

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**SITUACION JURIDICA DE LOS EMPLEADOS
BANCARIOS.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
PEDRO FLETES RENTERIA.



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

A MIS PADRES

A MIS HERMANOS

A MIS FORMADORES Y MAESTROS.

AL LIC. JOSE DAVALOS M.

INDICE

Página

Introducción	1
a). - Motivos para seleccionar el tema	1
b). - Trascendencia de este estudio	2
c). - Propósitos que se persiguen	3
Capítulo I. - SITUACION JURIDICA DE LOS EMPLEADOS BANCARIOS	
a). - Prestación de servicios	6
b). - Relación de trabajo y contrato de trabajo	10
c). - Empleados de confianza	15
d). - Descripción de las relaciones laborales de los - empleados bancarios	17
Capítulo II. - REGLAMENTACION DE LOS SERVICIOS DE LOS EMPLEADOS BANCARIOS	
a). - Antecedentes de la banca	20
b). - Instituciones aztecas	24
c). - Pósitos y alhóndigas	26
d). - México independiente	29
e). - Reglamento de 1937	31

INDICE

	Página
Introducción	1
a). - Motivos para seleccionar el tema	1
b). - Trascendencia de este estudio	2
c). - Propósitos que se persiguen	3
Capítulo I. - SITUACION JURIDICA DE LOS EMPLEADOS BANCARIOS	
a). - Prestación de servicios	6
b). - Relación de trabajo y contrato de trabajo	10
c). - Empleados de confianza	15
d). - Descripción de las relaciones laborales de los - empleados bancarios	17
Capítulo II. - REGLAMENTACION DE LOS SERVICIOS DE LOS EMPLEADOS BANCARIOS	
a). - Antecedentes de la banca	20
b). - Instituciones aztecas	24
c). - Pósitos y alhóndigas	26
d). - México independiente	29
e). - Reglamento de 1937	31

	Página
f). - Reglamento de 1953	35
g). - Reformas y adiciones de 1972	38
 Capítulo III. - CONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO	
a). - Facultades reglamentarias	41
b). - Artículos 4o. y 5o. constitucionales	44
c). - Artículo 123 constitucional	47
d). - Análisis de la constitucionalidad del Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares	48
 Capítulo IV. - PROBLEMAS DE LA CONTENCION LABO - RAL	
a). - Leyes privativas y tribunales especiales	51
b). - Inconformidades ante la Comisión Nacional Ban - caria y de Seguros	53
c). - Posición de dicha Comisión en lo contencioso la - boral	55
d). - La legitimación pasiva en la contención laboral	57
 Conclusiones	 59

INTRODUCCION

- a) Motivos para seleccionar el tema.
- b) Trascendencia del estudio propuesto.
- c) Propósitos que se persiguen.

a) MOTIVOS PARA SELECCIONAR EL TEMA. - Al aprobar todos los cursos de una carrera universitaria, encara el pasante el problema de seleccionar el tema que desarrollará en la tesis, que es por ahora el requisito académico indispensable para obtener el grado universitario al que se aspira.

La selección no es fácil, porque aunque en el mejor de los casos pueda tenerse una vista panorámica del derecho, lo primero que se advierte es la necesaria relación y recia solidaridad que existe entre las distintas ramas jurídicas, así como sus instituciones y preceptos, de tal suerte que, cualquiera de ellos por insignificante que parezca implica el conocimiento y dominio de todos los demás, porque la unidad del Derecho es una de sus genuinas características.

El desconcierto que lo anterior produce, no se supera empleando un criterio afectivo, o dijéramos vocacional, porque si bien es cierto que todos los estudiosos del Derecho, tenemos natural inclinación por alguna de sus ramas, también es verdad que esa predilección nos pueda despistar y una vez puestos a trabajar, descubrimos desalentados que lo que suponíamos predilección por determinada disciplina, se fincaba exclusivamente en las aptitudes docentes de quien impartió la materia, en su magnetismo personal, en su amenidad para hacer las exposiciones o cualquier otro accidente, del todo ajeno a las cualidades intrínsecas del tema.

No faltan quienes, en busca del tema para un estudio monográfico, sucumben al criterio utilitarista, decidiéndose por un aspecto jurídico que consideran de frecuente aplicación, con necesarias ventajas económicas o con notoria dimensión política, sin otra mira que la de obtener dividendos fáciles, inmediatos y de alguna consideración.

En lo que a nosotros atañe, hemos tratado de superar las dificultades y huir de los vicios apuntados, habiendo hecho nuestra selección del tema de la presente tesis, con las siguientes bases:

1a. - Entendemos que el Derecho no es una disciplina puramente especulativa, sino con una importante proyección pragmática, hasta tal punto, que consideramos que el Derecho quedaría mutilado y desvirtuado, si sólo se redujera a mera especulación, a simple lucubración. Opinamos con Kelsen, que "el derecho es un orden de la conducta humana". (1)

2a. - Pero diferimos del jurista alemán, porque no es exacto - que lo fundamental en el derecho sea la coacción, ya que la función específica de la norma jurídica, es la dirección, la orientación en cuanto persigue el perfeccionamiento de lo social, el bien común, el deber de justicia. (2) Entonces, ésto último constituye una de las bases de nuestra decisión: el presente trabajo tiene como finalidad, el obtener, en la medida de nuestras limitadas posibilidades, que la situación jurídica de los empleados bancarios sea justa.

3a. - Finalmente, figura entre nuestras desorbitadas pretensiones, hacer alguna investigación, proporcionar alguna aportación y hacer algunas proposiciones, con objeto de que el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, consagre un principio de justicia social y quede jurídicamente colocado dentro de nuestro sistema constitucional, para que las prestaciones que el mencionado Reglamento concede a los empleados bancarios, no sean gratuitos y caprichosos favores del Estado, sino normas constitucionalmente protegidas, que permitan a los mencionados trabajadores, como a los trabajadores todos, disfrutar de la seguridad social que tutelan nuestras leyes de la materia.

b). - TRASCENDENCIA DE ESTE ESTUDIO. - No se nos oculta - que los propósitos hasta ahora señalados, pueden ser ilusorios y frustrarse, no porque no estén fincados en sólidas razones y poderosos motivos, sino porque seamos ineptos para invocar las unas y encontrar los otros.

Consideramos que el estudio que nos proponemos es de trascendencia, en primer lugar, porque optimistamente suponemos que beneficia-

- (1) Hans Kelsen. - "Teoría General del Derecho y del Estado, Textos Universitarios, UNAM. Tercera Edición, México, 1969. pág. 3.
 (2) Rafael Preciado Hernández. - "Lecciones de Filosofía del Derecho", Editorial Jus, 5a. edición México 1967, pág. 125.

rá a un sector de la sociedad que, si bien no es muy numerosa en términos absolutos, sí desempeña una función de capital importancia a tal grado, que tienen un estatuto gremial específico, diferente de la Ley de rivada del artículo 123 constitucional. Por otra parte, el examen del origen formal de dicho reglamento, el análisis de las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo, el estudio de las tendencias actuales sobre la delegación de facultades legislativas, la posibilidad del ejercicio de facultades implícitas, la aplicación de los anteriores principios a nuestro régimen federal, en resumen, destacar las relaciones del reglamento con la Constitución y con la ley secundaria, hasta plantear y resolver el problema de su constitucionalidad o inconstitucionalidad, -- consideramos que todo ello reviste una importancia que nadie puede negar de buena fé.

Por descontado admitimos que no podremos quizá, agotar todos los ángulos desde los cuales puede examinarse el problema o la cuestión que nos hemos propuesto desarrollar, pero no por ello amengua la trascendencia que percibimos en el tema que hemos seleccionado.

Y aunque reconociendo nuestras obvias limitaciones, hicimos la selección convencidos de que nos brinda una oportunidad de hacer, -- por nuestra parte, alguna aportación para el desarrollo del Derecho en nuestra Patria que, por insignificante que sea esa contribución, estamos persuadidos de que nuestro esfuerzo no se perderá en el vacío, sino -- que como grano de arena habrá de sumarse a los de nuestros demás -- compatriotas, para la construcción de un México, en el que podamos llevar una vida decorosa y digna.

Es nuestro mayor deseo que a los propios empleados o trabajadores bancarios, y aún a las mismas instituciones de Crédito (en cuanto empresas), pueda servir nuestro trabajo, y en algo esclarezca las -- relaciones entre empresa y trabajadores.

c) PROPOSITOS QUE SE PERSIGUEN. - Los propósitos que nos animan al emprender este trabajo, pueden dividirse en tres ramas: jurídicos, pragmáticos y académicos.

Como ya lo apuntamos, la vocación que nos ha llevado a seguir todos los cursos de derecho, hasta estar a punto de alcanzar la licenciatura en esta disciplina, nos hace conscientes de que el Derecho no es un fin en sí mismo, sino que es el instrumento indispensable para la realización de determinados valores, cuyo conjunto podemos genéricamente dominar el "bien", que es el objeto formal de la voluntad humana; siguiendo la dicotomía de este concepto inicial, sostenemos que se bifurca en --

bien ontológico y bien moral, pudiendo ser este último bien personal o bien común, con el que se relaciona la justicia ya legal o particular, ya distributiva o conmutativa o bien la justicia social, que es la que reviste mayor importancia.

Desde otro punto de vista y superadas ya las doctrinas socio-económicas que consideraban el trabajo humano como mercancía, consideramos que el empleado o trabajador bancario, no difiere esencialmente de cualquier otro trabajador, de la índole que sea, ni en cuanto al sujeto, ni en cuanto a la actividad que desarrolla, ni en cuanto a su ubicación frente a la empresa. Entonces, nos proponemos hacer una investigación que persigue determinar, de acuerdo con los principios de la justicia social, la situación jurídica del empleado bancario y de su familia, en sus aspectos laboral, económico y de seguridad social, analizando dicha situación en la realidad y a la luz del Derecho Positivo, para obtener las conclusiones de si en el caso se satisfacen las exigencias de la justicia social, o no, y en el supuesto afirmativo, hasta donde es firme esa situación y proporciona seguridad a los empleados bancarios, o bien si sólo obedece a un favor gratuito, a una condescendencia de algunos regímenes gubernamentales, porque no encuentra su apoyo sólido en nuestra Ley Fundamental.

Esa será nuestra aportación y es nuestro propósito de naturaleza jurídica.

Pero no nos conformamos con el planteamiento teórico del problema, porque entonces nuestro trabajo resultaría cojitranco, sino que esperamos que nuestras conclusiones revistan alguna posibilidad fáctica, que pueden proyectarse a la realidad y traducirse en un remedio de la situación, si es que ésta adolece de algún vicio, o bien sentar las bases para que el empleado bancario pueda disfrutar de todas y cada una de las prestaciones que se conceden a los demás trabajadores, ya sean de empresas particulares o al servicio del Estado.

Admitimos que el anterior propósito, debe tomarse con la cautela necesaria y entenderse dentro del ámbito de nuestras posibilidades muy limitadas, porque es notorio que una monografía como la presente, no sería factor determinante para modificar una situación, modelada por intereses creados muy poderosos (nada menos que los de los banqueros); pero no se puede negar que nuestro propósito es, por lo menos lógicamente, factible y por el momento éso nos basta.

Finalmente, nuestro trabajo también persigue una meta académica: obtener la autorización legal, para el ejercicio profesional del de-

recho. No aceptamos que nuestra tesis sea un mero requisito formal para alcanzar la licenciatura, pues ya hemos manifestado otros propósitos ajenos a ese fin; pero es evidente que también deseamos cumplir con la condición indispensable para rendir examen recepcional.

Desechamos el criterio conforme al cual una tesis profesional debe ser una "chef d'oeuvre", porque la técnica de la enseñanza del Derecho que se emplea en la actualidad, no permitiría que un recién egresado de las aulas universitarias, realizara un trabajo de tal naturaleza. Tampoco entendemos que la tesis deba ser una colección de notas eruditas, en la que el autor no tenga posibilidad de emitir sus opiniones, de expresar sus ideas acerca de la materia, sino sea un simple repetidor de lo que otros han dicho, reduciéndose su trabajo a recopilar citas y engazarlas en capítulos. Por último, tampoco aceptamos que sea característica típica de una tesis, su estructura metódica, su exposición didáctica, ni su amplitud exhaustiva, por que eso requeriría un dominio magistral de la materia, que no puede exigirse en justicia a un incipiente practicante del Derecho.

Entendemos, sí, que la tesis tiene fundamentalmente una finalidad dialéctica, aunque no sea precisamente por las novedades que exponga, sino por la manera de enfocar los problemas y el sentido al plantear sus soluciones. No es de esperarse que el alumno formule su tesis apagada, marchita, inerte, fría, inmóvil, muerta, salmodiando mecánicamente lo que ha escuchado de sus maestros. Por nuestra parte empezamos por proponer que el valor de un trabajo como el presente, debe medirse por lo atrevido, osado, audaz y dinámico que contenga, siempre que al mismo tiempo demuestre el conocimiento normal de las disciplinas jurídicas.

Y desde el otro ángulo, toda tesis debe ser discutida, porque si se acepta pasivamente, no ha cumplido con su función. Nosotros admitimos desde ahora que podemos haber cometido errores garrafales, sosteniendo despropósitos intolerables, pero estamos dispuestos a sostenerlos, mientras no se nos pruebe en contrario.

Hechas las anteriores advertencias, abordamos el tema propuesto.

CAPITULO I

SITUACIONES JURIDICAS DE LOS EMPLEADOS BANCARIOS

- a) Prestaciones de servicios.
- b) Relación de trabajo y contrato de trabajo.
- c) Empleados de confianza.
- d) Descripción de las relaciones laborales de los empleados bancarios.

a). - PRESTACION DE SERVICIOS. - Muchos tratadistas de Derecho laboral, no ocultan su aversión contra la tendencia que ellos -- llaman "civilista" en el Derecho del Trabajo, como si ello fuera un contagio maligno que siempre debiera rehuirse; sin embargo, no faltan quienes, como entre nosotros el Dr. Baltasar Cavazos Flores, reconocen -- como cuna del Derecho Laboral, el viejo tronco del Derecho Civil.

Y así es en efecto: el Derecho Privado fue el que primero reguló las relaciones entre patrones y obreros, mediante el llamado "contrato de prestación de servicios". Para no remontarnos demasiado, que esta investigación no tiene dimensiones históricas, aludamos a lo que -- Planiol y Ripert dicen al respecto: definen el contrato de trabajo como "aquel por el cual una persona se compromete a trabajar durante un lapso, mediante una remuneración proporcional al tiempo, llamado salario", y comentan que se trata de una definición teórica, porque en la práctica, siendo este contrato perpetuamente resoluble, la obligación de trabajo no existe. Reconocen la importancia de este género de contratos y lamentan el desdén con que lo estudian la gran mayoría de jurisconsultos (de su época, claro está), no obstante que mediante esa institución, vive la mayoría de los hombres. Y arremeten contra la denominación, que consideran no tiene razón en derecho, porque lo mismo podría hablarse de un "contrato de casa" en lugar de "contrato de arrendamiento" y van más allá, sosteniendo que el trabajo puede ser objeto de contratos muy diferentes, por ejemplo, arrendamiento, empresa, sociedad y prestación gratuita, -- atisbando sin embargo que la legislación obrera no tiene naturaleza civil -

(Derecho Privado), sino que es una legislación de clase, para crear reglas especiales en favor de los obreros, cualquiera que sea el contrato de derecho civil que hayn celebrado con sus patrones.

Consideran que el contrato de trabajo, por su naturaleza, es un contrato de arrendamiento, lo que se demuestra advirtiendo que la cosa arrendada es la "fuerza de trabajo" que reside en cada persona, y que puede ser aprovechada por otra, como la de una máquina o de un caballo.

Reconocen que el Código Napoleón guarda un silencio casi absoluto acerca de la materia, y lo explican por la existencia de una ley contemporánea a la preparación de dicho Código: la llamada "Ley Germinal", emitida en 22 Germinal del año 11 (12 de abril de 1803), ley que es una especie de carta que el Consulado había dado a la industria para liberarla de la ruina, cuando se creía restablecida la paz en Europa. (1)

Entre nosotros son bien conocidas las objeciones que se hacen a la teoría de Planiol, en relación a la naturaleza del contrato de trabajo, por lo que no estimamos necesario consignarlas aquí. En cambio, nos parece más interesante ocuparnos de lo que al respecto ha dispuesto nuestro Derecho Positivo. En la exposición de motivos del que podríamos llamar "Código Juárez", porque éste lo promulgó siendo -- Presidente de la República y que es conocido como Código Civil de 1870, se dice literalmente lo siguiente:

"Este contrato, que forma el capítulo 3o. del título de arrendamiento en el código francés, se llama comunmente alquiler o locación de obras. Pero como sea cual fuere la esfera social en que el hombre se halle colocado, no puede ser comparado con los seres irracionales y menos aún con las cosas inanimadas, parece un atentado contra la dignidad humana, llamar alquiler a la prestación de servicios personales. Más semejanza tiene con el mandato; porque en ambos contratos el mandante encarga a otro la ejecución de ciertos actos, que no puede o no quiere ejecutar por sí mismo; porque en ambos contrae el mandatario proporcionalmente obligaciones personales, y porque en ambos se busca la aptitud. Esta será más intelectual en uno y más material en otro; -- pero en ambos supone una cualidad moral; porque nadie puede prestar un servicio, sea el que fuere, sin emplear su libre voluntad y poner en ejercicio alguna de las facultades peculiares del hombre.

"Por estas razones la comisión no sólo separó el contrato --

(1) Marcel Planiol y Georges Ripert, "Tratado Elemental de Derecho Civil" traducción del Lic. José M. Cajica Jr. Editorial Cajica, Puebla, México, 1947, Págs. 360 y siguientes)

de obras del de arrendamiento, sino que considerándolo como cualquiera otro pacto, lo colocó después del mandato, por los muchos puntos de semejanza que con él tiene.

"Nuestras antiguas leyes no reglamentaron el servicio doméstico. La ley 13, título II, Libro 10 de la Novísima Recopilación, establece a favor de los criados, el interés del tres por ciento sobre el importe de sus salarios, desde el día en que demanden judicialmente el pago; pero nada tiene en cuanto a sus obligaciones y derechos.

"La comisión ha reunido, pues, los preceptos que le han parecido más equitativos de los códigos modernos, ampliándolos y completándolos en lo que ha juzgado conveniente.

"El artículo 2552 contiene un principio constitucional (dice el precepto: 'Es nulo el contrato perpetuo de servicio doméstico'), y el -- 2553 previene, que el contrato se regule por la voluntad de los interesados, no admitiendo otras excepciones, que las contenidas en los artículos 2555 y 2556 y que nacen del objeto mismo del servicio; a falta de expresión sobre este punto, se ordena en el 2557 seguir la costumbre, por que no es posible establecer reglas fijas en este particular... (la exposición se ocupa en más detalle del servicio doméstico, pero lo que a nosotros nos interesa de momento, es el servicio por jornal, respecto del cual dice:)

"Capítulo II. - Del servicio por jornal. - Los jornaleros han estado por mucho tiempo reducidos entre nosotros a la condición de parias y sujetos al capricho y arbitrariedad de los que los emplean. La ley 1a., título XXVI, Lib. 7o. Nov. Rec., establece el tiempo que deben trabajar: ésto es, desde la salida hasta la puesta del sol. La comisión no creyó conveniente conservar este precepto y sí dejar a la voluntad de las partes, el modo y tiempo del servicio. La citada ley imponía la pérdida del cuarto del jornal que ganase, si trabajaban menos tiempo del prefijado. La comisión ha juzgado más equitativo establecer en el artículo 2578: que si el jornalero es despedido antes que el día termine, se le pague en proporción al tiempo vencido.

"Para combatir la costumbre viciosa, de obligar al jornalero a recibir la paga de un modo determinado, se previene en los artículos 2576 y 2580: que se observe el convenio de los interesados, y sólo a falta de convenio, se guarde la costumbre; pero como el jornalero puede contratarse para obra y por tiempo determinados, se previene para estos casos, en los dos artículos siguientes: que no pueda despedirse ni

ser despedido, antes de terminar una u otro; en el 2582 se da la sanción conveniente a la disposición de los que preceden (la sanción consiste en que 'Si el jornalero o el que recibe el servicio, faltaren a lo dispuesto en el artículo anterior, aquél perderá el salario vencido y éste quedará obligado a pagarlo por entero, como si el trabajo se hubiera terminado').

"Atendiendo a la poca cuantía de los jornales y a los graves - perjuicios que se seguirían a los jornaleros de seguir largos litigios para el cobro de aquéllos, se determina en el artículo 2583: que las diferencias que se susciten con motivo de lo dispuesto en el artículo 2581, - se decidan en juicio verbal; y en el 2584, que la interrupción de la obra por caso fortuito o fuerza mayor, no prive al jornalero del derecho de - cobrar la parte que corresponda al servicio que se hubiere prestado.

"No siendo fácil para un jornalero encontrar trabajo, sino -- cuando se ajusta desde el principio del día, se creyó justo prevenir en - el art. 2585 que tenga derecho a cobrar el jornal entero, cuando haya -- permanecido en el trabajo hasta después del medio día.

"Muchas veces el jornalero es recibido, por decirlo así, a -- prueba, sin determinar tiempo ni obra; y en tal caso es justo, como establece el artículo 2586, que pueda despedirse y ser despedido a voluntad suya o del que lo empleó, sin que por esto pueda exigirse indemnización; lo que deberá entenderse sin perjuicio del pago de los jornaleros justamente vencidos".

Sigue ocupándose la exposición del contrato de obra a destajo o precio alzado, institución esta última que todavía regula nuestro Código Civil, por lo que no estimamos necesario transcribir esa parte, ni la referente a los porteadores y alquiladores de transportes; en cambio, -- nos parece ilustrativo lo que se refiere al aprendizaje y que está concebido en los siguientes términos:

"Capítulo V. - Del aprendizaje. - Tuvo presente la comisión, - las leyes relativas a ese contrato, así de las Partidas, como de la Recopilación, consultando además los Códigos modernos. Se exige que el contrato se otorgue por escrito, y con autorización de dos testigos, a fin de que haya una constancia sobre su celebración y que servirá para evitar - la separación infundada, ya por parte del maestro, ya del discípulo; y -- para asegurar el aprovechamiento de éste y a fin de estimularle en el -- trabajo, se establece que el contrato será nulo si no se fija el tiempo que debe durar el aprendizaje y que debe el aprendiz disfrutar de alguna retribución por lo menos después de cierto tiempo". (2)

(2) Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California, - Imprenta de Comercio de Dublán y Chavéz, México 1878 páginas 93 y siguiente del apéndice.

En el Código Civil del Distrito y Territorios Federales de 1884, las cuestiones laborales están comprendidas en el título relativo al mandato, la prestación de servicios profesionales, y en el título siguiente, - Décimotercio del Libro Tercero, bajo el rubro "Del contrato de Obras" se reglamentan el servicio doméstico, el servicio por jornal, el contrato de obras a destajo o precio alzado, los porteadores y alquiladores, - el aprendizaje y el contrato de hospedaje, repitiéndose en lo fundamental las disposiciones a las que se refiere la exposición de motivos del Código Civil inmediato anterior, por lo que en obvio de repeticiones, pasamos a examinar nuestro Código Civil vigente.

Empezó a regir desde 1932, según decreto de 29 de Agosto de dicho año y en la exposición de motivos se dice en lo conducente:

"Se creyó que algunos de los contratos de prestación de servicios, deben salir de la esfera del derecho privado, porque afectan no sólo los intereses de los contratantes, sino los de la colectividad, y que -- la autoridad debía de intervenir en su celebración, para atenuar, en lo - posible, la desigualdad en que se encuentran colocados los contratantes. Por tal motivo se suprimieron en el proyecto los contratos sobre servicios domésticos, aprendizaje, servicios por jornal y servicio a precio alzado, en los que el operario no pone los materiales de la obra, reservándose la reglamentación de estos contratos a la Ley Orgánica del artículo 123 de la Constitución Federal".

Asistimos pues al nacimiento del Derecho Laboral, como rama desgajada del fecundo tronco del Derecho Civil.

b). - RELACION DE TRABAJO Y CONTRATO DE TRABAJO. -
Con objeto de descubrir la esencia del contrato de trabajo, no sólo se -- elaboró la doctrina de Planiol que ya hemos expuesto y que fue desechada particularmente por las objeciones que formuló Philipp Lotmar, además de otras que por su parte aduce el maestro Mario de la Cueva, sino que Carnelutti sostuvo la teoría de la compraventa, equiparando el -- trabajo a una mercancía y desentendiéndose de que el objeto de la obligación del trabajador, es su energía de trabajo antes de que se preste y antes, por lo tanto, de que se exteriorice dicha energía. Chatelain en Francia y Valverde en España asimilan el contrato de trabajo al de sociedad, concepción que se desecha, porque en el primero no llega a constituirse un ente con personalidad distinta de la de quienes lo forman, como ocu-

re en la sociedad y por nuestra parte, ya hemos visto que nuestros -- Códigos Civiles anteriores al vigente, se inclinan por la teoría que hace del contrato de trabajo, una de las formas del mandato, lo que se desecha advirtiendo que el mandato sólo tiene por objeto la ejecución de actos jurídicos y no cualquiera otra clase de actos, sin que sea relevante la distinción que hace el Código de 1870, que ya mencionamos al respecto.

Ante tal situación, se ha llegado a concluir que el contrato de trabajo es una institución que, por tener elementos propios y exclusivos que lo diferencian de cualquiera otra figura contractual, debe ser regulado específicamente por la legislación laboral de manera autónoma.

El artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, contenía la siguiente definición: "Contrato individual de trabajo es aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia, un servicio personal, mediante una retribución convenida". Así pues, se trata de una prestación de servicios personales y remunerados, pero estos dos solos elementos no caracterizan suficientemente el contrato de trabajo, acogiendo el precepto transcrito un tercer elemento descubierto por Molitor y que consiste en la dirección y dependencia, bajo las cuales han de prestarse los servicios, siendo este último extremo, la clave que determina la naturaleza laboral del contrato.

Nuestra vigente Ley Federal del Trabajo, de 1970, dice en su artículo 20. - "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario. - Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra, un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario. - La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado, producen los mismos efectos".

Como puede apreciarse, el dispositivo mencionado acoge la tesis del maestro Mario de la Cueva, en el sentido de que los efectos -- fundamentales del contrato de trabajo, sólo empiezan a producirse a partir del instante en que el trabajador inicia la prestación del servicio, de manera que los efectos jurídicos que el derecho del trabajo hace derivar del contrato, se producen no por el simple acuerdo de voluntades, -- sino sólo cuando el obrero cumple efectivamente la obligación que adquirió por virtud del contrato. Y de tal afirmación, deriva la consecuencia de que mientras el trabajador no inicia el servicio, no está obligado a obedecer al patrón, ni éste tiene derecho para mandar a aquél, o sea

que la dirección y dependencia, como antes decía la ley, o la "subordinación", como dice ahora, nacen sólo en el momento en que se inicia la prestación del servicio, son consecuencia de éste y no del simple acuerdo de voluntades y concorde con las ideas de Jacobi, de U. Borsi y de F. Pergolasi, concluye el maestro: "El elemento constitutivo fundamental del contrato individual de trabajo, es la subordinación o dependencia personal del trabajador al patrono... es conveniente rechazar la noción de dependencia económica, pues si bien es cierto que se presenta en la generalidad de los casos, también lo es que constituye una relación económica prejurídica... tampoco la dependencia en sentido técnico debe aceptarse, porque es la simple sumisión del trabajador a la voluntad del patrón, como consecuencia de la obligación de prestar el servicio en persona (3)

El Dr. Baltasar Cavazos Flores por su parte llega a la siguiente conclusión: "Por lo tanto, más que la dependencia y la dirección, lo que distingue a la relación de trabajo y al propio contrato de trabajo, es el elemento subordinación, que implica la facultad de mandar y el deber de obedecer.

"Ahora bien, si bien es cierto que la característica fundamental del elemento subordinación, es la facultad de mandar y la obligación de obedecer, también lo es que dichas características sólo son exigibles dentro de las horas de trabajo y en relación con la prestación de los servicios convenidos, pues tan pronto se termine la jornada de trabajo, el empleado vuelve a tener absoluta libertad para normar sus actuaciones y el patrón no puede, jurídicamente, exigir que la obligación de obedecer se prolongue fuera del trabajo".

Y termina el tema diciendo: "Para poder diferenciar con toda claridad el contrato, de la relación de trabajo, es necesario atender al momento mismo de su nacimiento. El contrato de trabajo se perfecciona desde el instante en que las partes se ponen de acuerdo sobre el trabajo estipulado y el salario convenido. La relación de trabajo surge hasta el momento en que se inicia la prestación del servicio". (4)

En cambio, el maestro Alberto Trueba Urbina, al comentar el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, que antes transcribimos;

(3) Mario de la Gueva.- "Derecho Mexicano del Trabajo", Tomo I pág. 489.

(4) Dr. Baltasar Cavazos Flores.- "Derecho del Trabajo en la Teoría y en la Práctica", Confederación Patronal de la República Mexicana, México, 1972. Pág. 190.

dice textualmente:

"En torno a la relación entre trabajador y patrón, se han suscitado controversias a fin de determinar su naturaleza jurídica: unos sostienen la teoría contractualista y otros la relacionista. La teoría contractualista se originó en la tradición civilista, pues los códigos civiles reglamentaban el contrato de trabajo, en el cual imperaban los principios de igualdad de las partes y de la autonomía de la voluntad; pero a partir de la Constitución Mexicana de 1917, el concepto de contrato de trabajo cambió radicalmente, convirtiéndose en un 'contrato evolucionado', como dijo el constituyente Mácías. No se cambió el nombre, pero en el fondo ya no hay propiamente un contrato en el que imperen aquellos principios, sino que por encima de la voluntad de las partes, están las normas que favorecen al trabajador, de manera que es la ley la que suple la voluntad de las partes, para colocarlas en un plano de igualdad. Por ello sostenemos que el contrato de trabajo es un 'genus nvm', regido por normas laborales de carácter social, distintas del derecho de las obligaciones de la legislación civil. La teoría relacionista fue expuesta por Wolfgang Siebert allá por el año 1935, en el apogeo del nacional-socialismo en Alemania. Para diferenciarla del contrato, se estimó que la relación es acontractual, gobernada por el derecho objetivo proteccionista del trabajador, consistiendo la misma en la 'incorporación del trabajador a la empresa', de donde deriva la prestación de servicios y el pago del salario. Esta teoría no contó con el apoyo de la mayoría de los juristas, porque si la relación de trabajo es acontractual, tan sólo podrá aplicarse al derecho objetivo en favor del trabajador.

"Entre la relación y el contrato, como dice Cabanellas, vuelve al escenario la tantas veces discutida prioridad entre el huevo y la gallina. La relación es un término que no se opone al contrato, sino que lo complementa, ya que precisamente la relación de trabajo generalmente es originada por un contrato, ya sea expreso o tácito, que genera la prestación de servicios. Por ello el derecho del trabajo es de aplicación forzosa e ineludible en todo contrato o relación laboral, así como el derecho autónomo que se establece en los contratos de trabajo, pudiendo la voluntad de las partes superar las normas proteccionistas del derecho objetivo en beneficio del trabajador; una vez garantizados los derechos de los trabajadores que se establecen en las leyes, así como las ventajas superiores a éstas que se consignan en los contratos colectivos de trabajo, queda una zona libre de autonomía en los contratos individuales, para pactar condiciones superiores a la ley o al contrato colectivo. Es por esto que entre el contrato y la relación, no hay discrepancia; pues el contrato de trabajo no puede ser sustituido por la relación de trabajo como figura autónoma, ya que el pro-

pio contrato se manifiesta a través de la relación laboral.

"El anterior precepto (el que comenta) revela claramente -- cuanto hemos expuesto, pues en el mismo se identifica el contrato individual de trabajo y la relación de trabajo, de manera que para efectos jurídicos es lo mismo el contrato que la relación de trabajo, independientemente de los actos que la originen. El acto puede ser el convenio que se formula con la celebración del contrato o la prestación del servicio, que a su vez da vida al contrato de trabajo, y en uno y otro caso, siempre regirán las leyes protectoras de los trabajadores" (5)

Finalmente, la exposición de motivos de nuestra vigenté Ley Federal del Trabajo, dice lo siguiente: "La doctrina y la jurisprudencia discuten, desde hace varios años, cuál es la naturaleza de la relación que se establece entre un trabajador y un patrón, para la prestación de los servicios. Las teorías tradicionales, cuhas raíces se remontan al derecho romano, sostienen que las relaciones jurídicas entre dos personas, sólo pueden derivar de un acuerdo de voluntades; en consecuencia, la relación de un trabajador y un patrón, debe configurarse como un contrato. La teoría moderna ha llegado a la conclusión de que la relación de trabajo es una figura distinta del contrato, pues en tanto que en éste la relación tiene por objeto el intercambio de prestaciones, el derecho del trabajo se propone garantizar la vida y la salud del trabajador y asegurarle un nivel decoroso de vida, siendo suficiente para su aplicación, el hecho de la prestación del servicio, cualquiera que sea el acto que le dé origen. No corresponde a la ley decidir las controversias doctrinales, por lo que se consideró conveniente tomar como base la idea de la relación de trabajo, que se define como la prestación de un servicio personal subordinado, mediante el pago de un salario, independientemente del acto que le dé origen, pero se adoptó -- también la idea de contrato, como uno de los actos, en ocasiones indispensables, que pueden dar nacimiento a la relación de trabajo. Las -- ideas anteriores explican el contenido del artículo 20 del proyecto.

"Los conceptos de relación y contrato individual de trabajo, incluyen el término subordinación, que distingue las relaciones regidas por el derecho de trabajo, de las que se encuentran reguladas por otros ordenamientos jurídicos.

"Por subordinación se entiende, de una manera general, la relación jurídica que se crea entre el trabajador y el patrón, en virtud

(5) "Nueva Ley Federal del Trabajo", Comentarios, jurisprudencia vigente y bibliografía, concordancias y prontuario, Editorial Porrúa, S. A. México 1970. Págs. 27 y 28.

de la cual está obligado el primero, en la prestación de sus servicios, a cumplir sus obligaciones y las instrucciones dadas por el segundo, -- para el mejor desarrollo de las actividades de la empresa". (6)

c) EMPLEADOS DE CONFIANZA. - El maestro Mario de la Cueva hizo una acerba crítica a los artículos 48 y 126 fracción X de la antigua Ley Federal del Trabajo, destacando la contradicción entre ambos preceptos, pues mientras el primero parece referirse a trabajadores distintos de las personas que desempeñan puestos de dirección o de inspección, éste es, los individuos ocupados en trabajos personales del patrón dentro de la empresa, el segundo dispositivo identifica a los empleados de confianza con las personas que desempeñan puestos de dirección, fiscalización o vigilancia.

La exposición de motivos de la nueva Ley dice a este propósito lo siguiente: "El Proyecto cambió el término de "empleados de confianza", que se viene utilizando, por el de "trabajadores de confianza", a fin de dejar consignado, con la mayor precisión, que estas personas son trabajadores y que únicamente en función de ciertas características especiales están sometidos, en algunos aspectos, a una reglamentación especial, lo que quiere decir que salvo las modalidades contenidas en el capítulo (II del Título Sexto), tienen derecho a todos los beneficios que se consignan en el Proyecto, tales como: aguinaldo, prima de vacaciones, prima de antigüedad, remuneración del servicio extraordinario, etc.

"El Proyecto se propuso respetar, hasta donde es posible, el principio de igualdad con los demás trabajadores, a cuyo fin, el artículo 182 previene que los salarios de los trabajadores de confianza no podrán ser inferiores a los que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa.

"El artículo 183 resuelve las cuestiones relativas a las relaciones entre los trabajadores de confianza y los demás trabajadores de confianza y los demás trabajadores: no podrán formar parte de sus sindicatos, lo que no implica que no puedan organizar sindicatos especiales; los trabajadores han sostenido de manera invariable que los de confianza están de tal manera vinculados con los empresarios, que no po-

(6) "Nueva Ley Federal del Trabajo", Editorial Porrúa, S. A. México 1970, Pág. 567.

drían formar parte de sus sindicatos, uno de cuyos fines es el estudio y defensa de los intereses obreros frente a los empresarios. Por la misma razón, sostienen también los trabajadores que no deben ser considerados en los recuentos porque ello los colocaría ante el dilema de preferir los intereses de los trabajadores o hacer honor a la confianza depositada en ellos, haciendo a un lado las relaciones obreras.

"El artículo 184 analiza la aplicación de los contratos colectivos a los trabajadores de confianza; previene que las relaciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo, se extiendan al personal de confianza, salvo disposición en contrario, consignada en el mismo contrato colectivo. Para dictar esta norma se tomó en consideración que las condiciones colectivas de trabajo, se aplican por regla general, a los trabajadores de confianza, pero que es posible que en los contratos individuales de este personal se establezcan condiciones distintas, con la limitación ya indicada de que no deberán ser inferiores a las que rigen para trabajos semejantes.

"Uno de los aspectos que caracteriza la condición de los trabajadores de confianza, se refiere a la rescisión y terminación de sus relaciones de trabajo: las disposiciones del artículo 123 constitucional no establecen ninguna diferencia en la rescisión de las relaciones de trabajo concierne, lo que quiere decir que ningún trabajador, cualquiera que sea la condición en que presta sus servicios, puede ser despedido injustamente de su empleo.

"El Proyecto considera que no sería posible aplicar a los trabajadores de confianza el regulamiento general que rige la rescisión de las relaciones de trabajo, porque si tal cosa se hiciera, los trabajadores de confianza quedarían equiparados a los restantes trabajadores, lo cual haría imposible su existencia. Por estas consideraciones se adoptó una posición intermedia, que consiste en que si bien la rescisión de las relaciones de trabajo no está regulada por las normas generales, tampoco será suficiente la voluntad del patrón para que la rescisión se produzca, sino que será indispensable que exista y se pruebe la existencia de un motivo razonable de pérdida de la confianza. Por lo tanto, cuando en el juicio correspondiente no se pruebe la existencia de ese motivo, la autoridad del trabajo deberá decidir si el despido fue injustificado. Por motivo razonable de pérdida de confianza, debe entenderse una circunstancia de cierto valor objetivo, susceptible de conducir, razonablemente, a la pérdida de la confianza, no obstante que no constituya una de las causales generales previstas en la Ley". (7)

(7) "Nueva Ley Federal del Trabajo", Editorial Porrúa, S. A. México 1970
Págs. 587 y 588.

Se advierte en seguida que los autores de la Ley no resolvieron el problema para caracterizar al empleado o trabajador de confianza, pues al aludir a "ciertas características especiales", deja abierto el tema para cualquier especulación.

La opinión a la que se inclina el maestro de la Cueva, es la sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que son empleados de confianza los altos directivos (ejecutivos, se dice ahora) que por razón de sus funciones, tienen a su cargo la marcha y el destino general de la negociación, o aquéllos que también, por razón de sus actividades, están al tanto de los secretos (legítimos) de la empresa, y agrega que la expresión "empleado de confianza" no tiene una connotación fija, sino elástica (casuística, decimos nosotros) de acuerdo con las características individuales de cada empresa concreta.

En esta doctrina se informa el artículo 90. de la Ley, que dice: "La categoría de trabajador de confianza, depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. - Son funciones de confianza las de dirección, e inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento".

Ya con este criterio, el maestro Trueba Urbina enumera los siguientes trabajadores de confianza: 1o. - Altos empleados, como gerentes, directores, administradores y representantes, y 2o. - Los propiamente hablando trabajadores de confianza, en razón de sus funciones. A nuestro juicio y dicho sea con todo respeto, deja el problema in soluto.

d). - DESCRIPCIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES DE LOS EMPLEADOS BANCARIOS. - El enorme poder económico de los Bancos y su íntima vinculación con el Estado Mexicano al través del Banco de México, han colocado de hecho a sus trabajadores en una situación especial, indudablemente en perjuicio de los mismos empleados y en beneficio real de las instituciones bancarias.

Pudiera suponerse que lo anterior se debe a la distinción entre trabajador y empleado, que es fundamental para el derecho extranjero - a tal grado, que conforme a la doctrina alemana se empieza por definir al empleado y sólo por exclusión se caracteriza al trabajador, como toda persona sujeta a un contrato de trabajo, que no tiene el carácter de empleado y ésta distinción se traduce en regímenes legales diferentes para unos y otros. No obstante ello, el criterio diferencial no es bien establecido.

Entre nosotros y a la luz de nuestro Derecho Positivo, no hay razón alguna para establecer la distinción entre trabajador y empleado, por lo menos a partir de la Constitución de 1917. En efecto, el texto primitivo del artículo 123 decía en su párrafo inicial: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general -- todo contrato de trabajo".

La reforma publicada en el Diario Oficial de 6 de Septiembre de 1929, sólo excluyó a las Legislaturas de los Estados, quedando el párrafo en consulta de la siguiente manera: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general sobre todo contrato de trabajo.

A nuestro juicio sin ninguna razón de ser, en el Diario Oficial, de 5 de diciembre de 1960 se reformó nuevamente el precepto, modificando el primer párrafo al establecer dos apartados "A" y "B", el primero para los contratos de trabajo en general, que absorbe todas las fracciones del artículo original y el segundo, para las relaciones entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores (burócratas), que comprende catorce fracciones. Debido a ello, el artículo 123 Constitucional quedó, en lo conducente, de la siguiente forma: "El congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: "A". - Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo: "B" - Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:.. "

Esto es, si hubiese algún motivo para usar entre nosotros el término "empleado", éste se aplicaría preferentemente a los burócratas, pero no es así, sino que el concepto "empleado" se encuentra subsumido en la idea de trabajador, de acuerdo con el lenguaje constitucional. La consecuencia consiste en que las relaciones de los empleados, incluso los bancarios, debieran estar regidas por la Ley Federal del Trabajo.

Debemos hacer sin embargo, una observación que nos parece pudiera explicar el hecho de que los empleados bancarios estén marginados de la legislación laboral general, y consiste en que las disposiciones contenidas en el artículo 123 de la Constitución, no tuvieron aplicación hasta que se dictó la Ley Federal del Trabajo en 1931 y aún ésta tuvo una

aplicación de hecho sucesiva, por cuanto los centros de trabajo paulatinamente fueron incorporándose al régimen legal y aún en la actualidad existen algunas fuentes de trabajo cuyos trabajadores laboran al margen de la legislación laboral.

Hasta bien entrada la cuarta década del presente siglo, los burócratas conquistaron sus derechos laborales y entonces se planteó la cuestión de escoger entre una Ley de Servicio Civil, o un Estatuto Jurídico, triunfando este último propósito y de esa manera quedaron los empleados al servicio de los Poderes Federales, casi equiparados a los trabajadores de empresas particulares.

Por las mismas fechas el Presidente Lázaro Cárdenas urgido quizá por la banca que quería curarse en salud, promulgó un decreto en el que se contenía el "Reglamento del trabajo de las Instituciones de Crédito y (Organizaciones) Auxiliares".

Dicho Reglamento fue sustituido por otro, publicado en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1953, el que acaba de ser reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de 14 de Julio del corriente año, siendo este segundo Reglamento reformado y adicionado, el que constituye el estatuto legal de los empleados bancarios, en lo que hace a sus labores.

CAPITULO II

REGLAMENTACION DE LOS SERVICIOS DE LOS EMPLEADOS BANCARIOS.

- a). - Antecedentes de la banca.
- b). - Instituciones aztecas.
- c). - Pósitos y alhóndigas.
- d). - México independiente.
- e). - Reglamento de 1937.
- f). - Reglamento de 1953.
- g). - Reformas y adiciones de 1972.

a). - ANTECEDENTES DE LA BANCA. - Quizá la singularidad del régimen legal al que está sujeta la prestación de servicios de los empleados bancarios, pudiera encontrarse en la naturaleza de las funciones que desempeñan y para el mejor entendimiento de este tema, nos permitimos hacer una breve relación de las actividades bancarias, con las limitaciones que impone el presente trabajo y con las nuestras propias.

Empezaremos por decir que se entiende por Banco, una institución mercantil que se dedica especialmente al tráfico del dinero y a la realización de toda clase de servicios relacionados con el mismo, en cualquier forma y aspecto. Según su función, estas instituciones de crédito se clasifican en bancos comerciales, hipotecarios, de emisión, de inversión, de ahorro, etc.

La misma palabra "Banco", se cree generalmente que deriva del uso de bancos y mostradores por los primitivos banqueros (valga la

petición de principio), para el tráfico monetario. Las antiguas civilizaciones realizaron operaciones bancarias en época tan remota, que es imposible determinar la fecha aproximada de su iniciación. Sábese, sin embargo, que asirios, fenicios y griegos emplearon algunos documentos parecidos a los actuales pagarés, letras de cambio y cheques, antes de que Grecia y Roma desarrollaran un sistema bancario mucho más avanzado. Los primitivos banqueros eran cambistas de dinero, cuyos servicios resultaban necesarios en los centros comerciales del mundo antiguo, para efectuar las transacciones comerciales de diferentes países con monedas diversas. Con el transcurso del tiempo, el peligro de robo y extravío impulsó a los comerciantes a depositar su dinero en manos de estos cambistas, quienes expedía recibos y daban órdenes de transferencia, verdaderos instrumentos de pago en el comercio internacional y precursores de las modernas letras de cambio. Si las pirámides egipcias sirvieron para atesorar las riquezas de los muertos, los templos griegos fueron los primeros depósitos seguros empleados para guardar el dinero de los vivos.

Los romanos, a medida que impusieron su hegemonía en el comercio de la mayor parte del mundo antiguo entonces conocido, establecieron un sistema bancario semejante al de los tiempos modernos. Tras el derrumbamiento del Imperio Romano, sin embargo, la banca no realizó progresos apreciables, hasta el gran resurgir comercial de los siglos XI y XII. El establecimiento del Banco de Venecia en 1157, presagió el advenimiento de la era moderna de la banca, aunque esta institución no fue realmente un banco en el sentido contemporáneo.

Algunos historiadores atribuyen el origen de muchas de las prácticas bancarias actuales, a los prestamistas florentinos, conocidos en toda Europa a mediados del siglo XIV. Tenía verdadero carácter bancario la "Taula de cambi", instituida en Barcelona en 1401, donde además de los servicios de depósito, se ejercía ya el de giro. Fue en 1587 cuando el Banco de Rialto veneciano adquirió verdadero carácter bancario y oficial. Particularmente famosas fueron las casas de los Acciajuoli, Bardi, Peruzzi, Pitti y Medici. El Banco de Amsterdam, fundado en 1609, fue posiblemente el primero que realizó en gran escala una de las principales funciones de la banca moderna: recibir dinero de los depositantes y convertirlo a salvo a disposición de sus dueños.

Desde los albores de la banca, una de sus funciones primordiales, consiste en facilitar un depósito seguro para el dinero de particulares y empresas; aunque el depositante puede retirar su dinero en cualquier momento, no es posible que todos lo retiren al mismo tiempo, por

lo que un banco puede emplear parte del dinero depositado, en efectuar préstamos a otras empresas o individuos o invertirlo en valores, con lo que se logra un doble propósito: 1o. - Obtener un beneficio para el banco en forma de intereses, y 2o. - Estimular la economía, facilitando fondos en forma de préstamos o créditos, a prestatarios que a su vez utilizarán el dinero recibido, en fines productivos o beneficiosos. Otra característica distingue a los bancos comerciales de otras instituciones financieras: el empleo del cheque y del talón, que permiten al cuenta-correntista o depositante, transferir parte de su depósito a otra persona, empresa o entidad. Los cheques, en cierto sentido, son más importantes que la moneda de curso legal, pues en algunos países se efectúa por ese sistema el 90% de los pagos. Los Bancos prestan los servicios de cuentas corrientes (depósitos), cambio extranjero, depósito de valores, propiedades, ahorro y créditos comerciales e industriales, así como préstamos personales.

Los bancos ejercen su función crediticia de múltiples formas. Compran valores, efectos de comercio y otros documentos de crédito negociables; conceden créditos hipotecarios, créditos sobre valores y también pequeños créditos directos a los clientes.

El procedimiento que permite a los banqueros aumentar la circulación del dinero, al través de créditos a los clientes o al Estado (mediante la compra de valores públicos), constituye la base del sistema de la banca comercial. Pero el funcionamiento del proceso, supone un desafío a todo intento de explicación y no hay dos autoridades en la materia que coincidan en el análisis de fenómeno.

Los bancos nacionales o centrales de emisión, actúan como "Banqueros de los bancos". De esa manera los bancos se convierten en instrumentos de la política crediticia. En tiempos de inflación, cuando el dinero es más abundante que las mercancías existentes a disposición de los consumidores, la política de los bancos nacionales de emisión, consistirá en evitar la compra de fondos públicos, pues tales compras producen en las reservas de los bancos comerciales, un aumento que se traduce en una expansión del crédito, expansión que aumenta la cantidad de dinero disponible y añade combustible al fuego inflacionista. En tiempos de deflación, los bancos nacionales evitarán la venta de fondos públicos, porque dichas ventas absorben parte de las reservas de los bancos comerciales y producen una contracción de los créditos que éstos pueden conceder.

Decía George E. Allen, uno de los primeros promotores del

Instituto Norteamericano de la Banca: " Un banquero próspero, se compone de un quinto de tenedor de libros, dos quintos de abogado, tres quintos de economista político y cuatro quintos de caballerosidad y cultura. Total, diez quintos: un hombre de doble talla, y el que no la tenga, podrá ser prestamista o promotor, pero nunca banquero".

La reputación de los banqueros como empresarios no es muy buena. Había buenas recompensas y perspectivas para los altos cargos, pero la remuneración del resto del personal, era más baja que en cualquier otro campo de actividades. La jornada de trabajo era larga y las vacaciones cortas.

Después de la segunda Guerra Mundial, los banqueros han tomado medidas para atraerse a jóvenes empleados capacitados; los que no siguieron esa política para ponerse al día en lo referente a sueldos y adiestramiento del personal, a causa de la fuerte competencia se vieron en dificultades.

Según Homer J. Livingston, actualmente los bancos están considerados como buenos patrones. Ninguna otra actividad ofrece mayores facilidades para la educación de los futuros empleados que deseen utilizarlas.

En consecuencia, nuestra banca privada debe renovar su política acorde con las demandas de la época. La posición de pivote de la economía de la banca privada, hace recaer sobre sus espaldas una mayor responsabilidad para participar activamente en volver más rápido el desarrollo de nuestro país.

De esta actitud dependerá en mucho la disolución de algunas tensiones sociales, existentes en la clase media baja, que no encuentra fácilmente ductos de capilaridad social, ni alcanza los beneficios de los sectores organizados.

La seguridad no depende de las cajas fuertes, sino que se apoya en algo más importante, como es la satisfacción anímica y material del pueblo, lo cual puede conseguirse mediante la exclusiva intervención del gobierno.

Instituciones tan sólidas y prestigiadas como las de depósito, deben coadyuvar para combatir el agio existente en muchas regiones del país, donde todavía rigen intereses muy superiores a los permitidos por la ley y a los usuales en el mundo de los negocios.

El sistema bancario nacional ha sido uno de los soportes más con

fiables de nuestro progreso. Gracias a su firmeza, a su prudencia en el manejo de los dineros, industrias y comercios se multiplican en toda nuestra geografía. Lo que se les puede pedir en nombre de sus empleados, no depende de la decisión de los banqueros progresistas, sino de todo el sistema, incluidos aquellos que marcha excesivamente protegidos.

b). - INSTITUCIONES AZTECAS. - Esbozada ya una ligera noticia de las funciones bancarias, nos parece obligado indagar en nuestra historia prehispánica, en busca de vestigios de dichas funciones, aunque desde luego no esperamos encontrar mucho a este propósito, porque consideramos que es una necesidad que no se compadece con la estructura étnica de nuestra historia Patria, el empeñarse en encontrar en la cultura azteca antecedentes necesarios a nuestras instituciones jurídicas actuales.

Empezaremos por hacer una advertencia en torno a la moneda, elemento que según hemos visto, es esencial para el funcionamiento de la banca. Dice don Toribio Esquivel Obregón: " Los historiadores afirman que los aztecas tenían moneda y que servía como tal cierta clase de almendra de cacao, otras almendras comestibles producidas por un árbol llamado 'quauhpatlaxtli', unas mantas de algodón llamadas 'cuachtli', otras llamadas 'patolcuachtli', el polvo de oro encerrado en cañones de pluma y en algunas partes, unas láminas delgadas de cobre en forma de 'tau' griega, de ancho de tres o cuatro dedos, o más, parecidas más bien a las tajaderas con que se corta el queso. Orozco y Berra cree que estas láminas eran más bien útiles de agricultura aunque ello no es incompatible con que se usaran frecuentemente en transacciones mercantiles.

"Se ve que hay aquí una confusión: se toman como monedas objetos que, por su estimación general eran frecuentemente usadas para la permuta; pero les faltaban cualidades esenciales de toda moneda; no había ley ninguna que hiciera obligatorio recibir tales efectos en pago, o como hoy se dice, que tuvieran facultad liberatoria de obligaciones; no había la limitación de su producción y control por el Estado, para establecer la relación de los precios; ni el destino exclusivo de tales artículos a la solución de obligaciones, puesto que eran consumidas como alimento o como parte del traje.

"No habiendo, pues, moneda, no podía existir la compra-venta, ni medida exacta para una prestación futura, caso de no poder entregarse el objeto concreto de la obligación.

" Por lo mismo no existía el crédito ni palabra en el idioma azteca que lo expresara". (1)

(1) Toribio Esquivel Obregón, "Apuntes para la Historia del Derecho en México", Editorial Polis, México, 1937, Tomo I, páginas 375 y 376.

Pero no nos apresuremos a formular conclusiones con ligereza, porque si bien lo que los antropólogos llaman "universales de la cultura" eran entre los aztecas, radicalmente distintos de los de la cultura occidental europea que trajeron los españoles y de la tercera cultura de la que ahora disfrutamos, las necesidades sociales son esencialmente las mismas en todo tiempo y lugar, y como las funciones bancarias obedecen a la satisfacción de algunas necesidades de este último tipo, es natural esperar que encontremos alguna huella de tales funciones, así sea rudimentaria, elemental, primitiva, simple, remota.

Acudamos al concepto de propiedad raíz que tenían los aztecas. En primer lugar, tropezamos con el "calpulli" (barrio, se ha traducido esta palabra, aunque a nuestro juicio no con entera exactitud), que era una unidad jurídico-administrativo-demográfica, más bien emparentada con el concepto de municipio europeo ("manus capere"); pues bien, esta institución explotaba comunalmente una tierra que al efecto le asignaban, el "calpullali", cuyo funcionamiento permitía que los miembros del barrio disfrutaran de unos incipientes servicios bancarios: "mutatis mutandi" el mecanismo consistía en que depositaban esfuerzo, trabajo, obtenían productos, cosecha, pero también auxilios en caso de siniestro, como accidentes, enfermedades, muerte, etc., auxilios que en su oportunidad tenían que devolver a la misma comunidad.

Otra forma de propiedad comunal de la tierra, era el "tecpantlalli", predio cultivado por todos los miembros de la comunidad y con cuyos productos se pagaban los que ahora podríamos llamar servicios municipales o, en general, los servicios públicos. De manera semejante se explotaban los llamados "teocpantlalli" o "teotlapan" (tierra de los dioses), para cubrir las necesidades del culto. El "mitlchimalli" era otra forma de propiedad raíz, cuyos productos se destinaban a los gastos militares. Finalmente los predios llamados "pillalli", que eran obtenidos como botín de guerra y que, en principio, pertenecían en propiedad al "tlacatecutli" (señor), pero éste de hecho los repartía entre sus cortesanos, quienes los explotaban por medio de "macehuales" (peones) y solamente como usufructuarios, aunque de ordinario el soberano renovaba el usufructo en favor de sus descendientes.

Hay un dato muy significativo que se refiere a la situación privilegiada ante el monarca, si bien no de los bancos ni de los banqueros que en ese entonces no existían, sí de los "Pochtecas", comerciantes que llevaban a vender a otras tierras esclavos y productos de la industria de los az-

tecas, a cambio de piedras, metales, pieles, telas, trabajos de pluma y - productos agrícolas de otras regiones. Formaban un gremio con estrictas ordenanzas y tenían un tribunal exclusivo en Tlatelolco; como desempeñaban funciones de comerciantes, embajadores y espías, gozaban de grandes privilegios ante el monarca, pero ello no se puede explicar si obedecía a sus grandes riquezas, o a los servicios que en su triple dimensión prestaban al Estado azteca.

c).- POSITOS Y ALHONDIGAS. - Dice el maestro Equivel Obregón, que la institución de previsión social de los "pósitos" es antiquísima y que nada se sabe de cierto acerca de su origen; España la trasladó a México, con objeto de prevenir los males ocasionados por la pérdida de las cosechas o alguna otra calamidad pública, habida cuenta de que en aquel entonces, por la dificultad e inseguridad de las comunicaciones, cada lugar debía de abastecerse por sí mismo.

"Constituía el pósito un fondo destinado a comprar trigo, maíz, cebada u otros granos durante la época del año en que eran más abundantes, y venderlos en tiempo que pudiera obtenerse mayor beneficio para el fondo, o en caso de necesidad pública, cuando fuere más conveniente para socorrerla. Este fondo corría al cuidado del ayuntamiento, mediante una junta compuesta de un alcalde presidente, un regidor, el procurador síndico general y un depositario o mayordomo; junta que había de ser nombrada el mes de diciembre de cada año, para entrar en funciones el primero de enero siguiente". (2)

"El pósito proporcionaba semillas a los labradores pobres para sus sementeras, a cuyo fin, al aproximarse el tiempo de la siembra, la junta publicaba un edicto o bando, convocando a los vecinos labradores que necesitasen los granos para que, dentro del plazo que se les señalaba, pidieran los que les fuere menester para las tierras que tuvieren labradas y preparadas, presentando relación jurada y firmada por sí o por otra persona a su ruego, de las fanegas que tenían barbechadas, el lugar donde se hallaban, la semilla propia que tuvieren y la que les faltare. Tal relación se pasaba a una comisión de labradores competentes y honrados que informarían, y con su informe, se convocaba a los peticionarios por nuevos edictos para darles a conocer la cantidad de grano que se daba a cada uno. Si alguno se sentía agraviado por la parte que se le asignaba, podía recurrir a los mismos peritos nombrados, y la decisión de éstos no tenía ulterior recurso.

"Antes de entregar los granos asignados, cada beneficiario había de dar fianza lega, llana y abonada de que al plazo acordado, que era

(2) Novísima Recopilación, Ley 4, párrafos 1 y 4.

el de la cosecha, devolvería los granos prestados y sus creces de medio celemn por fanega, es decir, uno por ciento, fianza que había de darse precisamente en un libro especial, en presencia del escribano o fiel de fechos.

" En este reparto no había de invertirse, por regla general, más de la tercera parte de la existencia en granos, a no ser en circunstancias excepcionales. El resto de los granos del pósito se repartía entre los labradores pobres para su subsistencia, durante los meses anteriores a la cosecha, lo mismo que anticipos en dinero, pero todo con la ya dicha seguridad de reintegro con creces.

" Pasado el tiempo señalado para ese reintegro, el depositario debía dar cuenta a la junta con lo recaudado en especie o en dinero, poniéndolo respectivamente en el arca o en las paneras (graneros), y en una libreta la lista de los que salieran debiendo, debidamente autorizada por el escribano. La libreta se pasaba al síndico para que procediera ejecutivamente al cobro con toda diligencia; la apelación contra la ejecución había de presentarse ante el sub-delegado del pósito, sin perjuicio de llevar adelante el remate de los bienes embargados. Los créditos a favor del pósito, gozaban de preferencia sobre otros que no fueran los fiscales.

" Cubiertas las necesidades de campesinos pobres, como se ha dicho, la junta proponía al alcalde mayor, después al intendente, lo que debía hacerse con el exdente; por lo general se vendía a los panaderos; si la venta era al crédito, no se les entregaban más granos que los necesarios para el consumo de una semana, y con fianza segura.

" Si por cualquier circunstancia no se podía vender el sobrante, ni fuera conveniente conservarlo, el pósito mandaba hacer pan y administraba su venta". (3)

El origen de las alhóndigas se remonta a los primeros tiempos del virreinato en nuestra Patria, debido a que frecuentemente se carecía de víveres en la Ciudad de México, porque los comerciantes intermediarios acaparaban los granos para hacer subir los precios. La ciudad carecía de bienes que pudieran destinarse a remediar ese mal y el virrey tenía que prestar dinero, tomándolo de alguno de los fondos públicos destinado a otro servicio, lo que constituía una irregularidad, hasta que el virrey don Martín Enríquez de Almanza proporcionó de su peculio la cantidad de ocho mil ducados para el establecimiento de una alhóndiga.

" Por cuanto habiendo reconocido el cabildo, justicia y regimien

(3) Toribio Esquivel Obregón, op. cit., tomo II, páginas 257 y 258.

to de la ciudad de Méjico, que se iban encareciendo con exceso los bastimentos de trigo, harina y cebada, a causa de los muchos regatones y revendedores, que trataban y contrataban en ellos, considerando que en muchas repúblicas bien gobernadas se han fundado casas de alhóndigas para estar mejor proveídas y abastecidas, estableció y fundó, con acuerdo de don Martín Enríquez, nuestro virrey de aquellas provincias, una alhóndiga, señalando casa conveniente para que en ella pudiesen los labradores despachar sus granos y los panaderos donde proveerse del trigo y harina que hubiesen menester para su avío, y abasto de la ciudad, a los precios más acomodados; y habiendo hecho algunas ordenanzas, que presentó ante el conde de Coruña, que las aprobó y confirmó, en el ínterin que por Nos fuesen confirmadas: Ordenamos y mandamos, que se guarden cumplan y ejecuten en la forma, y con las declaraciones y limitaciones que se contienen en las leyes de este título". (4)

Sobre el funcionamiento de las alhóndigas dice don Toribio Esquivel Obregón: "Al principio del año el cabildo nombraba un fiel para guarda de la alhóndiga y vivir en ella. Antes de entrar en el desempeño de su empleo daba fianza de cuatro mil pesos. Debía llevar cuenta minuciosa de los granos que diariamente entraban a la alhóndiga y cuidar de que se vendieran precisamente al precio que se les fijaren al comenzar el día, o a otro menor, bajo pena de perder los granos el que los vendiese a más precio, y de diez pesos de oro común el que los comprase con tal aumento. Dos regidores nombrados al efecto asistían a la alhóndiga todos los días, de las ocho de la mañana a las once, y de las dos de la tarde hasta que ya no hubiere qué hacer.

"Todo el que trajere granos o harina a la ciudad de México, debía de venderlos precisamente en la alhóndiga, pena de cuatro pesos por cada hanega que se vendiere en otro lugar, sin que se permitiera salir a los caminos a comprar tales mercancías, bajo pena de cincuenta pesos al que en ellos vendiere y otro tanto al que comprare.

" Los vecinos eran los únicos que podían comprar en la alhóndiga, antes que se diera la plegaria de la misa mayor y sólo después se permitía la entrada a los panaderos o a sus agentes y aun entonces no podían comprar más que lo necesario para amasar para uno o dos días.

" Los arrieros debían de traer testimonio de las autoridades de los lugares de donde procedía la carga y de su precio y sin ese requisito se les retenía en la alhóndiga como regatones y se les castigaba como tales.

" Ni labradores ni trajineros podían tener sus granos en la

(4) Recopilación de Leyes de Indias, Libro 4, título 14.

alhóndiga por más de veinte días, pasados los cuales la justicia y diputados de la misma los hacían vender al precio del mercado. Los labradores que no vendían sus granos, sino que preferían hacer el pan para venderlo, debían declarar bajo juramento el monto de su cosecha y el de lo que amasasen diariamente, para que se tuviera de ello cuenta y razón, y no pudieran comprar semillas sino hasta que hubieran consumido las propias, ni vender las sobrantes sino en la alhóndiga.

" Como se ve, era la alhóndiga una bolsa de cereales en donde las operaciones pasaban a la vista de las autoridades y se evitaba el regatón o intermediario, para que las mercancías pasaran directamente del productor al consumidor, y sin que aquel pudiera indefinidamente guardar sus existencias". (5)

Para el objeto que estamos persiguiendo, no es necesario ocuparnos del Consulado, que sólo era un tribunal especial para conocer las contenciones entre comerciantes, además de otras tareas entre las que no figuran funciones fiduciarias, por lo que cerramos este tema, aludiendo a que durante la dominación española, empezaron a utilizarse en el comercio algunos documentos que actualmente son calificados como títulos de crédito; así, la letra de cambio a la que todavía no se le reconocía el carácter de independiente del negocio causal; los vales, por los cuales los comerciantes disponían de dinero que se les prestaba, o de mercancías vendidas o de alcances de cuentas corrientes; las libranzas, entendidas como una orden dada por un negociante a otro para hacer un pago, y las cartas de crédito, cuyo beneficiario al hacerse cualquier pago con motivo de ellas, debía hacerlo constar en la propia carta, junto a la firma del que la hubiere escrito.

d). - MEXICO INDEPENDIENTE. - Parece que nos hubiésemos desviado en los anteriores incisos y en lugar de investigar la situación de los empleados bancarios, parece que nos hubiéramos reducido a hacer un breve estudio de los bancos y sus instituciones análogas.

Pero ya indicamos que la desviación obedeció al propósito de buscar la causa de que las relaciones laborales de los empleados bancarios, sean reguladas por disposiciones especiales, quizá por la naturaleza de las propias funciones bancarias, siendo estas últimas el motivo de nuestro análisis.

Ahora volvemos al cauce inicial y, en términos generales establecemos que los empleados de las instituciones cuasi bancarias o para

(5) Toribio Esquivel Obregón, Op. Cit. Tomo II, páginas de la 263 a la 265.

bancarias, gozaban del mismo estatuto legal de cualquier trabajador y en las Leyes de Indias se contenían ya disposiciones relativas a la jornada de trabajo, al salario mínimo, al pago del salario en efectivo, a la prohibición de las "tiendas de raya", etc. (6)

Esta situación prevaleció en México durante su vida independiente en la centuria próxima pasada, imputándose a Vallarta la circunstancia de que la Constitución de 1857 no se ocupara de la cuestión laboral. El 24 de diciembre de 1904 se votó la Ley de Villada para el Estado de México, sustituyendo la teoría de la culpa por la del riesgo profesional en los accidentes de trabajo. Don Bernardo Reyes gobernador de Nuevo León, el 9 de noviembre de 1906 promulgó una ley del trabajo que es más completa que la de Villada. Ya durante la efervescencia revolucionaria se promulgaron otras leyes semejantes, para Chihuahua, Coahuila, Hidalgo y Zacatecas.

Consideramos que para el objeto que perseguimos, basta hacer la enumeración de las leyes del trabajo que siguieron cronológicamente a las antes aludidas: En Jalisco la llamada Ley de Manuel M. Diéguez, que regulaba el descanso dominical, el descanso obligatorio, las vacaciones, la jornada de trabajo y las sanciones; en el mismo Estado la llamada Ley de Manuel Aguirre Berlanga, que tenía como novedades el concepto de trabajador, la jornada máxima, la jornada a destajo, el salario mínimo, el salario en el campo, la protección de los menores, la protección al salario, la protección a la familia del trabajador, los servicios sociales, los riesgos profesionales, el seguro social y las juntas de conciliación y arbitraje; en el Estado de Veracruz, la del de Cándido Aguilar, con novedades como la previsión social, el mantenimiento de escuelas primarias y los inspectores de trabajo; también en Veracruz el Gobernador Agustín Millán promulgó la Ley de Asociaciones profesionales, con relevancia en materia de trabajo; viene más tarde el proyecto de ley sobre contrato de trabajo, formulado por el Lic. Rafael Zubarán Capmany; en Yucatán la legislación del trabajo aborda temas tan trascendentes como la naturaleza de la ley laboral, las autoridades del trabajo, la organización clasista, los convenios industriales, la huelga y el paro y las bases fundamentales del trabajo, y después de nueva ley del trabajo para el Estado de Coahuila en 1916, llegamos a la promulgación de la Constitución de 1917, cuyo artículo 123 sienta las bases para toda la legislación laboral.

Como es fácilmente comprensible, no basta que un precepto se haga figurar en la Constitución, para que pueda tener de inmediato aplicación. Esto ocurrió con el artículo 123 constitucional; pero como en su texto primitivo distribuía la competencia para legislar en materia de trabajo,

(6) Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1a. edición, página 90.

entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, fueron estos últimos los que primero empezaron a legislar sobre la materia, como Veracruz y Yucatán; el 27 de noviembre de 1917 don Venustiano Carranza promulgó una ley sobre la forma de integrar las Juntas de Conciliación y las medidas que debieran de adoptarse en casos de paro ilícito; en 20 de diciembre de 1919 se promulgó un decreto reglamentando el descanso semanal; el 18 de diciembre de 1925 se promulgó una ley reglamentaria del artículo cuarto constitucional, en lo relativo a la libertad de trabajo; al año siguiente, en 8 de marzo, se promulgó el Reglamento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, y el 28 de abril siguiente la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo giró una circular, a la que siguieron otras más, hasta que el 17 de septiembre de 1927 se decretó la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en tanto que el 21 del mismo mes y año, se reglamentó la jornada de trabajo en los establecimientos comerciales del Distrito Federal.

Por fin, el 18 de agosto de 1931 se dictó la Ley Federal del Trabajo, la que fue sustituida por la vigente a partir de mayo de 1970. La primera de dichas leyes señalaba como trabajos especiales el de domésticos, el trabajo en el mar y vías navegables, el de las tripulaciones aeronáuticas, el ferrocarrilero, el del campo y el de pequeñas industrias, de la industria familiar y del trabajo a domicilio, y mencionaba y definía a los "empleados de confianza", pero los trabajadores al servicio de Instituciones de Crédito u Organizaciones Auxiliares, no quedaban comprendidos en ninguna de esas categorías.

e). - REGLAMENTO DE 1937. - A reserva de estudiar la categoría jurídica de este Reglamento y su constitucionalidad, diremos que en el Diario Oficial de 29 de Noviembre de 1937, siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas, por razones que no están del todo claras, se publicó el primer "Reglamento del trabajo de los empleados de las Instituciones de Crédito y Auxiliares", según es su denominación oficial.

Y decimos que los motivos no son bien conocidos, porque se trata de un decreto dictado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, en uso de discutibles facultades reglamentarias que concede la Constitución y en una época en la que, a no ser por la agitación suscitada con motivo de la Ley del Servicio Civil o del Estatuto Jurídico para los burócratas, no se conoce otra razón para que el Presidente de la República adoptara una medida legislativa, que colocaba a los empleados bancarios en una situación de excepción, puesto que los separaba del régimen de la Ley Federal del Trabajo entonces vigente.

Si ello se debió a razones técnicas, fundadas en la naturaleza -

política de las funciones bancarias, o a la presión de la banca mexicana, -- que obtuvo este señalado triunfo frente a un estadista que, digase de él lo -- que se quiera, siempre se caracterizó por un irrescripto apoyo a las clases trabajadoras, es una cuestión que no puede resolverse, ni estudiarse siquiera en un trabajo como el presente, porque pertenece a lo que Unamuno llama la "intrahistoria" de nuestra Patria.

Hechas las anteriores observaciones, debemos decir que se trata de un Reglamento muy breve, apenas con 26 artículos en un solo capítulo y -- que, juzgado a "prima facie", coloca a los empleados bancarios en una aparente situación de privilegio, frente a los demás trabajadores de empresas -- privadas.

En su primer artículo define al empleado bancario, como la persona que tiene un contrato individual de trabajo con las instituciones de crédito u organizaciones auxiliares, por el cual presta sus servicios (trabaja, dice el Reglamento) en provecho de ellas, de manera permanente, por un número de horas obligatorias a la semana y ejecuta las labores bajo la dirección de dichas instituciones.

Si cotejamos la anterior definición, con la que contenía el artículo 3o. de la Ley Federal del Trabajo vigente al dictarse al Reglamento, encontramos que este último precepto define al trabajador como "toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo". Difieren pues en cuanto al sujeto patronal de la -- relación de trabajo, y en cuanto a que los empleados bancarios deben prestar sus servicios de manera "permanente" y durante un número de horas obligatorias a la semana, ejecutando sus labores bajo la dirección de la empresa. El Reglamento suscita entonces las cuestiones relativas a la "permanencia y al número de horas obligatorias a la semana, pues lo relativo a la "dirección" y dependencia, lo establecía también la Ley del Trabajo en su artículo 17.

Las cuestiones apuntadas revisten importancia, porque el Reglamento distingue tres clases de empleados: I. - Los que define en la forma que lo hemos indicado; II. - Los corresponsales y agentes de las instituciones y los que desempeñan funciones similares a ellos y que tal vez podrían llamarse -- "trabajadores o empleados de confianza", y III. - Los trabajadores eventuales. De estos tres grupos solo el primero goza de las prerrogativas que concede el Reglamento.

El artículo 4o. contiene una disposición digna de comentario, al establecer la libre contratación del personal de las instituciones de crédito y -- auxiliares, celebrando contratos individuales de trabajo, los cuales se ajusta-

rán " a las prevenciones relativas de este Reglamento y de las leyes sobre la materia" ¿Cuáles son esas leyes? Desde luego que no son las leyes bancarias; entonces debe ser la Ley Federal del Trabajo vigente en aquella época; pero ya hemos visto que dicha ley no se ocupa en forma especial del trabajo de los empleados bancarios, como lo hace con el de los ferrocarriles, por ejemplo, entonces los empleados bancarios deberían regirse por las disposiciones generales de la ley mencionada y no por un Reglamento que los coloca en una situación especial.

Contempla y reglamenta el contrato de aprendizaje, cuya duración no puede ser mayor de tres meses, pero nada dice acerca de la proporción de aprendices que deba haber en cada institución, además de que, según veremos más adelante, sí se ocupa de la preparación técnica de los empleados bancarios.

Obliga a las empresas a formular "ad lititum" un escalafón y darlo conocer a su personal; en caso de inconformidad, la resuelve la Secretaría de Hacienda, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria.

Los sueldos se fijarán y regularán por medio de tabuladores formados por las instituciones, "de acuerdo con sus necesidades particulares" y serán aprobados por la Secretaría de Hacienda. El salario mínimo será el que rija en la región, aumentado en un cincuenta por ciento.

En cuanto a la jornada de trabajo, dice el artículo 9o. del Reglamento que se deben trabajar 42 horas a la semana, distribuidas en la forma en que cada banco fije de acuerdo con sus necesidades y con aprobación de la Comisión Nacional Bancaria y agrega: "Cuando las labores de la institución lo permitan, la Dirección podrá, de manera temporal, reducir el número de horas de trabajo obligatorias, pero sin que estas reducciones sienten precedente de obligación para dicha Institución". Como puede advertirse, -- aquí el acento se carga en favor de la empresa.

En lo referente a horas extras, el Reglamento vuelve a remitirse a lo "que marquen las leyes", que ya se ha visto, debe ser la Ley Federal del Trabajo.

Impone a las instituciones la obligación de ayudar a sus empleados a mejorar su preparación y eficiencia para el desempeño de sus labores, estableciendo bibliotecas especializadas, organizando cursos de conferencias, concediendo becas para cursos orales o por correspondencia de institutos especializados y facilidades para el desarrollo de su cultura física.

Regula vacaciones pagadas según tabla que contiene, estableciendo que para su disfrute, los empleados tendrán o recibirán un anticipo a cuenta de su gratificación anual.

Para los casos de enfermedades o accidentes no profesionales, los empleados tienen derecho a atención médica, sueldos íntegro durante tres meses y medio sueldo durante los tres meses siguientes. Después de seis meses, la institución podría libremente dar por terminado el contrato de trabajo, mediante la indemnización correspondiente (la constitucional) o a concederle una pensión vitalicia de retiro, como después se explica.

En casos de alumbramiento las empleadas tienen derecho a un mes de descanso pagado antes del parto, cuarenta y cinco días de descanso pagado después del parto, a un mes de sueldo para gastos del alumbramiento y las demás facilidades que conceda la Ley Federal del Trabajo.

La participación de utilidades es un adelanto de este Reglamento, pero naturalmente dichas utilidades se regulan en forma distinta de como lo hizo con posterioridad la Ley Federal del Trabajo.

Al llegar el empleado a los sesenta años y cuando a juicio de la empresa ya no pueda desempeñar eficazmente sus labores, el patrón puede imponerle una pensión vitalicia de retiro, calculada en la forma que se indica en el artículo 17 del Reglamento.

En caso de muerte del empleado, la persona por él designada y que dependiera económicamente de él, tendría derecho al pago de seis meses de sueldo por concepto de "pago de defunción" y a recibir durante un año la mitad de dicho sueldo, siempre que dichas prestaciones no excedan en conjunto de cinco mil pesos (en 1937 el costo de la vida era muy inferior al actual).

Por despido injustificado, la empresa debía pagar una indemnización de tres meses de sueldo más veinte días por cada año de servicios.

Los conflictos entre los empleados y las empresas con motivo de la aplicación del Reglamento, serían resueltos por la Comisión Nacional Bancaria y si había inconformidad del empleado, éste podía acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje instaurando el juicio laboral correspondiente, pero la Comisión Nacional Bancaria tendría intervención en dicho procedimiento laboral.

Se concedía un año para que las instituciones concedieran a sus empleados los beneficios que les concedía el Reglamento, así como para -- que organizaran una bolsa de trabajo, aunque no se dice si esta bolsa sería gratuita o no. Imponía a las empresas la obligación de formular sus Reglamentos interiores de trabajo y por último, señala como causa de terminación de contrato de trabajo, la suspensión de labores, fuera de las fechas -- señaladas y autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria.

f). - REGLAMENTO DE 1953. - Don Adolfo Ruiz Cortines, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1953, promulgó un nuevo "Reglamento de Trabajo de Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares". Se trata ya de un Reglamento con mejor técnica legislativa y comprende ocho capítulos, que pueden dividirse en tres grupos: a). - Personal, b). - Prestaciones, y c) Procedimiento.

El primer grupo define al empleado bancario, en los mismos términos que lo hacía el Reglamento anterior y también distingue tres clases: empleados permanentes, empleados a prueba y empleados eventuales. Sólo la primera clase está protegida por el Reglamento; se deja al arbitrio de la empresa el contratar de manera permanente a los empleados a prueba y los temporales se dice protegidos exclusivamente por el contrato respectivo y las leyes sobre la materia, es decir, la Ley Federal del Trabajo, por lo -- que, en último análisis, son estos últimos los mejor protegidos. En este grupo comprendemos también las disposiciones relativas al escalafón y a los -- tabuladores, precisando que el primero lo formulan a su capricho las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, y sólo en el caso de inconformidad, puede intervenir la Comisión Nacional Bancaria. Es cierto que el Reglamento obliga a las empresas a dar a conocer el escalafón a sus empleados, siendo ésta la ocasión en que ellos pueden inconformarse, pero es muy difícil que en la práctica se ejercite este derecho, porque en principio ningún empleado quiere suscitar conflictos con la empresa donde trabaja, por -- lo que el derecho en realidad se hace nugatorio.

Los tabuladores de sueldos sí deben tener la aprobación previa de la Comisión Nacional Bancaria la cual, como su nombre lo indica, está integrada por banqueros, con representantes de la Secretaría de Hacienda, es -- decir, no se concede a los empleados ninguna posibilidad para intervenir en la fijación de sueldos.

Pasando al examen de lo que hemos llamado el segundo grupo, en él se comprenden todas las prestaciones de que nominalmente tienen derecho los empleados bancarios, entre las que figuran: salarios y gratificaciones, -- jornada, horas extras, vacaciones y despido, prestaciones culturales, socia

les y económicas. Lo criticable de esta parte del Reglamento, en términos generales, consiste en que en la misma se tratan cuestiones que nada tienen que ver directamente con las prestaciones, particularmente lo referente a jornada de trabajo y despido.

Fija el Reglamento como salario mínimo de los empleados bancarios, el que rija en la localidad aumentado en un cincuenta por ciento (art. 11), y les concede una percepción por concepto de participación de utilidades, fijando como mínimo el importe de un mes de salario y sin determinar cómo se puede indagar el monto de las utilidades de la empresa, esto es, no hay base para esta prestación, la cual se separa de lo que sobre esta materia dispone el Capítulo VIII del Título Tercero de la vigente Ley Federal del Trabajo, y lo curioso del caso, es que el artículo 13 del Reglamento que venimos comentando dispone que las prestaciones y gratificaciones que por circunstancias extraordinarias acuerden las instituciones u organizaciones, en favor de sus empleados, sobre las establecidas reglamentariamente, no sentarán precedente al respecto.

La jornada de trabajo es de 42 horas semanales, distribuidas en la forma que apruebe la Comisión Nacional Bancaria. Las horas extras se pagarán quincenalmente, en la forma prevenida por la Ley del Trabajo. Las vacaciones se fijan en 20, 25 ó 30 días anuales, según el empleado tenga de uno a diez años, de diez a quince o más de quince años de trabajo, fijándose ya una prima de vacaciones de 50% sobre el salario.

El despido se indemniza con tres meses de sueldo más veinte días por cada año de servicios, salvo cuando es legalmente justificado. Las prestaciones culturales son semejantes a las señaladas por el Reglamento anterior, con las siguientes salvedades: se debe conceder una beca por cada cien empleados o fracción que exceda de cincuenta; las becas comprenderán pago de colegiaturas y facilidades "sin perjuicio de las labores" bancarias; si las becas exceden de diez, el diez por ciento se otorgarán para estudios en el extranjero; los becarios quedan obligados a prestar a la institución sus servicios, por un tiempo TRES VECES mayor del que disfrutaron de sus becas.

Las prestaciones de carácter social comprenden: atención médico quirúrgica y hospitalaria, en casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; en casos de accidentes ordinarios o enfermedades no profesionales, tienen la misma prestación, pero sólo durante nueve meses en casos de maternidad de las empleadas, a las prestaciones señaladas en el anterior Reglamento, se añade asistencia obstétrica durante el embarazo y una ayuda para la lactancia hasta por seis meses; asistencia médico-

quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria a la esposa, a la concubina, a los hijos menores de edad que no trabajen y a los pensionados por un plazo máximo de nueve meses. Contempla la posibilidad de que los empleados obtengan los servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social, sólo en cuanto sean distintos de los que directamente tienen los empleados.

Establece una pensión vitalicia de retiro, a los empleados de cincuenta y cinco años, con treinta y cinco de servicios, o con sesenta años, cualquiera que sea su antigüedad, señalándose el procedimiento actuarial para calcularla, pero previene que no puede exceder del salario percibido durante el último año de servicios.

En caso de muerte del empleado, la persona señalada por éste percibirá el importe de seis meses de salarios por concepto de gastos de defunción y a recibir durante el año siguiente la mitad del sueldo del empleado, pero dichos beneficios sumados no pueden exceder de veinte mil pesos.

Las prestaciones económicas rigen para los empleados que tengan más de un año de servicios quienes, en caso de necesidad extraordinaria y grave, a juicio de las empresas, tendrán derecho a préstamos a corto plazo, que no sean superiores al importe de tres meses de sueldo, el plazo no mayor de doce meses y sólo podrán causar intereses máximos del seis por ciento (se supone que anual, porque el Reglamento no lo dice). Los que tengan más de cinco años de servicios, pueden obtener préstamos con garantía hipotecaria, cuando se destine a la adquisición o construcción de casa habitación, el préstamo no excederá de treinta mil pesos, el plazo máximo será de diez años, causarán intereses al 8% anual sobre saldos insolutos, pagaderos capital e intereses por mensualidades no mayores del 30% del excedente del sueldo sobre el salario mínimo, el préstamo no será mayor al 75% del valor comercial de la finca y el empleado debe obtener un seguro de vida.

Dice en el artículo 33 que las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares celebrarán arreglos para que sus empleados adquieran, con descuento no menor del 10%, los artículos de primera necesidad que en el mismo precepto se mencionan, pero no podrán adquirir más de lo que fijen los especialistas designados por la Asociación de Banqueros de México. También deja a cargo de las empresas el dar facilidades a sus empleados para que obtengan crédito en casas comerciales. Les impone la obligación de pagar un subsidio mensual por concepto de renta, y se precisan por último los requisitos para disfrutar de estas prestaciones, quedando en esa forma resumido todo lo referente al grupo que hemos llamado de prestaciones.

El capítulo final del Reglamento se refiere al procedimiento para resolver los problemas que surjan entre los empleados y sus empresarios, dejando a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, la resolución de los mismos, siempre que se relacionen con el trabajo tales conflictos. Faculta a la mencionada Comisión para investigar las condiciones en que se prestan los servicios, vigilar la debida aplicación de la Ley Federal del Trabajo y el propio Reglamento, autorizándola para tomar las medidas administrativas necesarias para corregir las violaciones. Concede facultad a dicha Comisión para dictar laudos que "ponen fin al procedimiento administrativo de conciliación. En caso de inconformidad, puede acudirse a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y en el procedimiento instaurado ante ésta, deberá oírse a la Comisión Nacional Bancaria. A propuesta de la Comisión Nacional Bancaria, la Secretaría de Hacienda puede sancionar económicamente las infracciones a la Ley Federal del Trabajo o al propio Reglamento, con una multa hasta del uno por ciento del importe del capital pagado de la institución u organización auxiliar infractora.

A reserva de hacer los comentarios respectivos en el siguiente inciso, dejamos hasta aquí la exposición relativa al Reglamento de 1953.

g). - REFORMAS Y ADICIONES DE 1972. - Por Decreto de 13 de julio de 1972, se hicieron reformas y adiciones al Reglamento de Trabajo de los empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares, de la manera que intentaremos señalar a continuación:

Se reformó y adicionó el artículo 3o., precisando en qué condiciones podían celebrarse contratos temporales o eventuales de trabajo y que los empleados titulares de estos contratos, disfrutarían de las ventajas señaladas en el Reglamento, conforme a los principios generales de la Ley Federal del Trabajo.

Desaparece la bolsa de trabajo y según el artículo 6o., la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros dictará normas para que las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares obtengan los siguientes fines: centralizar datos sobre vacantes, puestos de nueva creación y solicitudes de empleo; dirigir dichas solicitudes hacia los empleos vacantes, y estudiar la causa del desempleo, formulando informes para una política de pleno empleo en la rama bancaria.

Además de la participación de utilidades, conforme a la Ley Federal del Trabajo, hace obligatorio el pago de aguinaldo, por un mínimo del importe de un mes de sueldo, el que se irá aumentando de acuerdo con los

años de servicios, estableciendo claramente el derecho del empleado a percibir las cantidades adicionales al mínimo señalado. Establece la semana de 40 horas y previene que los sábados son días de descanso obligatorio, salvo respecto de las labores de vigilancia o mantenimiento, que se ejecutarán en la forma rotativa que menciona la adición.

Reglamenta el pago de las horas extraordinarias de trabajo, de conformidad con la Ley de la materia, prohibiendo el trabajo de mujeres menores de 16 años en tiempo extra ordinario. Detalla la forma y términos en que los empleados deben disfrutar de vacaciones, con la prima establecida de acuerdo con la Ley laboral.

En cuanto a las prestaciones culturales, reglamenta en detalle la concesión de becas, creación de centros de capacitación, cursos especiales, bibliotecas, seminarios, etc., obligando a las empresas a cubrir el 50% de las cuotas periódicas, en los clubes deportivos donde inscriban a sus empleados.

En virtud del convenio celebrado por las instituciones y organizaciones con el Instituto Mexicano del Seguro Social y mientras dicho convenio subsista, son a cargo de las primeras proporcionar a sus empleados en servicio y pensionados, así como a los familiares de unos y otros, en sustitución del Instituto, las siguientes prestaciones: en casos de accidente de trabajo o enfermedad profesional, la asistencia correspondiente y salario íntegro por dos años; en casos de enfermedades no profesionales y accidentes ordinarios, debren cubrir la asistencia por un año y sueldo íntegro por el mismo término, pudiendo prorrogarse por seis meses más, y luego el sostenimiento de casas de reposo para el convaleciente, por un término que no se fija; a las empleadas les concede todas las prestaciones que la Ley del Trabajo señala, en casos de maternidad; prestaciones semejantes para la esposa o concubina del empleado; asistencia médica a la esposa, a los hijos menores de 21 años que no trabajen y a los padres del empleado si viven con él, más las prestaciones consiguientes en casos de pensionados o incapacitados, señalando expresamente el derecho a la asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria de los empleados temporales o eventuales, de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.

Fija las bases para el pago de cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual debe cubrir las prestaciones no comprendidas en los dispositivos anteriores. Eleva la pensión de los empleados retirados al 2.5% por cada año de servicios, calculado por el último quinquenio sobre sueldos fijos más el aguinaldo anual completo, salvo cuando esta prestación exceda al sueldo fijo diario. Las prestaciones en caso de muerte se

elevan hasta un máximo de \$100,000.00

Los préstamos a corto plazo se elevan hasta el importe de tres meses de sueldo, el plazo máximo de doce años y el interés no mayor de 6% anual.

Con independencia de los derechos que tienen los empleados respecto del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, se prevé el caso de préstamos para la construcción de casas habitación, determinando en detalle las condiciones.

Confiere a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros la tutela de los derechos laborales de los empleados, facultando a la primera a suplir la deficiencia de la queja. Las violaciones a la ley y al Reglamento, se sancionan con multas impuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por un máximo que ya fijaba anteriormente el reglamento, pero faculta además a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros a intervenir a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, por violaciones reiteradas o graves de los derechos de los empleados, pudiendo llegarse al caso de revocar la autorización o concesión otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las adiciones a los artículos 9o. bis, 19 bis, 31 bis, 35 bis y a los artículos 43, 44, 45, 46, 47 y 48, se refieren al Reglamento interior de trabajo, a la suspensión de labores, a la adquisición de bienes de consumo duradero por parte de los empleados y obtención de créditos al respecto, a la instalación de una oficina de quejas, a la manera de computar la antigüedad de los empleados, a las primas de antigüedad, a la irrenunciabilidad de los derechos laborales de los empleados, al incumplimiento de las normas de trabajo de los empleados, prohibiendo la imposición de multas, a la idoneidad de los funcionarios bancarios y a la revisión de los tabuladores de sueldos y demás prestaciones.

Ha resultado demasiado extenso este capítulo, por lo que los comentarios acerca del vigente Reglamento ya reformado, las reservamos para el siguiente capítulo.

CAPITULO III

CONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO.

- a). - Facultades reglamentarias
- b). - Artículos 4o. y 5o. constitucionales.
- c). - El artículo 123 constitucional.
- d). - Análisis de la constitucionalidad del Reglamento.

a). - FACULTADES REGLAMENTARIAS. - De acuerdo con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y añade este categórico precepto constitucional, que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso -- sigue diciendo el dispositivo -- salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Como se ve, el principio de división de poderes parece definitivo, aunque los constitucionalistas señalan múltiples casos de "colaboración" de poderes según el texto de nuestra Carta Magna. A nosotros nos interesa de momento, sólo destacar la parte final del precepto constitucional que hemos invocado, porque los dos Reglamentos de trabajo de los empleados bancarios y las reformas y adiciones del último, no se decretaron en uso de las facultades que concede al Poder Ejecutivo el artículo 131 constitucional, sino en ejercicio de la facultad que concede al Presidente de la República, la fracción I del artículo 89 de la Constitución. Este último precepto concede facultades al titular del Poder Ejecutivo Federal para: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Para analizar la cuestión, partamos del principio general de -

derecho, conforme al cual los órganos del Estado sólo pueden hacer aquello que expresamente la ley les permite, en tanto que los gobernados pueden hacer todo lo que la ley no les prohíba expresamente. En principio los Poderes Federales no tienen más facultades que las que explícita y limitadamente les concede la ley; cualquier ejercicio de facultades no conferidas, es un exceso en la comisión e implica un acto nulo; dichas facultades explícitas no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los concretamente previstos. Sin embargo, doctrinariamente se añaden las llamadas "facultades implícitas", que se dice son aquellas que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes Federales, como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas.

"El otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse, cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1o. - La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse; 2o. - La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda, y 3o. - El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo congreso al poder que de ella necesite". (1)

Y el mismo constitucionalista dice en otra parte: "Pero a pesar de que no existe en la Constitución un precepto que terminantemente conceda la facultad reglamentaria al Presidente, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicanas a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de una facultad que, como la reglamentaria, es imprescindible en un régimen constitucional,

"Desde luego hay que convenir en que la Constitución no rechaza, sino que al contrario admite implícitamente la existencia de los reglamentos; en efecto, el art. 92 supone que los reglamentos existen, por más que no consigne la facultad de expedirlos, cuando se dice que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho.

"Partiendo del doble supuesto de que los reglamentos necesitan existir y de que la Constitución los presupone, los intérpretes han hallado en la última parte de la fr. I del 89 el único fundamento posible de la facultad reglamentaria.

"Quien ha expuesto la tesis con más claridad y acopio de lógica,

(1) Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 5a. edición, México 1961, página 107.

es el tratadista de derecho administrativo D. Gabino Fraga. Gramaticalmente -- dice en síntesis el autor citado -- "proveer" significa poner los medios adecuados para llegar a un fin. Cuando se emplea esa palabra en la fr. I. del 89, quiere decir que el Presidente tiene facultad de usar los medios apropiados para hacer que se observen las leyes expedidas por el Congreso. Tales medios no son los ejecutivos, porque ya en otro lugar de la misma fracción se le confieren al Presidente. Tienen que ser, pues, -- medios de la misma naturaleza de la ley, necesarios para desarrollar en su aplicación los preceptos contenidos en la ley, lo cual significa que son de aplicación general, como la ley misma a la cual se refieren. Si guese de lo dicho que los actos reglamentarios son materialmente legislativos, -- pero formalmente administrativos, porque según la Constitución competen al Presidente, lo cual se corrobora si se tiene en cuenta que cuando la fr. I dice " en la esfera administrativa", está concediendo al ejecutivo la facultad de expedir disposiciones de carácter general, que por su naturaleza incumben al Congreso. (2)

"Como se ve, es preciso hacer todo un esfuerzo de dialéctica para conducir la interpretación gramatical al fin preconcebido. Dicha interpretación se dificulta más aún, si se advierte que el comentarista mencionado tuvo que alterar gramaticalmente la parte final de la fr. I., pues de otro modo no hubiera llegado a la conclusión que alcanzó, la cual solamente se justifica si se parte del supuesto de que "proveer en la esfera administrativa" es una facultad distinta y autónoma respecto a las otras dos de promulgar y ejecutar. Sin embargo, rigurosamente no es así porque la Constitución no emplea el infinitivo "proveer", sino el gerundio "proveyendo". Ahora bien, el gerundio carece de entidad autónoma, en nuestro idioma, pues hace referencia a un verbo principal, cuya significación modifica, expresando modo, condición, motivo o circunstancia; el gerundio es por eso, generalmente, una forma adverbial. 5 ('Es propio del gerundio no tener por sí significación completa y juntarse a un verbo con el cual forma una frase de sentido perfecto'). Tal como está redactada la fr. I del 89, 'ejecutar las leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia' significa que se trata de una única facultad -- ejecutar las leyes -- -- pues el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe -- hacerse uso de dicha facultad, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

"El rigor gramatical conduce a negar que en la expresión transcrita estén contenidas dos facultades diferentes y con ello se echan por --

(2) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 5a. edición, México 1952, pág. 134

tierra los esfuerzos que se han desarrollado para desentrañar de las palabras finales del precepto. el fundamento de la facultad reglamentaria. Pero obligados a salvar esa facultad tan necesaria, preferimos entender que el Constituyente empleó malamente el gerundio en lugar del infinitivo, antes que mutilar nuestro sistema en aras de la gramática. Recordemos que Rabasa reprochó a Vallarta la interpretación constitucional fundada en el falso supuesto de que el Constituyente conocía su propio idioma.

"La importancia de la facultad reglamentaria, la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han inclinado a la jurisprudencia a justificarla, hasta el punto de que ya nadie la discute. De esta suerte ha crecido fuera de la Constitución, aunque sin contrariarla, una institución de derecho consuetudinario, que viene a llenar el vacío que inexplicablemente dejaron los constituyentes de 57 y de 17. Hoy en día es el precedente y no el texto, el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria". (3)

Hemos tenido qué hacer tan larga cita, con objeto de no alterar los términos de la doctrina jurídica sobre las facultades implícitas y concretamente acerca de la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo Federal, porque nuestra apreciación de tal extremo, será motivo de una de nuestras conclusiones.

b). - ARTICULOS 4o. y 5o. CONSTITUCIONALES. - Al examinar este tema, nos queda la impresión de que el derecho positivo fuera el resultado de simples casualidades. En efecto, dice el maestro Mario de la Cueva, que en el Constituyente de 1856-57 estuvo a punto de nacer el derecho del trabajo, al ponerse a discusión el artículo cuarto del proyecto de Constitución, relativo a la libertad de industria y de trabajo, lo cual suscitó un debate en el que Vallarta, con un brillante discurso, puso de manifiesto los males del tiempo y habló de la necesidad de acudir en auxilio de las clases laborantes; con profundo conocimiento expuso los principios del socialismo y cuando todo hacía pensar que iba a concluir en la necesidad de un derecho del trabajo, confundió lamentablemente los dos aspectos del intervencionismo de Estado, es decir, la libertad de industria y la protección al trabajador. (4)

En cuanto al origen de los artículos 4o. y 5o. de nuestra Constitución vigente, hacemos la siguiente cita:

"Con relación al artículo 4o., el proyecto de Carranza adoptó el

(3) Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial-Porrúa, 5a. edición, México 1961, páginas de la 399 a la 401.

(4) Mario de la Cueva, op. cit. pág. 90.

mismo precepto de la Constitución de 57; la Comisión de Constitución lo hizo suyo con algunas correcciones de estilo y dejó la reglamentación del comercio de bebidas embriagantes para que se estableciera en una ley secundaria. El tema apasionó a los constituyentes, que produjeron fulminantes requisitorias contra los explotadores de los vicios.

"El artículo 50. provocó una de las más acaloradas discusiones. En el proyecto del Primer Jefe se contenían cuatro partes: 1). - La voluntariedad en el trabajo y la justa retribución, con excepción del trabajo impuesto como pena; 2). - La obligatoriedad del servicio de las armas, jurados, cargos de elección popular y las funciones electorales; 3). - Prohibición de pactos que enajenaran la libertad del hombre por trabajo, educación o voto religioso, y 4). - Prohibición de contratos que limiten la libertad a causa de un servicio, actividad o trabajo y limitación del contrato de trabajo a un año.

"Las novedades del proyecto con relación a la Carta Magna de 57, consistían en perseguir la vagancia, reglamentar los contratos de trabajo, la obligatoriedad del servicio social, la limitación de la jornada máxima a ocho horas, la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y menores, y el descanso semanal obligatorio. La Comisión formuló su primer dictamen cuya discusión se aplazó; más tarde volvió a presentarlo modificado, siendo objeto de ataques de carácter técnico y por el empeño de que se mencionaran expresamente los derechos de obreros y campesinos, para evitar las fórmulas abstractas que en la práctica resultaban nulas. Carlos L. Gracidas en su discurso tocó uno de los problemas más álgidos en materia económica, consistente en la repercusión del alza de salarios en el alza de precios y cómo la primera resulta inoperante por la elevación de los segundos, pronunciándose finalmente por la participación de utilidades.

"Don Alfonso Cravioto propone '... la conveniencia de que la comisión retire ... todas las cuestiones obreras, para que, con toda amplitud y toda tranquilidad, presentemos un artículo especial, que sería el más glorioso de todos nuestros trabajos aquí; pues así como Francia, después de su Revolución ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una constitución los sagrados derechos de los obreros'.

"Se propone que se radicalice más el precepto en beneficio de los obreros, se alude a la preparación de un cuerpo completo de legislación sobre el trabajo; hay una iniciativa en el sentido de que los principios

generales protectores de la clase obrera, se consignen en el artículo 73, como facultad del Congreso para legislar en materia de trabajo; otra propuesta para que se dedique un capítulo exclusivo de la Constitución a la materia del trabajo.

"La Comisión vuelve a retirar su dictamen y una vez renovado, lo presenta por fin el 23 de enero de 1917, siendo aprobado conjuntamente con el artículo 123, cuyo texto lo formuló un grupo encabezado por el Ing. Pastor Rouaix, el que se aprobó por aclamación 7 (Elvia Manrique, "La Axiología Jurídica de la Constitución de 1917 y su Dinámica", Editorial - Jus, México 1967, páginas 87 y '88).

Es bien sabido que el proyecto de Constitución formulado por - don Venustiano Carranza, no hacía figurar en el texto de la Carta Magna ninguna de las reformas sociales que propugnaba la revolución, pretendien - do que se realizaran mediante leyes secundarias. Esta posición es técnica - mente aceptable en principio, pero lo que ocurrió en Queretaro, fue que el proyecto del Primer Jefe suscito una seria oposición que logró prevalecer y de esa manera México alteró los principios que hasta entonces se habían admitido en el Derecho Público, haciendo figurar en su Constitución, al - lado de las garantías individuales, las garantías sociales, contenidas en - preceptos tutelares de grupos clasistas socialmente débiles.

A lo anterior se debe que los artículos constitucionales que es - tamos comentando, sean preceptos híbridos, es decir, consagran garan - tías individuales con trascendencia clasista, ésto es, con dimensiones de garantías sociales.

Por los motivos apuntados los artículos 4o. y 5o. de nuestra - Constitución General de la República, consagran la libertad de ocupación, con la limitación de que debe ser lícita, por lo que no puede contravenir las buenas costumbres ni las normas de orden público; de dicha libertad disfrutan todos los gobernados y sólo podrá vedarse por determinación - judicial cuando se ataquen los derechos de tercero, o por disposición gu - bernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan - los derechos de la sociedad.

He aquí a la cuestión a la que queríamos llegar. El fundamento legal que toda disposición gubernativa debe tener para limitar el ejercicio de la libertad de trabajo ¿ puede consistir en una disposición reglamentaria o debe ser precisamente en una ley desde el punto de vista formal, es - to es, expedida por el Poder Legislativo ?

Dice el maestro Burgoa a este respecto: "Si recorremos las facultades que ésta (la Constitución) atribuye al Presidente de la República en su artículo 89, no descubrimos ninguna que asigne a este funcionario competencia para reglamentar las garantías individuales o, en otras palabras, para dictar disposiciones legales reglamentarias de las mismas; - tampoco a través de la Ley suprema encontramos investido al Jefe del Ejecutivo con la facultad de legislar sobre garantías individuales. Por tal motivo, el Presidente de la República y, consiguientemente, las autoridades administrativas inferiores, no están facultados constitucionalmente para reglamentar, por sí mismos, las garantías individuales, que es a lo que equivaldría dictar disposiciones reglamentarias fijando los casos generales en los que el ejercicio de la libertad de trabajo vulnera los derechos de la sociedad. A la luz de la Ley Fundamental, la atribución de señalar las hipótesis en que esta consecuencia se produce o puede producirse con motivo del desempeño de dicha libertad, en materia federal corresponde al Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73 constitucional, - fracción XXX, a modo de facultad implícita, máxime si se atiende a lo que dispone el artículo 16 transitorio de la Constitución, que dice: "El Congreso Constitucional, en el período ordinario de sus sesiones... expedirá todas las leyes orgánicas de la Constitución que no hubieren sido ya expedidas en el período extraordinario a que se refiere el artículo 6 transitorio, y dará preferencia a las leyes relativas a las garantías individuales. (5)

La parte restante del artículo cuarto y el quinto, tratan de garantizar en forma efectiva la citada libertad. En ellos se encuentra ya la idea del derecho del trabajo y es que, como ya vimos, se tuvo en un principio la intención de colocar en el artículo quinto las disposiciones sobre la materia.

De lo que dejamos sentado, resulta que el Reglamento que es objeto del presente trabajo, no pudo ser dictado por el Presidente de la República, como único medio adecuado para el acatamiento de lo que disponen los artículos 4o. y 5o. de la Constitución.

c). - EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL. - Este precepto del Pacto Fundamental llegó al Constituyente de Queretaro por caminos que hasta ahora no se han explorado. El maestro Burgoa atribuye la iniciativa al constituyente don Natividad Macías; otros se la adjudican al diputado Pastor Rouaix. No intentamos por ahora investigar la cuestión en forma exhaustiva, simplemente nos reduciremos a señalar tres datos que nos parecen interesantes.

(5) Ignacio Burgoa, "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, 5a. edición, México 1968, páginas 318 y 319.

Don Natividad Macías fue el jurista al servicio de don Venustiano Carranza; si hubiera sido el autor de la iniciativa de lo que es ahora el artículo 123 constitucional, lo habría hecho figurar en el proyecto que el Primer Jefe envió al Constituyente de Queretaro; pudo no hacerlo, lo admitimos, conociendo que Carranza se oponía a que las reformas sociales de la revolución, se convirtieran en fríos y abstractos preceptos constitucionales, pero de haber sido así, por elemental principio de lealtad tampoco debió haber apoyado y propiciado la iniciativa cuando se presentó. Sobre Pastor Rouaix debe decirse que su solvencia intelectual y cultural, puesta de manifiesto en sus intervenciones en las discusiones del Congreso Constituyente, no permite atribuirle la factura del precepto constitucional de tanta envergadura socio-económica y política como el artículo 123 en consulta; además, el dispositivo figura en un título especial, que se llamó "Del trabajo y de la previsión social", cuando una buena técnica legislativa habría obligado a hacer figurar un título bajo el rubro de "Garantías Sociales" en el que se agruparan todas las que tienen esa categoría, y a mayor abundamiento, este artículo fue aprobado por aclamación, ya en los últimos días de labores del Constituyente (16 de enero de 1917). Finalmente, si a todo lo anterior se añade que en 1914 se realizó una semana de estudios en Zamora, Mich., con la finalidad de redactar un documento que contuviera la doctrina social de la Encíclica "Rerum Novarum" de León XIII, adaptada a las condiciones mexicanas y que ese documento se denominó "Dieta de Zamora" y tiene una redacción mucho muy semejante al primitivo texto del artículo 123 constitucional, tendremos qué convenir que, por lo menos, hay duda acerca de la paternidad de dicho precepto al presentarlo como iniciativa en el Congreso de Queretaro.

Parece que hubiéramos sufrido otra desviación respecto del objeto que perseguimos, pero no hay tal. Señalamos las cuestiones que suscita el origen doctrinario del artículo 123 constitucional, precisamente para destacar que su posible reglamentación por el Ejecutivo, no fue contemplada por sus autores, encuya virtud tampoco puede sostenerse que el Reglamento de trabajo para los empleados bancarios, pueda encontrar su apoyo en el dispositivo constitucional que comentamos.

d).- ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO DE TRABAJO DE LOS EMPLEADOS DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES.- Como ya hemos indicado, el texto vigente del artículo 123 constitucional, faculta exclusivamente al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre el trabajo, de acuerdo con las bases que dicho precepto señala, de lo que se concluye que cualquier facultad reglamentaria que pudiera derivarse de su texto, correspondería con la misma exclusividad al Poder Legislativo Federal y a nadie más.

Ya hemos indicado que tampoco puede el Presidente de la República reglamentar nada acerca de las garantías individuales, dentro de las que quedan incluidas las que consagran los artículos 4o. y 5o. de la Constitución.

Entonces, sólo queda la posibilidad de que la facultad reglamentaria ejercitada por los CC Presidentes de la República, Gral. Lázaro Cárdenas, Sr. Adolfo Ruiz Cortines y Lic. Luis Echevarría Alvarez, derivara no directamente del texto constitucional, sino de la Ley Federal del Trabajo, lo cual nos obliga a hacer alguna investigación al respecto.

El título sexto de la Ley Federal del Trabajo vigente, se refiere según ya vimos, a los trabajos especiales, entre los cuales menciona los que desempeñan los empleados de confianza; como los empleados bancarios no pueden quedar comprendidos entre los trabajadores de buques, las tripulaciones aeronáuticas, los ferrocarrileros, los trabajadores de auto-transportes, los trabajadores de maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal, los trabajadores del campo, los agentes de comercio, los deportistas profesionales, los actores y músicos, los trabajadores a domicilio, los trabajadores domésticos, los trabajadores de hoteles, restaurantes, bares y otros establecimientos análogos ni los trabajadores de la industria familiar, tendremos qué convenir que quedan comprendidos entre los primeros, es decir, los empleados de confianza.

Antes de aceptar como firme la conclusión anterior, nos parece conveniente hacer alguna consideración acerca de por qué los empleados bancarios no están regidos por las disposiciones referentes a los agentes de comercio y otros similares. El artículo 285 de la Ley Federal del Trabajo, menciona a los agentes de comercio, de seguros, los vendedores, viajeros, propagandistas o impulsores de ventas y otros trabajadores semejantes. Lo característico pues de estos trabajadores, es que prestan sus servicios a una empresa mercantil o de seguros, en ninguna de las cuales pueden quedar comprendidas las instituciones de crédito y las organizaciones auxiliares.

Admitido entonces que los empleados bancarios sólo podrían figurar entre los empleados de confianza, por más que este criterio nos parece insuficiente, pero por ahora es el único de que se dispone, para encuadrar a los empleados bancarios, por la circunstancia de que el Reglamento que hemos venido estudiando, no hace distinción alguno entre empleados de base y empleados de confianza. Es cierto que el artículo 7o. dice que no -

quedan sujetos al citado reglamento, los servicios de los corresponsales y agentes de las instituciones de crédito, ni los que desempeñen funciones similares a éstos, en virtud de registrarse esas actividades por las disposiciones de las leyes mercantiles.

La diferencia que establece el artículo 3o. del Reglamento, entre personal permanente y personal temporal o eventual, viene a darnos la razón, pues mientras el personal permanente se rige por el Reglamento, -- los empleados temporales o eventuales se rigen por las disposiciones aplicables de la Ley Federal del Trabajo, según lo dispone el propio Reglamento, es decir, que en todo caso podemos considerar a los empleados eventuales como trabajadores de base y a los empleados permanentes como empleados de confianza.

Ahora bien, los artículos 9o., 11, 143, 182, 183, 184, 185, y 186 de la Ley Federal del Trabajo en vigor, son los que se refieren a los empleados de confianza, y en ninguno de ellos se concede facultad reglamentaria ni explícita ni implícita, de lo que se concluye que el Reglamento de -- los Empleados Bancarios no encuentra tampoco su base en la Ley Federal del Trabajo.

Hay pues una laguna en esta última ley, que no se ocupa del trabajo de los empleados bancarios; pero esa omisión no puede remediarse utilizando la facultad que concede al Presidente de la República la fracción I -- del artículo 89 de la Constitución, sino en todo caso, por los cauces legales, es decir, mediante la interpretación y aplicación jurisprudencial de la Ley Federal del Trabajo, porque los empleados bancarios no pueden ser discriminados, por especiales que sean las labores que desempeñen.

CAPITULO IV

PROBLEMAS DE LA CONTENCION LABORAL.

- a). - Leyes privativas y tribunales especiales.
- b). - Inconformidades ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
- c). - Posición de dicha Comisión en lo contencioso laboral.
- d). - La legitimación pasiva en la contención laboral.

a). - LEYES PRIVATIVAS Y TRIBUNALES ESPECIALES. - La ley es un acto jurídico de los llamados, por su fuente, "actos-regla" que crea, modifica, extingue o regula situaciones jurídicas generales y abstractas.

"La ley es una disposición establecida por vía general. Queremos decir con esto, que la ley constituye en sí misma una disposición que no desaparece después de su aplicación a un caso previsto y determinado previamente, sino que sobrevive a esta aplicación y que sigue aplicándose mientras no se derogue (debiera decir "abrogue), a todos los casos idénticos al previsto. Este carácter de generalidad subsiste aún cuando de hecho no se aplique la ley más que una sola vez. La disposición dictada por vía individual se establece, en cambio, en atención a un caso determinado exclusivamente. Una vez aplicada, desaparece la ley, puesto que el propósito especial, concreto, exclusivo, para el cual se dicta, se ha realizado o se ha logrado ya. La disposición de la ley dictada con carácter general es, así mismo, abstracta; con lo que se da a entender que, al dictarse, no se tiene en cuenta especie o persona alguna. La disposición por vía general y abstracta es una ley en sentido material. La disposición por vía individual y concreta no es una ley en sentido material; será una ley en sentido formal si emana del órgano legislativo. Desde el punto de vista material puede ser, según las circunstancias, un acto administrativo o un acto jurisdiccional".

(1) León Duguit, "Manual de Derecho Constitucional Págs. 88, 90 y 91.

Partiendo de la base de que la ley regula situaciones abstractas, generales, impersonales, de un grupo de individuos indeterminados o indeterminables cuantitativamente, se puede distinguir otra categoría de leyes que regulan de manera general e impersonal, situaciones abstractas determinadas, como el Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley de -- Quiebras y Suspensión de pagos, etc. Estas son llamadas entonces "leyes especiales".

Pero cuando la ley pierde su característica de abstracción y su cualidad de generalidad porque tiene como destinatario a una determinada persona física o moral o a un número determinado de individuos, entonces se trata de lo que se llama "ley privativa", que técnicamente no es ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el siguiente criterio al respecto: "Es carácter constante de las leyes, que sean de aplicación general y abstracta, (es decir, que deban contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobrevivan a esta aplicación, y se apliquen sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que previenen, en cuanto que no sean abrogadas). Una ley que carece de estos caracteres, va en contra del principio de igualdad garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia. Las leyes pueden considerarse como privativas, tanto las dictadas en el orden civil como en cualquier otro orden, pues el carácter de generalidad se refiere a las leyes de todas las especies y contra la aplicación de leyes privativas protege el ya expresado artículo 13 constitucional". (2)

En la materia a la que el presente trabajo está dedicado, ha habido quien tache de "ley privativa" a la Ley Federal del Trabajo, puesto que es de aplicación exclusiva a las relaciones entre patrones y trabajadores. La apreciación es infundada, porque la abstracción y la generalidad de dicha ley, nacen precisamente de las categorías de patrón y de trabajador, que comprenden individuos en número indeterminado.

Todos los órganos del Estado con funciones jurisdiccionales, -- tienen fijada su competencia legalmente, es decir, en forma general, abstracta e impersonal y pueden ejercitar sus funciones conociendo de casos concretos en número ilimitado. Sus características consisten en que su competencia o capacidad no se extingue por el conocimiento y decisión de un caso con-

(2) Tesis Núm. 17 de la Compilación 1917-1965, Pleno.

creto o de un número de casos previamente determinados, sino que la conservan indefinidamente, y además, en que su competencia se extiende a todos los casos presentes y futuros que se sometan o puedan someterse a la decisión de ese órgano con funciones jurisdiccionales.

Cuando un tribunal no reúne las anteriores características, sino que es creado para conocer y decidir de un caso concreto o de un determinado número de casos en los que intervienen personas individualmente señaladas, entonces estamos frente a lo que nuestra Constitución llama "tribunales especiales", porque su capacidad o competencia se extingue automáticamente una vez que ha resuelto el caso o casos para los que fue creado. También se ha dicho que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, creadas o erigidas para resolver los conflictos individuales o colectivos de trabajo, son tribunales especiales, lo cual es inexacto porque su competencia no se extingue por el conocimiento de un determinado número de casos concretamente señalados, sino que conoce de todas las contiendas laborales genéricamente especificadas.

b). - INCONFORMIDADES ANTE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE SEGUROS. - De acuerdo con el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, con sus reformas y adiciones, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros dictará normas para que las Instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, mantengan un servicio del empleo para cubrir sus necesidades y facilitar la ocupación de su personal con las siguientes funciones: a). - Centralizar datos sobre vacantes, puestos de nueva creación y solicitudes de empleo; b). - Dirigir a los solicitantes más adecuados por su preparación y aptitudes, hacia los empleos vacantes, y c). - Practicar estudios para determinar las causas de desempleo y formular informes que contengan las bases para una política de pleno empleo en la rama bancaria (art. 60.).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, resolverá cualquier inconformidad relativa a los escalafones que formen las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares (art. 80.).

La misma Secretaría de Hacienda, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, revisará los tabuladores de sueldos de los empleados bancarios (art. 10).

La mencionada Comisión aprobará la distribución de las cuarenta horas semanales de trabajo y determinará los empleados que deben hacer guardia en las labores de vigilancia o mantenimiento (art. 14), así como

mo para cubrir los servicios indispensables al público. Se le encarga también vigilar para que las instituciones y organizaciones establezcan sistemas de control efectivo para determinar la jornada de trabajo y el tiempo que laboren sus empleados en exceso de la misma (Art. 15). Debe también aprobar los reglamentos interiores de trabajo (art. 18). Sólo dicha Comisión puede determinar las fechas en las que deban suspenderse las labores bancarias (art. 19).

Se confiere también a la Comisión de referencia, la facultad de supervisar la medida que determine un grupo de especialistas, en que los empleados bancarios puedan adquirir artículos de primera necesidad, con un descuento mínimo del diez por ciento sobre los precios al menudeo en la plaza (art. 33). Debe también resolver cualquier problema que surja entre una institución de crédito y algunos de los miembros de su personal por cualquier motivo que se relacione con el trabajo (art. 37). El artículo 38 le impone la obligación de "tutelar los derechos laborales de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares y, en consecuencia, será responsable de vigilar que éstos se respeten" e incluso la facultad para suplir la deficiencia de la queja. Los inspectores especiales de la multicitada Comisión, velarán por el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de las instituciones y organizaciones, debiendo además establecer oficinas regionales para el mismo objeto (art. 39). Con las peticiones e informaciones que aporten las partes interesadas y la investigación que por su parte realice, substanciará los casos controvertidos, dictando al efecto un laudo que pondrá fin al procedimiento administrativo de conciliación (art. 40). En caso de inconformidad de las partes con el laudo dictado, quedan a salvo sus derechos para llevar la cuestión ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, donde se ventilará en forma ordinaria y mediante el procedimiento relativo, en el que deberá oírse a la Comisión Nacional Bancaria a efecto de que sostenga sus puntos de vista (art. 41).

En las adiciones se concede a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, facultad para aprobar el sistema de retribución adicional a los sueldos que fijen los tabuladores para compensar la antigüedad de los trabajadores (art. 9o. bis). Es a la misma Comisión a la que deben rendir sus informes las oficinas de quejas que deben establecer las instituciones y las organizaciones (art. 39 bis), además de que los empleados pueden presentar directamente sus reclamaciones ante la Comisión, y finalmente le impone la obligación a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, de cuidar que se revisen en el sector bancario los tabuladores de sueldos y demás prestaciones que se otorgan a los empleados, cada vez que se presente un desequilibrio entre los factores de la producción, a fin de armonizar los

derechos entre el trabajo y el capital, tomando en cuenta la capacidad económica de las instituciones y organizaciones (art. 48).

De todo lo anterior puede advertirse que la intervención de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en las relaciones laborales de los empleados bancarios con sus empresas, es muy compleja y, a nuestro juicio, sus funciones se encuentran en un estado de transición, porque en el Reglamento de Cárdenas (1937), definitivamente la intervención de la Comisión Nacional Bancaria era en beneficio o defensa de los intereses de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares; en el Reglamento de Ruiz Cortinez (1953), todavía subsistía esa situación, aunque con algunos paliativos; pero con las reformas y adiciones que se hicieron en el presente año (1972), las funciones de la Comisión se han convertido en híbridas, aunque el artículo 38 diga que debe tutelar principalmente los derechos laborales de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares. Esta nuestra opinión, que admitimos peque de osadía, tal vez encuentre su apoyo en el desarrollo del siguiente tema.

c). - POSICION DE DICHA COMISION EN LO CONTENCIOSO LABORAL. - La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros es evidentemente un órgano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que a su vez es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal. Se trata pues de una autoridad administrativa, de manera semejante a como los tribunales ordinarios del trabajo, dependientes de la Secretaría del Ramo, son órganos administrativos con funciones jurisdiccionales.

Pero las funciones específicas de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, ni consisten exclusiva ni principalmente siquiera, en conocer y decidir los conflictos laborales que se susciten entre los empleados bancarios y las empresas a quienes sirven. Ni siquiera en los términos del Reglamento que hemos venido estudiando, con sus reformas y adiciones, se puede afirmar que su intervención en las relaciones entre los empleados y las instituciones y organizaciones bancarias, sea típicamente jurisdiccional.

Analicemos la cuestión con detenimiento. Su intervención para dictar normas, con objeto de recoger datos que sirvan de base para una política de pleno empleo en la rama bancaria; para revisar los tabuladores de sueldos; para aprobar la distribución de las cuarenta horas semanales de trabajo; para determinar los empleados que deban hacer guardia; para vigilar el trabajo en horas extraordinarias; para aprobar los reglamentos interiores de trabajo; para señalar las fechas en que deban suspenderse las labores bancarias; para supervisar los dictámenes acerca de la cantidad en que los empleados puedan adquirir artículos de primera necesidad con des -

cuento; para vigilar el cumplimiento de las obligaciones laborales; para aprobar el sistema de retribución adicional de los sueldos, y para hacer que se revisen los tabuladores de los sueldos, no tienen carácter jurisdiccional.

A continuación mencionamos sus intervenciones con facultades jurisdiccionales; conforme al artículo 8o., resolverá cualquier inconformidad relativa a los escalafones; según el artículo 37, debe resolver cualquier problema que surja entre una institución de crédito y algunos de los miembros de su personal, por cualquier motivo que se relacione con el trabajo; el artículo 40 dispone que con las peticiones e informaciones que aporten las partes interesadas y la investigación que realice la Comisión, substanciará los casos controvertidos, dictando al efecto un laudo que pondrá fin al procedimiento administrativo de conciliación, y el dispositivo siguiente añade que en caso de inconformidad de las partes con el laudo dictado, quedan a salvo sus derechos para llevar la cuestión ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, donde se ventilará en forma ordinaria y mediante el procedimiento relativo, en el que deberá oírse a la Comisión Nacional Bancaria, a efecto de que sostenga sus puntos de vista, y por último, los empleados pueden presentar directamente sus reclamaciones ante la Comisión, según el artículo 39 bis. Y para complicar todavía más las cosas, el artículo 38 impone a la Comisión la obligación de tutelar los derechos laborales de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.

Evidentemente los casos comprendidos en los artículos 8o., 37 y 40, la Comisión funciona como tribunal para dirimir las inconformidades con los escalafones, y los problemas que surjan entre los empleados bancarios y sus empresas con motivo del trabajo; pero el último dispositivo es confuso y a nuestro juicio contradictorio, ya que alude a que el procedimiento contencioso terminará con un laudo dictado por la Comisión y agrega que esta decisión pone fin al procedimiento administrativo de conciliación. Si se trata simplemente de un procedimiento de conciliación, no hay contienda todavía y no se explica la existencia de un laudo que, por su naturaleza, pone fin a los conflictos que en este caso se supone que no hay. ¿Cuál es entonces la posición de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en la tramitación de controversias surgidas entre los empleados bancarios y sus empresas?

Parece que fuera la de un tribunal, porque puede dictar laudos (sentencias arbitrales) que resuelven la litis; pero ese laudo no obliga a las partes, quienes pueden inconformarse y acudir a los tribunales labora-

les, no como un recurso, sino para seguir el procedimiento ordinario de los juicios laborales, como si no hubiese existido laudo alguno de la Comisión; y todavía más, en el procedimiento ordinario laboral, puede intervenir la Comisión para sostener sus puntos de vista. Esto último nos hace suponer que la Comisión fuera más bien coadyuvante de alguna de las partes y no árbitro. Y nuestra opinión se confirma quizá con el artículo 38 del Reglamento, según el cual la Comisión debe tutelar los derechos de los trabajadores bancarios. Siendo pues coadyuvante del trabajador, no puede ser al mismo tiempo árbitro en el procedimiento administrativo, porque nadie puede ser simultáneamente juez y parte.

d). - LA LEGITIMACION PASIVA EN LA CONTENCION LABORAL. - ¿ Cómo puede entonces plantearse un conflicto individual de trabajo, surgido entre los empleados bancarios y sus empresas, al acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ? ¿ La causa de pedir consiste en las violaciones cometidas por las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, a los derechos del empleado, o el laudo dictado por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros ? ¿ A quién se debe demandar, a la empresa que cometió las violaciones o a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, que las sancionó con un laudo favorable a ellas ?

Si se demanda a la institución de crédito u organización auxiliar respectiva, ésta puede excepcionarse diciendo que los actos generados de la acción que ejercita el empleado, no son los que a ella se le imputan, sino los cometidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros al dictar el laudo. Si se demanda a esta última Comisión, ella podrá contestar que su laudo sólo puso fin al procedimiento conciliatorio a nivel administrativo, sin que con ello se genere acción laboral alguna. Por otra parte, se plantea el problema de los términos: desde cuándo deben empezar a contarse para la prescripción de la acción, no lo dice el Reglamento y es muy posible que si se aplica la ley general contenida en la Ley Federal del Trabajo, durante el procedimiento que debe seguirse ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, puede muy bien agotarse el término para la prescripción y cuando el empleado pueda reclamar sus derechos ante los tribunales laborales, ya los ha perdido por prescripción.

Otra irregularidad que advertimos acerca de la materia que nos ocupa, se refiere a la intervención de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en el procedimiento laboral ordinario. Dice el artículo 41 del Reglamento que tal intervención tiene por objeto que la Comisión sostenga sus puntos de vista. ¿ Quiere decir ésto que su intervención es la de un errátil coadyuvante, que ya se adhiere al actor, ya al demandado, según su punto de vista ? ¿ Y la obligación que expresamente le impone el artículo -

38 del Reglamento, de tutelar (siempre y en todo caso, decimos nosotros) los derechos laborales de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares ?

Y para complicar más la ya intrincada situación, ¿ Qué obligación tienen los miembros de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de tomar en cuenta los puntos de vista de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, al resolver un conflicto individual de trabajo suscitado entre un empleado y una institución de crédito u organización auxiliar ? En el caso de que el tribunal laboral desestime los puntos de vista de la citada Comisión, ¿ puede ésta acudir al amparo directo ?

Queda fuera de nuestro alcance el resolver todas las cuestiones que hemos planteado y que seguramente no serán las únicas, pero consideramos que con lo expuesto ya hemos cumplido con la finalidad que nos hemos propuesto.

CONCLUSIONES

I. - Con trabajos que podrán apreciar quienes el presente vienen, hemos llegado a su parte final, en la que haremos un resumen de nuestras apreciaciones en torno a los diversos temas que hemos abordado.

En primer lugar, habrá que decir que, hechas las investigaciones necesarias para la elaboración de esta tesis, nos persuadimos de que escogimos un "tema chocante". En efecto, ni las autoridades competentes, ni las instituciones bancarias, ni los mismos empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, ven con simpatía o interés el Reglamento que nos propusimos como materia de estudio; esa actitud obedece a motivos diferentes, lo reconocemos y como quedará de manifiesto en esta parte de nuestro trabajo, las razones consisten en que el Reglamento es inconstitucional (a sabiendas de algunas autoridades), impone a las empresas bancarias cargas que consideran excesivas, y despierta en los empleados, no un sentido de clase ni de solidaridad, sino un positivo pavor. Nadie quiere hablar del tema.

II. - Sostenemos que el contrato de trabajo es un "genus novum" regido por normas laborales de carácter social, lo cual explica que los conceptos de relación y contrato individual de trabajo, incluyen la idea de subordinación, que es la que distingue las relaciones laborales, de las que se encuentran reguladas por otros ordenamientos jurídicos.

En mérito de lo anterior, consideramos que los contratos de trabajo celebrados por los empleados bancarios con sus empresas, no son esencialmente distintos de los demás contratos de trabajo, por lo que no requieren de una Reglamentación especial, sino que deben estar regidas por las normas contenidas en la Ley Federal del Trabajo vigente.

Admitiendo que las Instituciones de Crédito y las Organizaciones Auxiliares, desempeñen funciones que, por su naturaleza, se encuentren muy cercanas a la línea política de un determinado régimen gubernamental y que por tal motivo, el trabajo de sus empleados deba regirse por disposiciones específicamente distintas de las genéricas contenidas en la Ley Federal del Trabajo, entonces la solución no está en que el Presidente de la República decrete un Reglamento de Trabajo para los trabajadores de las empresas bancarias, porque no tiene facultad constitucio-

nal para ello, sino en que se llene la laguna de la Ley Federal del Trabajo y al título Sexto de la misma, que se refiere a trabajos especiales, se agregue un capítulo sobre el trabajo de los empleados (o trabajadores) de las instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, quedando -- de esa manera corregidos los errores de inconstitucionalidad de origen que vician el Reglamento reformado y adicionado que está en vigor.

III. - En apoyo a la conclusión anterior, sostenemos que de -- acuerdo con el lenguaje utilizado por el artículo 123 constitucional, el término "empleado" se menciona al lado de otros como obrero, jornalero, doméstico y artesano, como especies dentro del género "trabajador", por lo que no hay motivo para que se margine a quienes prestan sus servicios a las empresas bancarias, sujetándolos a un régimen reglamentario especial y distinto del que rige las demás relaciones laborales.

Pudiera argumentarse en contrario, que en la actualidad los empleados bancarios gozan de prestaciones superiores a las que obtienen los trabajadores ordinarios; pero admitiendo sin conceder que ello fuera así, los empleados de bancos se encuentran en una situación jurídicamente inestable, porque el Reglamento que los protege es inconstitucional y mientras sea acatado condescendentemente, nada hay que -- objetar, pero esa situación puede quebrantarse y derrumbarse en cualquier momento, con sólo hacer que funcione nuestro sistema constitucional.

IV. - Repetimos que conocemos la importancia y trascendencia de las funciones bancarias y como ilustración, sólo aludimos al hecho de que los cheques, en cierto sentido, son más importantes que la moneda de curso legal y poder liberatorio ilimitado, por lo que en un momento dado, los bancos pueden influir poderosamente sobre el "stock" monetario.

Pero insistimos en que ello no es motivo suficiente para que -- los empleados bancarios no se asimilen, en la medida de lo posible, al estatuto legal de los demás trabajadores, habida cuenta de que, incluso los trabajadores del Estado (burócratas), se encuentran equiparados a -- los trabajadores de empresas particulares, debido a la adición del inciso "B" al artículo 123 constitucional. Y debe tomarse muy en cuenta -- que, reconociéndose a los burócratas el derecho de huelga, se admite la posibilidad de que puedan en un momento dado, parar en seco todas las actividades del Estado; pero se corre ese peligro en aras del respeto -- que merecen los derechos de las personas que trabajan.

V. - Consideramos ocioso buscar en nuestra historia precortesiana y aún durante la dominación española, instituciones que puedan --

equipararse a nuestras actuales instituciones de crédito y organizaciones auxiliares. Los "pochtécatl" no eran banqueros, ni pueden considerarse - bancos los pósitos ni las alhóndigas.

VI. - Para el objeto que nos propusimos, no consideramos necesario indagar las causas profundas que movieron al Presidente Cárdenas a dictar el primer Reglamento de Trabajo de los trabajadores de instituciones de crédito y auxiliares de 1937; baste decir que la actitud asumida por dicho estadista con relación a las clases económicamente menos protegidas y la circunstancia de que en aquella época se promoviera la agitación con motivo del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, son presuntivamente los motivos que lo llevaron a decretar el mencionado Reglamento.

Aunque también suponemos que el hecho obedeció a la influencia del sector bancario, que quiso sustraer a sus empleados de su agremiación sindical dentro del movimiento obrero, que por aquel entonces cometió algunos excesos, especialmente en materia de huelgas.

Por lo anterior se explica lo magro de las prestaciones que este Reglamento concedía a los empleados bancarios.

VII. - A continuación mencionamos los que nosotros consideramos aciertos, así sea con reservas, del vigente Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, promulgado en 1953 y reformado y adicionado en 1972: en primer lugar, que ampara a todos los empleados bancarios, permanentes o temporales, impidiendo de esa manera que se cometan abusos en su perjuicio; en segundo término, que fija bases firmes para los escalafones y tabuladores de sueldos, regula los salarios y gratificaciones, precisa la jornada de trabajo, horas extras, vacaciones y despidos, y por último, que establece en beneficio de los empleados, prestaciones culturales, de seguridad social y de carácter económico distintas del salario y gratificaciones.

VIII. - El aspecto positivo debe complementarse con una crítica constructiva, que ponga de manifiesto las deficiencias de que adolece el Reglamento mencionado.

Es desde luego inconstitucional, porque de conformidad con nuestros textos legales, específicamente la fracción I del artículo 89 constitucional, el Presidente de la República carece de facultades para reglamentar esa materia; en el mismo sentido es la jurisprudencia sobre facultades implícitas y todo ello lo confirma la doctrina jurídica sobre la materia.

Otro grave problema que suscita el Reglamento, consiste en la intervención que le concede a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, a veces en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a veces en forma autónoma, en las relaciones de trabajo de los empleados bancarios. Estimamos que la intervención de dicha comisión, quebranta la técnica jurídica porque, como lo indicamos en su oportunidad, le concede facultades híbridas, a veces como órgano con funciones jurisdiccionales y a veces como órgano protector de los derechos laborales de los empleados bancarios. Parece que estuviéramos en una etapa de transición, por lo que se refiere a las facultades de tribunal laboral de dicha Comisión, las cuales pueden derivarse por la vertiente de verdaderas funciones jurisdiccionales, o bien de un órgano tutelar de los derechos de trabajo de los empleados bancarios. Consideramos indispensable decidir esta situación.

Por otra parte, las prestaciones de seguridad social que establece el Reglamento en beneficio de los empleados bancarios, quedan sujetas por ahora al convenio que se tiene celebrado con el Instituto Mexicano del Seguro Social, situación que por su naturaleza es transitoria, por lo que requiere una solución definitiva, ya que la seguridad es uno de los valores fundamentales de lo jurídico.

IX. - Concretamente proponemos, no sin pecar de atrevimiento, que se adicione la Ley Federal del Trabajo, con un capítulo dentro del título sexto, que se ocupe de regular el trabajo especial de los empleados bancarios.

Que en dicho capítulo se defina con claridad y precisión, las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en relación con las cuestiones laborales de los trabajadores de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, para que las funciones de dicho órgano se concreten a la defensa de los empleados frente a las empresas bancarias, de las cuales es superior jerárquico dicha Comisión, y de esa manera la defensa que se le encomienda, sería siempre eficaz.

Persuadidos de nuestras deficiencias y seguros de que habremos cometido errores, sólo diremos que unas y otros son involuntarios de nuestra parte, por lo que solicitamos benevolencia para juzgar este trabajo.

BIBLIOGRAFIA.

1. - Burgoa Ignacio. - Las Garantías Individuales. - Ed. Porrúa México 1968.
2. - Cavazos Flores Baltasar. - Derecho del Trabajo en la Teoría y en la Práctica. - Conferación Patronal de la República Mexicana. - México 1972
3. - Cueva Mario de la. - Derecho Mexicano del Trabajo Ed. Porrúa . - México
4. - Codigo Civil de Distrito Federal y Territorio de Baja California . - Im--
prenta de Comercio de Bublón y Chavéz. - México 1878.
5. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.
6. - Codigo Civil para el Distrito y Territorios Federales 1928.
7. - Constitución 1857.
8. - Duguit Leon. - Manual de Derecho Constitucional.
9. - Esquivel Obregon Toribio. - Apuntes para la Historia del Derecho Mexica
no . - Ed. Polis. México . - 1937.
10. - Fraga Gabino. - Derecho Administrativo. - Ed. Porrúa México 1952.
11. - Kelsen Hans. - Teoría General del Derecho y del Estado. - Textos Univer
sitarios UNAM. - México 1969.
12. - Manrique Elvia. - La Axiología Jurídica de la Constitución de 1917 y su -
Dinamica. - Ed. Jus . - México 1967
13. - Nueva Ley Federal del Trabajo, Comentarios Jurisprudencia Vigente; --
Bibliografía, Concordancia y Prontuario. - Ed. Porrúa S.A. México 1970
14. - Novisima Recopilación.
15. - Peña Rafael Angel de la. - Tratado del Gerundio. - México. - 1955.
16. - Planiol Marcel y Ripert George. - Tratado Elemental de Derecho Civil. -
Traducción del Lic. José Ma. Cajica. - Ed. Cajica. - Puebla. - México -
1947.

17. -Preciado Hernández Rafael. - Lecciones de Filosofía del Derecho. - Ed. - Jus. - México 1967.
18. -Recopilación de Leyes de Indias.
19. -Reglamento de Trabajo de los Trabajadores de Instituciones de Crédito y Auxiliares de 1937
20. -Reglamento de Trabajo de los Trabajadores de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares 1953. - Reformas y Adiciones 1972.
21. -Tena Ramirez Felipe. - Derecho Constitucional Mexicano. - Ed. Porrúa-México 1961.