdo con las normas que establezca la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, las Instituciones y Organizaciones deberán mantener un servicio del empleo para cubrir sus necesidades y facilitar la ocupación de sus trabajadores, con las siguientes funciones:

A) Centralizar datos sobre vacantes, puestos de nueva creación y solicitudes de empleo;

B) Dirigir a los solicitantes más adecuados por su preparación y aptitudes, hacia los empleos vacantes;

C) Practicar estudios para determinar las causas de desempleo y formular informes que contengan las bases para una política de pleno empleo en la rama bancaria.

Para prestar este servicio las Instituciones y Organizaciones podrán agruparse.

**Artículo 353-M.** No quedan sujetos al presente capítulo, los servicios de los corresponsales y agentes de las Instituciones de Crédito, ni los que desempeñen funciones similares a éstos, en virtud de regirse esas actividades por las disposiciones de las Leyes Mercantiles.

**Artículo 353-N.** Las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares deberán formar y hacer del conocimiento de sus trabajadores, los escalafones respectivos en que éste quede clasificado por actividades, categorías y antigüedad.

**Artículo 353-O.** Los puestos que quedan vacantes en las Instituciones y Organizaciones Auxiliares serán ocupados por trabajadores de la categoría inmediata inferior, siempre que reúnan los requisitos necesarios para el desempeño del puesto. Si hubiera varios, será designado el más capaz; en igualdad de capacidades será designado el más antiguo, y en igualdad de capacidades y antigüedad la designación se hará por sorteo.

**Artículo 353-P.** En los Reglamentos interiores de trabajo se establecerán criterios objetivos que permitan calificar la capacidad y dedicación de los empleados, a fin de hacer efectivos los derechos escalafonarios, sin perjuicio de la antigüedad, en los términos del artículo anterior.

**Artículo 353-Q.** El salario mínimo en las Instituciones y Organizaciones será fijado de acuerdo con el que rija en la localidad aumentado en un cincuenta por ciento.

**Artículo 353-R.** Con independencia de la participación en las utilidades que perciban los empleados en la forma y términos previstos por la Ley Federal del Trabajo y por las resoluciones administrativas aplicables, las Instituciones y Organizaciones tendrán obligación de cubrir a aquéllos anualmente, como mínimo, por concepto de aginaldo, el importe correspondiente a un mes de sueldo cuando hayan prestado un año completo de servicios, o la parte proporcional cuando no hayan alcanzado dicho lapso.

Las cantidades adicionales al mínimo establecido en el párrafo anterior que por concepto de aginaldo otorguen las Instituciones

y Organizaciones, así como otras gratificaciones de carácter regular, crean derechos en favor del trabajador.

**Artículo 353-S.** Los empleados de las Instituciones y Organizaciones estarán sujetos a trabajar, como máximo, 40 horas a la semana distribuyéndose éstas en la forma que se convenga con la representación de los trabajadores atendiendo a sus necesidades, con aprobación de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Los días se considerarán de descanso para los empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, salvo para aquellos que en esos días deban realizar labores de vigilancia o mantenimiento y salvo para los empleados que, en forma rotatoria, deban hacer guardia para cubrir los servicios indispensables al público que determine la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Estos empleados tendrán derecho a recibir, por su trabajo del sábado, una prima equivalente al 25% sobre el salario diario que correspondiera a los días ordinarios de trabajo.

Cuando las labores de la Institución u Organización lo permitan, éstas podrán, de manera temporal, reducir el número de horas de trabajo obligatorias, pero sin que esas reducciones sienten precedente de obligación.

**Artículo 353-T.** No podrá obligarse a los empleados de las Instituciones y Organizaciones a trabajar tiempo extraordinario, sino en los casos en que las circunstancias lo ameriten, previa resolución de los funcionarios respectivos, y dentro de los límites que marquen las leyes. Todo tiempo extraordinario trabajado se pagará quincenalmente, contra el recibo correspondiente firmado por el empleado y no podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces en una semana, debiendo ser cubierto con un 100% más del salario que correspondiera a las horas de la jornada ordinaria.

El tiempo extraordinario que indebidamente exceda de 3 horas diarias o de 9 horas a la semana, será pagado por las Instituciones y Organizaciones con un 200% más del salario que correspondiera a las horas de la jornada ordinaria.

Queda prohibido a las Instituciones y Organizaciones emplear los servicios de las mujeres y menores de 16 años en tiempo extraordinario. En caso de violación de esta prohibición, el tiempo extraordinario se pagará con un 200% más del salario que correspondiera a las horas de la jornada ordinaria.

Los trabajadores no están obligados a prestar sus servicios en sus días de descanso. Si se quebranta esta disposición con ausencia del trabajador, las Instituciones y Organizaciones les pagarán, independientemente del salario que les corresponda por el descanso, un salario doble por el servicio prestado.

En los casos previstos en el Artículo 71 de la Ley Federal del Trabajo, las Instituciones y Organizaciones deberán cubrir la prima a que el mismo se refiere.

Las Instituciones y Organizaciones deberán establecer sistemas de control efectivo para determinar la jornada de trabajo y el tiempo que

laboren sus empleados en exceso de la misma, debiendo la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros vigilar el cumplimiento de esta disposición.

**Artículo 353-U.** En los contratos colectivos de trabajo se especificará el lugar en que va a trabajar el empleado, y de este lugar no podrá ser removido sin su propio consentimiento, manifestado por escrito.

Esta disposición no tendrá efecto alguno para empleados cuyo contrato de trabajo se refiera a cargos que requieren movilización continua, como inspectores, etc.

**Artículo 353-V.** Las labores nunca se podrán suspender en las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y en las dependencias de ambas, sino en las fechas que la Comisión Nacional Bancaria autorice. Cualquier otra suspensión de labores causará la terminación de los contratos de trabajo de quienes la realicen, salvo en caso de huelga.

**Artículo 353-W.** Los empleados tendrán derecho a disfrutar de vacaciones anuales en los siguientes términos:

A) De uno a diez años de servicios, 20 días laborales;

B) De más de diez a quince años de servicios, 25 días laborales;

C) De quince años de servicios cumplidos en adelante, 30 días laborales.

Para los efectos de este artículo, no se considerarán laborales los días comprendidos en el Reglamento que anualmente expida la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, de acuerdo con el Artículo 93 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Los empleados harán uso de sus vacaciones anuales, dentro de los seis meses siguientes al vencimiento del año de servicios, sin que sean acumulables y sin que puedan compensarse con una remuneración.

Cada Institución u Organización fijará las fechas en que sus empleados disfruten de sus vacaciones, de manera que las labores no sufran perjuicio, a cuyo efecto deberá formular un programa anual.

Las Instituciones y Organizaciones pagarán a los empleados el sueldo correspondiente al período de vacaciones, antes del inicio de las mismas y les cubrirán además, por concepto de prima, un 50% del sueldo correspondiente al número de días laborales que comprenda dicho período de vacaciones.

**Artículo 353-X.** Las Instituciones y Organizaciones estarán obligadas a proporcionar a sus empleados los medios necesarios para su superación personal y mejoramiento de sus conocimientos y eficiencia, a través de las siguientes prestaciones:

A) Becas para cursos orales o por correspondencia, sobre materias relacionadas con las actividades de las Instituciones, de acuerdo con las siguientes bases:

1. Tendrán derecho a esta prestación los empleados permanentes que al efecto selecciona la Institución u Organización, de entre los solicitantes, de acuerdo con la aptitud de

los mismos conforme a los criterios que al efecto se establezcan;

2. Se otorgará una beca por cada 100 empleados o fracción mayor de 50;

3. Si el número de empleados fuere menor de 50, la Institución u Organización estarán obligados a otorgar una beca;

4. Estas becas comprenderán cuando menos el pago de las colegiaturas.

B) Becas para seguir cursos en el extranjero, de acuerdo con las siguientes bases:

1. Se otorgará cuando menos una de estas becas por cada 10 de las que señala el inciso anterior;

2. Se darán por oposición, de acuerdo con el procedimiento que cada Institución u Organización establezca;

3. Comprenderán el costo del pasaje, las colegiaturas y una suma mensual suficiente para gastos de hospedaje y alimentos.

Las becas a que se refiere el presente Artículo se cancelarán si los beneficiarios hacen uso indebido de ellas o no se dedican adecuadamente al estudio, en cuyo caso la Institución estará obligada a otorgarla, en su oportunidad, a otro empleado.

C) La creación y establecimiento de centros de capacitación por las Instituciones y Organizaciones Auxiliares, de acuerdo con los sistemas de agrupación que determinen, en aquellas plazas en donde laboren por lo menos 1,000 empleados bancarios.

D) En los lugares donde laboren menos de 1,000 empleados bancarios, las Instituciones y Organizaciones deberán establecer cursos de capacitación, orales o por correspondencia, pudiendo cumplir directamente estas obligaciones o agruparse varias a fin de lograr una mayor eficacia.

E) El establecimiento de bibliotecas, para cuyo efecto podrán asociarse varias Instituciones u Organizaciones o utilizar los servicios de los centros bancarios.

F) La organización de cursos, seminarios y conferencias sobre materias relacionadas directa o indirectamente con la actividad bancaria, en los mismos términos de la Fracción anterior.

G) Las Instituciones y Organizaciones darán facilidades a sus empleados, sin perjuicio de sus labores, y promoverán eventos para el desarrollo de su cultura general y de sus facultades artísticas.

H) Las Instituciones y Organizaciones darán a sus empleados, sin perjuicio de las labores, facilidades para el desarrollo de su cultura física, a través de clubes deportivos que crearán, de acuerdo con los sistemas de agrupación que determinen, en todas aquellas plazas en donde laboren 1,000 o más empleados bancarios.

Las Instituciones y Organizaciones estarán obligadas a cubrir por lo menos el 50% de las cuotas de inscripción y de las periódicas que, para solventar los gastos necesarios, correspondan pagar a los clubes donde inscriban a sus empleados.

Asimismo, otorgarán a sus empleados facilidades y ayuda económica para la práctica de los deportes.

**Artículo 353-Y.** Las instituciones y organizaciones, de conformidad con el convenio celebrado con el Instituto Mexicano del Seguro Social, están obligados, mientras dicho convenio subsista, a proporcionar a sus empleados en servicio y pensionados, así como a los familiares de unos y otros, en substitución de dicho Instituto, las prestaciones siguientes:

A) En caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional:

1. Asistencia médico-quirúrgica y farmacéutica, hospitalización y aparatos de prótesis y ortopedia necesarios;

2. Si el accidente o la enfermedad incapacitan al empleado para trabajar, recibirá, mientras dure la inhabilitación, su sueldo íntegro durante un plazo máximo de 104 semanas, salvo que en ese período se declare la incapacidad permanente del empleado o fallezca.

No se considerarán accidentes de trabajo ni enfermedades profesionales los que ocurran encontrándose el empleado en estado de embriaguez o bajo la acción de algún narcótico o droga enervante, con la salvedad que señala el Artículo 488, Fracción II de la Ley Federal del Trabajo, o cuando se ocasiona deliberadamente alguna incapacidad por sí solo o por medio de otra persona o cuando el siniestro sea resultado de algún delito del que fuera responsable el empleado, de un intento de suicidio o de una riña en que hubiera tomado parte. Las Instituciones y Organizaciones quedarán en todo caso obligadas a prestar los primeros auxilios y a cuidar del traslado de los empleados a su domicilio o a un centro médico.

B) En caso de enfermedad no profesional o de accidente que no sea de trabajo:

1. Asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, así como los aparatos ortopédicos que sean necesarios, desde el comienzo de la enfermedad y durante un plazo de 52 semanas para la misma enfermedad.

En estos servicios quedará incluida la asistencia dental, que comprenderá el tratamiento médico-quirúrgico de padecimiento de las encías, labios, paladar, maxilares y dientes con obturaciones de cemento, porcelana y amalgama de plata, quedando excluido otro tipo de trabajo de prótesis;

2. Si la enfermedad no profesional o el accidente que no sea de trabajo incapacitan al empleado para laborar, éste recibirá durante la incapacidad, su sueldo íntegro durante un plazo máximo de 52 semanas, salvo que en ese período se declare la incapacidad permanente, ya sea total o parcial, o acontezca su fallecimiento.

3. Concluido el período máximo de 52 semanas previsto en los incisos anteriores, si el empleado continúa enfermo, las instituciones prolongarán su tratamiento y el pago del sueldo íntegro, hasta por 26 semanas, siempre que el diagnóstico médico que se rinda, determine que el empleado puede recuperar la salud y la capacidad para el trabajo o que el abandono del tratamiento puede agravar la enfermedad u ocasionar un estado de invalidez...

4. Internación en casos de reposo, al empleado convalciente de una enfermedad por la cual se le hubiera otorgado las prestaciones señaladas en los incisos anteriores, cuando a juicio del médico designado por la institución sea necesaria para restablecer la capacidad en el trabajo.

C) A sus empleados que vayan a dar a luz:-

1. Asistencia obstétrica;

2. Cuarenta y cinco días de descanso anteriores a la fecha esperada y otro plazo igual inmediatamente después;

3. Sueldo íntegro durante los 90 días mencionados en el inciso anterior, siempre que no estén recibiendo otro subsidio por enfermedad o ejecutando algún otro trabajo remunerado;

4. Un mes de sueldo íntegro como ayuda extraordinaria para gastos de alumbramiento;

5. Al nacer el hijo, una cuna-cuna de precio que no será inferior al que tengan las que otorguen el Instituto Mexicano del Seguro Social;

6. Ayuda en especie o en efectivo para lactancia, durante seis meses inmediatamente posteriores al alumbramiento, la que en caso necesario podrá ser entregada a la persona encargada de cuidar al niño, en el concepto de que, si la ayuda se da en dinero, su importe no excederá del 20% del salario de la empleada.

La esposa o la concubina del empleado a que se refiere el numeral 1) del inciso D) si siguiente, recibirá las prestaciones consignadas en los numerales 1, 5 y 6 de este inciso.

D) Asistencia médico-quirúrgica, incluyendo la dental en los términos del inciso B), numeral 1, farmacéutica y hospitalaria, por un plazo máximo obligatorio de 52 semanas para la misma enfermedad, a las siguientes personas:

1. La esposa del empleado, o, en su defecto, la concubina. Si hubiere varias concubinas ninguna tendrá derecho a las prestaciones de que se trata;

2. Los hijos del empleado, menores de 21 años, solteros y que no trabajen;

3. El padre y la madre del empleado que vivan con él;

4. Los empleados pensionados por incapacidad permanente total o parcial no menor del 50%, o por vejez, y a los familiares de los empleados pensionados, que se mencionan en los tres numerales anteriores;

5. Los parientes pensionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social en su carácter de beneficiarios de empleados que fallezcan en servicio o estando pensionados.

En los casos de los numerales 1, 2 y 3 deberán depender económicamente del empleado y no tener por sí mismo derechos a similares prestaciones.

La duración o gravedad de las enfermedades a que se refiere este artículo, así como la naturaleza o calidad de la atención requerida, serán establecidas por los médicos de la institución u organización. En caso de inconformidad, el empleado o beneficiario podrá pedir otro dictamen por su cuenta y si la institución u organización no se allanare a éste, de común acuerdo los dos médicos discrepantes designa-

rán a un tercero, cuyo dietamen será definitivo. El dietamen del médico del empleado o beneficiario y del médico tercero, serán pagados por la parte que no haya tenido razón.

E) Los empleados temporales o eventuales, tendrán derecho a asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de accidente de trabajo, de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.

**Artículo 353-Z.** Los empleados de las instituciones u organizaciones que tengan más de un año de servicios, tendrán derecho a obtener, en caso de necesidad extraordinaria, a juicio de éstas, préstamos a corto plazo, ya sea directamente o a través de organismos destinados a ese fin, de acuerdo con las siguientes bases:

A) No podrán ser superiores al importe de 3 meses de sueldo del empleado.

B) El plazo para el pago no deberá exceder de 12 meses.

C) No causarán intereses cuando se concedan directamente, ni la tasa podrá ser superior al 6% anual en los demás casos.

**Artículo 353-Z-A.** Los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares que tengan más de 2 años de servicios y estén al corriente en el pago de sus obligaciones, derivadas de otros créditos que les hayan sido otorgados de acuerdo con este Reglamento, tendrán derecho a obtener préstamos para la adquisición de bienes de consumo duradero, incluyendo automóviles de precio económico, de acuerdo con las siguientes bases:

A) El monto máximo del préstamo será igual al importe de 6 meses del sueldo fijo.

B) El plazo para el pago no deberá exceder de 36 meses.

C) Causarán intereses del 6% anual sobre saldos insolutos, sin gastos adicionales.

**Artículo 353-Z-B.** Con independencia de los derechos que corresponden a los empleados de conformidad con la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los empleados de las instituciones y organizaciones que tengan más de 5 años de servicios, tendrán derecho a obtener préstamos con garantía hipotecaria o fiduciaria en primer lugar, para resolver su problema de casa-habitación, ya sea en forma directa o de la institución en que se preste sus servicios o a través de organismos destinados a ese fin, conforme a las siguientes bases:

A) El préstamo deberá destinarse:

1. Para la construcción de su casa-habitación incluyendo, en su caso, la compra del terreno;

2. Para la compra de su casa-habitación;

3. Para la ampliación o mejora de la casa-habitación propiedad del empleado;

4. Para pagar un crédito hipotecario anterior que grave la casa-habitación del empleado, a fin de mejorar las condiciones financieras del crédito.

B) El plazo para el pago del crédito podrá ser hasta de 20 años en el caso del numeral 1 del inciso C) de este artículo hasta de 15 años en los demás casos.

C) El crédito causará intereses de acuerdo con las siguientes bases:

1. El 6% anual calculado sobre saldos insolutos cuando el monto del préstamo no exceda al importe de 50 veces el salario mínimo bancario mensual establecido para la zona económica en que el empleado preste sus servicios;

2. El 8% anual cuando el monto no exceda de la suma de 150 veces del salario mínimo bancario mensual;

3. El 10% cuando el monto del préstamo sea superior a 150 veces del salario mínimo bancario mensual, con límite hasta de 300 veces dicho salario mensual, que para estos efectos se considerará como límite de los préstamos.

D) El pago del crédito se hará mediante cuotas mensuales uniformes que comprendan capital e intereses, que no serán mayores del 25% del sueldo mensual del empleado.

E) El préstamo podrá alcanzar el 100% del valor de la garantía en el caso del numeral 1 del inciso C) de este artículo hasta el 90% en el caso del numeral 2, y hasta el 80% en el caso del numeral 3 del propio inciso.

F) El empleado deberá tener un seguro de vida igual por lo menos, al importe del saldo insoluto del crédito y nombrará beneficiario al acreedor, y fin de que en caso de muerte, se aplique el importe del seguro al pago del saldo insoluto y se entregue el remanente, en su caso, al beneficiario que designe en 2.º lugar, y a falta de éste, a los herederos del mismo asegurado.

G) Los préstamos anteriores podrán ser otorgados por las instituciones sin exceder su capacidad, con cargo a la reserva de pensiones de personal y al capital y reservas, de acuerdo con las normas que fija la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. En todo caso el monto global de los préstamos a que se refiere el número 3 del inciso C) que antecede no excederá del 20% del total de los recursos invertidos o destinados a los créditos previstos en el presente artículo.

H) Las tasas de interés a que se refiere el inciso C) de este artículo, serán aplicables, sobre saldos insolutos, mientras el empleado preste sus servicios en la institución u organización respectiva u ocupe la casa. Al cesar estas circunstancias la tasa de interés podrá ajustarse a la autorizada por el Banco de México, S. A., para las operaciones hipotecarias normales.

**Artículo 353-Z-C.** Las instituciones y organizaciones celebrarán los arreglos necesarios para que sus empleados puedan adquirir, con un descuento no menor del 10%, sobre los precios al menudeo en la plaza respectiva, artículos de primera necesidad en la medida proporcional a sus necesidades y las de su cónyuge, descendientes y ascendientes, que dependan económicamente de ellos. Dicho a medida se determinará por un grupo de especialistas en la materia, bajo la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Las mismas instituciones u organizaciones darán facilidades de crédito a sus empleados para adquirir los artículos mencionados, hasta

por una cantidad no mayor del 50% de su sueldo quincenal.

Cada institución u organización establecerá el sistema que considere más adecuado para cumplir con este precepto, o se asociará con otras para prestar el servicio si así se obtiene mayor eficiencia y menores costos.

**Artículo 353-Z-CH.** Las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares darán facilidades a sus empleados para adquirir a crédito, con el descuento que se logre obtener de las casas comerciales, artículos de vestir y calzado. Estas adquisiciones se limitarán a la capacidad económica del empleado, y en ningún caso del saldo a su cargo excederá del 15% de su sueldo durante un semestre, ni los descuentos que del mismo sueldo haga el banco para cubrirlo, de igual porcentaje.

**Artículo 353-Z-D.** Las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares cubrirán un subsidio mensual por concepto de renta para su habitación familiar, a sus empleados que sean jefes de familia, este subsidio se fijará a razón del 20% sobre la cantidad que por este concepto pague el empleado, pero no excederá del 20% sobre la cuarta parte del sueldo mensual que perciba, que es la que se considera destinada para el pago de la habitación.

No tendrán derecho a este beneficio los empleados cuyo sueldo sea superior al salario mínimo bancario, ni aquellos a quienes la institución u organización o Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores hayan otorgado facilidades para la construcción o adquisición de su casa-habitación.

**Artículo 353-Z-E.** Los pagos mensuales que deba hacer el empleado para cubrir los presta-

mos que le haya concedido la institución u organización, no podrán ser superiores en conjunto al 30% del salario, ni el 40% cuando incluyan los préstamos hipotecarios a que se refiere el Artículo 353-Z-B o incluya pagos a terceros por créditos derivados de las prestaciones a que se refiere este Reglamento.

No se computarán para los efectos de esta disposición los créditos a que se refiere el Artículo 353-Z-C.

**Artículo 353-Z-F.** En cualquier problema que surja entre una institución y alguno de sus trabajadores, por cualquier motivo que se relacione con el trabajo, se hará del conocimiento del Sindicato Titular del Contrato Colectivo y conocerá la Comisión Nacional Bancaria para los efectos del Artículo 152 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

**Artículo 2o.** Se deroga el Reglamento de trabajo de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.

Transitorios (único). Las reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

México, D. F., a 11 de julio de 1980.

Atentamente, la Diputación Obrera: *Emilio M. González P. — Agapito Isaac López. — Arturo Romo Gutiérrez.*

Trámite: Turnose a la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados, e imprímase. — México, D. F., a 11 de julio de 1980. *Carlos Hidalgo Cortés, D.S.*

Es Copia: México, D. F., a 11 de julio de 1980. — (49-1er. Año "LI").

El Oficial Mayor,  
*Licenciado Arturo Suárez Luna*

## INICIATIVA

### De Decreto para regir las Relaciones Laborales de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y sus Trabajadores, presentada por el Grupo Parlamentario Comunista (Coalición de Izquierda) a la LI Legislatura

Iniciativa de Ley del Grupo Parlamentario Comunista (Coalición de Izquierda), proponiendo el reconocimiento pleno a los Derechos Laborales de los Trabajadores Bancarios.

Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En ejercicio del derecho que nos otorga la Fracción II del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los diputados que integramos el Grupo Parlamentario Comunista (Coalición de Izquierda), presentamos a la consideración de esta Cámara, un Proyecto de Decreto, para regir las relaciones laborales de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares con sus trabajadores.

Nuestra Iniciativa se fundamenta en la siguiente

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

I.- Desde hace 43 años, las relaciones laborales entre las instituciones bancarias y sus empleados se rigen por el "Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares," comúnmente conocido como Reglamento de los Bancarios.

El primero de estos reglamentos, fue expedido por Lázaro Cárdenas en 1937; posteriormente, el mismo fue sustituido por el Reglamento que expidió Ruiz Cortínez en 1953, al cual, en 1972, el entonces Presidente Luis Echeverría le introdujo una serie de reformas y adiciones; actualmente dicho ordenamiento es el que se aplica.

Mediante los reglamentos bancarios, se ha venido cancelando el derecho de los trabajadores bancarios a la sindicalización, a la huelga y a otros más, consignados en la Carta Magna y en sus leyes reglamentarias.

La causa que explica la expedición y aplicación del Reglamento, se localiza en la política de defensa a los intereses del gran capital financiero, puesta en práctica por los gobiernos de México en los últimos 50 años.

Obedeciendo a su naturaleza de clase, en el terreno político la banca privada, en la historia de México ha jugado un papel abiertamente conservador, reaccionario y antipatriótico.

Siempre se opuso a la creación de la banca central; participó junto con las compañías extranjeras y los bancos europeos en el intento de modificar el Artículo 27 Constitucional con sentido anti-nacional, posteriormente se opuso a la nacionalización del petróleo y apoyó el boicot al gobierno mexicano que le impuso el Departamento de Estado yanqui; ha apoyado la industrialización dependiente, canalizando los recursos provenientes del ahorro interno a las compañías transnacionales; ha apoyado y fomentado el desarrollo del neo-latifundio; se ha negado sistemáticamente a otorgar créditos baratos y oportunos a los campesinos; apoyó y brinco los mecanismos para la gran operación de especulación de 1976; en fin, la banca ha sido la abanderada de las peores causas; siempre opuesta a todo lo que signifique justicia social, democracia e independencia nacional.

Todo lo cual se patentiza, entre otras circunstancias, con la implantación de los reglamentos bancarios, que desde varios aspectos son anticonstitucionales y representan un grave atentado a nuestro orden jurídico.

II.- En primer término, la anti-constitucionalidad del Reglamento de los bancarios surge del hecho de que fue expedido por el Presidente de la República, quien es una autoridad sin facultades para legislar en cualquier materia, pero en especial en materia laboral, según lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo 73 de la Constitución en su Fracción X, establece que, el Congreso "tiene la facultad para expedir las leyes del trabajo" y el Artículo 123 de la misma, en su parte introductoria dispone que, "El Congreso de la Unión deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: entre obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de manera general todo Contrato de trabajo."

Por lo tanto, los presidentes de la república que expidieron los diversos reglamentos de los bancarios violaron la Constitución en los preceptos arriba apuntados. Asimismo, invadieron la esfera de atribuciones de otro poder, pues sólo el Poder Legislativo tiene facultades para legislar en materia laboral.

Para fundamentar la expedición del Reglamento por parte del Presidente de la República, en su exposición de motivos se invoca al Ar-

tleo 89 Constitucional, el cual en su Fracción I, incluye entre las facultades del Ejecutivo "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveendo en la esfera administrativa su exacta observancia." De este precepto se desprende la facultad del Presidente para expedir reglamentos, y en ello se quiso fundamentar el de los bancarios. Sin embargo, dichos reglamentos deben tener un contenido administrativo, lo cual no sucede con el Reglamento de los bancarios que tiene un contenido sustantivo en materia laboral.

Tampoco por medio de él, se está proveendo a la exacta observancia de la Ley expedida por el Congreso de la Unión, toda vez que no ha expedido Ley específica que pretenda regular las relaciones laborales entre las instituciones de crédito y sus trabajadores. Además, el Reglamento en su articulado contradice a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo.

Por lo anterior, el invocado Artículo 89 Constitucional no puede ser el precepto adecuado que fundamente jurídicamente al Reglamento.

Se concluye que dicho Reglamento es, en primer término anticonstitucional desde el punto de vista formal, pues fue expedido por el Presidente de la República que carece de facultades para ello.

III.- A ello hay que agregar que el Reglamento de los bancarios también es anticonstitucional desde el punto de vista material en virtud de que sus preceptos básicos, violan diferentes artículos de la Constitución.

Como ya se ha señalado, el Reglamento se origina en el afán de negar a los trabajadores bancarios el ejercicio de los derechos de asociación y de huelga.

El Reglamento no prohíbe explícitamente estos derechos, pero en forma tácita, disimulada y mañosa, evita su ejercicio, como a continuación veremos.

En su Artículo 2o., el Reglamento consigna que:

"Tienen la calidad de empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares las personas que tengan un contrato individual de trabajo con dichas empresas, trabajen en su provecho de manera permanente un número de horas obligatorio a la semana y ejecuten las labores bajo su dirección."

Y en su Artículo 4o., dispone:

"Las instituciones y organizaciones seleccionarán y contratarán libremente su personal, debiendo celebrar contrato individual con cada uno de sus empleados, ajustándose a las prevenciones de este Reglamento, y en lo no previsto, a las relativas de las leyes sobre la materia."

A partir de estos preceptos, en resolución del 15 de julio de 1972, en respuesta a una solicitud presentada para registrar un sindicato de trabajadores bancarios, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, señalaba:

"En esta situación al ser examinado el contenido del Reglamento de que se trata se encontró que en los artículos 2o. y 4o. se establece que la contratación de los empleados de este tipo de instituciones debe ser individual y

libre, razón por la cual ninguna organización puede fijar condiciones de contratación y regular las finalidades previstas en el Artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo. A mayor abundamiento, el susodicho Reglamento que regula las relaciones de trabajo entre las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares y sus empleados, al imponer el trato individual en las selecciones laborales, excluye la posibilidad de constituir sindicatos en los términos de la Ley Federal del Trabajo. Por las anteriores razones es de negarse el registro solicitado."

Esta interpretación de la Secretaría del Trabajo es incorrecta, pues sobre las disposiciones de los artículos 2o. y 4o. del Reglamento tiene mayor jerarquía lo estipulado en la fracción XVI del Artículo 123 Constitucional, que dice: "tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc." No obstante, la hemos transcrito en una de sus partes, para mostrar como a partir de la contratación individual que establece el Reglamento, se sientan las bases para negarles el derecho de asociación a los trabajadores bancarios.

Y a partir de lo anterior se les niega también el derecho de huelga, ya que este, para su ejercicio, demanda de un sindicato o una coalición de trabajadores, organizaciones con las cuales los patrones de las instituciones bancarias no tienen obligación de tratar, amparados como están en los mencionados artículos 2o. y 4o. del Reglamento.

Pero si esto dejara lugar a dudas, el Artículo 19 del Reglamento señala que:

"Las labores nunca se podrán suspender en las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares y en las dependencias de ambas sino en las fechas que la Comisión Nacional Bancaria autorice. Cualquiera otra suspensión de labores causará la terminación de los contratos de quienes las realicen."

Con este precepto, el Reglamento consolida los impedimentos para el ejercicio de cualquier tipo de huelga.

Todo lo anterior, que comprende lo establecido en los artículos 2o. y 4o. del Reglamento, la interpretación de la Secretaría del Trabajo a que nos hemos referido y la consecuente negación de los derechos de asociación y de huelga a los trabajadores bancarios, atenta contra varios preceptos constitucionales.

En primer lugar, viola el Artículo 5o., que en su penúltimo párrafo dice:

"El Contrato de trabajo... no podrá extenderse en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualesquiera derechos políticos y civiles".

Circunstancia que se presenta al negarse a los trabajadores bancarios los derechos de sindicalización y de huelga, que son derechos políticos fundamentales.

Igualmente contradice las fracciones XVI, XVII y XVIII del Artículo 123 Constitucional, las cuales disponen:

Fracción XVI.

"Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos."

Fracción XVII.

"Las huelgas serán licitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción. . ."

Preceptos todos ellos que garantizan constitucionalmente los derechos de sindicalización y de huelga, a los que se opone el Reglamento.

Además de lo anterior, el Reglamento, a lo largo de su articulado, niega tácita o expresamente otros de los derechos fundamentales de los trabajadores, reconocidos en la Constitución y en su Ley reglamentaria, la Federal del Trabajo.

Tal es el caso de lo estipulado por el Reglamento en torno a los criterios para establecer salarios, a los ascensos, a los despidos, a los tribunales para ventilar los problemas que se presenten entre las instituciones bancarias y sus trabajadores y a las indemnizaciones.

Lo anterior, amado a su inconstitucionalidad formal, quita al Reglamento toda razón jurídica, y por lo mismo, debe desaparecer.

En la Fracción 27 Inciso H del Artículo 123 Constitucional, se establece que:

"Serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes aunque se exprese en el Contrato: todas las. . . estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores."

Este precepto viene a ser de exacta aplicación al Reglamento, pues siendo él la base de contratación de los empleados bancarios, implica la renuncia y escamoteo de derechos consagrados en favor de los trabajadores, de donde jurídicamente es nulo y por lo mismo los trabajadores bancarios no tienen obligación de cumplirlo.

Asimismo, el Artículo 133 de la Constitución establece que ella y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, son la Ley Suprema de toda la Unión. De lo anterior se desprende la obligación para las autoridades, de no obedecer aquellos preceptos que las contradigan. Tal es el caso del Reglamento.

IV. Los defensores del Reglamento pretenden que los trabajadores bancarios no se deben regir por la misma Legislación que el resto de trabajadores, pues según aquellos, las funciones de éstos los hacen diferentes al conjunto. Incluso se llega a afirmar que los trabajadores bancarios son en su totalidad empleados de confianza y que no son trabajadores.

Estas razones no son válidas, ni explican el régimen laboral de los empleados bancarios sea un régimen especial.

Al margen de las características especiales de este tipo de trabajo, de cualquier manera los trabajadores bancarios se deben regir por los preceptos del Artículo 123 Constitucional, pues éste, en su parte introductoria, establece que las leyes sobre el trabajo que expida el Congreso de la Unión, regirán todo contrato de trabajo y es eso precisamente lo que se establece entre los trabajadores bancarios y las empresas financieras: un contrato de trabajo.

El trabajo de los bancarios, no se encuentra regido por ningún apartado especial del artículo 123 Constitucional, de donde se concluye que obligadamente debe ser regido por el apartado "A" de dicho artículo. Al ser así, el trabajo bancario, como el resto de prestaciones de servicios, deben regirse también por la Ley Federal del Trabajo, que en su artículo 1o. dispone, que ella,

... es de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el Artículo 123 Apartado A de la Constitución."

A Disposición que es violada o sustituida sin ninguna base jurídica por el Reglamento de los bancarios.

V. Por otra parte, según dicen los defensores del status actual de los trabajadores bancarios, éstos son privilegiados, sus salarios y prestaciones son los más elevados y por lo mismo no tienen necesidad de formar sindicatos ni de ejercer la huelga y otros derechos laborales, pues ello les perjudicaría.

Sin embargo, tal argumentación es una falacia; los trabajadores bancarios, no solo no son privilegiados, sino que, incluso, están en peores condiciones que amplios sectores de trabajadores de otras ramas, y se observa que su situación se deteriora cada vez más.

El Reglamento dice que su salario mínimo será de un 50% superior al salario mínimo general de la zona de que se trate. Sin embargo, esta disposición no significa un privilegio para los bancarios, en virtud de lo elevado de su responsabilidad y del hecho de estar obligados por la empresa a cumplir con una serie de requisitos, muchos de ellos convencionales, que consumen gran parte de su salario.

Asimismo, en múltiples empresas, como la Comisión Federal de Electricidad, Teléfonos de México, PEMEX, Universidad, etc., y algunas privadas, cualquier obrero con mediana calificación, sin tener las enormes responsabilidades de los bancarios, gana más que éstos. Y si se hace la comparación a nivel de técnicos, las diferencias son más acentuadas.

Un indicador de la situación salarial de los trabajadores bancarios — en este caso solo contamos con información de la banca privada — es el que resulta de examinar los gastos en remuneraciones al personal y los gastos totales de la banca privada. En 1969 la participación de las remuneraciones de los trabajadores bancarios era de 19.4% del total gastado por la banca; en 1978 este porcentaje era de 19.5%, con lo que podemos observar que durante nueve años el gasto de los bancos en remuneraciones y prestaciones se mantiene constante, pese al gran desarrollo que ha tenido la banca en ese lapso.

En general se puede afirmar que el trabajo de los trabajadores bancarios se realiza en muy duras condiciones, caracterizándose por su gran intensidad, su grave responsabilidad, las tensiones que provoca, sus elevadas obligaciones y frente a todo ello, sus prestaciones son limitadas y sus salarios reducidos. Ciertas prestaciones que reconoce el Reglamento, como becas, vacaciones, centros recreativos,

etc., en la práctica no se proporcionan a los trabajadores.

Está claro que las relaciones laborales entre las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares y sus trabajadores están comprendidas en el Artículo 123 Apartado "A" y en la Ley Federal del Trabajo, y que el Congreso de la Unión, al haber expedido esta Ley, de hecho también legisló para los trabajadores bancarios. Sin embargo, a fin de evitar dudas de carácter jurídico sobre el régimen laboral de los trabajadores bancarios, creadas por la existencia del Reglamento y a fin de cumplir con la fracción XXX del artículo 73 Constitucional, que le atribuyó al Congreso la facultad "para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión", que incluye la facultad para legislar en materia laboral, el grupo Parlamentario Comunista (Coalición de Izquierda) presenta a la Cámara de Diputados el siguiente:

#### PROYECTO DE DECRETO

**Artículo único.** Las relaciones laborales entre las instituciones de crédito y organiza-

ciones auxiliares y los trabajadores a su servicio se rigen por lo estipulado en el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria.

#### TRANSITORIOS

**Artículo 1o.** Todo ordenamiento que contradiga la disposición anterior, queda abrogado.

**Artículo 2o.** Las prestaciones y derechos que disfruten los trabajadores de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares que sean superiores a lo establecido por la Ley Federal del Trabajo, continuarán vigentes.

**Artículo 3o.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Diputado *Arnoldo Martínez Verdugo*,  
Coordinador del Grupo Parlamentario Comunista (Coalición de Izquierda).

Trámite: Túrnese a la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados, e imprimase. -- México, D. F., a 11 de julio de 1980. -- Carlos Hidalgo Cortés, D. S.

Es Copia: México, D. F., a 11 de julio de 1980. -- (50-1er. Año "LI")

El Oficial Mayor,

*Licenciado Arturo Suárez Luna.*