

109  
2ej



**Universidad Nacional Autónoma  
de México**

**FACULTAD DE DERECHO**

**Repercusión Jurídico - Política de la  
Nacionalización de la Banca en México**

**T E S I S**

**Que para obtener el título de  
Licenciado en Derecho  
p r e s e n t a**

**RAUL CALZADA ORTEGA**



*México, D. F.*

1988



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

REPERCUSION JURIDICO-POLITICA DE LA  
NACIONALIZACION DE LA BANCA EN MEXICO

INTRODUCCION

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS

- A) APARICION Y DESARROLLO DE LOS BANCOS EN MEXICO.
- B) NACIONALIZACIONES BANCARIAS EN EL MUNDO.
- C) SITUACION POLITICA, JURIDICA, ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO EN 1982.
- D) LA DECISION HISTORICA: ULTIMO INFORME DE GOBIERNO 1976-1982.

CAPITULO II. NACIONALIZACION DE LA BANCA EN MEXICO.

- A) DECRETO DE FECHA PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE 1982.
- B) CONSIDERACIONES GENERALES.
- C) REFORMAS CONSTITUCIONALES.
- D) ANALISIS JURIDICO-POLITICO.

CAPITULO III. RELACIONES LABORALES BANCARIAS A PRIORI Y A POSTERIORI A LA NACIONALIZACION.

- A) LOS REGLAMENTOS DE TRABAJO BANCARIO.
- B) LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION XIII BIS DEL APARTADO 'B' DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- C) CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.
- D) SINDICALIZACION BANCARIA.

CAPITULO IV. A SEIS AÑOS DE LA NACIONALIZACION DE LA BANCA... QUE?

- A) REPERCUSION POLITICA.
- B) REPERCUSION JURIDICA.
- C) TRASCENDENCIA ECONOMICA.
- D) TRASCENDENCIA SOCIAL.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

## INDICE GENERAL

	Página
INTRODUCCION .....	I
CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS.	
A) APARICION Y DESARROLLO DE LOS BANCOS EN MEXICO	1
a) Derecho Novohispano .....	4
b) Derecho Independiente .....	10
c) Derecho Revolucionario .....	16
B) NACIONALIZACIONES BANCARIAS EN EL MUNDO .....	25
a) Francia .....	25
b) Costa Rica .....	25
c) Nicaragua .....	25
d) El Salvador .....	26
e) España .....	26
f) Perú .....	27
g) China .....	31
C) SITUACION POLITICA, JURIDICA, ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO EN 1982 .....	33
a) Situación Política .....	33
b) Situación Jurídica .....	36
c) Situación Económica .....	38
d) Situación Social .....	42

D) LA DECISION HISTORICA: ULTIMO INFORME DE GOBIERNO 1976-1982 .....	44
a) Prolegómenos de un Día Histórico .....	44
b) Reacciones Pública y Privada .....	50
c) Génesis de una Decisión .....	53

CAPITULO II. NACIONALIZACION DE LA BANCA EN MEXICO.

A) DECRETO DE FECHA PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE 1982 .....	57
B) CONSIDERACIONES GENERALES .....	66
a) Terminología Invocada .....	66
b) Articulado del Decreto .....	71
c) Nueva Política Financiera .....	76
C) REFORMAS CONSTITUCIONALES .....	79
a) Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982 .....	80
b) Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983 .....	87
c) Otras Reformas .....	90
D) ANALISIS JURIDICO-POLITICO .....	93
a) Constitucionalidad del Decreto Expropiatorio .....	93
b) Criterios Jurisprudenciales .....	103

CAPITULO III. RELACIONES LABORALES BANCARIAS A -  
PRIORI Y A POSTERIORI A LA NACIONA  
LIZACION.

A)	LOS REGLAMENTOS DE TRABAJO BANCARIO .....	109
a)	Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Auxiliares del 15 de noviembre de 1937 .....	112
b)	Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 22 de diciembre de 1953 .....	114
c)	Decreto que reforma y adiciona al Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1953 .....	116
d)	Inconstitucionalidad de los Reglamentos de Trabajo Bancario .....	118
B)	LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION XIII BIS DEL APARTADO 'B' DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	122
a)	Disposiciones Generales .....	124
b)	Días de Descanso, Vacaciones y Salario ..	129
c)	Seguridad Social y Prestaciones Económicas .....	131

d)	Suspensión, Cese y Terminación de los Efectos de los Nombramientos .....	132
e)	La Federación Nacional de Sindicatos Bancarios .....	136
f)	Supervisión de las Instituciones .....	137
C)	CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO .....	140
a)	Consideraciones Previas .....	140
b)	Estructura de las Condiciones Generales de Trabajo .....	143
D)	SINDICALIZACION BANCARIA .....	155
a)	Antecedentes .....	155
b)	Sindicalización Bancaria, una Realidad ...	158
c)	Huelga Bancaria .....	163
d)	Fenasib .....	167
CAPITULO IV. A SEIS AÑOS DE LA NACIONALIZACION DE LA BANCA... QUE?		
A)	REPERCUSION POLITICA.....	172
a)	1982-1988 .....	173
b)	Perspectivas .....	179
B)	REPERCUSION JURIDICA .....	185
a)	1982-1988 .....	186
b)	Perspectivas .....	193
C)	TRASCENDENCIA ECONOMICA .....	196
a)	1982-1988 .....	197



	Página
b) Perspectivas .....	201
D) TRASCENDENCIA SOCIAL .....	204
a) 1982-1988 .....	204
b) Perspectivas .....	207
CONCLUSIONES .....	211
BIBLIOGRAFIA .....	214

## INTRODUCCION

Me es grato y motivante someter a la superior consideración del H. Jurado Calificador, la presente Réplica, como antesa la a la cristalización de añorado anhelo: sustentar el examen profesional que me permita la alta distinción de obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Nacionalización de la Banca Privada en México ha suscitado los más encontrados comentarios por parte de analistas y especialistas, porque ha sido, con mucho, la decisión política más importante tomada por titular alguno del Poder Ejecutivo Federal en los últimos cincuenta años.

En el desarrollo del tema, el ánimo por investigar con ecuanimidad, reflexión y objetividad, siempre ha acompañado a mis particulares puntos de vista y convicción jurídico-política que impregnan el contenido de este trabajo.

La estructura de mi tesis la he dividido en cuatro capítulos. En el primero, a efecto de contar con exactos antecedentes que nos permitan penetrar de lleno en el apasionante universo bancario, ofrezco un panorama del proceso histórico de la aparición y desarrollo de la Banca en México; cito algunas Nacionalizaciones Bancarias en Derecho Comparado a fin de valorar la experiencia mexicana; describo los prolegómenos y vicisitudes previas al anuncio de trascen-

dente decisión; y reseño el impacto de la medida en los sectores público, privado y social del país.

En el siguiente capítulo recojo la premisa de que el abogado trabaja con normas, con el objeto de efectuar amplio análisis jurídico tanto del Decreto que Nacionaliza la Banca Privada como de las reformas constitucionales relacionadas con el tema; examino la coyuntura política propia de trascendental suceso, principalmente respecto a los diversos Juicios de Amparo interpuestos por los exdueños de la Banca.

El tercer capítulo está dedicado enteramente al estudio de las Relaciones Laborales Bancarias a partir de los tristemente célebres Reglamentos de Trabajo Bancario, hasta las modernas Condiciones Generales de Trabajo, ocupando atención especial los rubros correspondientes a los derechos políticos fundamentales de sindicalización y huelga bancaria. Externo mis consideraciones en relación al sui generis régimen laboral de los trabajadores bancarios.

En el último capítulo, estimando contar ya con los elementos de juicio idóneos, y, particularmente, con la ventaja para el análisis que proporciona el transcurso del tiempo, al volver la vista atrás me pregunto: A casi seis años de la Nacionalización Bancaria... que? La respuesta la enfoco desde los ámbitos político, jurídico, económico y social, es decir, pretendo un estudio completo y no de manera reduccionista a una sola materia. Por último, expongo lo que a

mi parecer, representan las perspectivas de la Banca Nacionalizada.

Desahogado el capitulado, plasmo mis conclusiones en la inteligencia de que su contenido es responsabilidad exclusiva del sustentante y no tienen mayor propósito que cumplir con el compromiso universitario del análisis con espíritu académico y crítica constructiva, aportando posibles soluciones.

En caso de que el H. Jurado Calificador tenga a bien aprobar mi examen profesional escrito y oral, asumiré con responsabilidad mi nuevo reto para con nuestra querida Facultad, al convertirme de estudiante de Derecho, en estudioso del Derecho.

Ciudad Universitaria, Verano de 1988.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS

#### A) Aparición y desarrollo de los Bancos en México:

A efecto de satisfacer el cometido del inciso en estudio, conveniente es, dentro del propio apartado, hacer breve referencia al origen y evolución del concepto "Banco".

Etimológicamente proviene del alemán "Bank", que significa asiento de madera. La palabra "Banco" sirvió para designar en el siglo XVI a la persona física que en nombre propio ejercía el comercio, prestaba o pignoraba, nombre que luego pasa a la entidad o persona jurídica llamándose a su titular "banquero". Los banqueros realizaban su trabajo sentados en un mueble-banco, de ahí que a la persona que allí se sentaba como titular de las operaciones de depósito y cambio le designasen con el nombre del mueble donde hacía su trabajo.<sup>1</sup>

Consecuencia de la concepción de Banco se deriva el término "Bancarrota", en sentido de quiebra, pues era un rito moral y solemne romper la banca o banco donde el banquero tenía su sede, cuando éste quebraba.

1. Diccionario Enciclopédico Calspe. Tomo II. Edit. Calspe. México, 1979. pp. 73 y 74.

Conocidos tratadistas de la materia, hablan indistintamente de Banca, Banco o Instituciones de Crédito, otros autores hacen referencia a la actividad bancaria, independientemente de que se trate de juristas, economistas o políticos.

En opinión personal, una conceptualización completa del término Banco, es proporcionada por Rafael de Pina Vara, en su práctico Diccionario Jurídico donde señala que... "Las Instituciones de Crédito o Bancos son empresas que tienen por finalidad el ejercicio habitual de la banca y del crédito... fundamentalmente se caracterizan por desarrollar actividades de intermediación en el crédito... La misión esencial de los Bancos consiste en actuar como intermediarios en el crédito, centralizando primero los capitales dispersos que se encuentran disponibles, y redistribuyéndolos luego en operaciones de crédito a favor de quienes necesitan el auxilio del capital para producir. Son, en fin, los bancos, intermediadores, distribuidores profesionales de crédito... Los Bancos, a través de la realización de las llamadas operaciones pasivas, recogen del público aquellos capitales que se encuentran temporalmente ociosos, sin ocupación productiva inmediata. Por otra parte, ponen esos mismos capitales mediante las denominadas operaciones activas, a disposición principalmente de la industria y del comercio, para sus actividades de producción y cambio de bie

nes y servicios".<sup>2</sup>

Interesantes por su objetividad y sencillez los comentarios de Rodríguez Rodríguez, complementarios a las nociones de Pina Vara al decir que "la actividad bancaria llega hasta los últimos rincones de la vida social, desde la economía doméstica hasta la economía del Estado; desde el ahorro familiar hasta el financiamiento de las grandes empresas".<sup>3</sup>

Respecto a la concepción moderna de Banco, las limitaciones de extensión del trabajo que se presenta, sólo me dejan apuntar que, en nuestro Derecho Positivo, el servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por Instituciones de Crédito, constituídas con el carácter de Sociedad Nacional de Crédito, entendiéndose como tal a las "Instituciones de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creadas por decreto del Ejecutivo Federal, que tienen como finalidad la prestación del servicio público de banca y crédito"<sup>4</sup>

Ahora bien, escribir en relación a antecedentes históricos en cualquier materia, requiere de una cronología exacta u ordenada, y para cumplir con infalible premisa, me he permitido considerar como punto de referencia, precisamente, la cronología de la Historia del Derecho Mexicano a partir del Derecho Novohispano, en virtud de la precaria noticia acer-

2. Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México, 1986. p. - 118.

3. Joaquín Rodríguez Rodríguez. Derecho Bancario. Editorial Porrúa. México, 1973. p. 1.

4. Rafael de Pina. Ob. Cit. p. 205. Nota: En el capítulo IV, inciso B) haré estudio y análisis de las S.N.C.

ca de la gestación de los Bancos, en su verdadero contexto de intermediación financiera, anterior a tan importante etapa de la historia jurídica nacional,<sup>5</sup> esto es:

a) Derecho Novohispano. De 1521 a 1821, es decir, el conjunto de normas jurídicas vigentes durante la dominación española.<sup>6</sup> En la época colonial, la banca en sí misma no constituyó una especialidad, sino que la actividad bancaria se ejerció por las personas físicas o morales que tenían ocasión para hacer por ejemplo depósitos, préstamos o pignoraciones. No obstante surgieron a la luz los primeros brotes de genuinas Instituciones de Crédito como a continuación expongo en forma cronológica:

Haré alusión primeramente al Monte de Piedad. Se debió - su creación a los constantes recursos y extraordinaria fidelidad ante el rey, por parte de un personaje influyente y legendario, don Pedro Romero de Terreros, conocido como el Cresco de la Nueva España. Dichos recursos tuvieron respuesta en la Real Cédula fechada el 2 de julio de

5. Guillermo Floris Marquand en su obra Introducción a la Historia del Derecho Mexicano no aduce que la histografía del derecho mexicano está en espera de su justo desarrollo, consecuentemente la historia de la Banca, como parte de nuestra ciencia jurídica. Asimismo, se recomienda como fuente de estudio la Biblioteca de la H. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, donde se encontrarán obras que ilustran el surgimiento de los primitivos esbozos de lo que hoy en día es el moderno y complejo sistema bancario mexicano.
6. Al respecto, Ignacio Burgos Orihuela, opina que el Derecho vigente en México durante la dominación española estuvo integrado por el Derecho Español, en su forma legal y consuetudinaria, y por las costumbres indígenas (ver el Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México, 1968, pp. 84 y 85). Al efecto, Eduardo Trigueros señala que, la Recopilación de Leyes de Indias, ordena que se respeten y conserven las buenas leyes y costumbres de los indios, pero en realidad las Normas Jurídicas Autóctonas no se aplicaron, por eso leemos frecuentemente en este apartado "Cédulas Reales" (ver Evolución del Derecho Internacional Privado. Edit. Follis. México, 1938. p. 181).



1774 autorizando su fundación y abriendo sus puertas el 25 de febrero de 1775 con el nombre oficial de "Real Monte de Piedad de Animas de la Nueva España".<sup>7</sup>

De las operaciones que realizaba el Monte de Piedad nos informa Antonio Villamil, uno de los historiadores de la institución: "Préstamos con garantía prendaria; custodia de depósitos confidenciales; admisión de secuestros o depósitos judiciales y los mandados por diversas autoridades; ventas públicas en almonedas de las prendas no desempeñadas, ni refrendadas..."<sup>8</sup>

Por lo anterior, es entendible porque varios tratadistas mexicanos de Derecho Bancario, otorgan el carácter de Banco a la institución en comento, citándole como "Banco del Monte de Piedad". Por ejemplo, Rodríguez Rodríguez apunta "...Años después (1879-1881) este banco empezó a operar como institución de emisión, mediante la entrega de certificados por los depósitos confidenciales que se hacían en ella, que tenían el carácter de documentos pagaderos al portador y a la vista. Esta institución sufrió diversas vicisitudes y en 1879 transfirió su facultad de emisión a un nuevo banco de emisión, el Banco de Fomento que fracasó rápidamente".<sup>9</sup>

7. La Historia de la Banca Mexicana. H. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Tomo I. Coordinador de la obra: Luis Rubiño. México, 1984, pp. 81 y 82.

8. Citado en la Historia de la Banca... Ob. Cit. p. 84.

9. Joaquín Rodríguez. Ob. Cit. p. 22.

Las hipotecas también fueron objeto de operaciones por parte de prestamistas; materia que cada vez tomaron por su cuenta las instituciones bancarias bajo sistemas más refinados. Así, por mandato de Carlos III, fechado el 31 de enero de 1767 se reglamentó y observó el cumplimiento severo de un Registro de Hipotecas, el cual fue comúnmente conocido en México bajo el mote de "Libro del Becerro", por la piel que se usaba en su pasta.<sup>10</sup>

A manera de conclusión, estoy de acuerdo en considerar al Monte de Piedad como un organismo bancario, toda vez que constituye importante antecedente de las Instituciones de Crédito, desde su misma aparición y además, es de las pocas instituciones en su género que se mantienen con vida.

Bien, paso a exponer respecto a la primera institución formal de crédito de Nueva España: el Banco de Avío de Minas. Antecedente de éste, es una proposición de Domingo Roberato y Solar al Real y Supremo Concejo de las Indias para la formación de una compañía de aviadores, solicitando autorización con objeto de "poder comerciar, como otro cualquiera, sin hacer riesgos dentro ni fuera del reino, ni prestar cosa de sus fondos".<sup>11</sup> La respuesta fue categórica: "No es de banco de avío ni de refac-

10. La Historia de la Banca... Ob. Cit. p. 87.

11. Joaquín Rodríguez. Ob. Cit. p. 23.

ción de minas, puesto que la compañía ha de trabajar directamente los fondos mineros y no ha de prestar cosa de sus fondos de manera que el proyecto es más bien de compañía explotadora de minas".<sup>12</sup>

Tiempo después, el día 22 de mayo de 1785, se promulgan las Reales Ordenanzas para la Dirección, Régimen y Gobierno del importante Cuerpo de la Minería de la Nueva España, redactadas por el jurista mexicano Joaquín Velázquez y Cárdenas de León con el propósito de "corregir radical y cómodamente los nocivos abusos introducidos entre mineros y operarios, y precaver por consiguiente las recíprocas quejas que de ello resultaban".<sup>13</sup>

En el título XVI de las citadas Ordenanzas, se dan las bases para la constitución del Banco de Avío de Minas y de paso se convierten en la primera legislación bancaria de América, además contemplan la creación de dos nuevas instituciones jurídico-económicas: primera, el Contrato de Avío; segunda, la constitución de una Sociedad de Responsabilidad Limitada para Capital Ilimitado, figuras, las cuales deben sumarse a algunos vocablos novedosos para entonces, en el léxico jurídico, todo lo cual resultó una aportación auténticamente mexicana-virreinal, así para el Derecho Bancario, como para la institucionalidad -

12. Ibidem. p. 23.

13. Enciclopedia de México. Tomo II. Director: José Rogelio Álvarez. Editora Mexicana. México, 1977. p. 19.

de la Banca en general.<sup>14</sup>

Los objetivos del Banco son enunciados magistralmente - por Manuel Cervantes: "recibe las platas a bajo precio; no percibe interés; tiene como garantía los fondos de - las minas, no la mina misma; deja la administración de - la mina al minero; y se limita a vigilar la inversión de los fondos, nombrando al efecto un interventor".<sup>15</sup>

El fin del Banco de Avío de Minas es representado por - dos palabras: corrupción e ineptitud; me apoyo en serio estudio de la H. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros con motivo de su sesenta aniversario: "Comenzó sus opera - ciones en 1784, pero antes de dos años el virrey intervi no para impedir mayores inversiones. Durante este breve período el banco reunió y colocó 1.204,903 pesos en más de veinte empresas diversas, recobró plata por valor de 509,397 pesos y perdió entonces 702,000 pesos. Además, - de que siguió una política muy importante para los prés - tamos, la corrupción entró en escena; el gerente adminis trativo se embolsó 126,938 pesos; Velázquez de León reci bió 20,000 pesos en recompensa por sus servicios... un - grupo de minas mal administradas en Pachuca, propiedad - de una sociedad mercantil, desperdició una gran parte de los préstamos del banco..."<sup>16</sup>

14. La Historia de la Banca... Ob. Cit. p. 125.

15. Citado por Joaquín Rodríguez. Ob. cit. p. 24.

16. La Historia de la Banca... Ob. cit. p. 135.

Somera referencia haré en relación al Banco Nacional de San Carlos de México, pues en sí no es una institución - auténticamente novohispana, su naturaleza jurídica indica que no fue autónomo, sino sencillamente filial del original Banco Nacional de San Carlos de España y su aportación al crecimiento económico y social de la Nueva España fue prácticamente nula.

De conformidad con la recopilación de Leyes de España, - concretamente la Ley Sexta, Título III, Libro IX, se constituyó el Banco Nacional de San Carlos de España por cédula real firmada el 2 de junio de 1782, siendo designado como primer director el financiero Francisco Cabarrús. Y por Real Cédula fechada el 26 de junio de 1783, se creó el Banco Nacional de San Carlos de México, dándose a conocer al mismo tiempo sus objetivos: "Facilitar las operaciones del comercio; disminuir las usuras y monopolios; proporcionar socorros al gobierno; constituir una caja - general de pagos y reducciones para satisfacerlos; anticipar y reducir a dinero todas las letras de cambio, vales de tesorería y pagarés que voluntariamente se llevarán ahí; administrar o tomar a cargo las provisiones del ejército y marina dentro y fuera del reino por el tiempo de 20 años".<sup>17</sup>

El Banco en cita, quebró en 1829 y en realidad durante -

17. *Ibidem.* p. 104.

su vigencia no significó beneficio alguno para la Nueva España, pues además de no inyectar a la economía novohispana, se extrajeron cuantiosos fondos que arruinaron a las Cajas de Comunidades Indígenas, y, en consecuencia, fueron agotados los escasos ahorros de los mexicanos de la clase popular.<sup>18</sup>

El Derecho Novohispano se significa porque, en añeja vigencia se dislumbran los primeros pasos, aunque no firmes, del crecimiento de un sistema bancario genuino, así como la aparición de immaculados documentos, mismos que dieron luz a las primeras legislaciones en la materia.

- b) Derecho Independiente. De 1821 a 1910, comprendiendo a partir de la firma de los célebres tratados de Córdoba, hasta el ocaso del porfirismo. A continuación breve alusión al desarrollo y avance del sistema bancario mexicano durante el período que se señala:

La penuria de los primeros gobiernos independientes, los obligó a utilizar diversos procedimientos para obtener fondos, razón que crea por iniciativa de don Lucas Alamán el Banco de Avío, fundado el 16 de octubre de 1830 por decreto del entonces presidente Anastasio Bustamante. La función primaria del Banco era dedicada al fomento de la industria nacional a través de la "compra y distribu-

18. Enciclopedia de México. Ob. cit. p. 31.

ción de maquinaria adecuada para el fomento de la industria, así como el suministro de capitales suficientes a las compañías y particulares, dándole preferencia al ramo del tejido de algodón y lana y a la cría y elaboración de seda, pero también podría aplicar fondos para promover otros ramos industriales o cultivos agrícolas de interés para el país".<sup>19</sup> A pesar del sano deseo de promover la industria nacional, fue disuelto por decreto de Antonio López de Santa Anna de fecha 25 de septiembre de 1842.

Por ley de enero de 1837, se creó el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, que debía amortizar la moneda de cobre, ordenando cesar la acuñación de ella en todas las casas de moneda de la República, sin la posibilidad de fabricar otra distinta de las de oro y plata. Este Banco fue suprimido por decreto presidencial el día 6 de diciembre de 1841.<sup>20</sup>

Acorde con lo dispuesto por el Código de Comercio de 1854, el 22 de junio de 1864, por conducto de Guillermo Newbold, se establece el London Bank of México and South-América, Limited, como Banco de emisión, desde su principio hasta que se constituyó el Banco Nacional de México, con el monopolio de la emisión de billetes.

El Banco de Londres, México y Sudamérica, sufrió una gra

19. Ibidem. p. 34.

20. Ibidem. pp. 37 y 38.

ve crisis en 1886, suscitada precisamente, por la concesión del monopolio de billetes al Banco Nacional de México. Esta crisis se resolvió prácticamente por una transacción auspiciada por el gobierno, participando decisivamente José Ives Limantour, en su calidad de Secretario - del Despacho de Hacienda, que consistió en esencia en la compra de la concesión del pequeño Banco Comercial, antes Banco de Empleados, quedando de esta forma sometido a los preceptos del nuevo Código de Comercio de 1884, - pues este ordenamiento estatuía que no podría existir - Banco que no estuviera sujeto a una concesión gubernativa, y el Banco de Londres operaba en virtud de una simple autorización como sucursal de un Banco extranjero; - de esta forma, se convirtió en Banco mexicano.

El antiguo Banco de Londres, hoy Banca Serfín, tuvo el - mérito de introducir en el país el uso del billete de - Banco, difundir las ventajas de la organización del crédito a través de instituciones especializadas y demostrar a los capitales nacionales la forma práctica de dirigir la Banca, y por ende, con su fundación se despertó el interés por establecer nuevos Bancos, por ejemplo: en Chihuahua el de Santa Eulalia, el 25 de noviembre de 1875 y el Banco Mexicano, el 8 de marzo de 1878.<sup>21</sup>

El 23 de agosto de 1881, un grupo de inversionistas franca

21. Ibidem. p. 31.



ceses del Banco Franco-Egipcio fundó el Banco Nacional Mexicano, que podría emitir billetes con la obligación para el Gobierno de no recibir en sus oficinas, ningún otro billete de ningún otro Banco, considerándose así la institución bancaria del gobierno. El 18 de febrero de 1882, se autorizó el establecimiento del Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario, con capital suscrito casi íntegramente por españoles, también con facultad para emitir billetes. Ambas instituciones se fusionaron el 31 de mayo de 1884 para establecer el Banco Nacional de México autorizado para emitir billetes hasta el triple de sus existencias metálicas, sus billetes serían recibidos en pago de impuestos, excluyendo de esta facultad a los billetes emitidos por otros Bancos.<sup>22</sup>

En busca de un Sistema Bancario mejor organizado y una legislación que garantice su consolidación, el día 20 de abril de 1896 se expidió decreto que regulaba las bases generales para el otorgamiento de Concesiones Bancarias. Dichas bases en palabras de Antonio Manero sustentaban que: "1.- La Ley tendría el carácter de Ley Federal, rigiendo en consecuencia, a todas las instituciones de crédito del país, 2.- Los Bancos se constituirían por concesiones similares, debiendo depositarse el 20% de su capital en Bonos de la Deuda Pública, para obtener las res--

22. Ibidem. p. 31.

pectivas concesiones; 3.- El capital mínimo para los Bancos de emisión sería de \$ 500,000 con el 50% exhibido en efectivo; 4.- La suma de billetes emitidos y depósitos a la vista, no sería mayor que el doble de las existencias en metálico, y la emisión no pasaría del triple del capital exhibido, siendo los billetes de curso voluntario".<sup>23</sup>

Con este antecedente, el 19 de marzo de 1897, se promulgó la Ley de Instituciones de Crédito, estableciendo el régimen de privilegio, por el cual se entendía que la emisión de billetes no era un derecho que todo mundo podía ejercer, sino, efectivamente, un privilegio reservado a los Bancos que reunieran los requisitos exigidos, - que consistían en obtener una concesión de parte del Poder Ejecutivo Federal con exclusión de todo otro poder - federal, local o municipal.

Al expedirse esta Ley, existían en el país, los siguientes Bancos: "El Nacional de México, el de Londres y México, el Minero de Chihuahua, el Yucateco, el Mercantil de Yucatán, el de Nuevo León y el Comercial de Chihuahua. - Todos ellos, Bancos de emisión y, además un Banco Hipotecario: el Internacional e Hipotecario de México".<sup>24</sup>

La vigencia de la Ley en estudio provocó la expansión de

23. Antonio Manero. La Revolución Bancaria en México. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1957. p. 12.

24. Anibal de Iturbide, La Banca, breve tojeada histórica. Siglo XXI. México, 1968. pp. 208 y 209.

Bancos por casi todas las Entidades Federativas, por consecuencia, el canje de los billetes de los Bancos locales se dificultaba, situación que impulsó a emprendedores financieros encabezados por Fernando Pimentel y Fogoaga, a fundar el 12 de octubre de 1898 el Banco Refaccionario Mexicano, cambiando su denominación poco después de constituido, por la de Banco Central Mexicano.

El objeto primero de esta Institución, era facilitar las transacciones comerciales canjeando en la ciudad de Méjico, los billetes de los Bancos de las Entidades Federativas, no obstante, existía un imponderable, la falta de vida de una Ley que obligara a los Bancos Estatales a constituir determinadas reservas en el Central, así como el no prevenir una posible fuerte demanda de operaciones en un momento dado, situación que influyó en irregularidades en la actividad bancaria que determinaron la imperiosa necesidad de reformas a la ley de 1897, mismas que se decretan en 1908, pero no se manifestaron como la panacea esperada.

Como palabras finales de este subinciso, sólo queda subrayar, que la evolución de la banca dentro del marco del Derecho Independiente se caracteriza por su inestabilidad, provocada por la misma Guerra de Independencia, las intervenciones extranjeras y los choques ideológicos internos, corrupción, fiebre de otorgamiento de concesio-

nes sin cuidar el mínimo de control en el número, distribución y especialización de Bancos, exigido por una elemental infraestructura Bancaria, sin embargo, la experiencia acumulada a través del tiempo se manifestaría como sólido cimiento de un firme Sistema Bancario Nacional.

- c) Derecho Revolucionario. De 1910 a nuestros días. Entendible resulta la crítica situación económica del país durante la primera Revolución en el mundo del siglo XX. La principal fuente de financiamiento para cubrir el importe de los costosos gastos bélicos fue sin duda el conjunto de Bancos existentes en la época, 32 a lo largo y ancho de la República, de lo que se explica el enorme desequilibrio en las finanzas públicas y por ende, la agonía del aparato Bancario.

La caótica descripción a que hago referencia, repercutía en forma alarmante en la quiebra de importantes empresas industriales, desconfianza del público para efectuar depósitos o ahorros, raquítica actividad comercial, y, en fin, un desastroso sistema financiero, al que sólo se podía hacer frente con valientes decisiones registradas por la historia en sus páginas de honor.

Es así como en 1915, el presidente Venustiano Carranza, promulgó decreto, por virtud del cual se creó la Comisión

Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito.<sup>25</sup> Dicha Comisión encontró que de 24 Bancos emisores, sólo 9 se ajustaban a la Ley de 1897, razón suficiente para determinar la cancelación de las concesiones respectivas.

Se presentaban así circunstancias especiales que significaban sólido avance de reestructuración bancaria, consagrado y plasmado en la Carta Magna de 1917, estableciéndose en el artículo 28 la facultad exclusiva en favor del Gobierno Federal de emisión de billetes sin que por ello se entienda la configuración de un monopolio de Estado, prohibido por el mismo ordenamiento supremo.

Cohérente a la disposición anterior, en el artículo 73, fracción X, se otorga al H. Congreso de la Unión, la atribución de expedir leyes en materia de banca y crédito, así como establecer legislación que de lugar al Banco de Emisión Único por parte del Estado.

De esta forma, en atención a lo establecido por el texto constitucional, después de fallidos intentos, nace el Banco de México a la luz de la Ley del Banco de México y sus Estatutos de fecha 28 de agosto de 1925. Paralelamente también se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.

25. Sobre el particular, Acosta Romero opina que al nacimiento de la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito... "puede llamarse la primera nacionalización bancaria en México". Ver Miguel Acosta Romero. Legislación Bancaria. Editorial Porrúa. México, 1926, pp. 7 y 8.

El Banco de México inició actividades el 1º de septiembre de 1925, siendo su naturaleza jurídica la de una Sociedad Anónima constituida por acciones nominativas, divididas en dos series: la "A" intransferible suscrita por el Gobierno Federal representando en todo tiempo por lo menos el 51% del capital social; y la "B", suscrita por el gobierno o por particulares.<sup>26</sup>

El Banco de México tenía a su cargo, entre otras funciones, las de emitir billetes, regular la circulación monetaria en la República, actuar como cámara de compensación y ser el agente financiero del Gobierno Federal.

El marco jurídico del Banco de México ha sufrido sendas reformas en 1932, 1936, 1946 y 1982, a efecto de consolidarlo como verdadero Organismo Central con capacidad de respuesta a las dinámicas realidades nacionales. Recientemente, el 31 de diciembre de 1984, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Banco de México, que abroga a la de 1941 y confirma las reformas de 1982, estableciendo su nueva naturaleza jurídica como Organismo Público Descentralizado.

Regresando al año de 1925, en éste, inició funciones la Comisión Nacional Bancaria, creada por decreto presidencial del 29 de diciembre de 1924, como órgano de inspec-

26. Enciclopedia de México. Ob. cit., p. 42.

ción y vigilancia del Sistema Bancario Nacional. A partir de 1970, se asignaron nuevas funciones a la C.N.B., al extender su función a las instituciones de seguros, - luego entonces, a partir de esa fecha, se le denomina Co misión Nacional Bancaria y de Seguros.<sup>27</sup>

En la década de los treinta, toma considerable auge la intervención estatal en el ámbito Bancario a través de las Ins tituciones Nacionales de Crédito, en las cuales el Gobierno Federal es accionista mayoritario. Numerosas instituciones de este tipo han surgido y desaparecido, pero a partir de julio de 1985 las instituciones nacionales de crédito que subsisten transformadas en Sociedades Nacionales de Crédito con carácter de Banca de Desarrollo son las siguientes:<sup>28</sup>

- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
- Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Nacional Financiera.
- Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal.
- Banco Nacional de Crédito Rural.
- Banco Nacional Pesquero y Portuario.
- Bancos Regionales de Crédito Rural.

27. Nota: Se recomienda para un amplio e integral estudio sobre la C.N.B.S. el Manual de Organización de la propia Comisión emitido en el mes de febrero de 1987, por la Subdirección de Planeación y Organización.

28. Supra. Capítulo IV. Apartado 8, inciso a).

Importante mención en la modernización del sistema bancario por parte de los sectores privado y público, merece el surgimiento de la Banca Mixta, representada por Banco Mexicano Somex, Banco Internacional y Banca Promex, sociedades de crédito que por cierto, nacieron como organismos privados para posteriormente, al participar en ellas mayoritariamente el gobierno, su influencia en la actividad bancaria en los años setenta y principios de la actual década, fue notoria. A partir de 1982, estas instituciones se transformaron en Sociedades Nacionales de Crédito de Banca Múltiple.

Por lo que se refiere a la existencia, unas veces efímera, otras hasta la fecha, de instituciones que se constituyeron por capital privado, no se debe pasar por alto su eficaz evolución a través de la aparición del fresco y efectivo sistema de Banca Múltiple, fusionando diversas instituciones de Banca Especializada; su principal característica es ofrecer servicios financieros integrados como operaciones de depósito, ahorro, financieras, hipotecarias, de tarjetas de crédito y fiduciarias, que garantizan al cliente estabilidad y flexibilidad en los servicios ofrecidos.

A fines de 1974 existían en el país 205 instituciones de crédito privadas, dos años después se iniciaron sendos procedimientos de fusiones que culminaron en una reducción de sociedades anónimas bancarias para de esta forma, en agosto de 1980 se contaran 86 bancos privados. Las fusiones bancarias continuaban.



El Decreto que estableció la Nacionalización de la Banca no formuló una lista de los Bancos Privados que se expropiaba, es otro decreto, fechado el seis de septiembre de 1982, el que mencionaba expresamente las denominaciones sociales de los bancos afectados en un número total de 54.

En agosto de 1983 se decretaron nuevas fusiones, así como la decisión de revocar la concesión de los otrora bancos de capitalización y de seis bancos especializados. Consecuencia de lo anterior, al primero de septiembre de 1983, quedaron subsistentes solamente 29 Sociedades Nacionales de Crédito de Banca Múltiple.

Recientemente, en cumplimiento del compromiso del Estado por reestructurar el sistema financiero, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó en boletín de prensa, de fecha 18 de marzo de 1985, la racionalización del Sistema de Banca Múltiple: "El Sistema integrado por 29 Sociedades de Crédito, ahora será de 20 Bancos Múltiples, de los que 6 serán de cobertura nacional, 8 de cobertura multirregional y 6 de cobertura regional... Los Bancos de Cobertura Nacional se distinguen por tener sucursales en todo el territorio nacional y proporcionar financiamiento a los grandes proyectos de inversión... Los Bancos de Cobertura Multirregional son reserva esencial de crecimiento y competencia. No tienen oficinas en toda la República, pero atienden regiones donde se concentra gran parte de la actividad económica nacional....

Los Bancos de Cobertura Regional son punta de lanza de la estrategia bancaria para apoyar la descentralización, canalizarán los recursos captados con una mayor atención de las necesidades propias de la región donde operan..."<sup>29</sup>

#### SEIS INSTITUCIONES CON COBERTURA NACIONAL

Seis Bancos no sufren modificación:

Banco Nacional de México

Bancomer

Banca Serfin

Multibanco Comermex

Banco Internacional

Banco Mexicano Somex.

#### OCHO INSTITUCIONES CON COBERTURA MULTIRREGIONAL

##### Instituciones Fusionantes

Banco del Atlántico

Banco BCH

Banpaís

Banca Cremi

Multibanco Mercantil de México

Banco de Crédito y Servicio

##### Instituciones Fusionadas

Banco Monterrey

Banco Sofimex

Banco Latino

Promoción y Fomento

Bancam.

29. El Boletín de Prensa emitido por la SHCP se publicó en la Prensa nacional, el lunes 18 de marzo de 1985.

Instituciones Fusionantes

Banca Confía

Crédito Mexicano.

## SEIS INSTITUCIONES CON COBERTURA REGIONAL

Instituciones Fusionantes

Banco del Noroeste

Banco Mercantil de Monterrey

Banca Promex

Banco del Centro

Banco Continental Ganadero

Banco de Oriente.

Instituciones Fusionadas

Unibanco

Banco Regional del Norte

Banco Refacc. de Jalisco

Banca de Provincia.

Del cuadro anterior, se observa que las sociedades nacionales de crédito de banca múltiple no utilizan la palabra "nacional", a excepción de Banamex, a contrario sensu, la mayoría de las sociedades nacionales de crédito de banca de desarrollo utilizan en su denominación la palabra "nacional". Para lograr un sistema bancario efectivo y funcional, se estudia la conveniencia de futuras fusiones hasta llegar a un número de ocho o nueve instituciones de banca múltiple.

El desahogo del primer inciso de este capítulo, me sugiere los siguientes comentarios:

La Historia de la Banca en México no es mera recopilación -

de datos, fechas y mención de instituciones de crédito ya - desaparecidas, citadas como muestras de museo, sino por el contrario, su conocimiento obliga al análisis serio del lar go proceso de maduración del sistema bancario mexicano.

Así es como han quedado impresos en la memoria de nuestras instituciones, episodios difíciles como el desequilibrio fi nanciero pre y pos revolucionario, o la proliferación de - bancos extranjeros aunado al abundante otorgamiento de concesiones bancarias en ocasiones en atención a compadrazgos o corruptelas, pero también se registran brillantes capítulos como la aparición y desarrollo del Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y, por supuesto... la Nacionalización de la Banca Privada... quedando páginas abiertas en espera de la consolidación definitiva del nuevo sistema bancario mexicano, situación que a decir verdad, no se ve lejana a casi seis años de aquel histórico 1º de septiembre de 1982.

## B) Nacionalizaciones Bancarias en el Mundo:

A continuación, breve referencia a diversos procesos de Nacionalizaciones Bancarias en Derecho Comparado, en busca de elementos jurídicos, políticos, económicos o sociales, que permitan una valoración profunda en relación a la experiencia mexicana sobre el particular.

- a) Francia.- Con efectos al primer día de 1946, se nacionalizó el sistema bancario francés por parte del gobierno formado por una coalición socialista-comunista, presidido por Govin. Posteriormente, ante múltiples cambios de gobierno y gobernantes, estando en el poder el socialista Francois Mitterrand, se establecen en octubre de 1981, las bases para la nacionalización de gran parte de los Bancos privados, no afectando a los Bancos extranjeros.
- b) Costa Rica.- En este pacífico país, por decreto-ley promulgado en junio de 1978, se nacionalizaron los siguientes Bancos: Banco Anglo Costarricense; Banco de Costa Rica; Banco Nacional de Costa Rica y Banco de Crédito Agrícola de Cartago.<sup>30</sup> El presidente era Rodrigo Carazo Odio.
- c) Nicaragua.- El 17 de julio de 1979, la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, expidió Decreto No. 25, "Nacionalización del Sistema Financiero". Se expresa en el propio Decreto que no quedan comprendidas en la naciona-

30. Miquel Acosta. Ob. Cit. p. 12.

lización las instituciones de seguros y los almacenes generales de depósito. Asimismo, se dispone que las sucursales de Bancos privados de propiedad extranjera tienen prohibido captar recursos del público y se sujetan al régimen que señale al efecto el Banco Central.<sup>31</sup>

- d) El Salvador.- El 7 de mayo de 1980, se publicó en el Diario Oficial de la República de El Salvador el Decreto - 158, "Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamos". La Nacionalización comprende los Bancos Comerciales privados, las financieras de empresas y las asociaciones de ahorro y préstamos afiliadas al sistema de la Financiera Nacional de la Vivienda. Por otra parte, las sucursales de Bancos extranjeros podrán seguir funcionando, pero no podrán captar depósitos del público.<sup>32</sup>
- e) España.- Mediante ley publicada en boletín oficial de fecha 23 de febrero de 1983, se declara la expropiación de 18 Bancos integrantes del grupo financiero "Rumasa", en virtud de una serie de acusaciones a ese consorcio de prácticas ilícitas, fraude fiscal y documentos falsificados, situación que repercutía en la estabilidad del sistema financiero del país.<sup>33</sup>

31. *Ibidem.* p. 12.

32. *Ibidem.* pp. 12 y 13.

33. *Ibidem.* pp. 13 y 14.

f) Perú.- Las páginas centrales de la prensa internacional de los últimos días, informan de la Nacionalización Bancaria del Perú, ocupando la atención de la opinión pública porque a decir verdad, se han presentado peculiares - circunstancias según se desprende de la siguiente reseña. Año: 1987.<sup>34</sup>

Julio 18, el presidente Alan García en el marco del 166 aniversario de la Independencia Peruana, anuncia la intervención estatal en la Banca Privada; implantación de un estricto control de cambios; clausura de las casas de cambio y la prohibición de la venta callejera de moneda extranjera. Paralelamente, se ordenó se levante inventario de la moneda extranjera existente en los Bancos por la Superintendencia de Banca y Seguros (organismo similar a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros de México). Tras audaz noticia, surge desconcierto respecto a la situación concreta de los Bancos extranjeros que operan en el país sudamericano.

Julio 19, las fuerzas políticas del Perú participan de abierta polémica atacando y defendiendo las medidas presidenciales. Los propietarios de la Banca afectada anuncian la interposición de un Amparo ante el poder Judicial.

34. Los periódicos capitalinos transcriben cables de las agencias Reuter, AFP, AFE, AP, PL y UPI.

Julio 30, Alan García ordena congelar las cuentas privadas en moneda extranjera, a cuyos tenedores les obligó a vender esos recursos al gobierno. Las personas que tuvieran depósitos en moneda extranjera en el país, deberán convertirlos a certificados bancarios en moneda extranjera, en un plazo no mayor de 15 días.

Julio 31, Alan García aclara que los Bancos extranjeros: Citibank, The Bank of America, The Chasse Manhattan Bank, de los Estados Unidos; The Bank of Tokio LTD, de Japón; Banco de Londres y América del Sur LTD, de Inglaterra y Banco Central, S.A., de España, no han sido intervenidos.

Agosto 1º, a través de la Asociación de Bancos del Perú, los banqueros interponen juicio de Garantías. El gobierno anuncia que la Intervención Bancaria durará 120 días, mientras el Congreso debate y aprueba la respectiva Ley de Nacionalización.

Agosto 2, el juez Eduardo Raffo, ordena la suspensión de la intervención estatal en los establecimientos financieros privados, mientras se dicta sentencia definitiva, es decir, prosperó el amparo interpuesto. No obstante, de la resolución emitida por el autónomo Poder Judicial Peruano, el gobierno sigue administrando el sistema financiero privado.



Agosto 5, en un clima de incertidumbre, el asunto se -  
traslada al Parlamento al iniciar su primer período de -  
sesiones ordinarias del año en curso. En los diarios se  
leía: "Mientras se define el aspecto legal, el gobierno  
continúa administrando el sistema financiero privado, y  
con el apoyo del partido Izquierda Unida, segunda fuerza  
política, se presta a librar la batalla definitiva, la -  
política, en el Congreso..."

Agosto 7, el gobierno reconsidera su Política Nacionali-  
zadora y en cumplimiento de resolución judicial, levanta  
la intervención estatal a los Bancos Privados y empresas  
financieras y aseguradoras.

Agosto 10, la Cámara de Diputados inicia el debate sobre  
el proyecto de Ley de Nacionalización de 10 Bancos, 6 -  
Financieras y 17 empresas de Seguros. Cabe apuntar que -  
en la cámara baja el partido dominante APRA (Alianza Po-  
pular Revolucionaria Americana) cuenta con 108 de los -  
180 escaños.

Agosto 13, la Cámara de Diputados aprueba la iniciativa  
presidencial del proyecto de Ley de Nacionalización Ban-  
caria, tras maratónico debate de 26 horas, en lo que se  
calificó como un "proyecto revolucionario e histórico".  
El multicitado proyecto señala "declararse de interés so-  
cial la actividad bancaria, financiera y de seguros, re-

servándose para el Estado su ejercicio".

Agosto 15, el Proyecto de Ley debidamente aprobado por la Cámara de Diputados, ha sido enviado a la Cámara de Senadores para su discusión, previo análisis de las comisiones dictaminadoras. Se espera que a fines de mes la Cámara Alta apruebe lo que se convertiría en ley que Nacionalice el Sistema Financiero Peruano.

Al momento de redactar el presente subinciso no iniciaba el debate respectivo por parte de la Cámara Revisora. En lo personal, estimo que finalmente Alan García promulgará la Ley de Nacionalización por la que ha fraguado tenaz pugna con las fuerzas opositoras manipuladas por los mismos dueños de los Bancos que se pretende nacionalizar, la televisión comercial, verbigracia, con ingeniosa publicidad, apoya concentraciones de protesta con frases como "grandioso mítin por la libertad". Fundamento lo expuesto en el hecho de que APRA tiene mayoría también en el senado.

El ánimo de Alan García porque el Estado controle y desarrolle en forma exclusiva la actividad bancaria, financiera y de seguros, pretende, sin lugar a dudas, como en el caso de México, se torne en una decisión histórica irreversible, a pesar de los fuertes rumores de Golpe de Estado, agitación social del grupo de choque "Sendero Lu

minosos" y la influencia pública del escritor Vargas Llosa.

- g) China.- País socialista a partir de la revolución encabezada por Mao-Tse-Tung, nos servirá de referencia para ilustrar de manera general el sistema bancario en el mundo socialista. Al respecto, Acosta Romero escribe:
- "...los países socialistas que con toda lógica debemos suponer que al detentar los medios de producción establecieron un sistema bancario acorde con su filosofía ...podemos concluir que los bancos son necesarios a la sociedad, cualquiera que sea el gobierno, pues existen en todos los países socialistas en una u otra forma"<sup>35</sup>

En la hoja siguiente se plasma organigrama estructural del aparato Bancario de ese país oriental, como modelo (con las diferencias propias acordes a la circunstancia histórica de cada nación) del sistema financiero en los países con economía planificada.

35. Miguel Acosta. Ob. cit. pp. 10 y 11.

SISTEMA BANCARIO CHINO<sup>36</sup>

CONSEJO DE ESTADO

MINISTERIO DE FINANZAS (1949)

Controla los ingresos y egresos del Estado, supervisa el presupuesto.

BANCO DE LA REPUBLICA POPULAR CHINA (1948) (Banco Central)

Formula y coordina la instrumentación de la política monetaria; controla la circulación de la moneda de curso legal; fija tasas de interés; actúa como tesorero del Estado, supervisa las operaciones de los bancos especializados.

BANCO CHINO DE CONSTRUCCION POPULAR (1954)

Maneja las asignaciones presupuestales y los préstamos para nuevas construcciones; regula los fondos de inversión de las empresas y sus gastos para construcción.

BANCO DE CHINA (1908)

Lleva a cabo las transacciones en moneda extranjera; emite bonos en el mercado internacional de capitales; utiliza los depósitos en moneda extranjera.

BANCO INDUSTRIAL Y COMERCIAL DE CHINA (1948)

Recibe los depósitos nacionales de empresas e individuos; presta capital de trabajo a las empresas urbanas.

BANCO DE INVERSION DE CHINA (1981)

Canaliza los fondos del Banco Mundial a los proyectos de inversión.

CHINA INTERNATIONAL TRUST AND INVESTMENT CORP. (CITIC) (1979)

Levanta fondos en moneda extranjera en los mercados internacionales de capital.

BANCO AGRICOLA DE CHINA (1979)

Otorga crédito a los campesinos y agroindustrias; recibe los depósitos rurales.

36. El Mercado de Valores. Publicación Semanal de Nacional Financiera, S.N.C. Año XLVI. Número 51. Diciembre 22 de 1986. p. 1200.

C) Situación Política, Jurídica, Económica y Social de México en 1982:

Para efectos de exposición, he clasificado en estos cuatro grandes rubros, todas aquellas circunstancias y fenómenos - observados en el país, al 1º de septiembre de 1982, sin dejar de reconocer la íntima relación existente e innegable - entre dichos rubros.

a) Situación Política. Políticamente, la situación prevalente ha sido, en su momento, diagnosticada por el propio Estado, como una de las más críticas a que han hecho frente los gobiernos priistas. Veamos a través de los siguientes numerales las causas que llevan a establecer el diagnóstico referido:

- 1.- Era del conocimiento de la opinión pública sonados casos de malversión de fondos públicos y corrupción por parte de funcionarios de primer nivel. Ejemplos Jorge Díaz Serrano y Arturo Durazo Moreno.<sup>36</sup>
- 2.- El primer domingo del mes de julio, era el día marcado por el calendario electoral para que la ciudadanía acudiera a las urnas a ejercer su derecho de voto y elegir al titular del Poder Ejecutivo Fed-

36. Nota: Aunque en 1982 aún no era ejercitada la correspondiente acción penal contra los funcionarios de referencia, de hecho esta misma situación provocaba desprestigio y desconfianza en la probidad de los servidores públicos. Recuérdese que Díaz Serrano fue electo senador por el Estado de Sonora para el período 82-88, y que Durazo Moreno apresuraba la terminación de suntuoso partenón, circunstancias ambas que despertaban ira e impotencia en las clases populares.

ral para el sexenio 1982-1988. El gran triunfador en los escrutinios fue el abstencionismo.

- 3.- Se desató fuerte influencia del sector privado en las decisiones políticas del gobierno de mucho peso, sobre todo porque era fin de sexenio. Así por ejemplo, solicitaban si no es que exigían concesiones, exenciones, estímulos fiscales, etc., o bien, no se invertía y dada la libre conversión de la moneda, obtenían dólares ocasionando la fuga de divisas al depositarlas en bancos norteamericanos principalmente; es decir, presionaban no invirtiendo. Además, los banqueros recibían un trato privilegiado superior al resto de la iniciativa privada, facilitándose así la construcción de suntuosas instalaciones o la invasión de abrumadora publicidad.
  
- 4.- Las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos eran frías y tensas. Por ejemplo, en el ámbito mundial se presentaban fuertes conflictos políticos, citemos algunos: levantamientos populares en países centroamericanos; guerra en el medio oriente entre Irak e Irán; controversia por las Islas Malvinas entre Argentina e Inglaterra; regímenes militares en países sudamericanos como Chile, Uruguay, Argentina, y Paraguay. La política exterior de México (doctrina Estrada) interpreta estos conflictos de manera dife-

rente a los intereses yanquies, razón que explica - porque el New York Times, de fecha 25 de agosto de ese año publicó en sus páginas editoriales: "Washington podría estar tentado a pedir un poco más de respeto a cambio de ayuda financiera, un poco más de silencio sería útil"<sup>37</sup>

- 5.- Lo anotado en el numeral que antecede, ocasionó la imposición de drásticas medidas por parte de la Casa Blanca contra la política pacificadora de México en materia internacional. Ejemplos: César Sepúlveda Amor, en ese entonces embajador de México ante Estados Unidos, elevó enérgica protesta contra un documental de la ABC que distorsionaba mucho la imagen de México en aquel país,<sup>38</sup> ocasionando la baja de turismo norteamericano y canadiense, inclusive. Por otra parte, se establecían impuestos a productos importados a nuestro país, y por si fuera poco, creaban tensión política con el mentado proyecto de la Ley Simpson-Mazzoli, en perjuicio de indocumentados con nacionales.

- 6.- Común resultaba escuchar en la escuela, bar, oficina o casa, comentarios, rumores y temores porque la crítica situación estallara en un caos social, de -

37. Periódico Uno más Uno. Jueves 26 de agosto de 1982. México. p. 10.

38. Periódico El Nacional. Sábado 29 de julio de 1982. México. p. 1.

esta forma es como se recuerda el inicio de pláticas sostenidas por el gabinete económico con el Fondo Monetario Internacional, organismo multilateral rígido en sus políticas crediticias, obligando al Gobierno Federal a implantar medidas asfixiantes como las restricciones salariales.

- b) Situación Jurídica. A pesar de los tiempos difíciles, huelga decir, respecto al sostenimiento de la paz social en el país, que ésta se ha debido siempre a los instrumentos jurídicos emanados del Estado de Derecho en que los gobiernos de la revolución han legitimado sus respectivos mandatos.

La Carta Magna de 1917, máximo ordenamiento jurídico de nuestro Derecho Positivo, sufrió un total de 278 modificaciones entre el 8 de julio de 1921 y el 31 de agosto de 1982, independientemente de su magnitud, importancia o contenido.<sup>39</sup>

El considerable número de reformas constitucionales origina polémica entre los estudiosos de la materia.<sup>40</sup> Es opinión personal, que la dinámica propia del Derecho debe implicar la constante actualización del texto constitucional a las realidades y necesidades de nuestra mo-

39. Jorge Madrazo Cuéllar. Las Reformas Constitucionales del Sexenio 1976-1982. Anuario Jurídico UNAM. México, 1984. p. 113.

40. *Ibidem*. pp. 114, 115 y siguientes.



derna sociedad, debiendo evitarse por un lado, la caprichosa obsesión de quienes facultados para excitar el proceso reformativo, pretendan sólo su registro en los anales de la historia al modificar, derogar o adicionar a la Ley Fundamental, o por otro lado, encuadrarse en el erróneo concepto de creer en la perpetuidad del texto constitucional eludiendo el cambio acorde a nuestros días. Pensamos, pues, que toda modificación a la Constitución debe atender al sabio principio del justo medio y dentro del 'Deber ser'.

Por otra parte, debo mencionar el reconocimiento a nivel mundial, del preponderante lugar que ocupa, la legislación mexicana, según se deduce de los múltiples intercambios legislativos con las Cámaras de Representantes de países como Rusia y Estados Unidos, confirmando el alto avance en la técnica legislativa de nuestros ordenamientos jurídicos.

Todo lo anterior viene a colación como punto de valoración respecto al marco jurídico regulador de las actividades de la extinta Banca Privada, a la luz de la autorizada opinión de Carlos Tello en cuanto que "...la Banca se desenvolvía al amparo de una legislación anacrónica, dispersa, compleja y confusa que, sin embargo, en mucho les beneficiaba..."<sup>41</sup> opinión que podríamos bauti

41. Carlos Tello Macías. La Nacionalización de la Banca. Editorial Siglo XXI. México, 1984. p. 21.

zar como "ironía legislativa", ya que, no dejaba de ser preocupante el hecho de que en materia financiera, la ley mexicana mostrara retroceso en relación con otras ramas como el Derecho Laboral, por ejemplo.

c) Situación Económica. Para los economistas es una verdad universal, que las causas de los problemas, fundamentalmente son económicas, y éstas crean problemáticas políticas, jurídicas y sociales, pero estas últimas, a su vez, reinciden para aumentar o disminuir los problemas económicos. En este entendido, preciso es el establecimiento exacto de la situación económica en el ocaso del gobierno de José López Portillo, porque invariablemente será importante indicador que indudablemente nos ofrecerá un amplio y real panorama capaz de permitirnos sustentar fundada réplica respecto a la Nacionalización de la Banca, esto es:

1.- Después de registrar un crecimiento económico durante cuatro años consecutivos, observando una tasa del Producto Interno Bruto de 8.5% promedio al año, en 1982, la economía mexicana dejó de crecer, por el contrario, en ese año el país decreció 0.5% respecto a 1981.

2.- Sin duda, factores externos influyeron en que se agudizara la crisis económica, veamos dos ejemplos:

primero, la baja en los precios del petróleo en el mercado internacional, aunada a una sensible reducción en las compras de crudo al país. México vivía el auge petrolero en donde el oro negro había dado a la industria la dinámica de su crecimiento, proporcionado al Estado los recursos con que financiar su gasto y servido como aval para obtener crédito externo, se hablaba entonces de aprender a administrar la riqueza, pero la misma fiebre petrolera no dejó prever dentro del ciclo auge-crisis-auge-crisis, que al desplomarse el precio y venta de hidrocarburos, inaplazablemente, fatalmente, se desplomaría la economía nacional. Un segundo ejemplo es el aumento considerable en las tasas de interés (tanto la LIBOR como la PRIME RATE) de los muy cuantiosos préstamos que el país tenía contratados, multiplicando con ello los pagos que por este concepto se tenían que hacer al exterior.

- 3.- Se presentaba un déficit público desmedido y sin comparación en la historia del país, los ingresos petroleros y fiscales se habían rezagado. El déficit presupuestario provocaba la inyección excesiva de circulante, ocasionando fuerte inflación.
- 4.- En agosto, México estuvo a punto de suspender el pago del servicio de su deuda externa, al agotarse -

las reservas monetarias internacionales en el Banco Central, lo que precipitó una crisis Bancaria y financiera con repercusiones mundiales. Ante catástrofica situación, se solicitó ayuda a Estados Unidos, pero el tío Sam "colaboró" imponiendo duras condiciones para cerrar la venta anticipada de petróleo que México tuvo que hacerle para su reserva estratégica.

- 5.- Desde 1981 se vió acrecentada la fuga de capitales y en agosto de 1982, alcanzó montos inusitados. Las políticas cambiarias ordenadas por el gobierno fracasaron una tras otra y tanto funcionarios corruptos como particulares sin escrúpulos aprovechando la casi institucionalizada "libertad cambiaria", convertían sus pesos en dólares, sacándolos del país con destino a los bancos norteamericanos y canadienses. La esperanza de que regresaran capitales ante declaraciones que causaban risa en la burguesía e irritación en las clases populares (por ejemplo, el 5 de febrero de su último año de mandato, José López Portillo denunció la especulación contra el peso y "amenazó" defender a nuestra moneda "como perro", pero tal parece que su "amenaza" no pudo cumplir; por su parte y en su peculiar estilo, Jesús Silva Herzog Jr. no perdía oportunidad para negar -

la gravedad de la crisis calificando a la situación como "un simple problema de caja") era nula.

- 6.- La devaluación de la moneda rebasaba los cálculos - más alarmistas, se entraba en un barril sin fondo - según fuentes oficiales. Había diferencias entre - funcionarios del gabinete, por ejemplo, el 18 de febrero de 1982, en conferencia conjunta el Secretario de Hacienda y el Director del Banco de México - anunciaron la devaluación del peso y el retiro del Banco Central del mercado cambiario; no deja de ser curioso que a fines de febrero 'renunciaran' a sus cargos David Ibarra y Romero Kolbeck en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banco de México, respectivamente. A fines de agosto, el dólar rebasaba los cien pesos por cada divisa norteamericana.
- 7.- La deuda externa se convertía en eterna, siendo a - fines de julio por un monto de 76 mil millones de - dólares, afectando su sostenimiento a importantes - empresas del sector privado como el grupo Alfa, que era el grupo industrial más importante del país.
- 8.- Paralelamente a todo lo hasta aquí descrito, se desplomaron los precios de la plata, café, camarón, algodón y plomo, entre otros. La agricultura reportaba déficit y la poca inversión privada que se observa

vaba era destinada a la construcción residencial.

d) Situación Social. La sociedad mexicana tenía ante los ojos del mundo etiqueta de estoicismo. En resumen, la situación social era la siguiente:

- 1.- El gobierno anunciaba halagadores resultados en su programa "Educación para todos", no obstante, la calidad educativa dejaba mucho que desear.
- 2.- El poder adquisitivo del salario caía en sus peores niveles, insultante para un obrero plantearle la alternativa de ahorrar; con qué dinero?... apenas alcanzaba para subsistir. La clase media desaparecía día a día, ahora sólo hay pobres cada vez más pobres y ricos cada vez más ricos.
- 3.- El desempleo y subempleo en las principales urbes - se tornaba alarmante y preocupante.
- 4.- Las autoridades reconocían los crecientes índices - de desnutrición de la población, especialmente la - infantil.
- 5.- Denigrantes condiciones de vida y alimentación se - observaba en las comunidades rurales del país.
- 6.- La demanda de vivienda estaba muy por encima de las posibilidades presupuestarias.

7.- El servicio público del transporte era insuficiente e inseguro.

8.- Los índices delictivos subían a la par con la inflación. La población temía más a la policía que a los hampones. Cada día era mayor el número de atropellos denunciados contra corporaciones judiciales ilegales, como lo era la tristemente célebre División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia, además, gran parte del personal adscrito a la entonces Dirección General de Policía y Tránsito, - se preocupaba más por recolectar las "cuotas" para sus superiores, que en cumplir con las funciones asignadas a su "social" trabajo.

La situación política, jurídica, económica y social anteriormente descrita, corrobora que la Nacionalización de la Banca no debe analizarse con una visión reduccionista al propio fenómeno.

D) La Decisión Histórica: Ultimo Informe de Gobierno 1976-1982:

- a) Prolégomenos de un Día Histórico. José López Portillo era fiel retrato del triunfalismo. Sus anteriores informes respecto a la situación general de la Administración Pública Federal, representaban siempre datos y cifras alentadoras, esperanzas firmes de sólido y continuo crecimiento, así como la confirmación de la figura central de nuestro sistema político: el presidencialismo.

Sin embargo, en esta ocasión, las circunstancias económicas, políticas, jurídicas y sociales eran distintas. Los mitos de opulencia se convertían en cruda realidad de crisis y miseria. La ficticia "administración de la riqueza" se traducía en incredulidad y desconfianza. La imagen presidencial prácticamente se encontraba por los suelos.

En este contexto, la expectación y los rumores enmarcaban la espera del último informe presidencial a cargo de López Portillo. La especulación en relación al contenido mismo del documento, era característica en los días previos al 1º de septiembre. En círculos públicos y privados reinaba hostilidad y hermetismo.

A marchas forzadas se terminaban los preparativos. El -



escenario sería el Palacio Legislativo sito en San Lázaro. El 31 de agosto había quedado formalmente constituida tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, formando ambas, la LII legislatura.

Nerviosismo e impaciencia se respiraba entre los casi dos mil asistentes: el gabinete presidencial en pleno; los 31 gobernadores; el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Jefe del Departamento del Distrito Federal; los Procuradores de Justicia de la Federación y del Distrito Federal; Cuerpo Diplomático acreditado ante el gobierno; representantes de los Congresos Locales. Asimismo, participaban su asistencia periodistas de la prensa nacional e internacional. Entre los representantes de la iniciativa privada se encontraban: Carlos Abedrop, José Ma. Basagoti, Emilio Goicochea, Manuel J. Clouthier, Alfonso Pandal y Manuel Espinosa Yglesias, entre otros.

Invitado de honor era Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente electo para el mandato 1982-1988. A Carmen Romano se le veía en palco de honor en compañía de las esposas de los representantes de los Poderes Legislativo y Judicial.

La situación política, jurídica, económica y social descrita en el inciso inmediato anterior no era ya soportable, reclamaba la toma de decisiones audaces y acordes -

al volumen de las exigencias nacionales. Y todo esto des  
de luego que no era ajeno a los dueños de la Banca Priva  
da.

Conforme se daba lectura a ese último informe de gobier-  
no, seguramente por la mente de los Espinosa Yglesias, -  
Legorreta, De la Garza y compañía, no cesaba la inquie--  
tud porque López Portillo no pronunciase lo que ellos ya  
sabían, pues previamente se había repartido el texto de  
trascendente documento. El primer mandatario leía tex--  
tualmente:

"...Me voy a referir al tema sin duda más polémico de -  
cuantos pueda tratar: la política económica... Todos es-  
tos factores: altas tasas de interés afuera que arrastran  
a las de adentro; baja en el precio de las materias pri-  
mas; exceso de importaciones; disminución de exportacio-  
nes; baja en el turismo externo; aumento del turismo na-  
cional al extranjero; colocaron a nuestra economía en u-  
na situación súbita de particular vulnerabilidad.

"Pero si eso sólo hubiera sido el problema, la potencia-  
lidad del país lo hubiera podido resolver con esfuerzo,  
pero sin deterioro.

"Con lo que no pudimos, fue con la pérdida de confianza  
en nuestro peso, alentada por quienes adentro y afuera,  
pudieron manejar las expectativas... El acoso al peso -

empezaba en las mismas ventanillas de los bancos en las que se aconsejaba y apoyaba la dolarización.

"No lo sabemos con certeza, pero tenemos datos de que -- las cuentas bancarias recientes de mexicanos en el exterior ascienden, por lo menos, a 14 mil millones de dólares.

"Las cuentas en bancos mexicanos denominadas en dólares, pero nutridas original y mayoritariamente en pesos, son del orden de 12 mil millones. Los llamamos mexdólares y significan el aspecto más grave de la dolarización de la economía nacional.

"El atractivo de la cuenta en dólares se hizo cada vez -- más grande para todas las personas con recursos, con lo -- que el ahorro se dolariza. Lo que conlleva a que se en-- deuden en esa divisa las empresas; y paradójicamente sus reservas se constituyen también en mexdólares. Se da con harta frecuencia el contradictorio caso de socios de empresas que deben en dólares y que en lo personal tienen cuentas aquí o allá en dólares y/o también inmuebles en el extranjero, con montos muy superiores a toda la deuda del sector privado. Empresarios ricos, empresas pobres.

"Hemos identificado los grandes males: primero los exter nos; un desorden económico internacional que castiga a -- los países en desarrollo, con factores monetarios, finan

cieros, comerciales, tecnológicos, alimentarios y energé-  
ticos... Después los internos... la conciliación de la -  
libertad de cambios con la solidaridad nacional; la con-  
cepción de la economía mexicanizada, como derecho de los  
mexicanos sin obligaciones correlativas; el manejo de u-  
na banca concesionada, expresamente mexicanizada sin so-  
lidadaridad nacional y altamente especulativa.

"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, acon-  
sejado y apoyado por los bancos privados, el que ha saca-  
do más dinero del país, que los imperios que nos han ex-  
plotado desde el principio de nuestra historia.

"Quiero ser muy insistente en ello: quienes usaron de u-  
na libertad para sacar dinero del país, simplemente no -  
demostraron solidaridad. Nada más. Lo que hay que corre-  
gir es el sistema.

"Estas son nuestras prioridades críticas.

"Para responder a ellas he expedido en consecuencia dos  
decretos: uno que nacionaliza los bancos privados del -  
país y otro que establece el control generalizado de -  
cambios, no como una política superviviente del más va-  
le 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.

"Con la nacionalización de la banca, se termina la concesión a los particulares, para incorporar el servicio directamente a la Nación.

"Que quede claro: no serán afectados de ningún modo el dinero, ni los valores propiedad de los usuarios del servicio público de la banca; ni los fondos o fideicomisos administrados por ésta; ni lo depositado en las cajas de valores. La banca extranjera, sus representaciones, las organizaciones auxiliares de crédito y el Banco Obrero, no son sujetos de expropiación o afectación alguna.

"Los derechos de los trabajadores del sistema bancario - serán respetados. El viejo anhelo de crear un sindicato bancario, podrá fructificar.

"La banca seguirá funcionando normalmente. Su administración sólo ha revertido a las manos de quien la concesionó el Estado mexicano.

"El Estado ya no estará acorralado por los grupos de presión".<sup>42</sup>

Categorico texto elaborado por los cercanos colaborado-

42. VI Informe de Gobierno. José López Portillo. México, 1<sup>a</sup> de septiembre de 1982. Presidencia de la República. pp. 21, 48, 49 y siguientes.

res de López Portillo. Lástima que hayan omitido (aunque resulte obvio) reconocer que en contubernio con empresarios, banqueros y desleales mexicanos, larga lista de políticos (Oteyza, Hank González, Durazo Moreno, Chavarría, etc.), a nombre propio o a título de prestanombres, ostentaban también en el extranjero, cuantiosas fortunas en cuentas bancarias en dólares o bienes inmuebles, y, complementando lo dicho por López Portillo, permitanme agregar: "Políticos ricos, país pobre".

El recinto legislativo se convirtió en testigo mudo del recibimiento de la histórica decisión; Abedrop, Basagoiti, Goicochea, Clouthier y otros distinguidos miembros de la iniciativa privada permanecían sentados (como los panistas), inmóviles, cuando todos los demás asistentes, en pie, aplaudían la audaz y nueva política económica.

- b) Reacciones Pública y Privada. Por encima de la sensación de sorpresa por las medidas anunciadas, se vertieron rápidamente encontradas opiniones y consideraciones sobre el particular, algunas de ellas son las siguientes:

Manuel J. Clouthier, presidente del Consejo Coordinador Empresarial: "No es con medidas policiacas o incautadoras como el país ha de madurar. La banca ya estaba nacionalizada. Lo que se anunció fue la estatización, que

preserva el paternalismo".<sup>43</sup>

Miguel de la Madrid Hurtado, presidente electo para el mandato 1982-1988: "Su informe claro y genuino es ejercicio de la democracia... El Estado no puede permitir el avance de situaciones caóticas que amenacen con daños graves al interés nacional y, particularmente al de las mayorías de nuestro pueblo".<sup>44</sup>

Carlos Abedrop Dávila, presidente de la Asociación de Banqueros de México: "Como mexicano discrepo del diagnóstico de la crisis que hizo el señor presidente y sobre todo de sus apreciaciones sobre la banca privada, las cuales son injustas e infundadas. Lo único que se nacionaliza es el elevado endeudamiento en dólares de la banca privada, sector que no es traidor sino patriota... y de ello existen abundantes pruebas".<sup>45</sup>

Alfonso Calderón, secretario adjunto de la Confederación de Trabajadores de México: "Las mayorías, como son obreros, campesinos y clases medias populares están con el presidente..., además la nacionalización permitirá alcanzar uno de los grandes objetivos de nuestra Central: La sindicalización de los trabajadores bancarios".<sup>46</sup>

43. Revista Expansión No. 349. Volumen 14. México, 15 de septiembre de 1982, p. 104: "Que se dijo sobre el VI Informe".

44. Ibidem. p. 104.

45. Ibidem. p. 104.

46. Ibidem. p. 104.

José María Basagoiti, presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana: "El informe no respondió a las expectativas empresariales. En lugar del aplauso fácil del Congreso de la Unión, que se adelantó al juicio de la soberanía nacional, debió prevalecer un silencio respetuoso y protocolario".<sup>47</sup>

Luis Echeverría Álvarez, expresidente de la República: "López Portillo se coloca en la historia junto a Lázaro Cárdenas con esta decisión. Más que nada necesitamos empresarios que crean en México antes que en el dinero. Lo que importa es el patriotismo y la tradición de México".<sup>48</sup>

Como se observa, las opiniones representativas del sector privado invariablemente fueron y son contra la Nacionalización de la Banca Privada. Por otro lado, las declaraciones hechas en su momento y también hoy en día por servidores públicos o priístas (adherida la izquierda mexicana) han sido siempre de apoyo incondicional a polémica decisión. Aunque en realidad esto no es novedad, sino por el contrario, un estricto apego a las reglas establecidas en nuestro único e indecible sistema político.

La prensa extranjera también comentó el suceso histórico que nos ocupa. En París, Le Monde publicó que "las medi-

47. *Ibidem.* p. 104.

48. *Ibidem.* p. 104.



das adoptadas en México son un precedente para el tercer mundo... constituye un cambio radical del curso seguido después de 40 años por presidentes más voluntariamente inclinados a hablar de revolución que a transformar el orden establecido... la expropiación rima con nacionalismo y mucho más con socialismo".<sup>49</sup>

El New York Times señaló que la medida de la nacionalización "agradó a los bancos norteamericanos".<sup>50</sup> Por su parte, el Washington Post destacó que "la nacionalización del sistema bancario era necesaria, el presidente López Portillo la decidió para asegurarse de que el control de cambios sería realmente puesto en vigor".<sup>51</sup>

- c) Génesis de una Decisión. Discusión enconada ha sido la entraña de la gestación que motivó la toma de trascendente decisión. Así por ejemplo, Acosta Romero apunta que "parece ser un hecho el que la expropiación o nacionalización de la banca privada como una medida de política general, no estaba dentro de los programas de gobierno.. aunque sí existieron sectores de la opinión pública que se pronunciaron por la acción del Estado en ese sentido"<sup>52</sup> A esta opinión se adhieren connotados expertos de la materia.

49. Carlos Tello. Ob. Cit. p. 132.

50. Ibidem. p. 132.

51. Ibidem. p. 132.

52. Miguel Acosta. Ob. Cit. p. 9.

El propio Acosta Romero cita el comentario (con el que también concuerdan prestigiadas plumas) del editorialista del periódico Excelsior, Vicente Fuentes Díaz, quien en 1984 escribió: "Casi en vísperas, por cierto, del segundo aniversario, quizá convendría decir que si la nacionalización fue un acto subjetivo desesperado de un mandatario que quiso a última hora mejorar su imagen, como se ha dicho, las posibilidades de la audaz medida rebasan, objetivamente, lo que ella pudo tener de individualista inconsulto, angustiado y oportunista (que pudo haberlo, conste)".<sup>53</sup>

Carlos Tello Macías confiesa haber sido importante actor en la concepción, desarrollo y culminación de la Nacionalización Bancaria. López Portillo a principios de marzo de 1982 solicitó la elaboración (en forma discreta) de un estudio donde se analizaran todas las opciones de política económica para hacerle frente a la aguda crisis y fuga de capitales.<sup>54</sup>

De la lectura de la obra de Tello Macías se desprende que López Portillo trató primero de no nacionalizar la Banca, fue la última medida; antes pidió de favor, suplicó, llamó a la concordia, pero la respuesta fue mayor especulación e impresionante fuga de capitales.

53. Ibidem. p. 9.

54. Carlos Tello. Ob. Cit. pp. 9 a 19.

La idea de nacionalizar la banca llegó a conocerse como la "quinta opción". En marzo y abril el proyecto del decreto presidencial respectivo fue elaborado y se formularon los lineamientos de política para su instrumentación, durante julio y agosto hubo continuas reuniones entre López Portillo y algunos cuantos funcionarios de su gabinete. Miguel de la Madrid fue enterado del proyecto y estuvo de acuerdo en el mismo.

Así, a las catorce horas del 1° de septiembre de 1982, López Portillo anunció la Nacionalización de la Banca Privada lastimando e hiriendo el orgullo de los "barones del dinero" (como les llamó Carlos Ramírez de Proceso) y no era para menos, ellos se sentían poderosos, seguros, intocables.<sup>55</sup>

En el editorial del número 349 de la Revista Expansión se leía "no hubo golpe de Estado, si en cambio, hubo golpe del Estado..."<sup>56</sup>

Y mientras los subsecretarios de Relaciones Exteriores, Jorge Eduardo Navarrete y Manuel Tello explicaban en Europa a los gobiernos de Gran Bretaña, Suiza, Alemania Federal y Francia (los más relacionados crediticiamente con el país después de Estados Unidos) los alcances de

55. Revista Proceso No. 306. México 1° de septiembre de 1982. p. 6.

56. Revista Expansión. Ob. cit. p. 1.

la Nacionalización Bancaria, aquí en México Espinosa - Yglesias acostumbraba ofrecer conferencias de prensa después de cada Informe de Gobierno para elogiar la actuación del mandatario en turno, pero en esta ocasión no hubo conferencia (plantando a los periodistas de la fuente) ni mucho menos elogios... sin comentarios.

Para terminar este primer capítulo, quisiera asentar en estas páginas el recuerdo de especial consejo recibido en las aulas de nuestra facultad: Cierta profesor nos repetía con frecuencia que si nos preguntasen cual ha sido el mejor presidente que ha tenido México, entonces, con voz firme y sin titubear, responderíamos: "el mejor presidente que ha tenido México es... el actual". Esto viene a colación porque sin compartir este (quizá práctico) consejo, es notorio el apego que al mismo suelen tener, inexplicablemente algunos periodistas (aunque reconozco, que otros plenamente identificados, rebasan la crítica objetiva, cayendo en el extremo de atacar sistemáticamente todo lo que huele a gobierno), por ejemplo, los mismos columnistas que aplaudían con fervor la decisión lopezportillista, tiempo después, llenaron páginas enteras de amargas críticas que en verdad, tal parece que van a un barril sin fondo.

## CAPITULO II

### NACIONALIZACION DE LA BANCA EN MEXICO

#### A) Decreto de Fecha Primero de Septiembre de 1982:

El mismo día en que López Portillo cumplía por última vez - con lo ordenado por el artículo 69 constitucional, salía a la venta, más tarde de lo normal, el Diario Oficial de la Federación conteniendo el siguiente

#### DECRETO QUE ESTABLECE LA NACIONALIZACION DE LA BANCA PRIVADA.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República, y con fundamento en el artículo 27 constitucional y los artículos 1º, fracciones I, V, VIII y IX, 2º, 3º, 4º, 8º, 10 y 20 de la Ley de Expropiación, 28, 31, 32, 33, 34, 37 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1º y demás relativos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; y

## CONSIDERANDO

Que el servicio público de la banca y del crédito se había venido concesionando por parte del Ejecutivo Federal, a través de contratos administrativos, en personas morales constituidas en forma de sociedades anónimas, con el objeto de que colaboraran en la atención del servicio que el Gobierno no podía proporcionar integralmente;

Que la concesión, por su propia naturaleza, es temporal, -- pues sólo puede subsistir mientras el Estado, por razones económicas, administrativas o sociales, no se pueda hacer cargo directamente de la prestación del servicio público;

Que los empresarios privados a los que se había concesionado el servicio de la banca y del crédito en general han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando además, de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopolísticos con dinero aportado por el público en general, lo que debe evitarse para manejar los recursos captados con criterios de interés general, y de diversificación social del crédito, a fin de que llegue a la mayor parte de la población productiva y no se siga concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad;

Que el Ejecutivo a mi cargo estima que, en los momentos actuales, la Administración Pública cuenta con los elementos y experiencia suficientes para hacer cargo de la presta-

ción integral del servicio público de la banca y del crédito, considerando que los fondos provienen del pueblo mexicano, inversionista y ahorrador, a quien es preciso facilitar el acceso al crédito;

Que el fenómeno de falta de diversificación del crédito no consiste tanto en no otorgar una parte importante de créditos a una o varias personas determinadas, sino que lo que ha faltado es hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población, lo cual es posible atender con la colaboración de los trabajadores bancarios y contando con la confianza del público ahorrador e inversionista;

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

Que la crisis económica por la que actualmente atraviesa México y que, en buena parte, se ha agravado por la falta del control directo de todo el sistema crediticio, fuerzan igualmente a la expropiación, para el mantenimiento de la -

paz pública y adoptar las medidas necesarias para corregir trastornos interiores, con motivo de la aplicación de una política de crédito que lesiona los intereses de la comunidad;

Que el desarrollo firme y sostenido que requiere el país y que se basa en gran medida en la planeación nacional, democrática y participativa, requiere que el financiamiento del desarrollo, tanto por lo que se refiere a gasto e inversión pública, como al crédito, sean servidos o administrados por el Estado, por ser de interés social y orden público, para que se manejen en una estrategia de asignación y orientación de los recursos productivos del país a favor de las grandes mayorías;

Que la medida no ocasiona perjuicio alguno a los acreedores de las instituciones crediticias expropiadas, pues el Gobierno Federal, al reasumir la responsabilidad de la prestación del servicio público garantiza la amortización de operaciones contraídas por dichas instituciones;

Que con apoyo en la legislación bancaria, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - realizará las acciones necesarias para la debida organización y funcionamiento del nuevo esquema de servicio crediticio, para que no exista ninguna afectación en la prestación del mismo, y conserven sin menoscabo alguno sus actuales -



derechos, tanto los empleados bancarios, como los usuarios del servicio y los acreedores de las instituciones;

Que la medida que toma el Gobierno Federal tiene por objeto facilitar salir de la crisis económica por la que atraviesa la Nación y, sobre todo, para asegurar un desarrollo económico que nos permita, con eficiencia y equidad, alcanzar las metas que se han señalado en los planes de desarrollo; he tenido a bien expedir el siguiente

#### DECRETO

ARTICULO PRIMERO.- Por causas de utilidad pública se expropián 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 in

demnización 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 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 City Bank 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 el auxilio de un Comité Técnico Consultivo integrado con representantes designados por los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto, 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 domici-

lios de los interesados.

#### TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Los servicios de banca y crédito podrán suspenderse hasta por dos días hábiles a partir de la vigencia de este Decreto, con objeto de organizar convenientemente la debida atención a los usuarios.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, el primer día del mes de septiembre de mil novecientos ochenta y dos.- José López Portillo.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda.- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Félix Galván López.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, Ricardo Cházaro Lara.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog.- Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Ramón Aguirre Velázquez.- Rúbrica.- El Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés Oteyza.- Rúbrica.- El Secretario de Comercio, Jorge de la Vega Domínguez.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Francisco Merino Rábago.- Rúbrica.- El Secretario de Comunica-

ciones y Transportes, Emilio Mújica Montoya.- Rúbrica.- El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Pedro Ramírez Vázquez.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Fernando Solana Morales.- Rúbrica.- El Secretario de Salubridad y Asistencia, Mario Calles López Negrete.- Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Sergio - García Ramírez.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma Agraria, Gustavo Carbajal Moreno.- Rúbrica.- La Secretaria de Turismo, Rosa Luz Alegría.- Rúbrica.- El Secretario de Pesca, Fernando Rafful Miguel.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Carlos Hank González.- Rúbrica.- El Director del Banco de México, Carlos Tello.- Rúbrica.

B) Consideraciones Generales:

El Decreto que nacionaliza la Banca privada motivó interesantes opiniones a favor y en contra, destacando desde luego lo que respecta a su motivación y fundamentación, tópico que analizaré en el último apartado de este capítulo. Otros importantes aspectos del citado Decreto son los siguientes:

- a). Terminología Invocada. Es de reconocerse a seis años del suceso que se torna irreversible, la aparente ociosidad que pudiera representar, profundizar en relación a la terminología que se utiliza en el repetido Decreto. Pero en virtud de que, ni juristas ni politicólogos han aceptado un criterio universal que defina plenamente si, efectivamente, es correcto afirmar que se trata de una Nacionalización en strictu sensu, me permitiré exponer mi particular punto de vista.

Para Jesús de la Fuente Rodríguez, Nacionalización es "aquella según la cual corresponde al Estado una participación decisiva en la dirección de la vida económica de una nación y esa participación puede llegar hasta el punto de que le corresponda impedir que los particulares posean y administren ciertas empresas para asumir él mismo el papel de empresario".<sup>1</sup>

1. Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la República. Volumen I, número 3. Julio-septiembre de 1983. México, p. 51.

Una definición política-económica explica que por Nacionalización puede entenderse: "a) que una determinada actividad - sólo pueda ser desarrollada por ciudadanos nacionales de un país... y b) que se reserve exclusivamente al Estado, ya sea la explotación de determinados bienes, o el desarrollo de actividades que se consideren de interés público".<sup>2</sup>

Nacionalización desde el punto de vista strictu iure se concibe como un procedimiento por virtud del cual el Estado - se apropia de bienes de la Iglesia detentados por interpósitas personas, de acuerdo con la ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, reglamentaria de la fracción II del artículo 27 constitucional, que sólo se refiere a templos, obispados, seminarios, conventos y edificios detentados o poseídos por instituciones religiosas.

Jorge Madrazo, Gerardo Gil Valdivia y José Ovalle Favela sustentan que la Nacionalización es "un procedimiento de derecho público, en virtud del cual determinados bienes, medios de producción o empresas que eran propiedad de particulares, se transfieren en forma exclusiva a la nación. Para que se pueda hablar con propiedad de Nacionalización, es irrelevante que los particulares afectados sean o no extranjeros".<sup>3</sup>

2. Miguel Acosta. Ob. cit. pp. 17 y 18.

3. Gaceta Informativa. Legislación y Jurisprudencia. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Volumen II, número 37. Septiembre-diciembre de 1982. México, p. 906.

En Derecho Comparado, la prestigiosa enciclopedia argentina Omeba indica que "por Nacionalizar se entiende la incorporación a la Nación de todos o de una parte de los bienes y de los medios de producción, sustrayéndolos de la actividad o quizá más propiamente de la propiedad de los particulares ... 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".<sup>4</sup>

La expropiación es una figura jurídica cuyo soporte legal es el segundo párrafo del artículo 27 constitucional que a la letra dice: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Reglamenta a este precepto la Ley Federal de Expropiación del 31 de diciembre de 1936. Complementariamente, dentro de lo que considero un desorden de ubicación, la fracción VI, párrafo segundo, establece los principios procesales que se deben observar en la expropiación de que se trate.

La expropiación fue conocida en el antiguo Derecho Romano como la máxima restricción al principio del "quod nostrum est, sine facto nostro ad alium transferri non potest (lo que es de nosotros no puede transmitirse a otro sin nuestra intervención)".<sup>5</sup>

4. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XX. Buenos Aires, 1964. Argentina. pp. 58 y 59.

5. Revista de la Facultad de Derecho. UAEM. Año IV, número 16. Mayo-julio de 1983. Toluca, Edo. de México. p. 101.



Son requisitos fundamentales: la existencia de una ley que determine las causas en que se considera de utilidad pública la expropiación, la declaración de la autoridad administrativa de que en determinados casos es de utilidad pública esa ocupación y la mediación de la correspondiente indemnización.

Por lo antes expuesto, estimo que política y jurídicamente, es válido hablar de Nacionalización Bancaria, sin que por ello se entienda que no es correcto utilizar el término expropiación, por el contrario, este último es el instrumento jurídico idóneo para llevar a cabo una Nacionalización.

Aunado a lo anterior, es necesario resaltar las circunstancias económico-sociales del país, sumadas a unas relaciones de enfrentamiento del sector público con el privado, por lo que confirmo que el procedimiento jurídico para Nacionalizar la Banca Privada, sólo podía ser la expedición de un Decreto Expropiatorio.<sup>6</sup>

Apoyo mis comentarios en esta reflexión: Considero que las medidas y toma de decisiones internas por parte de cada Estado como sujetos de Derecho Internacional, deben corresponder siempre a sus propias circunstancias e intereses nacionales, sin embargo, me resulta inevitable comparar la forma

6. Carlos Tello. Ob. Cit., pp. 151, 152 y siguientes. Nota: en esas páginas, ofrece amplia explicación de por qué se optó por el Decreto Expropiatorio y no, verbigracia, por una Revocación de Concesiones. Debe recordarse que Tello Macías fue íntimo colaborador del Presidente en la elaboración de la estrategia que permitió Nacionalizar la Banca Privada.

en que el Gobierno Mexicano Nacionalizó la Banca, con la fórmula con la que el presidente Alán García pretende hacer lo propio en el país de la cultura inca.

La experiencia peruana demuestra que el procedimiento mexicano, aunque muy comentado, para el control estatal del Sistema Bancario, fue el acertado, en virtud de que si se hubiese expedido, como se pretende en el Perú, una Ley expreso para nacionalizar la Banca Privada (las legislaturas federales mexicana y peruana tienen facultad constitucional para ello), aunque este procedimiento hubiera, tal vez, significado garantía de seguridad jurídica y aplicación estricta del principio de legalidad, los riesgos afrontados habrían arrojado consecuencias fatales al llevar mucho tiempo su discusión en el seno del Congreso de la Unión, levantándose una ola de rumores, desconfianza e inestabilidad política, exactamente como sucede en aquella nación sudamericana.

A estas alturas, debe ser ya intrascendente que controvertidos columnistas o economistas hablen de Estatización o Confiscación, aseveración esta última que sale de todo contexto por estar prohibida expresamente por el artículo 22 de la Constitución Federal, pues baste decir que ese supuesto es inexistente al presentarse un elemento esencial que es el pago de la indemnización o justo precio a los particulares afectados.

Sin el ánimo de inventar algo nuevo bajo el sol, mi particular definición de Nacionalización es: "Un acto político-jurídico-económico del titular del Ejecutivo Federal (en raras ocasiones del Poder Legislativo), tendiente a lograr una óptima rectoría económica, por la cual la propiedad privada sobre empresas que exploten determinados bienes o desarrollen actividades prioritarias, es transformada en propiedad colectiva mediante indemnización y queda en dominio del Estado, para que éste procure la cabal explotación de los bienes o el desarrollo exclusivo de las actividades de que se trate atendiendo al interés público".

- b). Articulado del Decreto. Lo dispuesto por los dos primeros artículos ocasionaron confusión respecto a qué era lo que efectivamente se expropiaba, si las instituciones de crédito como empresas, o bien, las acciones de las entonces sociedades anónimas, esta confusión se atribuye a una deficiente técnica de redacción y a la utilización de un lenguaje un tanto cuanto demagógico, en lugar del jurídico que correspondería utilizar.

Quienes sostienen que el sujeto pasivo de la expropiación se conformó por las instituciones de crédito como empresa aducen que "quien presta el servicio y tiene la concesión es la institución como persona moral y no las personas físicas accionistas, por lo que resultaría difícil jurídicamente justificar la causa de utilidad pú-

blica para expropiar acciones cuando lo que se rescata para el Estado es la prestación del servicio público de banca y crédito... no es lo mismo expropiar a unas cuantas instituciones perfectamente determinadas, que lanzarse a expropiar a muchas personas detentadoras de las acciones".<sup>7</sup>

Considero que el anterior argumento no es sólido, porque el aceptarlo equivaldría a la configuración de una confiscación, por faltar el elemento Indemnizatorio, - en virtud de que en el multicitado Decreto no se fija Indemnización alguna a las instituciones de crédito - privadas como personas morales.

En cambio, me parece fundada la opinión de Acosta Romero al apuntar que el objeto material de la Expropiación fueron las acciones, es decir, "los títulos de crédito representativos del capital social y a través de su expropiación el gobierno federal adquirió, como titular - mayoritario de los mismos, el activo patrimonial de las sociedades anónimas bancarias... al cambiar de propietario las acciones, los antiguos tenedores dejaron de tener influencia dentro de las mismas, por lo que el Estado, socio mayoritario, pudo cambiar de administradores y por conducto de ellos disponer del patrimonio social".<sup>8</sup>

7. Carlos Tello. Ob. Cit. p. 157.

8. Miguel Acosta. Ob. Cit. pp. 25 y 26.

El artículo segundo infine, ordena el pago de la indemnización de las acciones representativas del capital social de las antiguas Sociedades de Crédito Privadas, en un plazo no mayor de 10 años, acorde con el artículo 20 de la Ley Federal de Expropiaciones.

Correspondió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú-  
blico coordinar el pago Indemnizatorio, auxiliándose -  
para tal propósito de un Comité Técnico de Valuación con  
representantes del Banco de México, de la Comisión Na-  
cional de Valores, de la Comisión Nacional Bancaria y -  
de Seguros y de esa propia Dependencia Federal.

Con fecha 4 de julio de 1983, se publicó en el Diario  
Oficial, con firma del Secretario de Hacienda, el "A-  
cuerdo que señala reglas para fijar la Indemnización  
por la Nacionalización de la Banca Privada, las carac-  
terísticas de la emisión de los Bonos del Gobierno Fe-  
deral para el pago de la misma y el procedimiento para  
efectuarlo".

El Comité Técnico de Valuación rindió un dictamen refe-  
rente al valor de las acciones de cada sociedad de cré  
dito privado para efectos indemnizatorios. De los re-  
sultados arrojados, se observa por ejemplo que el va-  
lor de cada acción de Bancomer se fijó en un monto de

\$ 259.40, de Banamex \$ 256.86, del Atlántico \$ 168.45, entre los más importantes.<sup>9</sup>

Como instrumento de pago se emitieron Bonos del Gobierno Federal para el pago de la Indemnización Bancaria - 1982. De conformidad con lo anunciado recientemente en ocasión de las "Jornadas Nacionales Miguel de la Madrid El Cambio a través del Derecho", donde el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Francisco Suárez desarrolló el tema de la Legislación Bancaria, al mes de julio último, se había cumplido con el pago constitucional a los ex-accionistas de 48 Instituciones Crediticias con base en las propias utilidades de la Banca Nacionalizada.<sup>10</sup>

Respecto a las acciones de las empresas en las que tenían participación mayoritaria los ex-bancos privados, se colocaron a la venta siguiendo un orden de prelación por lo que hoy en día, la propiedad de las empresas que pertenecieron a la Banca Privada, están en poder de los ex-banqueros, en particular los Intermediarios Financieros no Bancarios. Para lograr este propósito, se publicó en el Diario Oficial del 12 de marzo de 1984 un "Acuerdo que fija Bases para la Enajenación de los Activos no Crediticios de la Banca Nacionalizada".

9. Nota: La información detallada del monto indemnizatorio de las acciones de los Bancos Privados se puede consultar en los Diarios Oficiales fechados el 22 de agosto, 23 de octubre y 2 de diciembre de 1983; 14 de febrero y 27 de abril de 1984.
10. Revista el Mercado de Valores. Año XVII, número 34. Agosto 24 de 1987. México, p. 912.

El artículo tercero ordena la posesión de los bienes expropiados, sobre esta terminología, deseo señalar que la Ley de Expropiación no habla de posesión, sino de ocupación, diferencia de términos que en este caso no es esencial porque se trata de una ocupación legal, luego entonces, vale decir de una posesión. Previamente a la ocupación material de las instalaciones de los Bancos Expropiados se designaron las nuevas administraciones superiores, creándose flamantes nuevos huesos políticos.

El artículo cuarto aseguraba la amortización de las deudas contraídas por los Bancos Privados al 31 de agosto de 1982. Muy apropiado me parece el comentario vertido por Jorge Barrera Graf al escribir que "la Expropiación fue, pues, un acto traslativo del activo y del pasivo - de cada uno de los Bancos Nacionalizados".<sup>11</sup>

El artículo quinto establecía expresamente que no eran objeto de Expropiación, el dinero, cajas de seguridad o valores del público usuario. Congruente política en atención de que dichos valores y dinero siempre fueron propiedad de los cuentahabientes.

El mismo artículo en comento establece qué instituciones no serían afectadas. En mi opinión, las razones por las que no fueron objeto de expropiación esas instituciones son las siguientes: La Banca Mixta porque en e-

11. Gaceta Informativa. Ob. Cit., p. 925.

lla el gobierno federal tenía ya una participación mayo  
ritaria. El Banco Obrero, además del peso político de -  
sus dirigentes, realiza operaciones especiales ajenas a  
la especulación con el dólar. Al City Bank y las ofici-  
nas de representación de entidades financieras del exte  
rior se excluyeron del Decreto Expropiatorio, porque la  
naturaleza de éste es que produce efectos particulares  
y concretos y sólo hace referencia a las instituciones  
de crédito privadas a las que se les haya otorgado con-  
cesión. Las Organizaciones Auxiliares de Crédito no fue  
ron expropiadas considerando que no realizan la función  
típica bancaria.

El artículo sexto determina que el servicio público de  
banca y crédito continuará prestándose por las mismas -  
estructuras administrativas que se transformarían en en  
tidades de la Administración Pública Federal. Con la -  
ventaja para el análisis que proporcionan cinco años -  
que han transcurrido desde la Nacionalización Bancaria,  
puedo afirmar que el régimen de Concesiones subsiste, -  
que nunca fueron revocadas y continúan vigentes en las  
ahora Sociedades Nacionales de Crédito.

- c). Nueva Política Financiera. En el primer artículo tran-  
sitorio se ordenaba el cierre de los Bancos por dos --  
días hábiles para efectuar los ajustes operativos perti  
nentes. Al reabrirse, la actividad Bancaria se desarro-



lló con normalidad, los empleados eran los mismos. Sólo cambiaban los nombres de los directores generales y directivos más cercanos a él, pero esto no influyó en los pequeños ahorradores e inversionistas, pues nunca conocieron el nombre de los anteriores Ejecutivos Bancarios por lo que tampoco estaban interesados en saber los nombres de la "nueva generación de Banqueros".

El cuatro de septiembre de 1982, en Decreto publicado en el Diario Oficial se comunicaron los primeros lineamientos de política financiera para la Banca Nacionalizada, ejemplos: Disminución en las tasas sobre nuevos depósitos; aumento en el rendimiento anual de las cuentas de ahorro de un cuatro al 20%, eliminación de comisiones sobre depósitos en cuentas de cheques; reducción en los intereses de los créditos a las empresas productivas y a la vivienda de interés social.

Finalmente, el día seis de septiembre se publicó la lista oficial de los Bancos Privados, cuyas acciones fueron expropiadas en favor de la Nación, esta es la lista: Actibanco Guadalajara, Banca Confía, Banca Cremi, Banca de Provincias, Banca Serfin, Bancam, Banco Aboumrad, Banco B.C.H., Banco del Atlántico, Banco del Centro, Banco Continental, Banco de Crédito y Servicios, Banco Ganadero, Banco Latino, Banco Longoria, Banco Mercantil de Monterrey, Banco Monterrey, Banco Nacional de México,

Banco del Noroeste, Banco Occidental de México, Banco de Oriente, Banco Popular, Banco Regional del Norte, Banco Sofimex, Bancomer, todas Sociedades Anónimas.

Complementan la lista: Banpaís, Crédito Mexicano, Multi banco Comermex, Multibanco Mercantil de México, Probanca Norte, Unibanco, Banco Azteca, Banco Comercial del Norte, Banco del Interior, Banco Mercantil de Zacatecas, Banco Panamericano, Banco de Comercio, Banco Provincial del Norte, Banco Refaccionario de Jalisco, Banco de Tux pan, Corporación Financiera, Financiera Industrial y Agrícola, Financiera Crédito de Monterrey, Promoción y Fomento, Financiera de Crédito Mercantil, Financiera de Industrias y Construcciones, Financiera del Noroeste, - Sociedad Financiera de Industria y Descuento, Banco Comercial Capitalizador, Banco Capitalizador de Monterrey, Banco Capitalizador de Veracruz, Banco General de Capitalización, Banco Popular de Edificación y Ahorros e Hipotecaria del Interior, todas Sociedades Anónimas.

De esta forma, se daban los primeros pasos para la integral reestructuración del Sistema Bancario Mexicano, pero faltaba lo más importante, las Reformas Constitucionales que permitieran plasmar en la Norma Suprema la Nacionalización Bancaria.

C) Reformas Constitucionales:

Ante la histórica decisión política tomada por José López Portillo de nacionalizar la banca privada, de inusitada trascendencia económico-social para el país, aunada a una especial repercusión en el ámbito internacional, se imponía la necesidad de confirmar la nueva realidad y perspectiva nacional en el marco de un Estado de Derecho, entendido éste como la armonización y complemento entre Estado y Derecho, porque el "Derecho sin el Estado no es nada; - el Estado sin el Derecho tampoco es nada... el Derecho sin Estado es una mera idealidad normativa, una norma sin efectividad... el Estado sin el Derecho es un simple fenómeno de fuerza".<sup>12</sup>

En este orden de ideas se decretaron sendas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus partes dogmática y orgánica. Esta situación demostró abiertamente la preponderancia que existe del Poder Ejecutivo en relación con el Legislativo, porque a pesar de que la Norma Suprema conforme a su artículo 135, es una constitución rígida al observarse un mecanismo especial para que pueda ser adicionada o reformada, procedimiento que se trduce en tiempo, pero, tratándose de iniciativas surgidas del Ejecutivo Federal, es ya regla general su aprobación -

12. Héctor González Uribe. Teoría Política. Editorial Porrúa. México, 1984. pp. 222 y 223.

inmediata, casi al vapor. Las reformas constitucionales relacionadas con nuestro tema son las siguientes:

- a). Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982. Con fecha 17 de septiembre, López Portillo envió a la Cámara de Diputados la iniciativa correspondiente a efecto de modificar algunas fracciones del artículo 73 y adicionar los artículos 28 y 123, Apartado B. Después de una introducción escueta, la iniciativa en sus puntos conducentes establecía: "Siguiendo las mismas ideas en lo que se refiere al servicio público de la banca y el crédito, que resultan necesarias a la vida nacional por ser un elemento indispensable en la producción, distribución y comercio de bienes y satisfactores dentro de la economía del país, el Ejecutivo a mi cargo estima conveniente que también se incorpore a nuestra carta magna la previsión de que no se considere monopolio, por excepción, la operación de los bancos, ya que su actividad constituye un servicio público regulado actualmente por la Federación, lo cual implica adicionar el artículo 28 de la Constitución.

"A fin de correlacionar la previsión a que se refiere el párrafo anterior con las disposiciones afines contenidas en las fracciones X y XVIII del artículo 73 de la Constitución Política de la República, se proponen, asimismo las adecuaciones correspondientes, con objeto

de que el H. Congreso de la Unión quede facultado para legislar sobre servicios de banca y crédito y para dictar reglas a fin de determinar el valor relativo de la moneda extranjera.

"Para defender los intereses de la nación en el proceso del desarrollo económico, social y cultural, es menester que el Estado cuente con instrumentos idóneos que le permitan dar seguridad y estabilidad a la política financiera, por eso, en la medida en que el gobierno federal preste el servicio de banca y crédito, se hace necesario que las relaciones laborales en esta materia se rijan por el apartado B), del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cuyo efecto en la presente iniciativa se propone agregar una fracción a dicho apartado".<sup>13</sup>

Después del formal dictamen de las Comisiones respectivas y del Debate efectuado en las Cámaras de Origen (Diputados) y Revisora (Senadores), realizando inocuas adecuaciones al texto original de la iniciativa, previo cómputo de los votos de las legislaturas de las entidades federativas y la declaración de haber sido aprobadas - las adiciones y reformas que se comentan, se remitió el Decreto ya aprobado al titular del Ejecutivo Federal pa

13. México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Actualizador de la Obra, Octavio A. Hernández. Tomo V. Editorial Porrúa. México, 1985. pp. 28/12, 28/13 y 28/14.

ra su sanción y promulgación.

Con estos antecedentes, el día 17 de noviembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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.

El artículo primero del Decreto establecía la adición de un párrafo quinto al artículo 28 constitucional en estos términos: "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 establece 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 los particulares".

Desde la promulgación de la Constitución Federal el 5 de febrero de 1917 al 16 de noviembre de 1982, el artículo 28 no había sido reformado o adicionado y menos de rogado, lo que representa una excepción en el panorama que nos ofrece la Carta Magna, cuyo texto ha sido pro- clive a la reforma. En este orden de ideas, se intenta-

ron, sin éxito, impulsar algunas modificaciones o en ocasiones encontrados criterios de interpretación.

El texto original plasmado por el constituyente de Querétaro prohibía los monopolios al servicio de particulares privilegiados, los estancos y la exención de impuestos. Señalaba los servicios públicos que al gobierno corresponde prestar exclusivamente, por ejemplo: la acuñación de moneda, correos y telégrafos y la emisión de billetes por un Banco único (génesis constitucional del Banco de México). Y establecía una garantía de libertad de los gobernados frente a la autoridad, en congruencia y armonía con lo establecido por el artículo 5º de la propia Carta Magna.

En relación a la redacción del nuevo párrafo quinto del artículo 28, me permito observar lo siguiente: Se emplea el término Estado no en su sentido propio que comprende los tres elementos tradicionales del territorio, pueblo y gobierno, sino por una analogía impropia al gobierno.

No define que debe entenderse por "servicio público de banca y crédito", seguramente con la intención de que la ley reglamentaria defina y detalle este concepto. Se encomienda asimismo a la respectiva ley reglamentaria la organización y características de las entidades de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio

propios que prestarán directamente al público los servi  
cios bancarios.

Se establece que la función de las instituciones banca-  
rias deberá ser en apoyo de las políticas de desarrollo  
nacional. El riesgo de este precepto estriba en el cui-  
dado para seleccionar los planes y programas gubernamen  
tales sujetos de crédito, porque el destinar financia-  
mientos sin criterios de prioridades públicas ocasiona-  
ría grandes pérdidas, por ejemplo, un Banco podría con-  
ceder préstamos a una paraestatal poco o nada rentable  
en apoyo de políticas demagógicas y negarlo en cambio a  
una empresa privada a pesar de la productividad y capa-  
cidad de pago que ésta ofrezca, todo en torno a compa-  
drazgos, deseos de hacer méritos políticos o compromi-  
sos, digamos, con el padrino político de un director ge  
neral de algún Banco Nacionalizado.

A mayor abundamiento, los Bancos tienen como propieta-  
rio al mismo dueño de numerosas empresas paraestatales,  
fideicomisos y organismos descentralizados de todo tipo,  
por tanto, existe un riesgo potencial de favoritismo, -  
tal como ocurría con los Bancos Privados, que otorgaban  
financiamientos en forma preferencial a las empresas -  
del grupo al cual pertenecían. Al prestar recursos fi-  
nancieros a empresas sin utilidades e incluso con núme-  
ros rojos, indudablemente que la rentabilidad de la Banca



ca misma declinará provocando su propia descapitalización o una reducción en su crecimiento.

La última parte del párrafo quinto en comento dispone que el servicio público de Banca y Crédito no será objeto de concesión a particulares, al respecto surge una pregunta: ¿y el Banco Obrero, S.A.?

A través de las anteriores consideraciones se deduce el imperativo político de elevar a rango constitucional la Nacionalización Bancaria.

Los Artículos segundo y tercero del Decreto señalaban la modificación de las fracciones X y XVIII del artículo 75, que establece las facultades del Congreso de la Unión, para quedar de esta manera: "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 único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo 123".

"XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera, y adoptar un sistema general de pesas y medidas".

Esta reforma es consecuencia de la propia al artículo -

28, la modificación en relación con el texto inmediato anterior al Decreto consistió respecto a la fracción X tan sólo en cambiar la expresión "Instituciones de crédito", por la de "servicios de Banca y Crédito", y en cuanto a la fracción XVIII cambia "determinar el valor de la extranjera" por "dictar reglas para determinar - el valor relativo de la moneda extranjera" lo que ratifica que en realidad es el Banco de México, de acuerdo con una Ley del Congreso, quien determina el valor de la moneda extranjera.

Finalmente, el Artículo Cuarto del repetido Decreto in dica que se adiciona el Apartado B del artículo 123, - con la fracción XIII Bis, como sigue: "XIII Bis. Las ins tituciones a que se refiere el párrafo quinto del artí culo 28, regirán sus relaciones laborales con sus tra- bajadores por lo dispuesto en el presente Apartado".

Anterior a esta reforma, la décimoquinta desde 1917, - en el seno del propio Congreso de la Unión se habían - protagonizado acalorados debates buscando establecer - el marco jurídico que regulara las relaciones labora- les de los empleados bancarios, sin que se llegara a - un consenso. La reforma en comento es congruente, si se considera la premisa de que si el gobierno federal prestará el Servicio público de Banca y Crédito, enton ces las relaciones laborales encuadran en el enunciado

general del artículo 123 y se delimitan en el apartado B.- "Entre los poderes de la unión... y sus trabajadores..." Esta reforma corre íntima vinculación con las disposiciones contenidas en las fracciones X y XVIII - del artículo 73 y desde luego, con el párrafo quinto - del artículo 28.

- b). Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de - 1983. Al tomar posesión de la primera magistratura del país, Miguel de la Madrid dijo: "Actuaremos bajo el - principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República... para afirmar estos principios y dar claridad y certidumbre al rumbo que seguiremos, pondré a consideración del constituyente permanente una ini--ciativa de reformas y adiciones de contenido económico a la Constitución de la República".<sup>14</sup>

En la iniciativa correspondiente exponía el Ejecutivo: "Se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación - de la economía nacional, así como aquellas de regula--ción y fomento".<sup>15</sup>

De esta forma se reformó el artículo 25 que por cierto,

14. Documento: El marco legislativo para el cambio. Presidencia de la República. Diciembre de 1983. México, p. 7.

15. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición Especial. Secretaría de Gobernación. México, 1983, pp. 8 a 16.

hasta el mes de enero de 1983, no había sufrido modificaciones. Anteriormente este precepto se refería a la garantía de inviolabilidad de la correspondencia, texto que fue trasladado al artículo 16, y al quedar disponible este numeral, se plasma en el mismo la Rectoría del Desarrollo Nacional.

El artículo 26 se refería a la prohibición de que en tiempo de paz, los miembros del ejército se alojen en casas particulares, este texto se adicionó como último párrafo del artículo 16. Quedando, en consecuencia disponible el 26 para su transformación. Con estas reformas se establece en nuestro máximo ordenamiento jurídico el sistema nacional de planeación democrática.

Con estos antecedentes, el artículo 28 fue adicionado con siete nuevos párrafos, otros se reordenaron y el contenido total se sistematizó, el párrafo quinto no sufrió modificación. Esta transformación integral estructuró el nuevo derecho económico constitucional mexicano.

Los últimos procesos de nacionalización: petróleo, energía eléctrica y energía nuclear, habían concluido con la correspondiente reforma constitucional; y ese ha sido el mismo camino en el caso del servicio público de Banca y Crédito.

Esta reforma aclara que el área de las funciones públicas y los servicios públicos que han sido nacionalizados, no constituyen monopolios, sino "áreas estratégicas", ejemplos: electricidad, ferrocarriles y petróleo.

Siguiendo a Jorge Madrazo, considero que el servicio público de Banca y Crédito, de acuerdo con la reforma del 17 de noviembre de 1982, se convirtió constitucionalmente en un servicio nacionalizado. Luego entonces, con esta nueva reforma, lo más lógico hubiera sido que este servicio se incluyera dentro de las áreas estratégicas, en donde se encuentran los demás servicios de esta especie; "sin embargo, esto no fue así, manteniéndose intocable ese quinto párrafo del artículo 28, bajo la consideración de que dada la trascendencia política y social que el tema tenía en el momento político que vivía el país, resultaba imprudente su modificación".<sup>16</sup>

Para completar las reformas a la parte dogmática de la Constitución, en su parte orgánica, se adicionó el artículo 73 en su fracción XXIX, a efecto de otorgar facultades al Congreso para expedir leyes que regulen a la Planeación Nacional del Desarrollo Económico y Social; al abasto y control de áreas económicas; a la inversión mexicana y extranjera y a la transferencia de tecnología.

16. Revista Mexicana de Justicia. Ob. Cit. pp. 12 y 13.

Las citadas reformas constitucionales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983 y sientan la base para cumplir con el objetivo del Ejecutivo Federal de ubicar a la Banca Nacionalizada dentro del Sistema de Planeación Nacional y como instrumento de rectoría económica del Estado.

- c). Otras Reformas. Atendiendo el orden jerárquico normativo de nuestro sistema jurídico, paulatinamente y a partir del último trimestre de 1982, se aprecia una dinámica legislativa para estructurar conforme a Derecho, el marco del nuevo sistema financiero mexicano, veamos algunos ejemplos.

Por decreto de fecha 28 de diciembre de 1982, se reformó el capítulo IV de la Constitución, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, capítulo que afecta a los trabajadores bancarios.

Tres días después, se publicó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, subordinada al quinto párrafo del artículo 28 constitucional. En la discusión de esta ley en la Cámara de Diputados, la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional propuso una moción suspensiva al considerar que entrar en debate legislativo equivaldría a precipitación que podría tener negativas consecuencias, pero la diputación panista se encontró con la mayoría priista que había aplaudido el

primero de septiembre la decisión nacionalizadora, entonces, qué esperanza de posponer la discusión y aprobación de esta ley, que por cierto, fue abrogada por otra del mismo nombre de fecha 15 de enero de 1985.

El 31 de diciembre de 1983, se expidió la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis, del Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de regular las relaciones laborales de los trabajadores Bancarios.

El último día de 1984 fue publicada la nueva Ley Orgánica del Banco de México.

Se reformaron o adicionaron las siguientes leyes ordinarias:

Ley General de Bienes Nacionales, el artículo noveno fue adicionado con tres párrafos para regular el régimen de los bienes muebles e inmuebles de las Sociedades Nacionales de Crédito (D.O.F. del 7 de febrero de 1983).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para incorporar a las sociedades nacionales de crédito dentro del sector paraestatal como empresas de participación estatal mayoritaria (D.O.F. del 30 de diciembre de 1983).

Código Penal del Distrito Federal, Título Décimo, artí-

culos 212 a 224, referente a los delitos cometidos por los servidores públicos (D.O.F. del 5 de enero de 1983).

Por otra parte, a través del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se creaba la Subsecretaría de la Banca Nacionalizada como autoridad rectora de la Actividad Bancaria (D.O.F. del 26 de agosto de 1983). Por cierto, con la reestructuración del Sistema Financiero de 1985, esta Subsecretaría desapareció reglamentariamente, absorbiendo sus funciones la Subsecretaría del Ramo.



D) Análisis Jurídico-Político:

La expedición del "Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada", ha motivado por parte de Universidades, Colegios o Barras de Profesionistas, Asociaciones e Instituciones Públicas y Privadas, numerosos cursos de actualización, mesas redondas, seminarios y conferencias. Las conclusiones aportadas han despertado polémica y diversidad de opiniones, suscitándose críticas, las más de las veces constructivas, pero otras francamente detractoras. Bajo estos prolegómenos, en este apartado me ocuparé, siguiendo una línea ecuaníme y objetiva, esencialmente de la Constitucionalidad del citado Decreto (respetando las autorizadas opiniones que no concuerden con esta réplica) así como de los criterios jurisprudenciales sustentados sobre el particular por el Poder Judicial de la Federación.

a). Constitucionalidad del Decreto Expropiatorio. Previamente a la exposición de las bases que me hacen sostener que el Decreto de fecha primero de septiembre de 1982, llena todos los requisitos constitucionales, haré referencia a las objeciones jurídicas que han tildado de Inconstitucional al referido Decreto, vertiendo mi desacuerdo en cada punto.

Estas objeciones concluyen en señalar que el Decreto Expropiatorio (en adelante Decreto) es contrario a la

Constitución General por violaciones a las disposiciones contenidas en los artículos 5º, 13, 14, 16, 22, 27, 28, 49 y 73 de la propia Carta Magna.<sup>17</sup>

El artículo 5º consagra la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo siempre que sean lícitos y el ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse entre otras causas por resolución gubernamental, como es el caso de la Nacionalización Bancaria en que se consideró que los derechos de la sociedad eran menoscabados. Además, quienes se dedicaban a la prestación del servicio público de la Banca y Crédito, ya no pueden invocar esta libertad al reservarse esta actividad el Estado a través de la propia expropiación, automáticamente dicha actividad quedó prohibitiva para los particulares por interés público.

El artículo 13 prohíbe las leyes privativas, es decir, se aduce que se vulneró el principio de igualdad ante la ley. En realidad el Decreto no tiene las características de una ley (general, abstracta e impersonal), en todo caso la igualdad exigible es la del trato igual en los mismos supuestos. A mayor abundamiento, recuérdese que los Decretos del Ejecutivo surten efectos concretos, particulares y personales.

17. Revista de la Facultad de Derecho. UAEM. Ob. Cit. pp. 116 a 121. Ver también: Enrí que Pérez López. Expropiación de la Banca. Editorial Diana. México, 1987. pp. 120 a 132.

El artículo 14 establece la garantía de audiencia. Se ha dicho que esta garantía fue violada porque intempestivamente, sin previo anuncio, y sin ser oídas para nada cada una de las sociedades anónimas quejasas, el Presidente de la República expidió el multicitado Decreto. Suspica: planteamiento en virtud de que es bien sabido que contra el acto expropiatorio no rige la garantía de audiencia, en este sentido se ha pronunciado la segunda sala y el Pleno de nuestro más alto tribunal.

En relación al artículo 16 se alega agravios a las diferentes garantías que en este precepto se plasman, aseveración con la que no puedo convergir por estas razones: El acto expropiatorio proviene de autoridad competente, porque de acuerdo con el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27, se establece que es la autoridad administrativa a quien corresponde hacer la Declaración de Expropiación. El Presidente de la República es la máxima autoridad administrativa del país, y él fue quien expidió el Decreto.

Por lo que respecta a la motivación y fundamentación del acto expropiatorio, la más seria objeción proviene de Burgoa Orihuela quien en las páginas editoriales de conocido diario capitalino escribió: "no deja de tener fundamento lógico la decisión del Presidente López Portillo en el sentido de que tal servicio público debe -

desarrollarlo íntegramente la entidad estatal", pero - "para que la utilidad pública fundamente y legitime el acto expropiatorio se requiere que no solamente se invoque por la autoridad expropiatoria, sino que ésta debe acreditar la causa respectiva en cada caso concreto de que se trate... la motivación en que se sustenta el multicitado decreto expropiatorio no entraña ninguna causa de utilidad pública conforme a la Ley de la materia", y concluye "no era necesaria la expropiación que se ordenó".<sup>18</sup>

Es opinión personal que, la motivación del acto expropiatorio no deja dudas a través de los once párrafos - de considerandos del Decreto. Las causas de utilidad pública para expropiar la Banca Privada se estaban viendo, por ejemplo, era notorio y del dominio público el acaparamiento y la monopolización de la riqueza en pocas manos. De las disposiciones fundamentales y ordinarias en las que el Decreto se basa trataré líneas adelante. Referente a la consideración de que no era necesario llegar a la Expropiación, reitero que por la situación política que vivía el país, adicionada a la - presencia de las causas de utilidad pública y no existiendo otro medio para satisfacerlas, el único instrumento jurídico que podría utilizarse era, precisamente la Expropiación.

18. Periódico Excelsior. Viernes 3 de septiembre de 1982. México, página editorial.

El artículo 22 prohíbe la confiscación de bienes, esta objeción carece de sentido porque insisto, esta posibilidad sale de todo contexto porque en el mismo Decreto se ordena el cumplimiento del pago de la correspondiente indemnización, uno de los requisitos de existencia de todo acto expropiatorio.

Paso ahora al artículo 27, este precepto de contenido eminentemente social, consagra los elementos de causa de utilidad pública e indemnización como conditio sine qua non de toda expropiación, requisitos cabalmente cumplidos por el Decreto en sus considerandos y artículo segundo, respectivamente.

Respecto al artículo 28, se argumenta que ha sido violado por el Decreto, al constituirse un Monopolio no previsto en el momento de decretarse la Expropiación y, en consecuencia, prohibido por la Ley Suprema en el precepto que se comenta. Dicho argumento no es consistente "pues si no fueron afectadas todas las instituciones de crédito, ya no se estaría en el caso de un monopolio. Pero además, la reasunción de un servicio público en forma directa por el Estado, no puede ser considerado, de ninguna manera, como un Monopolio... El concepto de monopolio implica, además del acaparamiento de una industria o comercio, la finalidad de imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios,

con perjuicio del público en general o de alguna clase social y es claro que esta finalidad es, en principio, incompatible con la prestación directa, por parte del Estado, de un servicio público".<sup>19</sup>

En contravención a lo dispuesto por el artículo 49, se ha argüido que el presidente reunió, en el acto expropiatorio, facultades ejecutivas y legislativas. Me parece que esta posición es errónea porque se pretende, equivocadamente, atribuir el carácter de Ley al Decreto. Y en tal virtud, resulta indubitable que el Ejecutivo - en ningún momento ejerció funciones legislativas.

También se sustenta que el Decreto es violatorio de la fracción X del artículo 73, que otorga la facultad exclusiva al Congreso de la Unión, de legislar en toda la República sobre Instituciones de Crédito (ahora servicios de Banca y Crédito). En realidad el Ejecutivo no realizó facultades reservadas al Poder Legislativo. Actuó al materializarse determinados supuestos de la Ley de Expropiación y para dar cumplimiento a esa Ley, de conformidad con la obligación de ejecutar las leyes, según el artículo 89, fracción I.

Las anteriores consideraciones, en conjunto con las que a continuación se exponen, reiteran mi convicción jurí-

19. Gaceta Informativa. Ob. cit. pp. 917 y 918.

dica respecto a la Constitucionalidad del Decreto.

La fundamentación del Decreto se apoya principalmente, en los artículos 27 constitucional y 1º fracciones I, V, VIII y IX de la ley de Expropiación; se complementa con los artículos 2º, 3º, 4º, 8º, 10 y 20 de la propia Ley de Expropiación, 28, 31, 32, 33, 34, 37 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1º y demás relativos a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Su expedición es en base con lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política.

El artículo 27, segundo párrafo, establece que las Expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante Indemnización. Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado jurisprudencia en el sentido de que en el caso de la Expropiación, se deben satisfacer los siguientes requisitos:

1. Una Ley que determine las causas en que se considera de utilidad pública la expropiación. En este caso se aplicó la Ley de Expropiación de 1936.
2. La Declaración de la autoridad Administrativa, de que en determinados casos es de utilidad pública esa ocupación. En este caso, basta repetir, que el Decreto

to fue expedido por el Presidente de la República, - máxima autoridad administrativa del país.

3. Las Diligencias de Expropiación que tengan por objeto fijar el monto de la Indemnización. Este requisito está cubierto por el artículo segundo del Decreto. A mayor abundamiento, a la fecha se ha cubierto casi en su totalidad el monto indemnizatorio, como lo asienta en el apartado B) de este capítulo.

De igual forma, es criterio del más alto tribunal del país, que para que la utilidad pública fundamente y legitime el acto expropiatorio, se requiere acreditar la causa respectiva en cada caso concreto de que se trate. Para satisfacer este requisito se invocaron sendas fracciones del artículo 1º de la Ley de Expropiación, norma que establece las causas de utilidad pública, veamos:

1. Fracción I, "el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público". Esta causa de utilidad pública se acredita fehacientemente en los considerandos del Decreto al señalar que el Ejecutivo estima que la administración pública federal tiene los elementos suficientes para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de la Banca y Crédito, considerando que los fondos provenientes del pueblo mexicano inversionista y ahorrador, son los que han permitido el funcionamiento y



la consolidación de las instituciones de crédito, y que es al pueblo al que hay que facilitar el acceso a ese servicio, o sea, al crédito.

2. Fracción V, "la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores". Afortunadamente el país no se encontraba en guerra, pero respecto al segundo supuesto, en los considerandos se indicaba que "la actual crisis de México que se ha agravado por la falta del control directo de todo el sistema crediticio, fuerza a la expropiación para el mantenimiento de la paz pública y a adoptar las medidas necesarias para corregir trastornos interiores, con motivo de la aplicación de una política de crédito que lesiona los intereses de la comunidad".<sup>20</sup>
3. Fracción VIII, "la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular". A este respecto, el Decreto expresa que "los empresarios privados a los que se les había concesionado el servicio de la Banca y del Crédito han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando además, de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público -

20. Nota: Al referirme a los Considerandos del Decreto, remito para su consulta al inciso A) de este capítulo.

en general, lo que debe evitarse para manejar los re cursos captados con criterios de interés general y - de diversificación social del crédito, a fin de que llegue a la mayor parte de la población productiva y que no se siga concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad".

4. Fracción IX, "la creación, fomento o conservación de una empresa en beneficio de la colectividad". El Decreto motiva esta causa al decir que "con el objeto de que el pueblo de México, que con su dinero y bienes que ha entregado para su administración o guarda a los Bancos, ha generado la estructura económica - que actualmente tienen éstos, no sufra ninguna afectación y pueda continuar recibiendo este importante servicio público y con la finalidad de que no se vean disminuidos en lo más mínimo sus derechos, se ha tomado la decisión de expropiar por causa de utilidad pública, los bienes de las instituciones de crédito privadas".

Por todo lo anterior, estimo que el Ejecutivo se ajusto al principio de legalidad, característica del Estado de Derecho en que vivimos, no obstante, siento que la situación política envolvió y confundió - al ámbito estrictamente jurídico.

- b). Criterios Jurisprudenciales. La Ley de Expropiación de

1936 ha sido motivo de controversia en relación a su -  
Constitucionalidad, incluso, en el escrito de Amparo -  
contra el Decreto Expropiatorio se reclamó el agravio -  
de esta Ley Heteroaplicativa. Pero la realidad es esta:  
En ejecutoria pronunciada por la Segunda Sala de la Su-  
prema Corte de Justicia de la Nación se reconoció la -  
constitucionalidad de la propia Ley de Expropiación con  
motivo del amparo en revisión promovido por las empre-  
sas transnacionales afectadas por la Expropiación Petro-  
lera del 18 de marzo de 1938.

Dicha constitucionalidad es transparente porque la Ley  
en comento fue aprobada por el Congreso de la Unión y  
promulgada por el presidente Lázaro Cárdenas, con el -  
refrendo del Secretario de Gobernación. El artículo 92  
constitucional nunca ha exigido el refrendo de los Se-  
cretarios de Estado para la promulgación de las leyes,  
sino sólo para las disposiciones propias del Ejecutivo  
Federal, como son los reglamentos, decretos y órdenes  
de éste, para corresponsabilizarlos de las decisiones  
tomadas por el titular del Ejecutivo Federal.<sup>21</sup>

Jurisprudencia y Tesis sobresalientes en relación a la Ex-  
propiación, son las siguientes:

1. Expropiación, la Garantía de Audiencia no rige en mate

21. Gaceta Informativa. Ob. cit., p. 918.

ria de. "En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general, para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo primero de la propia Ley Fundamental". Tesis Jurisprudencial 46.<sup>22</sup>

2. Motivación, concepto de. "La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto (de autoridad), según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal".<sup>23</sup>

22. Apéndice 1917-1975. Primera Parte. Pleno, p. 112.

23. Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda Parte. Primera Sala. México, 1981, pp. 9 y 10.

3. Utilidad Pública, cuando hay. "Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa apropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular".<sup>24</sup>

El Juicio de Garantías es el procedimiento más técnico de nuestro Derecho Adjetivo, su estudio merece espacio que la extensión de este trabajo no puede abarcar y en tal virtud, a continuación presento solo breves consideraciones en relación a los Amparos promovidos por los particulares afectados por la Nacionalización Bancaria.

Con fecha 22 de septiembre de 1983, firmaron y presentaron ante el Poder Judicial de la Federación demanda de Amparo 21 representantes de igual número de Instituciones de Crédito, designando representante común a "Banco del Atlántico", S.A.

Señalaban como Autoridades Responsables al presidente de la República, al Congreso de la Unión, a todos los secretarios de despacho, al jefe del Departamento del Distrito Federal y al Director del Banco de México.

24. Apéndice 1917-1975. Primera Parte. Pleno. p. 904.

De los actos reclamados destaca el que hace referencia a la expedición y promulgación del Presidente de la República - del "Decreto que establece la nacionalización de la Banca Privada", y de los diversos artículos del mismo Decreto.

En el mes de marzo de 1983, el Juez Segundo de Distrito en materia Administrativa, David Delgadillo Guerrero, dictó la sentencia que declara improcedente el juicio de Amparo iniciado por los ex-banqueros de 19 instituciones afectadas - por la Nacionalización Bancaria (los representantes de Multibanco Mercantil de México, S.A. y Banco Aboumrad se desistieron del Amparo por así convenir a sus intereses). En virtud de la Reforma Constitucional al artículo 28 se argumentó que ya no existía materia de Amparo.

Ante esta situación, los quejosos han ido agotando los medios de defensa que la ley de Amparo establece. Y en investigación desarrollada en el seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de sus modernos sistemas computarizados para la Consulta de Expedientes tenemos que con fecha cuatro de agosto de 1987, se le turnó al ministro Samuel Alba Leyva la toca No. 3450/83 con los siguientes datos:

1. Nombre del Quejoso. Banco del Atlántico, S.A. y otros.
2. Tipo de Amparo. Revisión.

- |                              |   |
|------------------------------|---|
| 3. No. de entrada.           | 18068.  |
| 4. Fecha de entrada.         | 12/04/83.   |
| 5. Amparo.                   | 322/82.   |
| 6. Promovente (apoderado).   | Ramón Sánchez Medal y otro.   |
| 7. Materia de Juicio.        | Administrativo.   |
| 8. Autoridades Responsables. | Presidente de la República y otras autoridades.                     |
| 9. Acto Reclamado.           | La expedición y promulgación de la Ley de Expropiación de 23/11/36. |

Por otra parte, el 14 de diciembre de 1982, pocos días después de promulgada y publicada la reforma al artículo 28 constitucional, el representante del Banco del Atlántico, S.A., Carlos Abedrop Dávila y otros promoventes, formularon demanda de Amparo. Los actos reclamados fueron principalmente:

1. Del Congreso de la Unión: la aprobación de una enmienda al artículo 28 constitucional; el cómputo de votos de las legislaturas de los estados; la declaración de estar aprobada la adición constitucional y la expedición del decreto del 16 de noviembre de 1982.
2. Del Presidente de la República: la expedición y promulgación del mencionado decreto del Congreso.

Al decir de los quejosos, se violaron en su perjuicio las garantías consagradas por los artículos 1º, 5º, 13, 14, 16 y 28 de la Constitución.

El Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa dictó auto aceptando la Demanda y contra dicho auto, el gobierno interpuso el recurso de Queja ante el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, obteniendo la revocación del auto dictado por el Juez de Distrito. Entre las razones invocadas por ese Tribunal se señala:

"Como en dicha demanda se reclaman en esencia, las adiciones al artículo 28 constitucional, es evidente que, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 145 de la Ley de Amparo, debió desecharse aquélla, por ser notoriamente improcedente... el juicio de amparo constituye un medio de defensa, el más eficaz, de nuestra Constitución Política, por lo cual resulta absurdo y contra toda lógica jurídica que se pretenda utilizar ese medio de defensa para impugnar, y en su caso destruir, la Constitución, de la cual forma parte la adición señalada como acto reclamado".<sup>25</sup>

Posteriormente, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia desechó por improcedente y frívolo, el recurso de revisión interpuesto contra el fallo del Tribunal Colegiado antes mencionado. Finalmente, los mismos recurrentes formularon el recurso de reclamación contra el auto dictado por el presidente de la Corte, sin resolverse a la fecha.

25. México a través de sus Constituciones. Cb. cit. pp. 28/318 a 28/321.



## CAPITULO III

### RELACIONES LABORALES BANCARIAS A PRIORI Y A POSTERIORI A LA NACIONALIZACION

#### A) Los Reglamentos de Trabajo Bancario:

En 1934, Lázaro Cárdenas del Río asumió la máxima responsabilidad política del país, y las condiciones nacionales eran caóticas: "no teníamos bases para lograr el desarrollo económico, la industrialización debía acelerarse, las presiones del exterior se manifestaban con gran fuerza; estaba máximo a desencadenarse el conflicto que culminaría en la Segunda Guerra Mundial, entre las fuerzas del Eje y las potencias de Occidente. Nuestros recursos naturales se encontraban en manos de extranjeros: la electricidad en una empresa canadiense, el petróleo en manos holandesas, alemanas, inglesas y norteamericanas; las comunicaciones en poder de suecos; las minas eran concesiones francesas e inglesas, en su mayoría; la riqueza marítima era objeto de piratería"<sup>1</sup>

En los informes de gobierno correspondientes a sus dos últimos años de mandato, Cárdenas del Río describía la situación del país, curiosamente, similar a la que sufrimos a partir de 1982: necesidad de crédito, endeudamiento externo, salida de divisas, devaluación, pérdida del poder ad-

1. Alberto Ericceño Ruiz. Derecho Individual del Trabajo. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México, 1985. p. 580.

quisitivo de la moneda, etc. Las instituciones de crédito representaban un débil apoyo a las actividades del gobierno, que se había decidido a dar los primeros pasos para recuperar la explotación de la riqueza natural.

Lázaro Cárdenas apoyó a Vicente Lombardo Toledano para organizar una nueva central obrera, con el propósito de neutralizar la fuerza de la Confederación Regional Obrera Mexicana que dirigía Luis N. Morones, líder identificado con Plutarco Elías Calles. De esta forma, el 29 de febrero de 1936 nació la Confederación de Trabajadores de México.

Los problemas políticos entre Calles y Cárdenas trascendieron a las organizaciones obreras CROM y CTM. Así, los conflictos obrero- patronales y los de índole intergremial se multiplicaron. Las huelgas tenían implicaciones políticas, además de laborales y en el sector patronal empezó a prevalecer un clima de malestar contra el gobierno. La lucha por el poder político culminó el 12 de abril de 1936, cuando Cárdenas decidió la exclusión del país de Calles, junto con el líder Morones y otros políticos.<sup>2</sup>

En los "Catorce Puntos", Cárdenas manifiesta su convicción obrerista. En este documento advertía: "Debe cuidarse mucho la clase patronal de que sus agitaciones no se conviertan en bandería política, porque esto nos llevaría a una -

2. Arely Góñez González. El Régimen Laboral de los Trabajadores Bancarios. Editorial Porrúa. México, 1977. pp. 104 y 105.

lucha armada. Los empresarios que se sientan fatigados por la lucha social, pueden entregar sus industrias a los obreros o al gobierno. Esto será patriótico; el paro, no".<sup>3</sup>

Sin embargo, las relaciones obrero-patronales y el ambiente sindicalista aumentaban la tensión y desconfianza. Por ejemplo, los conflictos laborales con las empresas petroleras cada día se agravaban por el menosprecio de los extranjeros a nuestras leyes y tribunales, llegando al extremo de no acatar las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya Cuarta Sala, por cierto, fue creada por Cárdenas del Río en 1935, con competencia exclusiva en materia laboral.<sup>4</sup>

Ante esta situación, necesario era mantener la confiabilidad en las instituciones de crédito, que no influyera en ellas la alarma causada entre la clase empresarial por los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje a favor de los trabajadores. El gobierno federal había ordenado el estudio de anteproyectos de Ley del Seguro Social, que incidiría en los costos de las empresas, pero sobre todo incrementaría la intranquilidad.

Estos antecedentes, que definen una convicción dentro de un grave clima político pueden explicar, aún cuando no jus

3. *Ibidem*, p. 105.

4. *Ibidem*, p. 12: "Los Ministros fundadores de la Cuarta Sala fueron los Licenciados Salomón González Blanco, Javier Icaza, Alfredo Ibarrita, Vicente Santos Guajardo y Octavio Trejo. Posteriormente, la Cuarta Sala resolvió en 1938 los amparos de las compañías petroleras extranjeras, conflicto que fue el antecedente de la Expropiación del 19 de marzo".

tificar, que Lázaro Cárdenas del Río expidiera el primer Reglamento de los Trabajadores Bancarios.<sup>5</sup>

a). Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Auxiliares del 15 de noviembre de 1937. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de ese mismo mes. Tenía 26 artículos sin capítulos. El objetivo eminentemente político de este Ordenamiento, era a todas luces privar a los trabajadores bancarios del derecho a la sindicalización y a la huelga. El contenido del Reglamento era el siguiente:

1. Se aplica el Reglamento a los empleados de las Instituciones de Crédito y Auxiliares (artículo 1º);
2. Las instituciones escogerán y contratarán libremente a su personal, debiendo celebrar contrato individual con cada uno de sus empleados. (artículo 4º);
3. Las instituciones deberán formar y hacer del conocimiento de su personal un escalafón en que éste quede clasificado por categorías y antigüedad. (artículo 6º);
4. Los sueldos de los empleados se fijarán y regularán por medio de tabuladores que formarán las institu--

5. Ibidem. p. 106. En este excelente trabajo de investigación la autora revela el hecho que Cárdenas del Río no registrara en sus minuciosas memorias, referencia alguna sobre los antecedentes o motivos que lo inspiraron para expedir ese primer Reglamento de excepción y privilegio en beneficio de los banqueros y demás instituciones de crédito. Véase también: Lázaro Cárdenas. Obras I.- Apuntes 1913-1940. Tomo I. - UNAM. México, 1972.

ciones de acuerdo con sus necesidades particulares y previamente sometidos a la aprobación de la Secretaría de Hacienda (artículo 7º);

5. Se define el salario mínimo bancario en un monto equivalente al cincuenta por ciento más del general; jornada de trabajo de 42 horas a la semana; vacaciones de 20 días laborables al año de servicios; servicio médico comprendiendo asistencia hospitalaria; medicina y aparatos ortopédicos; maternidad con el otorgamiento de un mes de descanso pagado antes del alumbramiento y 45 días después, un mes de sueldo - como ayuda extraordinaria; y pensión vitalicia de retiro a la edad de 60 años (artículos 8º, 9º, 12, 14, 15 y 17);
6. Se otorgará a los empleados bancarios una gratificación anual no menor del importe de un mes de salario a quienes hayan trabajado el año completo, y en proporción para los que hayan trabajado menos de un año (artículo 16);
7. En caso de despido injustificado, las instituciones estarán obligadas a pagar al empleado separado tres meses de sueldo y 20 días por cada año de servicios (artículo 20);
8. Indebidamente señala a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacio-

nal Bancaria como autoridad competente para dirimir los conflictos laborales entre las instituciones y sus empleados. Aunque después establece correctamente que en caso de inconformidad podrán llevar la cuestión a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para ventilarse en forma ordinaria (artículo 21);

9. Las labores nunca se podrán suspender sino en las fechas que la Comisión Nacional Bancaria autorice y disponga. Cualquier otra suspensión de labores causará la terminación de los contratos de trabajo de quienes la realicen (artículo 25).

El Reglamento suscrito por Lázaro Cárdenas fue refrendado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el Jefe del entonces Departamento del Trabajo, Eduardo Suárez y Antonio Villalobos, respectivamente.

Como se observa, el otorgamiento de numerosas y ventajosas prestaciones a cambio de la prohibición de los derechos sindicales y de huelga, permitió la vigencia de un Reglamento a todas luces, como veremos más adelante, Inconstitucional.

- b). Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 22 de diciembre de 1953. Siendo presidente de la República Adolfo Ruíz Cortines, se abrogó el primer Reglamento y

se expidió uno nuevo con vigencia a partir del 30 de diciembre de 1953.

El Reglamento es básicamente el mismo, si acaso muestra una mejor estructura jurídica y una técnica legislativa aceptable. Consta de nueve capítulos y 48 artículos.

Las prestaciones de carácter económico, social y cultural se veían incrementadas; el precio: La ratificación de sostener un Reglamento Inconstitucional.

Por ejemplo, la jornada de trabajo disminuyó a 40 horas semanales. Como consecuencia de la expedición de la Ley del Seguro Social, se señalaba que las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, en sustitución del Instituto Mexicano del Seguro Social, cubrirían en subrogación del propio Instituto importantes beneficios como servicio médico particular.

Consecuencia de este nuevo Reglamento, se creó dentro de la entonces Comisión Nacional Bancaria, una Dirección encargada especialmente de la tutela de los derechos de los empleados bancarios, así como de inspección y vigilancia de las instituciones en materia laboral.

El Reglamento suscrito por Ruíz Cortines fue refrendado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Carrillo Flores y por el Secretario del Trabajo y

Previsión Social, Adolfo López Mateos.

- c). Decreto que reforma y adiciona al Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1953. Curioso antecedente tiene este Decreto de fecha 13 de julio de 1972, refrendado por los Secretarios del Trabajo y Previsión Social, Rafael Hernández Ochoa y de Hacienda y Crédito Público, Hugo B. Margáin.

La nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, en su artículo 2º Transitorio, dispuso la abrogación de la Ley de 1951, misma que pretendía justificar la constitucionalidad de los Reglamentos de Trabajo Bancario de 1937 y 1953 a la luz del aberrante artículo 237 que privaba a los trabajadores sometidos por la Ley a Reglamentos especiales del derecho a la sindicalización (contra lo dispuesto por la fracción XVI, apartado 'A', del artículo 123 constitucional). Este numeral no fue reproducido en la Ley Laboral vigente.

En conclusión, el Reglamento de Trabajo Bancario de 1953, fue abrogado por la Ley Federal del Trabajo del primero de mayo de 1970, pero increíblemente Luis Echeverría expide Decreto por virtud del cual se reforma y adiciona dicho Reglamento que ya no tenía vida jurídica. El contenido de este sui generis ordenamiento es el siguiente:



1. Se reconoce que son aplicables los principios establecidos en la Ley Federal del Trabajo en el caso - de prestaciones que sean acordes con el cargo de los trabajadores eventuales o temporales (artículo 3º);
2. Se reconoce que es aplicable a los trabajadores ban carios la Ley Federal del Trabajo en lo relativo a participación de utilidades y en lo referente al pago de la prima adicional por trabajo dominical (artículos 12 y 15);
3. También es aplicable a los trabajadores bancarios - la Ley Federal del Trabajo en lo que se refiere a - primas de antigüedad (artículo 44);
4. Dispone que tienen la calidad de empleados de las - instituciones de crédito y organizaciones auxilia- res, las personas que tengan un contrato individual de trabajo con dichas empresas; eliminando las posi- bilidades del derecho colectivo de trabajo (artículo 2º);
5. Utiliza el término de sueldos en lugar de salarios, y establece que esos sueldos se fijarán y regularán por tabuladores aprobados por la Comisión Nacional Bancaria (artículo 10);
6. El capítulo VIII señala un procedimiento administra- tivo de conciliación, determina como autoridad com- petente para resolver los conflictos entre patronos

y trabajadores de esas instituciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, a la que constituye como la entidad que dictará el laudo con el que pondrá fin al procedimiento administrativo de conciliación. En caso de inconformidad las partes podrán concurrir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a ventilar su asunto en forma ordinaria, pero se deberá oír a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, a efecto de que sostenga su punto de vista (artículos 37 a 42).

En relación a demás prestaciones, tales como salario mínimo bancario, jornada de trabajo, vacaciones, horas extras, etc., continuaban muy por encima de las estipuladas por la Ley Federal del Trabajo. Esta razón cumplía el propósito de evitar la sindicalización bancaria.

- d). Inconstitucionalidad de los Reglamentos de Trabajo Bancario. Es evidente que los Reglamentos que han regulado las relaciones laborales de las instituciones y organizaciones auxiliares de Crédito y los trabajadores bancarios son inconstitucionales porque coartan los derechos de asociación profesional, de contratación colectiva y de huelga.

Para fundamentar la expedición de los Reglamentos de - 1937 y de 1953 por parte del Presidente de la República, se ha invocado el artículo 89, fracción I, que establece la facultad del Ejecutivo de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

De esta norma suprema, se desprende la facultad del - Presidente para expedir Reglamentos, y en ello se ha pretendido fundamentar el de los Bancarios. Sin embargo, es bien sabido, que dichos Reglamentos deben tener un contenido administrativo, lo cual no ha sucedido - con los Reglamentos de Trabajo Bancario que han tenido siempre un contenido sustantivo en materia laboral.

Tampoco por medio de los multicitados Reglamentos de - Trabajo Bancario, se está proveyendo a la exacta observancia de Ley expedida por el Congreso de la Unión, to da vez que no ha expedido ley específica que pretenda regular las relaciones laborales de los trabajadores - bancarios.

Por todo lo anterior, resulta claro que los Reglamentos de Trabajo Bancario de 1937 (abrogado) y de 1953 - (vigente para determinadas instituciones) con sus reformas y adiciones por el propio Ejecutivo en 1972, han sido inconstitucionales desde el punto de vista formal

porque fueron expedidos por el Presidente de la República que carece de facultades para ello.

Por otra parte, los susodichos Reglamentos también son inconstitucionales desde el punto de vista material, - porque gran parte de sus preceptos violan sendos artículos de la Carta Magna. Verbigracia, el penúltimo párrafo del artículo 5º dice: "El contrato de trabajo... no podrá extenderse en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualesquiera derechos políticos y civiles". Y precisamente esta circunstancia se presentaba al negarse a los trabajadores bancarios los derechos de sindicalización y de huelga, que son derechos políticos fundamentales.

La cuestión que se comenta ha sido tratada por grandes jurisconsultos. Por ejemplo las siguientes palabras de Mario de la Cueva sobre el particular son muy elocuentes: "Fue dolorosa y trágica la expedición de los Reglamentos, y lo es todavía más el empeño del gobierno federal de continuar aplicándolos, pero diremos con alegría y en honor de los juristas, que no sabemos de ninguno que haya asegurado bajo su firma que los Reglamentos Bancarios son actos conforme a la Constitución. Nunca debieron expedirse y jamás debieron aplicarse"<sup>6</sup>.

Briseño Ruiz, diputado federal integrante de la Comi-

6. Mario de la Cueva. El Nuevo Derecho del Trabajo. Tomo I. Editorial Porrúa. México, - 1974, p. 507.

sión receptora de opiniones en torno a la iniciativa de la Ley Federal del Trabajo vigente y participante en la elaboración del dictamen comenta: "Cuando estudiamos y discutimos la ley en vigor se hizo, con gran reserva, -mención de este tema; los juristas, líderes de trabajadores y legisladores no nos atrevimos a plantear y encarar el problema, entre otras razones, porque la realidad se oponía a los preceptos del derecho del trabajo"<sup>7</sup>

La Nacionalización de la Banca originó que las relaciones laborales de los trabajadores bancarios se rigieran por la nueva fracción XIII Bis del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la respectiva Ley Reglamentaria, formal y materialmente emanada del Congreso de la Unión, lo que motivó felizmente que se abrogara el Reglamento de Trabajo Bancario vigente... aunque no totalmente, como veremos en el siguiente apartado.

7. Alberto Briceño. *Op. cit.*, p. 580.

B). Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado 'B' del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Anterior al primero de septiembre de 1982, en la Cámara de Diputados, diversas fracciones parlamentarias proponían señ dos proyectos de reforma al Apartado 'A' del artículo 123 - Constitucional, a efecto de incorporar en el citado Apartado a los trabajadores bancarios, y en consecuencia, se adi cionaría al título sexto (trabajos especiales) de la Ley Fe deral del Trabajo, un nuevo capítulo relativo a los trabaja dores de las instituciones de crédito y organizaciones auxi liares. Paralelamente, desaparecería el inconstitucional - Reglamento de Trabajo Bancario. En la doctrina, autores como Arely Gómez, Mario de la Cueva y Néstor de Buen se habían - pronunciado en este sentido.

Pero la determinación de Nacionalizar la Banca Privada para lizó la discusión de los proyectos antes citados. En efecto, por decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario - Oficial del seis de septiembre de 1982, se disponía la in - corporación de los trabajadores bancarios al Apartado 'B' - del propio artículo 123 Constitucional, precepto que se adi cionó con la fracción XIII Bis a fin de concretar este pro - pósito.<sup>6</sup>

B. Infra. Capítulo II, Apartado C, inciso a).

Con fecha 29 de noviembre de 1985, Miguel de la Madrid Hurtado, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I del artículo 71 constitucional, envió al Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados, como Cámara de Origen, una iniciativa de Ley, - con el objeto de fijar "el marco jurídico de las relaciones laborales de los trabajadores bancarios con las instituciones de crédito, incorporando el régimen al que han estado sujetos y respetando especialmente las prestaciones - que con tanto esfuerzo han logrado y haciendo compatible - su estatuto laboral con el establecido para los trabajadores al servicio del Estado... En México, el progreso de - las instituciones se sustenta en la seguridad jurídica de sus trabajadores"<sup>9</sup>

Con el propósito de ubicarnos dentro de lo que es el Apartado 'B' del artículo 123 de la Carta Magna, presento cuadro comparativo respecto al Apartado "A".

1. B, lo reglamenta La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963).  
A, lo reglamenta la Ley Federal del Trabajo (1970).
2. B, la seguridad social está a cargo del Instituto de - Servicios y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado.

9. Alberto Briseño. Ob. Cit. pp. 594 y 595.

- A, la seguridad social está a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social.
3. B, se refiere a Nombramientos.  
A, se refiere a Contratos de Trabajo.
4. B, no contempla reparto de utilidades.  
A, sí contempla la participación en las utilidades de las empresas.
5. B, contempla el derecho de asociación.  
A, tanto obreros como empresarios tienen derecho de formar sindicatos, asociaciones profesionales, etc.
6. B, se refiere a un derecho de huelga muy restringido.  
A, se reconoce tanto a obreros como patrones, los derechos de paros y huelga.
7. B, los conflictos individuales, colectivos o intersindicales se someten al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.  
A, las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se someten a las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En seguida ofrezco un análisis de la estructura de la Ley en comento. Consta de seis capítulos y veinticuatro artículos.

- a). Disposiciones Generales. El artículo primero le da el carácter de Ley Federal y establece que regirá las re-



laciones laborales de los trabajadores al servicio de las instituciones que presten el servicio público de Banca y Crédito, Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional. Sobre el particular, el artículo segundo de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, dispone que ese servicio público será prestado exclusivamente por sociedades nacionales de crédito de Banca Múltiple o de Desarrollo.

En relación a lo antes expuesto, Néstor de Buen elabora la siguiente clasificación de regímenes laborales aplicables a los diferentes organismos que ejercen la función de Banca y Crédito.<sup>10</sup>

1. Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis: Sociedades Nacionales de Crédito, Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional, de los conflictos que pudieran suscitarse, conocerá el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
2. Reglamento de Trabajo de los Empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares: Organizaciones Auxiliares (almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, uniones de crédito y afianzadoras), Banco Obrero y City Bank N.A., de los conflictos que pudieran suscitarse será competente la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

10. Néstor de Buen. Los Trabajadores de Banca y Crédito (exégesis tendenciosa). Editorial Porrúa. México, 1994. pp. 32 y 33.

El artículo segundo en su primer párrafo alude a los nombramientos como instrumento fuente de las relaciones laborales entre las instituciones y los trabajadores a su servicio. El segundo párrafo dispone que el sindicato propondrá candidatos para ocupar las vacantes y los puestos de nueva creación, de base, que se presenten en las instituciones, pero será necesario que pasen el correspondiente proceso de selección establecido por las propias instituciones. Al respecto, Néstor de Buen opina que en esta norma se trata, cuando mucho, de la caricatura de una cláusula de exclusión de ingreso.<sup>11</sup>

En lo personal, no estoy de acuerdo con la expresión "cláusula de exclusión de ingreso", porque este concepto lleva en sí mismo una contradicción, ya que no se puede excluir e ingresar al mismo tiempo, me inclino por la denominación "cláusula de admisión".

Los artículos tercero y cuarto establecen los criterios para determinar a los trabajadores de confianza y de base. Atendiendo a la naturaleza de sus funciones, son trabajadores de confianza aquellos que administren, controlen, registren o custodien información confidencial básica de carácter general de las operaciones, o bien desempeñen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, investigación científica, asesoría

11. Ibidem. p. 37.

o consultoría, cuando éstas tengan carácter general. En forma enunciativa se indica qué trabajadores son de confianza, agregando que en el Banco de México, - además de los anteriores, son trabajadores de confianza los que señale su Ley Orgánica.

Los Directores Generales podrán ser nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Por exclusión, son trabajadores de base los que no sean de confianza. Reciben el beneficio de la estabilidad después de un año de servicios y en caso de separación de su empleo sin causa justificada, podrán optar por la reinstalación en su trabajo o que se les indemnice con el importe de tres meses de salario y de veinte días por cada año de servicios prestados. Por su parte, los trabajadores de confianza no tendrán derecho a la reinstalación en su empleo, por lo que, se desprende que sí tendrán derecho a indemnización.

Se establece asimismo que en la formulación, aplicación y actualización del catálogo general de puestos de la institución, participarán conjuntamente ésta y el sindicato, lo que equivale a importante intervención sindical, a efecto de equilibrar subjetivas interpretaciones que pretendan encuadrar prácticamente

a la mayoría de los trabajadores bancarios dentro - del rubro de los de confianza.

Son de aplicación supletoria, conforme al artículo - quinto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servi- cio del Estado, en sus Títulos Tercero (escalafón, - artículos 47 a 66); Cuarto (organización colectiva - de los trabajadores al servicio del Estado y condi- ciones generales de trabajo, 67 a 109); Séptimo (Tri- bunal Federal de Conciliación y Arbitraje y reglas - de procedimiento, 118 a 147); Octavo (medios de apre- mio y ejecución de los laudos, 148 a 151) y Décimo - (correcciones disciplinarias y sanciones, 162 a 165).

También se aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Pro- cedimientos Civiles, las leyes del orden común, la - costumbre, el uso, los principios generales del dere- cho y la equidad.

Los trabajadores bancarios seguirán sujetos al régi- men del IMSS e INFONAVIT. En virtud de sendos conve- nios de subrogación entre el IMSS y los Bancos, los trabajadores bancarios gozan de servicios médicos y hospitalarios en los términos de dichos convenios. Por otra parte, francamente el ISSSTE no tiene la in- fraestructura y capacidad administrativa para afi- liar a 600 mil nuevos derechohabientes.

El artículo sexto plasma el principio laboral de la aplicación de la norma más favorable al estatuir que las instituciones tendrán que mantener en beneficio de sus trabajadores, las prestaciones actuales que sean superiores a las contenidas en este ordenamiento, las que quedarán consignadas en las condiciones generales de trabajo.

- b). Días de Descanso, Vacaciones y Salario. En este capítulo, cuidando los derechos mínimos establecidos por el Reglamento de Trabajo Bancario, se establecen las siguientes reglas: El artículo séptimo indica que serán días de descanso los que señala la Ley Federal de Trabajo y los que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Los trabajadores gozarán de dos días de descanso a la semana, ordinariamente sábado y domingo, concediendo a quienes trabajen en esas fechas de manera regular, el pago de la prima de un 25% sobre el salario diario. Cuando laboren en un día de descanso, sin disfrutar de otro en sustitución, se les pagará un salario doble, in dependiente del salario normal (artículo octavo).

De conformidad con el artículo noveno, los trabajadores tendrán derecho a un período anual de vacaciones: durante los primeros diez años de servicios, 20 días labora-

bles; durante los siguientes cinco años de servicios, - 25 días laborables y, en los años posteriores de servicios, 30 días laborables, que deberán disfrutarse dentro de los 6 meses siguientes al año en que se generó el derecho, en períodos que fijarán las instituciones - conforme a un programa anual. Tendrán una prima vacacional equivalente al 50% del salario del número de días - laborables. En caso de que la relación laboral termine antes del año de servicios, recibirán una remuneración proporcional al período trabajado, por concepto de vacaciones no disfrutadas.

En cuanto al salario, el mínimo será el que corresponda al salario mínimo general que rija en la localidad, incrementado en un 50% (artículo 10). Los salarios se contendrán en tabuladores aprobados por las dependencias - competentes por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (artículo 11).

Se establece una nueva prestación después de cumplir - cinco años de servicios consistente en el derecho de pago de la compensación de antigüedad, ésta se forma con el importe del veinticinco por ciento anual sobre el salario mínimo bancario mensual que rija en la localidad, el cual se irá incrementando en el mismo porcentaje cada cinco años, hasta los cuarenta. El pago se hará en - forma proporcional cada quince días y formará parte del

salario del trabajador, debiendo considerarse para el cómputo de las diversas prestaciones que le correspondan (artículo 12).

El artículo 13 establece lo relativo a los descuentos autorizados al salario, siguiendo el modelo del artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo. Es de comentarse que esta disposición no era regulada por el Reglamento de Trabajo Bancario.

Recibirán 40 días de aguinaldo por año completo de servicios, antes del 10 de diciembre, y la parte proporcional cuando no se haya laborado el año completo (artículo 14), anterior a la ley, el importe del aguinaldo era el equivalente al importe de 30 días de salario.

- c). Seguridad Social y Prestaciones Económicas. Se proporcionará capacitación y adiestramiento (artículo 15). Las condiciones de trabajo consignarán requisitos, monto y términos para préstamos a corto plazo, a mediano plazo y con garantía hipotecaria o fiduciaria (artículo 16). Incorpora a los trabajadores, los pensionados y a sus beneficiarios al Instituto Mexicano del Seguro Social, con prestaciones económicas incrementadas en un 50% y con derecho a pensión vitalicia de retiro, complementaria a la de vejez o cesantía en edad avanzada. Las obligaciones a cargo del Instituto, tendrán que derivar del convenio de subrogación de servicios,

en su defecto, serán asumidas por las instituciones -  
(artículo 17).

Las condiciones generales de trabajo establecerán beneficios y prestaciones de carácter económico, social y cultural. Asimismo, se establece un especial procedimiento de aprobación de las propias condiciones generales de trabajo, determina que las instituciones presentarán estas condiciones a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la aprobación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 18).

- d). Suspensión, Cese y Terminación de los Efectos de los Nombramientos. Este capítulo cuarto se inspira en la Ley Federal del Trabajo (en adelante LFT). El artículo 19 establece las causas de suspensión de la relación de trabajo: por enfermedad contagiosa; incapacidad temporal por causa ajena al riesgo de trabajo; prisión preventiva seguida de sentencia absolutoria; arresto; cumplimiento de cargas públicas; y la falta de requisitos o documentos que exijan las leyes o reglamentos. En los casos de enfermedad o incapacidad, sólo opera la suspensión para la obligación de prestar el servicio, con lo que se garantiza el pago del salario.

El artículo 20 toma como modelo el artículo 47 LFT. Establece las causas del cese de los efectos de nombramiento, a saber: las faltas de probidad u honradez, actos -



de violencia, amagos o injurias durante sus labores, -  
contra representantes de la institución o del personal  
directivo o administrativo de la misma, salvo que medie  
provocación o que obre en defensa propia (I); contra al  
gún compañero de trabajo, sí con ello se altera la dis-  
ciplina del lugar en que se desempeñe el trabajo (II);  
contra los representantes de la institución o del perso-  
nal directivo o administrativo de la misma, fuera del -  
servicio, si son tan graves que hagan imposible el cum-  
plimiento de la relación de trabajo (III).

Ocasione el trabajador, intencionalmente, perjuicios ma-  
teriales o económicos en edificios, obras, maquinarias,  
instrumentos y demás objetos relacionados con el traba-  
jo (IV); o que ocasione esos daños con negligencia (V).

Comprometa por la imprudencia o descuido inexcusables -  
la seguridad del establecimiento o de las personas que  
se encuentren en él (VI); cometer actos inmorales en el  
establecimiento o lugar de trabajo (VII); revelar secre-  
tos de operación o los asuntos de carácter reservado de  
la institución (VIII).

Tener más de tres faltas injustificadas en un período -  
de treinta días (IX); desobedecer a los representantes  
de la institución sin causa justificada, siempre que se  
trate de la relación de trabajo (X); negarse a adoptar  
las medidas preventivas o seguir los procedimientos in-  
dicados para evitar accidentes o enfermedades (XI).

Concurrir a trabajar en estado de embriaguez o bajo la influencia de narcótico o droga enervante, salvo que - en este último caso exista una prescripción médica. Antes de iniciar sus servicios, el trabajador deberá poner el hecho en conocimiento de los representantes de - la institución y presentar la prescripción suscrita - por el médico (XII).

La sentencia ejecutoriada que imponga pena de prisión - (XIII); incurrir en ofensas o injurias en contra de los usuarios del servicio o conducirse reiteradamente en - forma desatenta o descomedida frente a ellos (XIV); y las análogas a las anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes (XV).

Lo notorio de este artículo en relación con las causas - les consignadas en la LFT, es la adición de una nueva, la fracción XIV. Sobre el particular, es mi parecer que no obstante el espíritu de la citada fracción de prevenir viejos vicios de la burocracia en el servicio y trato al público, resulta de peligrosa subjetividad su interpretación, porque por ejemplo, bastaría la queja de un usuario o la animadversión de un gerente de sucursal para que proceda la causa o por ser desatentos o descomedidos, no con los usuarios sino frente a ellos.

El artículo 21 señala las causas de separación del trabajador por culpa o responsabilidad del patrón: Engañar

lo la Institución al ofrecerle condiciones de trabajo - que no correspondan a las reales. Esta causa de separación dejará de tener efectos después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador (I).

Incurrir el personal directivo o administrativo de la - Institución, o los familiares de éstos, dentro del servicio, en faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amenazas, injurias, malos tratos u otros análogos en contra del trabajador, cónyuge, padres, hijos o hermanos (II); o fuera del servicio, si son tan graves que hagan imposible el cumplimiento de la relación de trabajo (III).

Incurrir la Institución con relación al salario, en estos hechos: pagar al trabajador un salario menor al que le corresponda; reducirle su salario; no entregar el sa lario en la fecha o lugar convenidos o acostumbrados y hacer descuentos al salario por conceptos no permitidos por la propia ley (IV).

Ocasionar el personal directivo o administrativo intencionalmente daños a las herramientas o útiles de trabajo y responsabilizar de ello al trabajador (V); permitir la existencia de un peligro grave para la seguridad o la salud del trabajador, por ejemplo, por la carencia de condiciones higiénicas en el lugar de trabajo (VI).

Comprometer la Institución con su imprudencia o descuido inexcusable la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él (VII); y las análogas a las anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes (VIII).

Este artículo reproduce literalmente el artículo 51 LFT, con excepción de las causales que se refieren al salario, resultando más técnica y completa la redacción del precepto legal en comento. El trabajador al separarse del empleo sin responsabilidad para él, tendrá derecho a exigir por concepto de indemnización el pago de tres meses de salario y de veinte días por cada año de servicios.

El artículo 22 alude a las causas de la terminación de las relaciones de trabajo: la renuncia del trabajador presentada por escrito (I); en su caso, la terminación del tiempo o de la obra (II); que el trabajador adquiera la calidad de pensionado por jubilación, invalidez o incapacidad permanente total (III); la incapacidad física o mental o la inhabilidad manifiesta del trabajador, que haga imposible la prestación del trabajo (IV); y la muerte del trabajador (V).

- e). La Federación Nacional de Sindicatos Bancarios. La Cámara de Diputados adicionó el capítulo quinto, con un único artículo, el 23, para establecer el derecho de los -

sindicatos a constituir y adherirse a la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios,<sup>12</sup> única central reconocida para los efectos de la Ley que comento. Categórica disposición en el sentido de que los trabajadores bancarios no pueden pertenecer a la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado, que agrupa a los servidores públicos (apartado B), ni a alguna central obrera (apartado A). Esta situación ilustra fehacientemente una realidad de hecho: el régimen especial de las relaciones laborales de las Sociedades Nacionales de Crédito, digamos, la formación del ficticio apartado 'C'.

- f). Supervisión de las Instituciones. El capítulo último, también con un solo artículo otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la facultad de supervisar en todo tiempo, que las instituciones cumplan con las obligaciones que les imponga la legislación vigente en la materia, así como para proveer lo necesario para su debida y cabal aplicación (artículo 24).

En mi opinión, no es discutible la función conciliatoria de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, es decir, su intervención en controversias del orden laboral, se produce sin perjuicio de la que, en el ámbito jurisdiccional, corresponde al Tribunal Federal de Con-

12. Supra. Apartado D, inciso d.

ciliación y Arbitraje. A mayor abundamiento, la propia Comisión Nacional ha sustentado sendos criterios sobre el particular, como los que a continuación reproduzco:

1. "Competencia de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.- La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros no puede intervenir en el conocimiento de una queja presentada por una institución de seguros en contra de un expleado por su negación de hacer la devolución de un anticipo de salarios recibidos a cuenta de comisión, por tratarse de un asunto de carácter netamente civil".<sup>13</sup>
2. "Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, casos en que la misma concluye su intervención.- Cuando un asunto del cual está conociendo la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, sea planteado ante las autoridades del trabajo, aunque sean incompetentes, este organismo se debe abstener de seguir interviniendo en el mismo para evitar trámites paralelos que puedan determinar resoluciones opuestas y contradictorias".<sup>14</sup>
3. "Incompetencia de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Cuando las partes recurran ante los Tribunales Federales de Trabajo, la Comisión Nacional

13. Documento: Criterios en Materia Laboral. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Dirección de Asuntos Laborales. México, 1982. p. 23.

14. *Ibidem*, p. 30.

Bancaria y de Seguros, se abstendrá de intervenir en los conflictos entre una Institución y sus empleados siguiendo el procedimiento administrativo de conciliación".<sup>15</sup>

Los criterios laborables en cita, son precisos en su objetivo: el procedimiento administrativo de conciliación implica una instancia a favor del trabajador previamente a que, en su caso, se decida acudir ante los tribunales laborales competentes, luego entonces esta función conciliadora no constituye de ninguna manera, función jurisdiccional alguna, y si en cambio, equivale a eficaz instrumento en la prevención y solución de conflictos laborales, colaborando además a disminuir la carga de trabajo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Finalmente, los artículos transitorios establecen la fecha de vigencia a partir del 1º de enero de 1984 - (artículo 1º); derogan las disposiciones que se opongan al ordenamiento (artículo 2º); mantienen la aplicación de los Reglamentos Interiores de Trabajo de las instituciones, en tanto se expidan las Condiciones Generales de Trabajo respectivas (artículo 3º); ordena la formalización de las relaciones laborales, a través de la expedición de nombramientos - (artículo 4º).

15. *Ibidem*, p. 44.

C). Condiciones Generales de Trabajo:

- a). Consideraciones Previas. Consecuencia final del nuevo régimen laboral de los trabajadores bancarios, ha sido la expedición por parte de cada Sociedad Nacional de Crédito, de sus respectivas condiciones generales de trabajo, como norma reguladora de las relaciones laborales con sus trabajadores.

Antecedente de este cuerpo normativo, son los Reglamentos Interiores de Trabajo de las extintas instituciones de crédito privadas. En efecto, el artículo 18 del Reglamento de Trabajo Bancario ordenaba a las instituciones y organizaciones auxiliares de crédito formular sus Reglamentos Interiores de Trabajo y someterlos a la aprobación de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Por su parte, el artículo tercero transitorio de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado 'B' - del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice a la letra: "En tanto se expiden las Condiciones Generales de Trabajo de las instituciones, seguirán aplicándose los Reglamentos Interiores de Trabajo respectivos. Dichas Condiciones deberán expedirse dentro de los tres meses posteriores a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley".

Asimismo, los artículos 6° y 18 del citado Ordenamiento



hacen referencia a las Condiciones Generales de Trabajo veamos:

Artículo 6º. "Las instituciones mantendrán para sus trabajadores los derechos, beneficios y prestaciones que - han venido otorgando y que sean superiores a las contenidas en este ordenamiento, las que quedarán consignadas en las Condiciones Generales de Trabajo".

Artículo 18. "Las Condiciones Generales de Trabajo establecerán los beneficios y prestaciones de carácter económico, social y cultural de que disfruten los trabajadores al servicio de las instituciones, señalando los - requisitos y características de los mismos. Las instituciones, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente, presentarán a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las Condiciones Generales de Trabajo, las que serán sometidas a la aprobación de la Secretaría de Programación y Presupuesto".

De los preceptos legales que he transcrito, se desprenden las bases y lineamientos para efecto de que las Sociedades Nacionales de Crédito, tanto Bancos Múltiples, como de Desarrollo emitieran sus Condiciones Generales de Trabajo.

Por cierto, de conformidad con las reglas para la aplicación de Normas Supletorias, el artículo 5º, primer párrafo, de la propia Ley Reglamentaria de la Fracción -

XIII Bis establece que " a las relaciones laborales materia de esta Ley les serán aplicables, en cuanto no se opongan a ella, las disposiciones contenidas en los Títulos Tercero, Cuarto, Séptimo, Octavo y Décimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado" y el Título Cuarto trata, precisamente, de la "Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo". Resueltos los elementos previos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propuso un proyecto "Tipo" de Condiciones Generales de Trabajo a todas las Sociedades Nacionales de Crédito.

En el desarrollo de este apartado, me he auxiliado de los ordenamientos rectores de las relaciones laborales de Banco Mexicano Somex, como ejemplo que permita establecer el contenido de las Condiciones Generales de Trabajo y en su caso, las diferencias de fondo en relación con el Reglamento Interior de Trabajo, abrogado por las mismas Condiciones.<sup>16</sup>

Las Condiciones Generales de Trabajo reglamentan las disposiciones contenidas en la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado 'B' de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, LR), cuerpo legal que definitivamente se puede conside-

16. Reglamento Interior de Trabajo del Personal de Banco Mexicano Somex, S.A., del 7 de abril de 1980 y Condiciones Generales de Trabajo de Banco Mexicano Somex, S.N.C., del 2 de abril de 1985.

rar como una "Ley Marco" con las consecuencias que ello implica como la peligrosa delegación de facultades que se convierten en funciones cuasilegislativas, ya no del titular del Ejecutivo Federal, sino del Secretario de Hacienda o Directores de las Sociedades Nacionales de Crédito, por ejemplo.

b). Estructura de las Condiciones Generales de Trabajo:

Capítulo	Rubro	Artículos
I	Disposiciones Generales	1 al 6
II	De los Requisitos para el Ingreso y de los Nombramientos	7 al 11
III	De los Derechos y Obligaciones de la Institución y de los Trabajadores	12 al 14
IV	De los Salarios y de las Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales	15 al 55
V	De la Jornada de Trabajo, Horarios y Control de Asistencia	56 al 71
VI	De los Descansos, Vacaciones y Permisos	72 al 83
VII	De las Comisiones Mixtas y del Escalafón	84 al 110
VIII	Sanciones	111 al 114
IX	De la Suspensión, Cese y Terminación de los Efectos de los Nombramientos	115 al 130
X	De los Registros de Eficiencia y de las Recompensas.	131 al 140

Finalmente, las Condiciones contienen diez transitorios. La decisión política de incorporar a los trabajadores bancarios al apartado B del artículo 123, ocasionó inquietud respecto a los derechos adquiridos de los trabajadores bancarios, situación que creo expectación respecto a la emisión de las Condiciones, motivo que me inclina a prestar más atención en este rubro.

De entrada no cabe duda que en general la estructura de las Condiciones denotan significativa evolución en cuanto a redacción, técnica legislativa y adecuación de algunos preceptos oscuros a la realidad de nuestros días. Digamos que son la versión moderna del Reglamento Interior de Trabajo.

El capítulo primero confirma lo dispuesto por la LR respecto a los trabajadores de base y confianza; a la formulación y aplicación de catálogos de puestos con la participación conjunta de institución y sindicato. Aclara necesariamente que la intervención del sindicato se circunscribe exclusivamente a los trabajadores de base. Con toda oportunidad ratifica que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros "conocerá en el orden administrativo de las controversias que origine su incumplimiento. Por tratarse de una instancia exclusivamente conciliadora, no tendrá carácter jurisdiccional ni de definitividad procesal" (artículo sexto).

El capítulo segundo establece los requisitos que deberán cubrir los aspirantes para ingresar a la institu--

ción, requisitos que se deberán acreditar con los documentos correspondientes o en su defecto, a través de los medios idóneos a juicio de la institución. Cita así mismo, los datos que deben reunir los Nombramientos. Considero pertinente que debería hacerse alusión al artículo 128 constitucional, en el sentido de protestar - guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

El capítulo tercero guarda estrecha relación con el octavo, en razón de que este último establece las sanciones aplicables en caso de cumplirse las hipótesis respecto al incumplimiento por parte de los trabajadores de sus obligaciones de hacer o no hacer y que en obvio de transcripciones me abstengo de reproducir; tan sólo esta inquietud: Acertadamente se elimina en el rubro de sanciones la amonestación verbal, evitando así el uso indiscriminado de esta medida correctiva por parte de funcionarios de nivel medio.

Me es preocupante, por otro lado, la interpretación unilateral que la institución pueda, en un momento dado, darle a la realización de estas conductas de los trabajadores: "Artículo 14. Queda prohibido a los trabajadores: XVII. Presentarse en estado de ebriedad; XVIII. Presentarse al centro de trabajo bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que exista prescripción médica...; XXI. Comunicar a cualquier per-

sona o empresa no autorizadas secretos o informes sobre asuntos o negocios, tanto de la Institución como de su clientela". De incurrir en estas prohibiciones, el trabajador será sancionado con una suspensión de siete a ocho días laborables sin goce de sueldo.

Ahora bien, el artículo 118 dispone: "Cesan los efectos de los nombramientos por las siguientes causas: VIII. - Revelar el trabajador los secretos de operación o los asuntos de carácter reservado de la Institución; XII. - Concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que en este último caso exista una prescripción médica".

Valgan pues, estas líneas, para exhortar a que se norme criterio en cuanto a la interpretación de las normas transcritas y en todo caso, aplicarse el principio "in dubio pro operario". Conveniente y sano para unas relaciones laborales justas, es que en el propio cuerpo de las condiciones se defina qué se entiende por "Reincidencia".

Los capítulos cuarto y sexto regulan lo relativo a salarios, prestaciones económicas, sociales y culturales, - así como lo referente a descansos, vacaciones y permisos, respectivamente. Sobre el particular y para efectos de una exposición didáctica he elaborado el siguiente esquema comparativo.:

Prestación	Condiciones Generales	Reglamento Interior
Salario Mínimo	Equivalente al salario mínimo general que rija en la localidad, aumentado en un 50%.	Idem
Aguinaldo	Equivalente a 40 días del último salario percibido en el año.	Un mes
Compensación por Antigüedad	El importe anual se determinará considerando el 5% del sueldo mensual por cada año de servicios cumplidos al 31 de diciembre de cada año. Se otorga a partir del año de servicios.	Se determinará considerando el 5% del sueldo mensual por cada año de servicios cumplidos al 31 de diciembre, adicional al 2.0833% mensual sobre el salario mínimo que otorgue la C.N.B.S.
Créditos Hipotecarios	Se otorga a los cinco años de servicios. Se deberá destinar para construir, comprar o ampliar la casa o condominio del trabajador y para redimir hipotecas. Reglas de Monto, Plazo e Intereses: a) Importe hasta 50 veces el salario mínimo bancario mensual de la zona. % del préstamo hasta el 100%. Plazo de pago hasta 20 años. Interés anual sobre saldos insolutos mensuales del 6%.	Idem

Prestación	Condiciones Generales	Reglamento Interior
	<p>b) Importe hasta 150 veces el s. m.b. de la zona. % hasta el 90%. Plazo hasta 15 años. Interés del 8%.</p>	
	<p>c) Importe hasta 300 veces el s. m.b. de la zona. % hasta el 80%. Plazo hasta 15 años. Interés del 10%.</p>	Idem
	<p>d) Para redimir hipotecas, totalidad del crédito y plazo hasta 15 años.</p>	
	<p>Con antigüedad de un año: hasta tres meses de sueldo sin intereses. Sólo para necesidades <u>extraordinarias</u>, vejez, muerte del <u>cónyuge</u>, hijos o padres. Plazo de pago 24 quincenas.</p>	Idem
Otros Préstamos	<p>Con antigüedad de un año seis meses:</p>	
	<p>a) Bienes de consumo duradero - hasta seis meses de sueldo. Interés 6% anual y plazo de 72 quincenas para pagar.</p>	Idem
	<p>b) Automóvil hasta 8 meses de sueldo. Interés 6% anual y plazo de 72 quincenas para pagar. Límite del préstamo 25 veces el <u>salario</u> mínimo bancario mensual.</p>	Hasta 6 meses de sueldo.
Indemnización por de función del trabajador	<p>Seis meses de salario o pensión según el caso. Hasta dos meses de dicho salario o pensión para gastos de funeral. La mitad de -</p>	Idem



Prestación	Condiciones Generales	Reglamento Interior
	dicho salario o pensión, pagadera por mensualidades vencidas, durante los 18 meses siguientes a la defunción.	
Canastilla para Recién Nacidos y - Lactancia	Canastilla equivalente al 25% del salario mínimo bancario; 6 meses de lactancia en especie o efectivo hasta el 20% sobre el salario de la empleada.	Idem
Maternidad	Un mes de sueldo. Asistencia - obstétrica. Treinta días de - descanso anteriores a la fecha esperada y sesenta días inmediatamente después, con goce - de salario íntegro.	Un mes de sueldo. Asistencia obstétrica. Cuarenta y cinco días de <u>des</u> canso anteriores a la fecha probable del alumbramiento y de otros cuarenta y cinco inmediatamente - después, con goce de salario íntegro.
Asistencia Médica	Se extiende a los hijos del - trabajador, solteros y que no trabajen, mayores de veintiún años, y hasta la edad de veinticinco años, cuando realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional o padezcan una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico.	Se extiende a los hijos del empleados de hasta 25 - años de edad, <u>siem</u> pre que sean solteros, no trabajen y estudien en el sistema educativo nacional.

Prestación	Condiciones Generales	Reglamento Interior
Cuotas al IMSS	Se cubren por la Institución	Idem
Pensión Vitalicia	<p>a) 55 años de edad, y 35 de servicio.</p> <p>b) Entre 55 y 60 años de edad, siempre que la suma de los años de edad y los de servicio sea igual o mayor que 90.</p>	Idem
Subsidio de Renta	<p>A trabajadores que demuestren ser jefes de familia y que perciban salario mínimo bancario o cuyos sueldos no excedan en un 5% del monto de dicho salario mínimo, casos en los cuales tendrán derecho por la parte que complementa el citado porcentaje, con excepción de quienes tengan créditos hipotecarios o fiduciarios otorgados por la Institución o por otros Organismos.</p>	<p>Para empleados jefes de familia con salario 20% sobre lo que paga el empleado sin exceder del 20% sobre la cuarta parte del sueldo mensual, con excepción de quienes tengan créditos del Infonavit.</p>
Dote Matrimonial	<p>Con independencia de lo que el IMSS otorgue como dote matrimonial, la institución proporciona por este concepto:</p> <p>a) Al personal femenino con antigüedad de un año, el importe de dos meses de salario, incluyendo compensación por antigüedad.</p> <p>b) Al personal masculino con</p>	<p>Idem. Nota: Aprovecho este espacio para hacer somera referencia a la terminología siguiente: El Reglamento Interior utiliza los vocablos empleados y sueldo, y las condicio</p>

Prestación	Condiciones Generales	Reglamento Interior
	la misma antigüedad, un mes de salario, incluyendo compensación por antigüedad.	nes utilizan trabajadores y salarios, respectivamente.
Reparto de Utilidades	Remite a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo.	Idem
Tesis y Examen Profesional	<p>Requisito: tres años de antigüedad.</p> <p>a) Permiso de un período de tiempo hasta de dos meses, - con goce de salario, para la elaboración de la tesis.</p> <p>b) El pago del 50% de gastos de impresión de la tesis, - hasta un máximo de un mes - del salario mínimo bancario.</p> <p>c) Permiso hasta de quince - días laborables con goce de salario, para la preparación de examen profesional.</p>	<p>Requisito: Ser empleado permanente, es decir, <u>contratado</u> por tiempo <u>indefinido</u> en virtud de un Contrato Individual de Trabajo.</p> <p>Idem</p>
Vacaciones Anuales	<p>De 1 año a 9 = 20 días laborables.</p> <p>De 10 a 14 = 25</p> <p>De 15 en adelante = 30.</p>	Idem
Prima de Vacaciones	55% del salario correspondiente al número de días laborables que comprendan las vacaciones.	50% del sueldo de días laborables - que comprendan las vacaciones.
Prima de Antigüedad	a) Por separación voluntaria del empleo, siempre que haya	Se limita a remitir a lo dispuesto

## Prestación

## Condiciones Generales

## Reglamento Interior

cumplido quince años de servicios por lo menos.

por el artículo 162 de la Ley Federal - del Trabajo.

b) A los que se separen por causa justificada y a los que sean cesados, independientemente de que haya habido o no causa justificada para ello.

c) A los que pasen de la categoría de activos a jubilados y - que hayan cumplido quince años de servicios.

d) En caso de muerte del trabajador.

e) En caso de incapacidad o invalidez.

Permisos con goce de Sala río.

a) Los hombres, un día por el nacimiento de sus hijos.

Idem

b) Cualquier trabajador, dos días en caso de fallecimiento de sus padres, hermanos, cónyuge, concubina, concubinario e hijos.

Complementan el cuadro de prestaciones los conceptos de becas, deportivo, capacitación, pago de tiempo extraordinario, días de descanso obligatorio, permisos económicos y convenios con tiendas comerciales para la adquisición de bienes y servicios a precios económicos, que son similares disposiciones, tanto en las Condiciones como en el Reglamento.

Las Condiciones Generales además ordenan a la Institución - la expedición de un Reglamento de Servicios Médicos; a celebrar convenios con el ISSSTE para que los trabajadores tengan acceso a las tiendas de ese instituto y también establece la posibilidad de otorgar permisos para el desempeño de comisiones sindicales. Desde luego que las prestaciones para altos directivos como vales de gasolina, chofer, etc., - continúan vigentes.

El capítulo quinto dicta las reglas para el estricto control de asistencia, jornada de trabajo y horarios, confirmándose la semana laboral de 40 horas como ya lo señalaba el Reglamento Interior. El capítulo décimo con más precisión que el Reglamento Interior señala el seguimiento de un registro de eficiencia y establece estas recompensas: Felicitaciones - por Escrito, Distinciones Honoríficas y Recompensas Económicas.

El capítulo noveno reproduce las causales establecidas en - la LR tratándose de la suspensión, cese y terminación de - los Efectos de los Nombramientos.<sup>17</sup>

Finalmente, el capítulo séptimo trata de las Comisiones Mixtas y del Escalafón. Las Comisiones Mixtas son órganos bilaterales donde participan representantes, tanto de la Institución como del Sindicato, a fin de elaborar y supervisar - la correcta aplicación de las políticas, programas y regla-

17. Infra. Apartado B, inciso d).

mentos en materia de Escalafón, Capacitación, Seguridad e Higiene y Reparto de Utilidades. La representación sindical dialoga con la institución con el objeto de que se establezca una nueva comisión mixta: la de Deportes.

El escalafón es el sistema organizado en la institución para efectuar las promociones y permutas de los trabajadores de base. A diferencia de la LFT, los factores escalafonarios, o sea los valores individuales que se tendrán en consideración para atribuir las vacantes serán, en este orden: conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad.

En este capítulo en comento, se señalan los supuestos en que se procederá a reconocer la antigüedad por servicios efectivamente prestados con anterioridad a la misma institución, o bien a otra, pero siempre y cuando ambas instituciones formaran parte del mismo grupo financiero. En el caso concreto de Somex, sólo podrá reconocer a sus trabajadores la antigüedad generada por ellos en las Instituciones que formaron el sector financiero nacional y las de carácter mixto. Las solicitudes de reconocimiento de antigüedad que sean procedentes, deberán ser aprobadas primero por el Consejo Directivo, y segundo, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los reconocimientos de Antigüedad serán para todo tipo de efectos, excepto los escalafonarios.

D). Sindicalización Bancaria

a) Antecedentes. Se tiene noticia que en 1927, por primera vez, los trabajadores bancarios intentaron organizarse en torno a un proyecto de sindicalización, pero sin éxito. En cambio, los banqueros sí lograron unirse para fortalecer sus intereses constituyendo en 1928, la Asociación de Banqueros de México.

A la expedición en 1937 del primer Reglamento de Trabajo Bancario <sup>18</sup> se desprendía la clara intención de prohibir la sindicalización bancaria a cambio del otorgamiento de esplendidas prestaciones, situación que continuó con la promulgación del segundo Reglamento de Trabajo Bancario en 1953.

Las luchas por formar Sindicatos se vieron apagadas, salvo levisimos intentos, hasta 1971. Banqueros y Gobierno al margen del Derecho justificaban que la razón fundamental de establecer un marco específico a las relaciones laborales de los trabajadores bancarios, consistía en el objetivo de evitar que los servicios bancarios se viesan interrumpidos por paros o huelgas, lo que de ocurrir daría lugar a que inversionistas y ahorradores retirasen sus fondos de los Bancos, dejando a la Nación ante la imposibilidad de hacer frente a sus necesidades de crédito y financiamiento.

18. Infra. Apartado A, inciso a).

En 1972, la palabra Sindicato se convertía en un fantasma. Durante los primeros meses de ese año trabajadores bancarios realizaron intensas manifestaciones de descontento, protestaban contra el reparto de utilidades y demandaban igualar sus prestaciones con las de otros bancos. Los protagonistas pertenecían al Banco de Industria y Comercio apoyados por trabajadores de los Bancos Continental, Internacional, Comercial Mexicano y otros.

En mayo de ese mismo año, un comité ejecutivo con representantes de Bancomer, Bicsa y Banamex, solicitó el registro de sus respectivos sindicatos de empresa. La respuesta de la Secretaría del Trabajo en resolución del 15 de julio de 1972 (un día después de las reformas al Reglamento de Trabajo Bancario) negaba la solicitud de registro en virtud de que "el susodicho Reglamento... al imponer el trato individual en las relaciones laborales, excluye la posibilidad de constituir sindicatos en los términos de la Ley Federal del Trabajo".<sup>19</sup> Más que lograr una fuerte organización laboral, parecería que el único fin que se perseguía, era conseguir el registro sindical.

Ante la presión de los trabajadores bancarios se tomaron importantes medidas como por ejemplo, la creación de una Comisión tripartita integrada por el gobierno, los banqueros y los trabajadores, con el propósito de revisar el Re-

19. Alberto Briceño. Ob. Cit. p. 592.



glamento de Trabajo Bancario cada dos años. Pero la medida fundamental consistió en las reformas al propio Reglamento de Trabajo<sup>20</sup> concediendo nuevos y altos beneficios a los trabajadores al grado de olvidarse de todo intento sindicalizador.

Pero en 1975, surge el "Comité Interbancario", con su propio órgano informativo "Corbatas Rojas" en el que plasman el objeto de su lucha: la sindicalización del personal bancario. Esta situación provocó múltiples hostigamientos y despidos de los principales líderes.

Hasta 1977 se observaba en los movimientos tendientes a crear sindicatos bancarios, estas características: insensibilidad e inexperiencia sindical, despolitización de muchos de sus miembros y falta de estrategia sindical.

En 1978, se crea el Comité Promotor para la Sindicalización de los Trabajadores Bancarios (en adelante, Comité Promotor). Este organismo estrechó relaciones con el Congreso del Trabajo, quien después de estudiar la situación, se pronunció por el ejercicio de los derechos sindicales y designó una comisión para dialogar con los líderes del Comité Promotor.

En 1979, aproximadamente 400 trabajadores del Estado de Sonora formaron la asociación civil "Unión de Empleados del Banco Rural del Norte". A pesar de no lograr que el Banco,

20. Infra. Apartado A, inciso c).

los reconociera como asociación, con ellos se negociaban - las demandas de sus compañeros. En ese mismo año, dentro de los tradicionales festejos del día del Trabajo, cerca de - 200 afiliados al Comité Promotor, desfilaron junto al Congreso del Trabajo, llevando el rostro cubierto con una gorra para simbolizar la represión de que eran objeto.

Un año después, la Confederación de Trabajadores de México expidió una convocatoria para que en una reunión nacional, se analizara el problema bancario e iniciara la organización de los trabajadores. No obstante, la CTM se disciplinó y suspendió el Congreso Nacional Constitutivo del Sindicato de Trabajadores Bancarios, aduciendo que la Sindicalización Bancaria debería hacerse cuando se derogara el Decreto que lo impedía, porque de lo contrario se provocaría un cese masivo de empleados.

El tema también era discutido en la Cámara de Diputados, - en el período ordinario de sesiones de 1980 se revisaron - dos iniciativas: una del grupo parlamentario comunista y otra del sector obrero del partido dominante, ambas pretendían establecer las bases para regular las relaciones - laborales de los trabajadores bancarios. Pero terminó 1980, también 1981 y habían transcurrido ocho meses de 1982 y la sindicalización anhelada parecía transformada en un sueño irrealizable.

b) Sindicatos Bancarios, una Realidad. El primero de sep-

tiembre de 1982, al decretarse la Nacionalización de la Banca Privada, sorpresiva e inesperadamente para los trabajadores bancarios y sin haber llevado a cabo nuevas manifestaciones o actos de presión, se les reconocía el derecho a sindicalizarse, con esta actitud que se tornaba inaplazable, el gobierno aseguró el apoyo de los desconcertados trabajadores.

Sin embargo, por decreto del titular del Ejecutivo Federal del día seis del mismo mes y año, se señalaba que los trabajadores de los Bancos Nacionalizados se incorporaban efectivamente al artículo 123 de la Carta Magna, pero no en el apartado 'A', que hubiese sido lo correcto, sino en el 'B'.

De esta forma, surgieron líderes, oportunistas y colados. Las primeras reglas estaban dadas: sólo un sindicato por Banco. En general, no había un ápice de cultura sindical, se llegaba a pensar, tal vez, que hablar de lucha de clases significaba referirse a obreros o revoltosos sumergidos en la miseria, situación que no era compatible con ellos.

Con la reforma al artículo 123 constitucional se formalizó el nuevo régimen de los trabajadores bancarios y con la promulgación de la respectiva Ley Reglamentaria<sup>21</sup> se dictaba otra importante regla: sólo será reconocida para todos

21. Infra. Apartado B, inciso e).

los efectos la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios.

En este orden de ideas, los trabajadores bancarios ejercen sus derechos de sindicalización y huelga, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (en adelante, LFTSE), reglamentaria del apartado 'B' del artículo 123 de nuestra Carta Magna.

La fracción X, primera parte del apartado 'B' del artículo 123, establece que "los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes..." La LFTSE reglamenta la libertad sindical en el Título Cuarto, Capítulo I (artículos del 67 al 86, inclusive), que en términos generales es aplicable a los trabajadores bancarios, salvo lo relativo a la Federación que los agrupa, en este caso, es la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios y no la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 67 LFTSE define al Sindicato como "la asociación de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes". En esta definición legal no está previsto un sindicato por rama de actividad, sino sólo un sindicato en cada dependencia, o sea, un sindicato en cada banco.

El artículo 68 LFTSE establece que en cada dependencia sólo habrá un sindicato. Esta disposición de sindicalización

única es contraria al principio de sindicalización plural adoptada por la LFT.

El artículo 69 de la Ley en comento dispone que "todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados". Al tratar el tema de la libertad Sindical, Mario de la Cueva hace referencia a la libertad positiva, negativa y de segregación.<sup>22</sup> La primera permite al trabajador ingresar a un sindicato, la segunda le autoriza a no ingresar al sindicato y la última le permite separarse del sindicato. El precepto que nos ocupa contempla la libertad sindical positiva, en alguna medida la negativa y restringe la de segregación.

Oportuno en lo que cabe resulta el artículo 76 LFTSE respecto a que "el Estado no podrá aceptar, en ningún caso, - la cláusula de exclusión", lo que significa que la expulsión del sindicato (previo cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, previstas en los estatutos del sindicato de que se trate) no implica la separación del empleo.

Los requisitos para el registro de los Sindicatos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje son primero, la formación del sindicato por un mínimo de veinte trabajadores y segundo, el envío a la autoridad por duplicado, de:

22. Mario de la Cueva. Ob. cit., p. 359.

el acta de la asamblea constitutiva o copia de ella, autorizada por la directiva de la agrupación; los estatutos del sindicato; el acta de la sesión en que se haya designado la directiva o copia autorizada de ella; y el padrón sindical, que contendrá nombres de los trabajadores que lo formen, estado civil, edad, empleo que desempeñan, sueldo y una relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajadores (artículos 71 y 72 LFTSE).

Las obligaciones de los sindicatos se traducen en un claro control estatal sobre sus actividades, veamos: Proporcionar los informes que en cumplimiento de la Ley solicite el Tribunal; comunicar al propio Tribunal, dentro de los diez días siguientes a la elección, los cambios que ocurrieren en su directiva o en su comité ejecutivo, las altas y bajas de sus miembros y las modificaciones que sufran los estatutos; facilitar la labor del Tribunal en los conflictos que se ventilen ante el mismo, ya sean del sindicato o de sus miembros, proporcionándole la cooperación que solicite; patrocinar y representar a sus miembros ante las autoridades y ante el Tribunal, cuando les fuere solicitado (artículo 77 LFTSE).

Las prohibiciones de los sindicatos son: Hacer propaganda de carácter religioso; ejercer la función de comerciantes con fines de lucro; usar la violencia con los trabajadores libres para obligarlos a que se sindicalicen; fomentar actos delictuosos contra personas o propiedades; y a adhe

rirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas - (artículo 79 LFTSE). Esta última prohibición, de clara intención política, manifiesta el deseo voluntad de ejercer un completo control estatal sobre el sindicalismo burocrático.

En caso de violación a las prohibiciones señaladas, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje determinará la cancelación del registro de la directiva o del sindicato, según corresponda (artículo 83 LFTSE).

Las causas por las que se podrá disolver un sindicato son: el voto de las dos terceras partes de los miembros que lo integren; y porque deje de existir el mínimo de veinte trabajadores o exista dentro de la dependencia (banco) otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros (artículo 82 LFTSE).

En relación al régimen patrimonial de los sindicatos bancarios, se aplicará lo dispuesto por la LFT, de aplicación supletoria.

c) Huelga Bancaria. Establece la fracción X del apartado 'B' del artículo 123 constitucional que: "Los trabajadores tendrán 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".

En esta regulación se señala como única causal de huelga - la violación general y sistemática de las catorce fracciones del citado apartado 'B', lo cual es prácticamente imposible. De esta forma, el gobierno asegura por una parte la continuidad del servicio público de banca y crédito y por la otra 'reconoce' el derecho de huelga de los trabajadores bancarios.

En Derecho Comparado, los ordenamientos legales de: Brasil, Bolivia, Chile, Filipinas, Haití, Liberia y Uruguay establecen una prohibición absoluta a la huelga de los trabajadores bancarios. Aceptan la huelga pero bajo ciertos requisitos y modalidades: Argentina, Australia, Ecuador, Grecia, Italia, Nigeria, Panamá, Pakistán, Portugal, Suecia y Tailandia. Por último, consideran los servicios bancarios como cualquier otra actividad comercial estrictamente privada, por lo que permiten la huelga sin ninguna reglamentación especial: Bélgica y Venezuela.<sup>23</sup>

La definición de huelga aparece en el artículo 92 LFTSE - (que se ubica en el capítulo III del título Cuarto, de aplicación supletoria conforme a lo dispuesto por el artículo quinto LR): "Huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta Ley establece". Y el artículo 93 dice: "Declaración de Huelga es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de -

23. Revista Mexicana de Justicia. ob. cit. pp. 155 y 156.



una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece esta Ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas".

Para declarar una huelga es necesario que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje califique previamente su procedencia. A ese efecto deben de cumplirse dos requisitos esenciales: que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores y obedezca a la violación general y sistemática de los derechos consagrados en el apartado B (artículo 99 LFTSE).

Antes de suspender las labores, los trabajadores deberán presentar al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del acta de la asamblea en que se haya acordado declarar la huelga. El Presidente correrá traslado con copia de los escritos y anexos al Director General del Banco de que se trate para que resuelva si accede o no a las peticiones que le hayan hecho dentro de los diez días después de la notificación (artículo 100 LFTSE).

El Tribunal decidirá dentro de las 72 horas después del emplazamiento a huelga si es legal o ilegal. Si es legal, procederá desde luego a la conciliación de las partes, siendo obligatoria la presencia de éstas en las audiencias de avenimiento. Si no se llega a un arreglo dentro del plazo de diez días, a su vencimiento estallará la huelga (artículos 101 y 102 LFTSE).

Si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento, el tribunal declarará que no existe el estado de huelga (artículo 103 LFTSE).

Si se resuelve que la huelga es legal, el Tribunal a petición de la Institución y tomando en cuenta las pruebas presentadas, fijará el número de trabajadores que los huelguistas estarán obligados a mantener en el desempeño de sus labores, a fin de que continúen realizándose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las Instituciones (artículo 109 LFTSE). En el supuesto de esta llar una Huelga Bancaria (poco probable, realmente), ¿el Estado podría efectuar una requisita o intervención administrativa al Banco afectado? Como juristas debemos rechazar esta posibilidad que atentaría contra los postulados de nuestra Carta Magna.

Si la huelga se considera ilegal se prevendrá a los trabajadores que, en caso de suspender las labores, el acto será considerado como causa justificada de cese y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar la suspensión. Los trabajadores que hubieren suspendido sus labores, quedarán cesados por ese solo hecho. También será declarada ilegal la huelga (además de delictuosa) cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra las per sonas o propiedades, o cuando se decreten en los casos del artículo 29 constitucional (artículos 104, 105 y 106 de la LFTSE).

Tratándose de los trabajadores que se encuentren en el extranjero, se prohíbe terminantemente que ejerzan el derecho de huelga fuera de territorio nacional (artículo 98 - LFTSE).

La huelga terminará: por aveniencia entre las partes en conflicto; por resolución de la asamblea de trabajadores - tomada por acuerdo de la mayoría de los miembros; por declaración de ilegalidad o inexistencia; y por laudo de la persona o tribunal que, a solicitud de las partes y con la conformidad de éstas, se avoque al conocimiento del asunto (artículo 108 LFTSE).

Por último, por su elocuencia y contenido crítico transcribo las siguientes líneas de la obra de Nestor de Buen en relación a la huelga burocrática: "Quien conozca nuestro medio sabe muy bien que es una hipótesis de realización - más que incierta que el Tribunal declare la justificación de la huelga. Pero en el supuesto que así lo hiciera, nadie podría dudar de que la posición del titular de la dependencia afectada sería precaria y que difícilmente se colocaría en la tesitura de no acceder a las peticiones. La sombra de una 'renuncia por motivos de salud' sería, entonces, notoria"<sup>24</sup>.

d) Fenasisb. La Federación Nacional de Sindicatos Bancarios se constituyó a la luz de lo dispuesto por el artículo 23

24. Néstor de Buen. Ob. cit. p. 106.

LR en el mes de enero de 1984 y afilia a cerca de 150,000 trabajadores bancarios.

Los sindicatos fundadores de esta Federación fueron los representativos de la base laboral de Banamex, Bancomer, Banrural, Comermex y Banobras, cuyo dirigente resultó electo primer secretario general de la propia Fenasisb.

Esta central cuenta con un espacio en la más alta tribuna del país al estar representada en la LII Legislatura por conducto de su secretario general, electo por el cuarto distrito. Al respecto, me surge la inquietud en relación a la disyuntiva que significa la afectación que sufre el cuarto distrito electoral, toda vez que su representante popular ante la Cámara de Diputados, evidentemente se preocupara más por los intereses de los trabajadores bancarios, por encima de los propios del distrito que le otorgó su voto. Esta situación, en mi particular punto de vista, justifica la creación de la Cámara de Representantes del Distrito Federal.

A pesar de ser un organismo joven, ha mostrado oficio y sustenta su política sindical en el diálogo y la negociación. Su estructura organizacional se fortalece con las experiencias de sus miembros e incluso a nivel nacional cuenta con Comités Estatales en todas las entidades federativas.

Sus documentos básicos: Estatutos, Declaración de Princi-

pios y Programa de Acción, la definen como la estructura - que forma parte de un orden laboral institucionalizado por el propio Estado, pero dotada de autonomía y cuya meta y - objetivos es la de legitimar y defender los valores y principios y el mejoramiento de las condiciones materiales, - culturales y sociales de los trabajadores bancarios.

La Fenasib se ha preocupado por la capacitación política - de sus cuadros de dirigentes y bases, por lo que ha organizado seminarios político-sindical, los temas: Liderazgo, - negociación, representatividad, etc.

La Fenasib se ha adherido a la FIET (Federación Internacional de Empleados, Técnicos). La FIET agrupa a más de dos - millones de trabajadores bancarios, afiliados en 97 centrales sindicales con sede en 72 países y cuenta con su regional en el Continente Americano con el nombre de IRO-FIET. Su objetivo es el análisis de la vida sindical, política, social, económica y cultural de los trabajadores de la Banca del mundo, a fin de proponer acciones concretas para su mejora y superación.

La Fenasib cuenta con un representante ante el TFCA y lucha por obtener la titularidad de una magistratura en la - sala del propio Tribunal, donde se ventilen las controversias laborales donde sean parte del proceso jurisdiccional sus agremiados.

Para finalizar el capítulo que nos ocupa, estas consideraciones:

Las relaciones laborales bancarias, por propia naturaleza, cumplen una función equilibradora y conciliadora. Institución y sindicato no son figuras antagónicas, sino complementarias, por lo que deben oponer a la confrontación de intereses la conjugación de esfuerzos y a la divergencia de propósitos la identificación de intereses.

El éxito sindical indudablemente debe fundamentarse en la disciplina, entendida no como la renuncia a la libertad y derechos de sus agremiados, sino la fiel interpretación y realización de sus estatutos y principios.

La frescura del Sindicato Bancario debe evitar vicios como los que a continuación cito: Nuestro sistema político otorga beneficios y privilegios para los titulares, líderes y, en menor medida para los trabajadores de los grandes sindicatos o federaciones, porque existe gran alianza que el PRI ha reconocido recompensando con nuevas posiciones políticas, tales como diputaciones o gobernaturas. Es decir, los líderes de los trabajadores bancarios deben ser firmes ante el mareo y la fiebre de futuros huesos políticos en perjuicio de sus representados.

Otros vicios burocráticos que deben evitarse son: Acudir a mitines o actos populares como por ejemplo realizar vallas al presidente de la República en sus informes de gobierno, a cambio de otro día laborable con goce de sueldo; proliferación de asambleas nacionales con propósitos demagógicos

y de turismo sindical.

Debe superarse la mentalidad que busca posiciones intransigentes como ejercer la fuerza de su presión para beneficios personales o por el contrario, limitarse a ser un sindicato blanco. El líder sindical debe entender que el objetivo de sus agremiados no sólo es tener más, sino ante todo, - ser más.

## CAPITULO IV

### A SEIS AÑOS DE LA NACIONALIZACION DE LA BANCA... QUE?

#### A) Repercusión Política:

Es indudable que la Nacionalización Bancaria ha sido esencialmente un acto político, pues baste recordar que el Estado en los últimos años ha atravesado por un crítico debilitamiento de su poder político. Esta medida es llamada por la doctrina "acto de gobierno". Sobre el particular, Ríos Elizondo cita la tesis de Miguel S. Marienhoff, para quien el acto político o de gobierno es aquél que se efectúa para realizar una finalidad superior para el funcionamiento del Estado, si no tiene esta finalidad trascendente solamente sería un acto administrativo.<sup>1</sup> En mi opinión, no es correcto permitir que el titular del Poder Ejecutivo Federal realice o lleve a cabo actos de gobierno en forma tan discrecional, sin la autorización a priori y expresa de nuestra Ley Fundamental.

Al Nacionalizar la Banca Privada, el Ejecutivo recobró el dominio sobre importante factor real de poder. Fernandind

1. Roberto Ríos Elizondo. El Acto de Gobierno. Editorial Porrúa. México, 1975, p. 407. Nota: Herman Heller explica en relación al Poder Político que éste "no es necesariamente una capacidad política personal. El gobernante más incapaz ejerce poder y recibe obediencia mientras se cree en la legitimidad de su autoridad" (ver teoría del Estado. Versión española de Luis Loejo. Fondo de Cultura Económica. México, 1968, p. 209).



Lasalle escribía (en 1862) respecto a los banqueros: "Factor real de poder que rige en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e - instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión... A nin - gún gobierno le conviene, hoy en día, estar mal con estos - personajes".<sup>2</sup>

En relación a lo antes expuesto, me permito apuntar el si - guiente comentario: Hasta el 31 de agosto de 1982 la Banca Privada constituía fuerte grupo de presión, principalmente a través de la Asociación de Banqueros de México. Irónica - mente, hoy en día, la Banca Nacionalizada, por conducto de la Asociación Mexicana de Bancos, no puede, ni con mucho, ser identificada como grupo de presión; si acaso, sólo en teoría.

a) 1982-1988. La Nacionalización de la Banca Privada se con - virtió en la herencia política a la que no podía renun - ciar Miguel de la Madrid. La decisión tomada por su ante - cesor estaba investida de irreversibilidad (así lo anun - cio en su discurso de toma de posesión como primer manda - tario de la Nación).

Anterior a la Nacionalización, la experiencia del Estado en relación con la prestación del servicio público de banca y crédito presentaba dos vertientes, "por un - lado Banrural que se ha distinguido por su ineficacia,

2. Ferdinand Lasalle. ¿Qué es una Constitución? Traducción de Hencelao Roces. Edi - torial Ariel. Madrid, 1976, pp. 62 y 63.

escándalos y problemas y por el otro lado, instituciones como Nafinsa y Banobras que han mostrado un elevado grado de profesionalismo y que se han ganado la confianza y respeto de nacionales y extranjeros".<sup>3</sup> Por otra parte, - la en ese entonces Banca Mixta cumplió satisfactoriamente con sus objetivos.

Temor fundado de inversionistas y solicitantes de crédito en relación a las políticas operativas de la Banca Nacionalizada eran el Populismo, la Corrupción y el Burocratismo. Populismo reflejado en que los Bancos "pueden estar presionados a sostener empresas en dificultades económicas (no hacer quebrar al deudor, esperanza de que mejoren su situación, etc.) y/o sociales (no crear desempleo, no reducir la producción de artículos básicos, etc.)..."<sup>4</sup> Grave sería por ejemplo que por compromisos políticos la Banca otorgare injustificados créditos "populares" con el propósito único de estar dentro del "equipo".

La corrupción se ha identificado como un fenómeno político propio del gobierno, situación que por añadidura afecta a la Banca. Es cierto, durante los casi seis años de vida de la Banca Nacionalizada se han presentado sonados casos de corrupción y fraudes en esas instituciones por

3. Documento: La Nacionalización de la Banca. Sidney Wise y Hugo Ortiz Dietz. El Inversionista Mexicano. México, 1982, p. 62. Nota: Seis años después, Nafinsa constituye ejemplo internacional de eficiencia y profesionalismo. Por el contrario, Banrural no ha cumplido con los altos fines para los que fue creado (ver Revista Proceso. Director: Julio Scherer García. No. 590. 22 de febrero de 1988, pp. 12, 13 y sigs. - "Los odios creados por Banrural determinan actitudes políticas en la Laguna").
4. Javier Márquez. La Banca Mexicana. Coedición CEXLA-AMB. México, 1987, p. 91.

funcionarios y empleados de todos los niveles jerárquicos o escalafonarios, como los ya famosos "lavados de dinero" perteneciente a conocidos capos del narcotráfico. Es urgente establecer precisa estrategia entre la Secretaría - General de la Contraloría (principal ejecutora del programa "Renovación Moral de la Sociedad", el que en la medida en que se acerca el final del presente sexenio extingue - su luz, ¿igual sucederá con esa Secretaría?) y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros a efecto de erradicar desde sus raíces este alarmante cáncer sexenal.

Interesante y categórica me parece la cita que hace el - politólogo Patricio Marcos a célebre sentencia de Lord Acton, ésta es: "El Poder tiende a corromper, y el poder absoluto corrompe absolutamente. Los grandes hombres son por lo general malos, incluso cuando ejercen su influencia y no su autoridad; aún más cuando se añade a la tendencia o a la seguridad de la corrupción, la autoridad. No hay peor herejía que la que dice que el cargo santifica al que lo tiene".<sup>5</sup>

La palabra Burocracia, siguiendo a Duverger, "ha tomado en el lenguaje corriente una significación peyorativa: - evoca la lentitud, la rutina, la complicación, la inhumanidad, la inadecuación a las necesidades, ocasionando - frustraciones graves del personal, de los sometidos a -

5. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Año XXVIII, número 110. Octubre-diciembre 1982, p. 124.

ella y de los clientes".<sup>6</sup>

La sombra de la Burocracia amenazaba al nuevo Sistema Bancario con el alud de normas, procedimientos, lineamientos, políticas y disposiciones administrativas aplicables a las Sociedades Nacionales de Crédito, creadas por los tecnócratas del gobierno.<sup>7</sup>

Ejemplos de lo antes expuesto son las disposiciones emitidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto en lo concerniente a: sueldos; adquisición de vehículos; mobiliario y equipo; archivo, eliminación, conservación o microfilmación de documentos. Normatividad dictada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en materia de arrendamiento y los lineamientos emanados de Talleres Gráficos de la Nación en lo relativo a impresión y encuadernación.

Afortunadamente, en la Banca Nacionalizada no se han observado las disposiciones de referencia, porque de lo contrario se vería afectada la agilidad y rentabilidad de la empresa bancaria, retrazando la ejecución de su operatividad normal ocasionando a la vez, un elevado costo contable, tanto en horas-hombre como en numerario. Por lo aquí comentado, se propone a través de estas líneas, la disminución efectiva de la amplísima regulación administrativa, sin que ello signifique, claro, la elimi

6. Maurice Duverger. Sociología de la Política. Traducción de Antonio Monreal, José Acosta y Eliseo Aja. Editorial Ariel. Madrid, 1980, p. 260.

7. Alfred Sauvy llama tecnócrata al "técnico que no apreciamos". Citado por Maurice Duverger. Ob. cit., p. 259.

nación del control y vigilancia estrictamente requerido para asegurar y garantizar la eficiencia de la actividad bancaria.

Es de reconocerse que se han sofisticado y mejorado numerosos servicios bancarios, el mundo de la computación gana terreno, éstos son algunos ejemplos: la celebración de convenios de colaboración entre Banco Mexicano Somex y Banco Nacional de México para el funcionamiento y operación de las tarjetas de crédito de la institución mencionada en primer término; modernos equipos electrónicos al servicio del "banco en su casa" o de la "cuenta maestra"; participación en acciones concretas de simplificación administrativa en la recepción de declaraciones y pagos de contribuciones federales como son los impuestos sobre la renta, al valor agregado o especial sobre producción y servicios; establecimiento de nuevos instrumentos que obedecen a fines específicos, como el ahorro programado para financiar la educación de los hijos o seguros de vida; racionamiento en la venta de divisas según su destino como estudios, turismo, intervenciones médicas, etc.

Como último comentario respecto a las políticas de operación bancaria diré que en mi particular punto de vista, a la fecha no se ha cumplido cabalmente con las expectativas creadas por la Nacionalización, pero estimo que no hay retroceso (considérese el marco de acción que hoy -

tienen los intermediarios financieros no bancarios, así como las agudas circunstancias económicas presentes) sino avance que con esfuerzo y arduo trabajo se irá consolidando.

Otro aspecto que resalta del sexenio que comentamos, es el relativo al enorme abuso de Planes, Programas y Proyectos en los que se inserta activa participación de la Banca Nacionalizada. A continuación expongo algunos ejemplos:

Plan Nacional de Desarrollo que en su parte conducente - habla de la racionalidad en la asignación del crédito entre sectores y regiones; Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo; Programa Integral Financiero y de Seguro del Campo cuyo propósito es (era) elevar el nivel de vida campesino; Programa Operativo Anual de la Banca; Plan de Aliento y Crecimiento, elaborado a efecto de lograr la recuperación del crédito económico en un marco de estabilidad financiera, etc., etc.

Con fecha 15 de diciembre de 1987, en el Salón Carranza de la residencia oficial de los Pinos, representantes del Gobierno de la República y dirigentes de los sectores obrero, campesino y empresarial firmaron un Pacto de Solidaridad Económica "cuya finalidad esencial es evitar que el país caiga en la hiperinflación y que la población de bajos recursos vea reducido aún más su po-

der adquisitivo o sus condiciones de empleo".<sup>8</sup>

Este acuerdo de concertación social en su primera etapa restringió el crédito bancario, pero en su segunda fase ha logrado en principio, reducir las tasas de interés - activas, beneficiando al sector que produce con financiamiento bancario.

Por otra parte, y tal como sucedía antes de 1982, durante los seis años postnacionalización bancaria se han efectuado sendas convenciones de la Asociación Mexicana de Bancos, la última en junio de 1987 en la ciudad de Guadalupe y en verdad sólo han significado grandes foros de retórica y oportunidades de "estar ahí", con la asistencia del Presidente de la República. Pienso que se debe atender más la realización de mesas de trabajo que discutan la problemática financiera y aporten posibles soluciones técnicas (no rebuscados discursos), también debe asistir gente de finanzas, de banca y no turistas bancarios.

- b) Perspectivas. A prácticamente seis años del suceso objeto de esta tesis se me ocurre preguntar: ¿Hay algo que festejar? La extinta plaza de la Nacionalización Bancaria sita en la calle de Venustiano Carranza, en esta capital, ha sido mudo testigo de la indiferencia de la gente común, que al paso de los años va dejando de lado la

8. Documento: Pacto de Solidaridad Económica. Presidencia de la República. Diciembre de 1987, p. 5.

efervescencia que se sintió y emocionó la mañana de aquel 3 de septiembre de 1982 en la Plaza de la Constitución. - En mi opinión, la decisión de nacionalizar la banca privada era necesaria, pero no so pretexto de levantar monumentos y movilizar masas cada primero de septiembre. Por el contrario, el mejor festejo es la entrega de cuentas claras, de saber que se ha cumplido mejorando día a día el sistema bancario nacional, aunada la confianza del cuenta habiente.

En este orden de ideas, es indudable la irreversibilidad de trascendental decisión eminentemente política. Ahora, - un retroceso o un paso atrás, lesionaría gravemente la ya ma. recha capacidad de mando de nuestro actual régimen de gobierno. Se debe dejar claro: vivimos dentro del marco - de un Estado de Derecho, es decir, puntualmente en palabras de Rojina Villegas, "Estado sometido a un régimen jurídico constitucional",<sup>9</sup> y no en un "Estado de Decreto - Presidencial".

El contenido del párrafo anterior me invita a reflexionar acerca de las siguientes conclusiones de Jorge Carpizo en relación al Presidencialismo Mexicano (al fin y al cabo, en mi concepto, el presidente fue el sujeto activo de la Nacionalización Bancaria):

"Característica de los sistemas políticos contemporáneos

9. Rafael Rojina Villegas. Introducción y Teoría Fundamental del Derecho y del Estado. Tomo I. Sin Edit. México, 1944, p. 118.



es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado.

"Las causas del predominio del presidente mexicano son: es el jefe del partido predominante; el debilitamiento del poder legislativo; la integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia; su marcada influencia en la economía; la concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el ejecutivo; el gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal; un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

"Un ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre y cuando esté controlado, esté subordinado al sufragio universal y sus actos estén enmarcados dentro de la ley fundamental.

"Las razones por las cuales el presidente ha logrado subordinar al poder legislativo y a sus miembros, son principalmente: la gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea; la aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es -

la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo".<sup>10</sup>

La iniciativa privada ha tomado dos caminos respecto a los presidentes constitucionales, a saber: Primero, si recibe paraísos fiscales o graciosas concesiones, su postura es de alianza con el gobierno en el poder; segundo, si se ve afectado por medidas gubernamentales en sus particulares intereses, entonces con toda la fuerza de su adulación y orgullo gritan a los cuatro vientos que el Estado siempre ha sido un pésimo administrador y suelen presionar no invirtiendo, viéndose desde luego afectado el sistema bancario. Ante este panorama, la Banca debe actuar con firmeza ante presiones crediticias no justifi cadas de las cúpulas empresariales.

Por todo lo anterior se agiganta la premisa de la supremacía del interés público sobre el interés privado. "El Estado reconoce, por fin, que su misión no es la protección exclusiva de los intereses particulares, por legíti mos que ellos puedan ser, los cuales en ningún caso deben interferir el interés general".<sup>11</sup>

Perspectiva que merece especial atención, es la baja penetración de los servicios bancarios en el mercado en razón de la evolución de los intermediarios financieros no bancarios, especialmente la Bolsa de Valores (a pesar del

10. Jorge Carpizo MacGregor. El Presidencialismo Mexicano. Editorial Siglo XX. México, 1979, pp. 220, 221 y sigs.
11. Andrés Serra Rojas. Ciencia Política. La Proyección actual de la Teoría del Estado. Editorial Porrúa. México, 1985, p. 65.

crack sufrido en octubre de 1987 y sus inestables tendencias a la alta o a la baja). Es urgente rediseñar nuevos instrumentos de ahorro e inversión que permitan a la Banca una participación más competitiva en el mercado de dinero en relación con los citados intermediarios financieros no bancarios.

A mayor abundamiento, las prácticas bancarias y bursátiles, además de representar sana competencia, deben complementar entre sí sus funciones en pro del fortalecimiento del sistema financiero mexicano.

Hablemos ahora de la diversificación social del crédito. Desde los albores de la Banca Privada y aún más, en la misma Banca Internacional, no ha sido posible satisfacer las demandas de crédito de la siempre creciente y dinámica sociedad. Y desde luego que la Banca Nacionalizada no es, definitivamente, la excepción de esta regla.

Por ello, es necesario crear una sólida estructura crediticia en base a criterios de selectividad dentro de una real autonomía de gestión bancaria, evitando intereses de grupo, estableciendo por ejemplo relaciones programáticas entre metas de producción y necesidades de financiamiento, pero sobre todo, con la mayor objetividad y serenidad discernir entre a quién conceder créditos, al que tiene plena capacidad de garantizar el pago o al que significa alto riesgo de recuperar siquiera lo prestado; al que invierte o al que sólo gaste o pague deudas.

Por ahora es poco probable "que pueda haber un cambio rá pido en la orientación del crédito que no corresponda a cambios en la estructura de la economía, que hasta ahora no se ha dado".<sup>12</sup>

Dentro de las Perspectivas que nos ocupa, digna de análisis es la siguiente: En cada Sociedad Nacional de Crédito existen numerosos puestos de alto nivel en la toma de decisiones, lo que representa importante suma de huesos políticos en el sistema bancario, en espera de los "cuates" y "compadres" que en ocasiones de Banca ignoren to do. Ante esta situación propongo la creación de carreras profesionales por áreas de especialización, pero no en - escuelas comerciales, sino en un verdadero Instituto - Nacional de Especialización Bancaria.

Asimismo y de conformidad con lo dispuesto por la ley de la materia,<sup>13</sup> los directores generales de las Sociedades Nacionales de Crédito serán designados por el Presidente de la República a través del Secretario de Hacienda, situación que por su propia naturaleza me hace pensar en - "Directores Sexenales", con la consecuente afectación de la continuidad y estabilidad de la propia Banca.

Termino el presente apartado con este punto de vista: las perspectivas políticas de la Banca Nacionalizada no se de ben enfocar a crear un nuevo y demagógico mito nacionalista. Cualquiera que sea su rumbo, se deberá someter siempre a Derecho y atender al interés público por encima del individual.

12. Javier Márquez. Ob. cit., p. XI.

13. Artículo 24 LRSPEC.

## B) Repercusión Jurídica:

En la Nacionalización Bancaria el orden jurídico se vió rebasado por el aspecto político. Si bien es cierto que la medida presidencial se apegó a Derecho, también lo es que las correspondientes reformas constitucionales se efectuaron ex postfacto, en un tiempo políticamente inoportuno, "porque - una teoría jurídica dominada por la política no permite tener conciencia".<sup>14</sup>

Dichas reformas provocaron dudas y críticas a nuestro sistema jurídico en cuanto a su flexibilidad para con el titular del Ejecutivo Federal. Por ejemplo, la tibia actuación del Poder Judicial Federal en el seguimiento de los diversos Juicios de Garantías promovidos por los particulares directamente afectados (no en cuanto a la determinación de una sentencia favorable o desfavorable, sino en relación a oscuros vicios procedimentales) creaba un clima de inseguridad jurídica de los gobernantes respecto a lo real y verdadero de la protección de la justicia federal.

Lo anterior confirmaba que "la suprema corte posee cierta independencia frente al poder ejecutivo, pero puede afirmarse que esa autonomía sufre menoscabo en los casos en que el ejecutivo está interesado políticamente en la Resolución".<sup>15</sup>

14. Hans Kelsen. Estudio: La Garantía Jurisdiccional de la Constitución. Traducción de Rolando Tamayo y Salmorán en sobretiro del Anuario Jurídico 1974 de la UNAM, p. 510. Tomado del "Annuaire del' Institut de Droit Public". Presses Universitaires de France. París 1929, pp. 52 a 143.

15. Jorge Carpizo. Ob. cit., p. 227.

Sin ser el objetivo primero de esta tesis, aprovecho el espacio para expresar mi inquietud porque se establezcan los instrumentos jurídico políticos idóneos a efecto de limitar efectivamente el exceso de facultades de que goza el titular del Poder Ejecutivo Federal, sobre todo respecto al predominio que tiene sobre los poderes legislativo y judicial, ya que la situación que describo no puede ser perdurable y porque "no es lo mismo un gobernante autoritario que con autoridad. Y asimismo lo es para el Estado... El gobernante y el Estado son legítimos cuando actúan conforme al Derecho Positivo, manifestación de los principios generales jurídicos de su pueblo".<sup>16</sup>

a) 1982-1988. Con la Nacionalización Bancaria se llevo a cabo importante renovación jurídico-financiera, observándose una dinámica legislativa sólo comparable con la que caracteriza al Derecho Fiscal. También la infraestructura organizacional de las autoridades bancarias fue reestructurada con la creación de una Subsecretaría expreso para coordinar y normar todo lo concerniente al sector bancario.<sup>17</sup>

Desde luego, el marco jurídico del Banco de México fue modificado.<sup>18</sup> Las funciones del Banco Central son: "Regu

16. Aurora Arnaiz Amigo. Estructura del Estado. Editorial Porrúa. México, 1979, pp. 24 y 25.

17. Infra. Capítulo II. Apartado C, inciso c). Nota: Con fecha 22 de marzo de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que abroga al anterior del 24 de agosto de 1983. Se constituyen como autoridades bancarias las Direcciones Generales de Banca Múltiple y de Banca de Desarrollo, dependencias que en mi opinión, se ven pequeñas ante instituciones de la envergadura de Bancomer o Nacional Financiera, por ejemplo.

18. Infra. Capítulo I. Apartado A, inciso c).

lar la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios; operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia, - así como regular el servicio de cámara de compensación; prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo; fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera; participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales".<sup>19</sup>

El suceso más importante, jurídicamente hablando, de los seis años de vida de la Banca Nacionalizada, ha sido la promulgación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (en adelante LRSPBC), publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1985 y que abrogó a su similar del 31 de diciembre de 1982.

Para Barrera Graf, las desventajas de la LRSPBC de 1985 en relación con la de 1982 son principalmente: "Adolece, en efecto, con frecuencia y respecto a sujetos y negocios, de obscuridad, de insuficiencia y en ocasiones de conculcamiento del orden jurídico..." y agrega como ventajas: "... recoge la tripartición tradicional de la materia -

19. Artículo 2º de la Ley Orgánica del Banco de México.

bancaria en operaciones pasivas, operaciones activas y - servicios bancarios... es menos extensa".<sup>20</sup>

La LRSPBC establece que el servicio público de banca y - crédito será prestado en forma exclusiva por el Estado a través de instituciones constituidas como Sociedades Nacionales de Crédito (en adelante, SNC), las cuales podrán tener el carácter de Banca Múltiple o de Banca de - Desarrollo.

Cuál es la Naturaleza Jurídica de las SNC? Son Sociedades Mercantiles de Estado; son mercantiles por tradición y naturaleza propia. Son empresas de participación estatal mayoritaria con personalidad jurídica y patrimonio - propios. Están sujetas al control de la Administración - Central.

El marco jurídico aplicable a las SNC es el siguiente: - La Banca Múltiple se rige por la LRSPBC, por la Ley Orgánica del Banco de México y, en este orden, por: la legislación mercantil, los usos y prácticas bancarias y mercantiles y por el Código Civil para el Distrito Federal. Por otra parte, la Banca de Desarrollo se rige por su - respectiva Ley Orgánica en primer término y por la legislación aplicable a la Banca Múltiple.

Pero aún hay más: En un momento dado le es aplicable a - la actividad bancaria y SNC el siguiente cúmulo de orde-

20. Jorge Barrera Graf. Nueva Legislación Bancaria. Editorial Porrúa. México, 1985, - pp. 14 y 15.



namientos: Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal; Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito; Ley Federal de Entidades Paraestatales; Ley de Sociedades de Inversión; Ley Monetaria; - Ley del Mercado de Valores; Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; Ley General de la Deuda Pública; Ley de Obras Públicas, entre otras.

En conclusión, las SNC se regulan por normas tanto de Derecho Público como Privado, lo que considero ha repercutido en la evolución del Derecho Bancario. Asimismo es importante apuntar que para la tramitación de litigios en los que las SNC sean parte, se ha establecido la Jurisdicción Concurrente.

El objeto social de las SNC en términos generales es el fomento del ahorro nacional; facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito; canalizar eficientemente los recursos financieros; procurar un desarrollo equilibrado del sistema bancario nacional y promover la adecuada participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales.

La denominación social de los bancos sigue siendo la misma y lo único que se cambió fue "sociedad anónima", por "sociedad nacional de crédito", incluso los logotipos son los mismos. El domicilio social de las propias SNC

en general es la ciudad de México, pero se conservaron - los que tenían las antiguas S.A., y su duración es indefinida.

El capital social de las SNC está representado por dos series, destacando en ambas una novedosa figura: Los Certificados de Aportación Patrimonial (en adelante, CAPS). La serie 'A' corresponde al Gobierno Federal que en todo tiempo representa el 66% del capital, la serie 'B' representa el 34% restante, puede ser suscrita por el propio Gobierno, por entidades del sector público federal o por usuarios del servicio público de banca y crédito, o por los trabajadores de las propias SNC, pero nunca más del 1% por cada tenedor.

En mi opinión, al disponer la LRSPBC que la emisión de CAPS, serie 'B', por el 34% del capital social de las SNC, podrá suscribirse por particulares, es decir, por personas de derecho privado, contraviene a lo dispuesto por el quinto párrafo del artículo 28 constitucional, en virtud de que con ello, ya no es el Estado exclusivamente quien presta el servicio público de banca y crédito. En otras palabras, hubo parcial desnacionalización.

La administración de las SNC está a cargo de dos órganos principales: El Consejo Directivo y el Director General. El Consejo Directivo se integra por un número impar de miembros, no menor de 9 ni mayor de 15. Siempre las dos

terceras partes serán designadas por el Gobierno Federal.

La vigilancia de las SNC está a cargo de un comisario de signado por el Gobierno Federal, como titular de los - CAPS de la serie 'A', el cual corresponde ser nombrado - por la Secretaría de la Contraloría General de la Federa ción, los consejeros representantes de los CAPS, serie - 'B', tienen derecho a nombrar un comisario privado.

Finalmente, la LRSBPC establece que las SNC se disolverán por decreto del ejecutivo federal, otorgándose amplias - facultades para tal efecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las SNC, Banca Múltiple tienen su antecedente inmediato en la banca comercial privada, y algunas de sus funciones son: Recibir depósitos bancarios de dinero; aceptar préstamos y créditos; emitir bonos bancarios y obligaciones subordinadas; expedir tarjetas de crédito con ba se en contratos de apertura de crédito en cuenta corrien te; operar con documentos mercantiles por cuenta propia; desempeñar el cargo de albacea; encargarse de hacer ava lúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las le yes asignan a los hechos por corredor público o perito; prestar servicio de cajas de seguridad, etc.

Las SNC, Banca de Desarrollo se identifican con las ex tintas Instituciones Nacionales de Crédito y prestan el servicio público de banca y crédito con sujeción a los

objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. "La Banca de Desarrollo es un intermediario financiero, que tiene por objeto optimizar la asignación de recursos financieros y técnicos para el apoyo de áreas o sectores de la economía que el Estado considera estratégicos o prioritarios en el proceso de desarrollo integral del país".<sup>21</sup> Definición exacta que se ilustra con la revisión de las respectivas leyes orgánicas de estas instituciones, veamos algunas:

Nacional Financiera, tiene por objeto, "promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país".<sup>22</sup>

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, tiene por objeto, "promover y financiar actividades prioritarias que realicen los Gobierno Federal, del Distrito Federal, estatales, municipales y sus respectivas entidades públicas paraestatales y paramunicipales en el ámbito de los sectores de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes y de las actividades del ramo de la construcción".<sup>23</sup>

El Banco Nacional de Comercio Exterior, tiene por objeto, "financiar el comercio exterior del país, así como parti

21. Gerardo Gil Valdivia. Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo. UNAM. México, - 1986, p. 184.

22. Artículo 2º de la Ley Orgánica de Nacional Financiera.

23. Artículo 3º de la Ley Orgánica de Banobras.

cipar en la promoción de dicha actividad".<sup>24</sup>

- b) Perspectivas. A pesar de los obstáculos y vicisitudes - que se han presentado, el sistema bancario ha logrado - buen avance en el establecimiento de un marco jurídico - acorde a la dinámica actividad bancaria, no obstante, - falta mucho por hacer, pero es grato reconocer que las - perspectivas en este rubro son optimistas.

Es propuesta de esta tesis, la urgente codificación o re compilación en un solo cuerpo normativo de las diversas - disposiciones bancarias (previa desregulación de las nor mas administrativas que por no corresponder a la natura- leza propia de la actividad bancaria resulta absurda su aplicación).

En materia bancaria siempre ha existido la tendencia del Poder Legislativo de otorgar mediante las leyes que exp i de, facultad reglamentaria, no al presidente de la repú- blica, quien naturalmente las tiene, sino a sus depend encias auxiliares como la SHCP, BM o CNBS. Ya no sólo se - trata de reglamentos, sino también de reglas, bases de - carácter general, medidas, directrices, normas, políti cas o lineamientos, en fin, su nomenclatura cambia de - acuerdo a los gustos de quien elabore tales documentos.

Esta ampliación de facultades reglamentarias, provoca se rios problemas de seguridad jurídica, compilación y sis-

24. Artículo 3º de la Ley Orgánica de Bancomext.

tematización de las normas que regulan la actividad bancaria, además de complicarlas demasiado.

Se ha argumentado en favor de este sistema, la adaptación de la regulación bancaria a los cambios rápidos que exige el mundo moderno, pues mientras la ley (entendida en sentido formal y material) permanece estable, su adecuación práctica goza de flexibilidad y variabilidad, este dinamismo recoge los adelantos de la técnica y se adapta a las cambiantes condiciones de los mercados financieros permanentemente en evolución. En teoría este sistema se denomina 'Leyes Marco' o 'Leyes Cuadro'.

Acosta Romero aduce sobre el particular: "No olvidemos - que, conforme a la teoría y a la normatividad constitucionales los legisladores no son representantes de sus - electores, sino del pueblo todo, no deben actuar ni deci dir en defensa de grupos particulares sino en nombre y a beneficio del pueblo soberano... las funciones constitucionales no se estatuyen para eludirlas o delegarlas, si no para ejercitarlas. Las Leyes Cuadro, son criticables, precisamente, por ir en contra del principio básico de - rango constitucional".<sup>25</sup>

Atento a lo expuesto por Acosta Romero, estimo que en - nuestro país se ha abusado de las Leyes Marco, lo que - ha provocado serios problemas jurídicos como es el caso

25. Miguel Acosta. Ob. cit., p. 117.

de la determinación de la vigencia de las reglas, orientaciones, normas, etc. de que se trate. Ejemplos de este sistema normativo son los artículos 7, 15, 21, 32, 35, - 70 y 71 de la LRSPBC.

Finalizo el presente apartado con las siguientes palabras de Mario de la Cueva: "La Soberanía es la potestad de - dictar y abrogar el derecho, más no de violarlo".<sup>26</sup>

26. Mario de la Cueva. La Idea del Estado. UNAM. México, 1986, p. 152.

C) Trascendencia Económica:

Indicador fundamental para determinar la decisión política de decretar Nacionalizaciones, es la injerencia que en la economía tenga el gobierno de un Estado. Katzarov explica la cada vez mayor influencia que tienen los principios económicos en las legislaciones positivas, permitiendo que el Estado intervenga en la economía a través de sendos sistemas de planeación, vigilancia o nacionalizaciones.<sup>27</sup>

Por lo antes expuesto, la participación del Estado en la economía se ha convertido en un hecho cotidiano e incontrovertible en el mundo contemporáneo, en virtud de la necesidad estructural de consolidar una rectoría económica, eficaz y eficiente.

La Nacionalización Bancaria de 1982, ha provocado una creciente intervención del gobierno en la planeación financiera y económica de la Nación, situación que, es conveniente precisar, dista mucho de una confrontación del sector público versus iniciativa privada, aunque desde luego que el Estado (siguiendo a Porrúa Pérez) "deberá dejar el libre juego a la iniciativa privada como sano motor de la economía, en tanto no interfiera los intereses generales, pues, cuando esto suceda, habrá de sacrificar el bien particular

27. Konstantín Katzarov. Teoría de la Nacionalización. Introducción y apéndice sobre el Derecho Mexicano por Héctor Cuadra Moreno. UNAM. México, 1963, pp. 251 a 253.



por el general".<sup>28</sup>

a) 1982-1988. En el ocaso del siglo XX la economía mundial afronta severas crisis que se convierten en latente amenaza para la vida en armonía entre las naciones del orbe. En México, las crisis económicas se han convertido en el fantasma sombrío que parece ser ha llegado para quedarse y formar parte permanente (casi fatal) de nuestra historia.

En los considerandos del Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada, se hace amplia referencia a la elevada deuda externa pública y privada, a la creciente fuga de capitales y a la dolarización de los ahorros, variables por las que la crisis económica se vio agravada por falta de control directo de todo el sistema crediticio, por lo que la medida tomada por el gobierno "tiene por objeto facilitar salir de la crisis económica por la que atraviesa la Nación".<sup>29</sup>

A casi seis años de la Nacionalización, la participación de la Banca contra la atroz crisis económica ha sido poco efectiva. No obstante de contar con los medios idóneos a fin de constituirse en instrumento fundamental para el saneamiento de la finanzas públicas y ser dirigente de una economía productiva y estable, numerosos errores, la

28. Francisco Porrúa Pérez. Teoría del Estado. Editorial Porrúa. México, 1958, p. 431.

29. Infra. Capítulo II. Apartado A, pp. 57 a 65.

mayoría de índole político,<sup>30</sup> han apartado del camino correcto el desarrollo de la actividad bancaria.

El alma de toda crisis económica todos la conocemos porque de una u otra manera nos afecta: la Inflación. Sus causas: alto déficit del gasto público, inversiones no productivas, abundante impresión de billetes sin el respaldo suficiente en oro o divisas, especulación comercial y fuga de capitales.

La ama de casa, el obrero y la gente común sienten e interpretan en forma sencilla pero categórica el fenómeno inflacionario: abundante cantidad de dinero para comprar poco, precios de muchos dígitos, eliminación de fracciones monetarias y ascenso de los salarios por la escalera y de los precios por el elevador.

Y qué decir de sus devastadores efectos: agobiante desempleo, desaliento de inversiones y ahorro, ocasiona desproporcionadas alzas en los precios de bienes y servicios, propicia especulación comercial, provoca contracción y distorsión del salario, disminuye la captación fiscal, constriñe las retribuciones del trabajo y aumenta las ganancias del capital, acrecienta el financiamiento externo, presiona al tipo de cambio e influye en las devaluaciones monetarias.

30. Por ejemplo en 1986 en forma inoportuna y precipitada se pretendió cobrar una comisión de \$ 250.00 por cada cheque girado, lo que ocasionó incertidumbre y desconfianza en cerca de dos millones de titulares de cuentas de cheques.

En este marco de referencia, es de afirmarse el hecho de que la inflación afecta a la sociedad en su conjunto, y, ha sido el Pacto de Solidaridad Económica al parecer, el emprendimiento más serio para combatirla. Sin embargo, - su aparición meses antes de las elecciones presidenciales fundan el temor en el sentido de que los parciales avances se reviertan meses más adelante. Por el contrario, lo que da credibilidad al Pacto, es que, efectivamente, se trata de verdadera concertación ante ojos y oídos de la comunidad por la que el gobierno se ha comprometido básicamente a reducir el gasto público, el sector privado a detener la escalada de precios y moderar sus utilidades, el sector obrero a mantener la eficiencia productiva con un cinturón cada vez más apretado y el sector campesino a mantener los precios de garantía.

Y en virtud de los objetivos planteados en el propio Pacto de Solidaridad Económica, el sector bancario ha llevado a cabo gradual y temporal restricción crediticia (ver bigracia, racionando el otorgamiento de tarjetas de débito, convertidas por cierto, en instrumento promotor de - enfermizo consumismo inflacionario) con dos excepciones, el sector agropecuario y los estrados de micro, pequeña y mediana industria. La actuación bancaria ha resultado definitiva en el redimensionamiento del sector paraestatal en los respectivos procesos de venta, liquidación y fusiones de empresas que han representado una carga para

el erario nacional.

A la fecha (mayo de 1988) el multicitado Pacto presenta estos resultados: reservas de divisas internacionales - en el Banco Central sin precedentes, descenso de las tasas de interés activas disminuyendo los costos financieros en las empresas y en el campo, ahorros muy considerables en el servicio de la deuda interna debido a la - drástica disminución de las tasas de interés pasivas.

Es así como la correcta aplicación del crédito cobra vital importancia porque sobre este rubro giran las más de licadas decisiones de las autoridades financieras, por - ejemplo, los criterios de selección y colocación crediticia no han atendido cabalmente a las pequeñas y medianas empresas, olvidando su trascendente actividad en la generación de empleos y contribuciones federales o locales.

Por último y respecto a la captación bancaria, en completo y detallado análisis, Javier Marquez concluye: "en - los dos años y tres cuartos siguientes a la nacionalización, los depósitos en la banca múltiple crecieron en - 245% en términos nominales y disminuyeron en 44% en términos reales... Los activos de la banca han tenido un - crecimiento modesto... El nivel de usuarios de crédito - se mantiene".<sup>31</sup>

31. Javier Márquez. Ob. cit., pp. 244, 252. Nota: Fidedigna fuente de información estadística y de gráficas económicas es la publicación mensual de Banamex, S.N.C. titulada 'Examen de la situación económica de México'.

b) Perspectivas. Los constantes, profundos e inusitados cambios en la vida económica moderna nos advierten que los días en que la actividad bancaria se circunscribe simplemente a aceptar depósitos y conceder créditos han pasado porque hoy en día, su función es más completa y comprende el financiamiento todo del prestatario de servicios bancarios.

El dilema económico de la banca nacionalizada, se presenta respecto a su rentabilidad como negocio cuya actividad representa de conformidad con la legislación mercantil actos de comercio, los que invariablemente deben perseguir un ánimo de lucro. Mi punto de vista sobre el particular es el siguiente:

Una alta utilidad en el corto plazo logra mayores beneficios sociales en el largo plazo. Al controlar el Estado a todo el sector bancario, la utilidad económica no debe obtenerse a costa del sacrificio de la "utilidad social". Se debe promover una mejor y a su vez equilibrada competencia dentro del propio sector bancario a través de la ejecución urgente de nuevas fusiones (y en algunos casos liquidaciones) porque a la fecha, por ejemplo, Bancomer y Banamex absorben más del 50% de los activos fijos de la banca comercial.

En interesante estudio publicado por el Centro de Estudios Monetarios de Latinoamérica se expone como ventajas

en relación a la competencia en un sistema de banca nacionalizada que "promueve la innovación y mejores servicios bancarios, no sólo presiona a los bancos para otorgar los servicios existentes en forma más eficiente, sino que también los incita a entrar en nuevos campos de actividades" respecto a las desventajas, se critica que "la interacción competitiva conduce al predominio de criterios de interés de cada banco, de su supervivencia y crecimiento, que puede ir en contra del interés social"<sup>32</sup>

Lo antes expuesto obliga a reflexionar sobre la necesidad de la Banca por fortalecerse financiera e institucionalmente, mejorar calidad y diversidad de servicios, dando paso a la revolución electrónica modernizando estructuras tanto operativas como corporativas. Simultáneamente, debe buscarse una mayor intervención de la Banca Mexicana en el extranjero. Actualmente, las Sociedades Nacionales de Crédito cuentan con 20 sucursales o agencias y 18 oficinas de representación en el extranjero.

Por otra parte, pienso que la decisión y ejecución de acciones concretas como las que enseguida ilustro cooperarían en el establecimiento de una mejor actividad bancaria: el crédito oportuno a agricultores evitaría el contrabando de granos y el otorgado a exportadores generaría grandes entradas de divisas al país; buscar fórmulas

32. Documento: Cuadernos de Investigación CEMLA. No. 2, 1984. Departamento de Investigaciones. Nacionalización Bancaria, por Juan Alberto Puentes K., pp. 65 y 66.

audaces para el reciclaje de los ahorros; encontrar formas para la reducción de costos y para ampliar las fuentes de ingresos; coordinar la distribución de la captación por el sistema financiero en su conjunto (actuando como mercado primario el sector bancario y el bursátil - como mercado secundario) aprovechando la red de sucursales bancarias en todo el territorio nacional.

Mirando hacia el siglo XXI, me parece pertinente proyectar la introducción formal en nuestra *lex fundamentalis* de un capítulo económico que precise con exactitud dentro de la rectoría del desarrollo nacional, los principios supremos de la actividad bancaria, claro, en el marco del espíritu de una economía mixta.

Para finalizar el penúltimo apartado de esta réplica, me permito expresar mi sentir en cuanto a que por encima de la propia crisis económica que tanto se sataniza, padecemos otra crisis aún más grave: de voluntad, de nobles objetivos y de confianza en nosotros mismos, y, lo que es peor, de esperanza por ver un México mejor.

Si cambiamos de actitud y ubicamos nuestra mentalidad en una estructura bancaria con un auténtico "animus lucrifaciendi", entonces no nos importaría si es propiedad pú-blica o privada porque todos la convertiríamos en el agente promotor del desarrollo económico nacional, venciendo los fenómenos coyunturales propios de este complejo e impredecible mundo moderno.

D) Trascendencia Social:

Nación es la reunión natural de individuos que poseen la conciencia de formar una comunidad social, es decir, poseen - vínculos naturales y culturales como costumbres, religión, raza, idioma, pasado histórico y tradiciones. La Nacionalización de la Banca Privada implica que ahora le pertenece a usted, a mí y a todos nuestros connacionales.

En este contexto, el fin supremo de la Banca Nacionalizada debe ser la satisfacción (dentro de su propio campo de acción) de las necesidades sociales prioritarias, principalmente a través de la óptima canalización de recursos técnicos y crediticios a efecto de contribuir al logro de mejores estadios de bienestar social. A mayor abundamiento, es claro que la función social de la Banca debe operar en beneficio de la colectividad y no solamente del público usuario de servicios bancarios.

- a) 1982-1988. La sociedad es el campo en el que se desarrollan las actividades todas de la vida humana, "el incapaz de vivir en sociedad, o el que no siente esta necesidad porque se basta a sí mismo, es bestia o dios... en todos los hombres hay instinto social por naturaleza".<sup>33</sup>

33. Colección Obras Filosóficas: Los clásicos. Aristóteles. Extractos de la Política. - Libro Primero. Traducción de Lilia Segura. Editorial Grolier-Jackson. México, 1974, p. 263.



Después de la Nacionalización Bancaria surge de inmediato como pregunta obligada: ¿Cuál ha sido la reacción de la sociedad, de aprobación, desacuerdo o indiferencia?

Antes de explorar interesante tópico, considero oportuno citar los acertados puntos de vista de Andrade Sánchez - en relación a la diferencia existente entre opinión del público y opinión pública: "la primera es una opinión - que se suma, la segunda es una opinión que se publica. - La opinión del público es la de una mayoría, susceptible de ser medida por encuestas o sondeos de opinión, la opinión pública es la de una minoría que tiene los medios - específicos y directos para hacerse oír por el pueblo, - se le da una dimensión de poder político. No es causal - la designación de cuarto poder que se da a la prensa... la opinión pública - lo que la gente piensa acerca del - gobierno - es una forma de expresar el grado de legitimidad que el pueblo concede al gobierno".<sup>34</sup>

La mañana del viernes tres de septiembre de 1982, la Plaza de la Constitución fue el magno escenario de multitudinaria concentración de júbilo y apoyo a trascendente decisión política. Sobre el particular Javier Márquez opina: "la historia de México está llena de ejemplos de entusiasmo popular que despiertan las campanadas oficiales en contra de las grandes empresas, nacionales o extranjero

34. Eduardo Andrade Sánchez. Introducción a la Ciencia Política. Editorial Haria. México, 1986, pp. 74 y 75.

ras, cuya actuación según el criterio oficial del momento, no concuerda con los intereses nacionales".<sup>35</sup>

Indudablemente que acarreados sí hubo, y muchos, pero en verdad se vieron superados por la espontaneidad e iniciativa popular de acudir por motu propio al Zócalo capitalino, al grado que el Partido en el gobierno "se fortaleció y legitimó por una medida que nunca exigio, pareció encontrarse por abajo de ella".<sup>36</sup>

La manifestación de apoyo a que me refiero resulta rica para el análisis sociológico porque constituye la formación de una muchedumbre donde sus integrantes "no actúan en nombre propio sino que se hallan despersonalizados... el sujeto pierde los elementos psicológicos individuales y adquiere los de la multitud".<sup>37</sup>

Seis años después el fervor se apagó. Vuelvo a repetir, la Nacionalización Bancaria no ha respondido a las expectativas originalmente concebidas. A guisa de ejemplo recordemos que dentro de los considerandos del Decreto Expropiatorio se planeaba que la diversificación social - del crédito "llegue a la mayor parte de la población productiva y no se siga concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad".<sup>38</sup>

35. Javier Márquez. Ob. cit., p. 25.

36. Héctor Aguilar Camín. Cuando los banqueros se van. Ediciones Océano. México, 1982, p. 21.

37. Leandro Azuara Pérez. Sociología. Editorial Porrúa. México, 1981, p. 259.

38. *Infra*. Capítulo II. Apartado A, pp. 57 a 65.

No obstante lo antes comentado, la franca recuperación - que muestran las finanzas públicas en el primer trimestre del año en curso, inspira la oportunidad al sector bancario de consolidarse como el pilar de un nuevo pero definitivo crecimiento económico y social.

Durante el primer sexenio de la Banca Nacionalizada se han suscitado diversas vicisitudes como fueron los sismos de 1985 que provocaron la restricción de apoyos financieros a numerosos proyectos productivos. Pero en cambio, el sector bancario en su conjunto, contribuyó decididamente a salir avantes de tan trágicos sucesos de luto nacional, comprobando las palabras del primer mandatario en el sentido de que México es más grande que sus problemas.<sup>39</sup>

- b) Perspectivas. Por encima de la angustia que pudiera representar la posibilidad de un Golpe de Estado o insurrecciones militares que provocan zozobra e inestabilidad social como ocurre en hermanos países latinoamericanos, - brilla ante los ojos del mundo el modelo de paz social - en que vivimos, es decir, se eleva la premisa que sentenciamos que no hay Derecho sin Sociedad y no hay sociedad sin Derecho.

Un ejemplo que muestra fielmente la repercusión y tras-

39. Son ejemplos: Organización de brigadas de rescate, otorgamiento de generosas donaciones en especie o efectivo y principalmente coadyuvando en el Programa de Renovación Habitacional.

cendencia que tiene en el ámbito social la actividad bancaria lo constituye el difícil momento político que se vive en Panamá por el cierre de los Bancos en protesta por la permanencia al frente de las Fuerzas Armadas de José Antonio Noriega, situación que ha ocasionado peligroso caos e irritación del pueblo panameño que de pronto valora y mide la dimensión e influencia del sector bancario en la vida de toda comunidad.

El tiempo sigue su marcha y se convierte en el mejor aliado que va permitiendo el reestablecimiento de las relaciones entre los sectores público y privado, por cierto, muy deterioradas a fines de 1982.

Quizá sea propio de todo régimen de economía mixta la constante pugna del sector privado con el gobierno a efecto de obtener todas las libertades habidas y por haber en el ejercicio de sus actividades principalmente de índole económica.

Al respecto pienso que independientemente de los intereses de la iniciativa privada, ésta forma importante célula social con un rol de alta trascendencia para la obtención de los objetivos nacionales.

Atendamos el pensamiento de Groppalí: "Entre el Estado y el individuo no puede haber oposición cuando se sabe conciliar la mayor utilidad con el mínimo esfuerzo, armonizando el principio de autoridad con el principio de li--

bertad en interés superior de la perennidad del Estado".<sup>40</sup>

Pasando a otro punto y como complemento a la propuesta - de llevar a cabo una codificación de la diversidad de - disposiciones jurídicas aplicables a la actividad bancaria, estimo prudente asentar que en la reestructuración de un nuevo marco jurídico, debe haber congruencia con - la realidad, es decir, una legislación bancaria vista co mo la expresión de una realidad social.<sup>41</sup>

Por otra parte, es mi deseo manifestar en esta réplica, la gran satisfacción que siento al percibir el optimismo de la gente porque las expectativas de la actividad bancaria son de mejoría y estabilización, obteniéndose amplios márgenes de utilidad social y económica.

No debemos ignorar que a fines de 1988 seremos cerca de 83 millones de mexicanos, aumentando en consecuencia, - los requerimientos de servicios de salud, educación, vivienda, alimentación y transporte, en tal virtud, el reto para la Banca estriba en la eficiencia y eficacia de sus acciones en pro de un estatus de vida más digna acor de a esta gran Nación.

Como palabras finales de este último capítulo me permito recordar las sabias enseñanzas de Herman Heller: "Todo -

40. Alessandro Groppali. Doctrina General del Estado. Traducción de Alberto Vázquez del Mercado. Editorial Porrúa. México, 1944, p. 303.

41. Ver Eduardo García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa.

poder estatal, por necesidad existencial, tiene que aspirar a ser poder jurídico; pero esto significa no solamente actuar como poder en sentido técnico jurídico, sino - valer como autoridad legítima que obliga moralmente a la libertad".<sup>42</sup>

42. Herman Heller. Ob. cit., p. 235.

## CONCLUSIONES

- I. El hombre no sólo escribe la historia, también la hace como en el caso de la creación y perfeccionamiento de lo que hoy en día conocemos como el maravilloso y complejo sector bancario. La actividad bancaria ha sido, de siempre, parte medular del sistema financiero de todos los países del orbe, cualesquiera que sea su filosofía o tendencia política.
  
- II. En México, a partir del primero de septiembre de 1982, fecha en que por decisión presidencial se decretó la Nacionalización de la Banca Privada, y de conformidad con las reformas ex post facto al Código Político, la actividad bancaria se ha convertido en res nullis humani juris, es decir, por razones jurídico-políticas de orden público, no puede ya, ser objeto de propiedad privada.
  
- III. La fundamentación y motivación del Decreto Expropiatorio ha creado polémica y discusión en torno a su constitucionalidad, se argumenta que la figura jurídica de la Expropiación se utilizó más allá de los límites previstos en nuestra Carta Magna. Pero la verdad es que el aspecto político envolvió, confundió y rebasó al ámbito estrictamente jurídico. Esta situación demostró

la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y Judicial.

- IV. Es propuesta de esta Réplica, la elaboración por parte de la doctrina mexicana, en su afán inquebrantable por perfeccionar la ciencia del Derecho, de una nueva y moderna Teoría de la Nacionalización como fuente de las normas que permitan establecer expresamente en la Pacta sum servanda las diferencias de existencia entre Ex propiación y Nacionalización. De esta manera, el Poder Legislativo tendría un mejor soporte jurídico para que a través de una ley disponga la forma, términos y condiciones para llevar a cabo Nacionalizaciones. Por su parte, el Poder Judicial contaría con mayor autonomía para decir el Derecho.
- V. Debe iniciarse profunda reestructuración de la legislación bancaria con la promulgación del Código Bancario, esto es, la compilación y sistematización en un solo cuerpo normativo de las muy dispersas disposiciones aplicables en materia bancaria. Esto implicaría una disminu ción efectiva de la amplísima regulación administrativa, un uso menor de Leyes Cuadro y el otorgamiento de una mayor seguridad jurídica para el prestatario de servicios bancarios.
- VI. La Nacionalización Bancaria trajo aparejada importantes cambios en el régimen laboral de los trabajadores banca



rios, pues ahora, dentro del apartado 'B' del artículo 123 constitucional, son servidores públicos con un tratamiento de excepción y privilegio. Los trabajadores - bancarios conforman una élite burocrática, pero corresponde a cada empleado decidir si esa élite se refiere sólo a graciosas prestaciones recibidas cómodamente a cambio del menor esfuerzo, o por el contrario, se ca--racteriza por su profesionalismo, vocación de servicio y lealtad institucional.

VII. La sindicalización bancaria es una realidad. Las relaciones institución-sindicato deben ser complementarias y no antagónicas, procurando conjugar esfuerzos e identificar intereses. El líder sindical tiene que ser firme ante el mareo por posibles posiciones políticas, - por ejemplo diputaciones, y, entender que el objetivo de sus representados es, cierto, tener más, pero sobre todo, ser más.

VIII. Por tradición y naturaleza propia, los bancos persiguen un animus lucri facienda. Sin embargo, la Banca Nacionalizada requiere de una utilidad económica-social que le permita ser el instrumento financiero y de apoyo - técnico para la promoción del desarrollo social y económico del país.

## BIBLIOGRAFIA

## I. TEXTOS

Acosta Romero Miguel  
Legislación Bancaria  
Ed. Porrúa. México, 1986.

Aguilar Camín Héctor  
Cuando los banqueros se van  
Ed. Oceáno. México, 1982.

Andrade Sánchez Eduardo  
Introducción a la Ciencia Política  
Ed. Harla. México, 1986.

Arnaiz Amigo Aurora  
Estructura del Estado  
Ed. Porrúa. México, 1979.

Azuara Pérez Leandro  
Sociología  
Editorial Porrúa. México, 1981.

Barrera Graf Jorge  
Nueva Legislación Bancaria  
Ed. Porrúa. México, 1985.

Briceño Ruíz Alberto

Derecho Individual del Trabajo

Ed. Harla. México, 1985.

Burgoa Orihuela Ignacio

Juicio de Amparo

Ed. Porrúa. México, 1968.

Carpizo MacGregor Jorge

El Presidencialismo Mexicano

Ed. Siglo XX. México, 1979.

De Buen Nestor

Los Trabajadores de Banca y Crédito

Ed. Porrúa. México, 1984.

De la Cueva Mario

El Nuevo Derecho del Trabajo, Tomo I

Ed. Porrúa. México, 1974.

De la Cueva Mario

La Idea del Estado

UNAM. México, 1986.

Duverger Maurice

Sociología de la Política

Ed. Ariel. Madrid, 1980.

García Maynez Eduardo

Introducción al Estudio del Derecho

Ed. Porrúa. México, 1982.

Gil Valdivia Gerardo

Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo

UNAM. México, 1986.

Gómez González Arely

El Régimen Laboral de los Trabajadores Bancarios

Ed. Porrúa. México, 1977.

González Uribe Héctor

Toría Política

Ed. Porrúa. México, 1984.

Groppali Alessandro

Doctrina General del Estado

Ed. Porrúa. México, 1944.

Heller Herman

Teoría del Estado

FCE. México, 1968.

Iturbide Anibal

La Banca, breve ojeada histórica

Ed. Siglo XXI. México, 1968.

Katzarov Konstantin

Teoría de la Nacionalización

UNAM. México, 1963.

Lasalle Ferdinand

Qué es una Constitución

Ed. Ariel. Madrid, 1970.

Manero Antonio

La Revolución Bancaria en México

Talleres Gráficos. México, 1957.

Márquez Javier

La Banca Mexicana

AMB-CENLA. México, 1987.

Pérez López Enrique

Expropiación de la Banca

Ed. Diana. México, 1987.

Porrúa Pérez Francisco

Teoría del Estado.

Ed. Porrúa. México, 1958.

Ríos Elizondo Roberto

El Acto de Gobierno

Ed. Porrúa. México, 1975.

Rodríguez Rodríguez Joaquín

Derecho Bancario

Ed. Porrúa. México, 1973.

Rojina Villegas Rafael

Introducción y Teoría Fundamental del

Derecho y del Estado, Tomo I

Sin ed. México, 1944.

Serra Rojas Andrés

Ciencia Política

Ed. Porrúa. México, 1985.

Tello Macias Carlos

La Nacionalización de la Banca

Ed. Siglo XXI. México, 1984.

## II. ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

Colección de Obras Filosóficas

Aristóteles. Extractos de la Política

Ed. Grolier. México, 1977.

Diccionario de Derecho

De Pina Vara Rafael

Ed. Porrúa. México, 1986.

Diccionario de Derecho Romano

Faustino Gutiérrez

Ed. Reus. Madrid, 1976.

Diccionario Enciclopédico

Tomo II

Ed. Calspe. México, 1979.

Enciclopedia de México

Tomo II.

Ed. Mexicana. México, 1977.

Enciclopedia Jurídica Omeba

Tomo XX

Buenos Aires, 1964.

La Historia de la Banca Mexicana

Tomo I

CNBS. México, 1984.

México a Través de sus Constituciones

Tomo V

Ed. Porrúa. México, 1985.

### III. PUBLICACIONES Y REVISTAS

Anuario Jurídico

Año 1984

UNAM. México, 1984.

Criterios en Materia Laboral

Dirección de Asuntos Laborales

CNBS. México, 1982.

El Mercado de Valores

Año XLVII. No. 34. Agosto

Nacional Financiera. México, 1987.

Gaceta Informativa. Legislación

y Jurisprudencia. VII. No. 37.

UNAM. México, diciembre 1982.

Revista Expansión

V 14, No. 349

México, septiembre 1982.

Revista de Ciencias Políticas  
y Sociales. Año XXVIII. No. 110  
México, diciembre 1982.

Revista Mexicana de Justicia.  
VI. No. 3. Septiembre  
PGR. México, 1983.

Revista Proceso  
No. 306 septiembre  
México, 1982.

#### IV. LEGISLACION POSITIVA

Código de Comercio

Condiciones Generales de Trabajo  
de Banco Mexicano Somex, SNC.

Constitución Política de los  
Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Expropiación

Ley Federal del Trabajo

Ley Federal de los Trabajadores  
al Servicio del Estado.

Ley Orgánica de la Administración  
Pública Federal.



Ley Orgánica de Nacional Financiera.

Ley Orgánica del Banco  
de Comercio Exterior.

Ley Orgánica del Banco de México.

Ley Orgánica del Banco Nacional de  
Obras.

Ley Reglamentaria del Servicio  
Público de Banca y Crédito.

Ley Reglamentaria de la  
Fracción XIII Bis del Apartado  
B del artículo 125 de la Constitución  
Política de los Estados Unidos Mexicanos.