

909  
25



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Estudios Jurídico-Económicos

**“ La Estatización de la Banca y su  
Reprivatización ”**

**TESIS PROFESIONAL**

Que para obtener el Título de:

**Licenciado en Derecho**

p r e s e n t a

*José A. Zalamanca Sánchez*



México, D. F.

1991

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# I N D I C E

	Página
PROLOGO	I
<b>CAPITULO 1.- CONCEPTOS GENERALES.</b>	
1.1 Conceptos de banco y servicio bancario modernos.	1
1.2 División del servicio bancario dentro del sistema bancario mexicano tradicional.	7
1.2.1 La actividad bancaria como un "servicio público".	10
1.3 Los artículos 25 y 26 constitucionales.	14
1.3.1 El servicio público bancario como -- función prioritaria del Estado.	19
1.3.2 El servicio público bancario prestado por el sector privado ( concesionado ).	22
1.3.3 El servicio público bancario prestado por el sector social.	29
1.4 Nacionalización y expropiación.	35
1.4.1 La estatización.	40
<b>CAPITULO 2.- LA NACIONALIZACION BANCARIA DE 1982.</b>	
2.1 Causas internas y externas de la nacionalización.	43
2.2 Fundamentos jurídicos de la expropiación bancaria.	52
2.3 Reformas y adiciones a la Constitución en sus artículos 28 y 73, con motivo de la expropiación.	57
2.4 Bancos y bienes expropiados.	59
2.5 El sindicato bancario.	67
2.6 La inconstitucionalidad de la expropiación bancaria por no haberse operado ninguna causa de utilidad pública.	69
2.6.1 Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Unión.	76
2.7 Improcedencia del Juicio de Amparo por la reforma constitucional.	78

**CAPITULO 3. - EL DECRETO DE REPRIVATIZACION BANCARIA DE 1990.**

3.1 Análisis de la iniciativa presidencial del Lic. Carlos Salinas de Gortari.	84
3.1.1 Desarrollo de los conceptos de 'banca mixta'.	90
3.2 Debates del Decreto de reprivatización bancaria.	92
3.3 Reformas a los artículos 28 y 123 ( Apartados - "A" y "B" ) constitucionales.	96
3.4 Comparación del Decreto de expropiación del Lic. José López Portillo con el Decreto de reprivatización del Lic. Carlos Salinas de Gortari.	98
3.5 Comentarios y análisis sobre la reprivatización.	102

**CAPITULO 4. - LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO.**

4.1 El objeto de la Ley.	116
4.2 Autoridades competentes.	122
4.3 De los sujetos obligados ( personas morales ): Capital social, títulos representativos del capital de las instituciones y Organos de Administración.	125
4.4 Derechos de los titulares de las acciones y de los caps.	130
4.5 Protección de los intereses bancarios ( del público ).	131
4.6 Recurso y procedimiento.	133
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>136</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>141</b>
<b>LEGISLACION</b>	<b>142</b>
<b>HEMEROGRAFIA</b>	<b>144</b>

D E D I C A T O R I A S

AB IMO PECTORE  
DEO OPTIMO MAXIMO  
DEO GRATIAS, ET JUVANTE

Con especial cariño dedico la presente a mi madre, Teresa Sánchez Avendaño, gracias a quien con su trabajo y dedicación, ha logrado cristalizar su esfuerzo, sacarme adelante. Agradeciéndole por darme tanto, y sobre todo, porque todo lo que ahora soy y cuanto tengo, se lo debo a ella.

A mis hermanos, María de Lourdes, Julio Alejandro, Miguel Angel y Sergio Alfonso, por su compañía y unión en los momentos más importantes de mi vida, les doy las gracias y les digo -- que 'la vida adquiere su real valor, sólo cuando hacemos algo que verdaderamente haga que valga la pena', por lo que hasta el presente momento, espero no haberlos defraudado, deseando sinceramente, saber que he hecho algo que haya valido la pena para la familia.

A mis queridos amigos y amigas:

Lic. Manuel R. Palacios Luna  
Lic. Rodolfo Terrazas Salgado  
Sr. Silvestre Ramírez Díaz  
Lic. Gabriel Guzmán Martell  
Ing. Leonardo Ramírez Díaz

Y

Sra. Concepción López Escalona  
Sra. Hortensia Diéguez Moreno

Gracias por su apoyo y estimación, y sobre todo, por las palabras de aliento y empuje que en todo momento he recibido de ustedes, no sólo para la culminación del presente trabajo de investigación, sino también para todos aquéllos actos concernientes a mi persona.

## P R O L O G O

La mayoría de los autores, respecto de sus obras escritas, - hacen largos y cansados prologos, introducciones, palabras preli minares, etc., por lo que los lectores normalmente los pasan por inadvertidos, adentrándose inmediatamente en la obra de que se - trate. Por ello, más que desarrollar suscintamente los temas a - tratar en el presente trabajo, sólo haremos unas breves conside- raciones personales respecto del mismo.

El presente trabajo de investigación, nace en medio de gran- des problemas de carácter legal, doctrinal y hasta de criterios personales, empero a pesar de ello, los deseos por terminarlo y ver fructificado el esfuerzo de dedicación al mismo, nunca pere- cieron.

La estatización de la banca y su reprivatización, visto des- de el punto de vista político-económico, fué, es y seguirá sien- do un problema demasiado complejo, por lo que si en algunas con- sideraciones del presente trabajo estamos errados o no congenia- mos con nuestros lectores y críticos, por las libertades de ini- ciativa que tomamos, de antemano pedimos disculpas, pues no es - nuestra intención el considerarnos peritos en la materia.

Creemos que la intención y objetivo de todo trabajo, como el presente, debe consistir en abordar temas de interés, y sobre to do, novedosos. Temas que representen un reto para su investiga- ción, análisis y desarrollo, debido a lo complejo, interesante y trascendente de los mismos, por lo que esperamos que la presente obra resulte del agrado e interés para sus lectores.

Como universitarios que somos, esperamos que con el presente trabajo, hayamos contribuido a devolverle un poco de lo tanto -- que nos ha dado nuestra "Alma Mater".

Ciudad Universitaria, 3 de mayo de 1991.

## CAPITULO I

## CONCEPTOS GENERALES

A nadie le gusta que le digan capitalista, pero a todos les gusta disfrutar de los beneficios del capital.

## 1.1 Conceptos de banco y servicio bancario modernos.

En este primer capítulo nos concretaremos a dar los conceptos que son base y fundamento del presente trabajo de investigación, ya que los capítulos II y III se desarrollarán de manera concreta y objetiva, sin desviar la atención en tales aspectos fundamentales.

Para desarrollar el concepto de banco, en principio, tenemos que referirnos a su aspecto histórico, pues es en este aspecto de donde deduciremos los elementos que nos servirán de apoyo para enlazar los dos conceptos a tratar en este primer punto, además de que es necesario ya que tales elementos que más adelante señalaré, nacen y se desarrollan a la par que los mencionados conceptos.

Así, y de acuerdo a lo anterior, Arturo Díaz Bravo señala -- que el vocablo banco "proviene de bank que significa asiento, referido a los cambistas medievales los cuales se ubicaban en las ferias ( ello en el Derecho anglosajón y alemán )."<sup>1</sup>

Por su parte, Acosta Romero nos dice que según algunos autores "la palabra banco se deriva de "abacus", esto es, los muebles utilizados por los "argentari" en Roma y ello para efectuar sus operaciones; en tanto que Decange señala que se deriva de "Mensa mercatorum, incua merces sus emptoribus exponerent", es decir, -

1.- Diccionario Jurídico Mexicano (Instituto de Investigaciones Jurídicas). 2a. edición. México, Edit. Porrúa, S.A., 1987. Tomo I, A-CH. p. 317.

que "era la mesa en que los mercaderes mostraban sus mercancías a los compradores", palabra que al pasar al italiano sufre una modificación de carácter semántico, pues con ello se significaba bien fuera al banco en el que se sentaban los comerciantes y cambistas en la plaza pública, o bien, a la mesa en que contaban su dinero."<sup>2</sup>

El Mto. Manuel R. Palacios Luna nos dice "que tanto el dinero como los bancos, han sido, desde épocas muy remotas, instrumentos de cambio. Cuenta que en Atenas, en donde se celebraban ferias mercantiles, ya se presentaba el manejo del dinero, por ello para solventar tales necesidades cambiarias los "trapezitas" eran las personas dedicadas a cambiar monedas, mediante el pago de dicho "servicio bancario", lo cual en la actualidad, según nos explica el Mto. Palacios, no es otra cosa que el mercado de cambios, llevando a cabo su actividad cambiaria sobre una banca de madera."<sup>3</sup>

En realidad cabe destacar que todos los autores coinciden en señalar en que el antecedente de la palabra banco lo podemos encontrar en el mostrador en donde los cambistas guardaban su dinero.

Así, este concepto conjuntamente con el de las operaciones cambiarias ha ido evolucionando, al grado de tener un campo muy vasto de comprensión, para llegar a tener en la actualidad diversos puntos de vista de acuerdo a lo que Acosta Romero nos señala en su obra de Derecho Bancario, como son el jurídico, el económico, el monetario, etc.

Por ello para definir el concepto de banco, como ya lo expusimos, era menester tocar lo relativo a dos funciones esenciales, a saber:

- A) La de intermediario; y,
- B) La del crédito.

2.- Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. 3a. edición. México, Edit. Porrúa, S.A., 1986. p. 93.

3.- Palacios Luna, Manuel R.. El Derecho Económico en México. 2a. edición. México, Edit. Porrúa, S.A., 1986. p. 161.

En atención a lo anterior. "D'Angelo Mazzantini sostiene que "banca es una empresa intermediadora del crédito"; en tanto que Siburu considera que banco es "toda institución organizada por el crédito, en su función mediadora entre la oferta y la demanda de capitales, mediante operaciones practicadas por profesión", - este último concepto en sus elementos esenciales se identifica - con el de Caraballese."<sup>4</sup>

Tomando en cuenta los múltiples elementos de la legislación vigente mexicana, Acosta Romero señala que "banco es un concepto genérico, que hace alusión a una sociedad de carácter mercantil ( SNC o SA ) que cuenta con concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para llevar a cabo en forma permanente, profesional y masiva cierto tipo de operaciones de crédito permitidas por la ley, o una combinación de ellas."<sup>5</sup>

De los anteriores conceptos, en términos generales, deducimos que las operaciones cambiarias, en principio, tienen que ser llevadas a cabo por personas morales. Sin embargo, estas personas - han variado durante el transcurso del tiempo, pues como ya lo expusimos, podemos observar que los bancos, en su nacimiento tenían referencia en su atención a una persona física, en tanto que hoy en día a los bancos los identificamos como personas jurídicas -- ( morales ) empero atendidas como en la antigüedad por personas físicas, pudiendo ser de carácter público o de carácter privado ( o de carácter social como en los casos de los países socialistas ).

Estas personas jurídicas como los anteriores conceptos nos lo indican son intermediarios, es decir, funcionan como tales por realizar esa actividad bancaria respecto del crédito. En concreto, -- funcionan como intermediarios entre quien tiene dinero y quien posee crédito, pues tiene bienes con que responder a ese crédito que - posee.\*

4.- Citado por Acosta Romero, Miguel., op. cit., p. 94.

5.- Loc. cit.

\*.- "Hállase muy difundida la idea, mantenida por los arbitraristas monetarios, según la cual el crédito es algo que el banquero otorga. Por el contrario, el crédito es algo que el hombre tiene previamente adquirido. Goza de

Ahora bien, al principio del presente inciso se señaló como cabeza del mismo dos conceptos, es decir, de banco y servicio bancario. En relación con estos conceptos cabe hacer la aclaración, antes de entrar al desarrollo del segundo de ellos, que los dos se complementan, esto es, que uno conlleva implícitamente al otro, pues considerarlos en forma independiente a cada uno de ellos nos llevaría a dejarlos truncos, incluso para demostrar lo anteriormente expuesto el Lic. Palacios en su libro 'El Derecho Económico en México' nos recuerda como en "Atenas ya los trapezistas al realizar operaciones cambiarias lo hacían, empero mediante el pago de ese servicio".<sup>6</sup>

Respecto al concepto de "servicio bancario" hemos de decir que con relación a nuestros anteriores ordenamientos bancarios, no existía en ninguno de ellos, un concepto en especial que definiera lo que debía entenderse por "servicio bancario". Sin embargo, indirectamente, si hubo artículos que se refirieron a ello, como fue el caso del artículo 146 de la LGICOA que se refirió al ejercicio de banca y del crédito de la siguiente manera:

"Se reputará como ejercicio de la banca y del crédito, la realización de actos de intermediación habitual en mercados financieros, mediante los cuales quienes los efectuen, obtengan recursos del público destinados a su colocación lucrativa, ya sea por cuenta propia o ajena."<sup>7</sup>

Por su parte la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 tampoco señalaba lo que debía entenderse por "servicio bancario", no obstante ello en sus elementos esenciales se identificaba con el anterior concepto, con la única salvedad de que hacía alusión remitiendo al párrafo quinto del artículo -

crédito porque posee bienes de un valor monetario superior al préstamo que so licita". Pazos de la Torre, Luis, en su libro Ciencia y teoría económica. 15a. Impresión. México, Edit. Diana, 1989. págs. 231-232.

6.- Palacios Luna, Manuel R., op. cit., p. 161.

7.- Citado por Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 118,

28 constitucional, sin señalar que lo que conceptuaba era o no servicio bancario y que textualmente señalaba lo siguiente:

"para los efectos de lo previsto en el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de esta Ley, sólo las Sociedades Nacionales de Crédito podrán dedicarse a la captación de recursos del público en el mercado nacional y su colocación rentable en el público, mediante la realización habitual, por cuenta propia o ajena de actos de causante pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados."<sup>8</sup>

Es hasta la "nueva" ley bancaria que se señala un concepto de "servicio bancario", ello en su artículo 2º y que establece lo siguiente:

Servicio de banca y crédito.- Es la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados."<sup>9</sup>

Respecto al anterior concepto, sólo diremos que en su primera parte le faltó señalar, por lo que hace a los mercados, que estos deben ser financieros como bien lo reconoció la LGICOA en -

8.- Legislación Bancaria (Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito). 33a. edición. México, Edit. Porrúa, S.A., 1988. p. 40.

9.- Ley de Instituciones de Crédito. D.O. 18 de julio de 1990. p. 2.

su artículo 146, pues cabe aclarar que existen múltiples clases de mercados y, también, por lo que hace a los derechos que tienen esos intermediarios respecto del crédito y del cual, precisamente, son intermediarios, no lo hacen constar en el mismo concepto y artículo.

Por otro lado es menester aclarar que existen otra clase de personas jurídicas (morales), las cuales realizan cierto tipo de operaciones que se refieren a las del crédito, como son el caso de los llamados "intermediarios financieros" no bancarios, teniendo entre otros a las organizaciones auxiliares; a las sociedades de seguros, de fianzas, de inversión, bolsas de valores, arrendadoras financieras, uniones de crédito, almacenes generales de depósito, etc., todos ellos organismos privados constituidos como sociedades anónimas y concesionados para prestar un servicio público, cuya reglamentación (vaga) la encontramos en el artículo 69 de la LRSPBC-85, el cual consideró que se trataba de intermediarios financieros bancarios.

Así, ese artículo 2° de la mencionada Ley preceptúa lo siguiente como excepción al concepto de "servicios bancarios de crédito":

"No se consideran operaciones de banca y crédito aquellas que, en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizadas conforme a los ordenamientos legales aplicables. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques."<sup>10</sup>

Las sanciones a lo establecido en este artículo se encuentran debidamente establecidas en esta Ley, en el Capítulo III, De los Delitos, en sus artículos 111-116.

Por otra parte, dichos intermediarios financieros a que se refiere la segunda parte del artículo anterior mencionado se encuentran debidamente identificados en el artículo 7° de la Ley para regular las agrupaciones financieras, estableciendo al respecto lo siguiente:

Art. 7°.- "Los grupos a que se refiere la presente Ley estarán integrados por una sociedad controladora y por algunas de las entidades financieras siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de bolsa, - casas de cambio, empresas de factoraje financiero, instituciones de banca múltiple, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, así como por sociedades operadoras de sociedades de inversión."<sup>11</sup>

1.2 División del servicio bancario dentro del sistema bancario mexicano tradicional.

Dar un concepto de sistema bancario es muy difícil, por ello lo clasificaremos de la siguiente manera, en atención a sus múltiples elementos que contiene, para poderlos ubicar correctamente:

Es el conjunto de autoridades bancarias ( Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria ), quienes tienen la facultad legal tanto de concesionar el servicio bancario y de imponerle limitaciones, así como para dictar disposiciones para su buen funcionamiento, además de las facultades para revocar tal concesión y, también forman parte del

11.- Ley para regular las agrupaciones financieras. D.O., op. cit., p. 35.

sistema el conjunto de bancos de carácter paraestatal y privados ( Banca múltiple y banca de desarrollo ) constituidos como sociedades bancarias de crédito de carácter público y como sociedades anónimas, siendo además éstas, las personas jurídicas las concesionadas por las primeras:

**Sistema Bancario Tradicional**

**Ejecutivo Federal**

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

**Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público**

**Autoridades Bancarias Dependientes de la SHCP:**

**Comisión Nacional  
Bancaria**

**Banco de México**

**Instituciones de Crédito**

Otros autores\* han establecido la estructura de lo que consideran "sistema bancario tradicional", tomando en consideración - todo lo que ya hemos apuntado como base de nuestra clasificación, empero con la diferencia de que le agregan lo relativo a las organizaciones auxiliares de crédito que son las siguientes:

- A) Almacenes Generales de Depósito;
- B) Arrendadoras Financieras; y,
- C) Uniones de Crédito.

Lo anterior lo consideramos demasiado extensivo, pues como - de su mismo nombre se deduce, tales organismos que auxilian a las actividades del crédito no sólo son los que señala limitativamente el Dr. Acosta Romero, ya que si se hubieran querido limitar, entonces se debieran haber tenido que tomar en cuenta otros de - igual o mayor importancia como las casas de bolsa, etc., en atención a sus actividades.

Lo que nos interesa dejar en claro es el aspecto relativo a

\*.- Entre otros, Miguel Acosta Romero, etc.

si tales organismos auxiliares del crédito forman parte o no del sistema bancario, lo que consideramos que no, pues desde el punto de vista legal y doctrinal, tales organismos son sólo "auxiliares del crédito" y no organismos que desarrollen actividades bancarias y del crédito.

Desde el punto de vista legal, estos intermediarios auxiliares de las actividades relacionadas con el crédito, quedan excluidos como organismos bancarios de acuerdo a lo que dispone el artículo 2° de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual en su respectivo párrafo señala lo siguiente:

3er. párrafo: No se consideran operaciones de banca y crédito aquellas que, en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros "distintos" a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques.

Por otra parte el artículo tercero de la "nueva" ley bancaria que sustituyó a la Ley de 1985 establece que el sistema bancario estará integrado por los siguientes organismos:

- A) Banco de México;
- B) Instituciones de banca múltiple;
- C) Instituciones de banca de desarrollo;
- D) El patronato del ahorro nacional;
- E) Los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como por aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley le encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.

Respecto a lo anterior, encontramos que la clasificación que establece esta "nueva ley" también es insuficiente, pues por un lado omite mencionar algunas autoridades muy importantes en este ramo como son la SHCP y la misma CNB, ello de conformidad con lo establecido por los artículos 8°, 9°, 117, 123, 4° transitorio, etc., todos de la mencionada "Ley".

### 1.2.1 La actividad bancaria como un "servicio público".

Recientemente, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia y en la legislación de algunos países, como es el caso de Francia y México: entre otros, se ha planteado la discusión de si el servicio bancario es o no un servicio público.

En nuestro país no es sino hasta el s XIX que se estableció el criterio de que para el ejercicio de la actividad bancaria era necesario contar con concesión para ello.

Sin embargo, es hasta el 17 de noviembre de 1982 cuando se reconoce a tal actividad como un servicio público, precisamente en la Constitución Federal, empero también en las leyes de SPBC-82 y en la LRSPBC-85.

Empero para determinar si se trata de un servicio público tal actividad, más que remitirnos a ordenamientos legales, tendremos que hacer un análisis de lo que es un servicio público, a más de sus características, ello con el único objeto de encuadrarlo dentro de la actividad bancaria y determinar si esta es o no un servicio público.

Así, el Mto. Gabino Fraga en su obra de Derecho Administrativo, siguiendo el criterio de la Ley Orgánica del Distrito Federal de 29/XII/1970 (ya derogada) señala que por servicio público debía entenderse la "actividad organizada que se realiza conforme a las disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme y regular necesidades de carácter colectivo."<sup>12</sup>

12.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 26a. edición. México, Edit. Porrúa, S.A., 1987. p. 243.

Al anterior concepto creemos que le falta "algo más", pues - el mismo no hace hincapié en lo relativo a las facultades del Estado y de los particulares ( concesión ) para desarrollarlo, por lo que a continuación citaremos otros criterios.

La Mta. Fanny Pineda señala que debe entenderse por servicio público "la institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser administradas directamente por el Estado o por los particulares mediante - concesión."<sup>13</sup>

Por su parte el Dr. Ignacio Burgoa, siguiendo la doctrina de Jéze, señala "que para la creación de un servicio público es necesario que este considerado en una ley la cual debe atribuir al Estado o a sus órganos la facultad u obligación de su desempeño para satisfacer una necesidad social. Agregando, que para considerar a una determinada actividad como servicio público, es necesario que ello se impute legalmente al Estado , esto es, que tal actividad sea prestada directamente por el Estado, o en su caso indirectamente por los particulares mediante concesión."<sup>14</sup>

De los dos conceptos anteriores creemos que se desprende la verdadera razón de ser de un servicio público, pues éste debe ser imputado, por virtud de una ley, al Estado, debiendo preverse o no su concesionabilidad.

Sus características, en términos generales, son las siguientes:

- A) Es creado y organizado por el Estado mediante leyes emanadas del Poder Legislativo;
- B) El régimen de Derecho Público bajo el cual se presta debe tender a garantizar que sea continuo, uniforme, regular y permanente;

13.- Diccionario Jurídico Mexicano (Instituto de Investigaciones Jurídicas). 2a. edición. México, Edit. Porrúa, S.A., 1988. Tomo IV, P-2, p. 2906.

14.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. 20a. edición. México, Edit. Porrúa, S.A., 1986. p. 418.

C) Debe satisfacer intereses generales en oposición a los particulares; y,

D) Debe poseer la característica de igualdad, esto es, que no de be discriminarse el goce del servicio a ningún particular.

En concreto, diremos que la actividad relativa al servicio bancario si se trata de un "servicio público", pues dicha actividad como todos los servicios públicos tiene que imputarse legalmente al Estado, ello en forma constitucional o legal, con el propósito de satisfacer una necesidad colectiva, esto es, de interés general, en forma regular, continua y por demás permanente como lo es el servicio bancario, etc., debiendo preverse la posibilidad de su concesionabilidad en la misma ley, en favor de los particulares ( lo que no le quita su carácter de público a tal actividad ).

Empero para distinguirlo con más claridad, señalaremos que su diferencia básica la encontramos con lo que debe entenderse por "servicio al público" y respecto a ello este último servicio no debe atribuirse por la ley al Estado, sino que es un derecho que poseen los particulares de realizar tal o cual actividad, en virtud del ejercicio de la libertad de trabajo consagrada en nuestra Carta Magna, con la única condición de que se cumplan los requisitos que se determinen legal o reglamentariamente.

Sin embargo, tal parece que ese carácter a nuestros "celebrimos legisladores" sólo les da por otorgarlo a aquellas actividades que son desarrolladas en forma exclusiva por el Estado.

Lo anterior lo sostenemos después de haber analizado los ordenamientos legales en vigor durante su "estatización", que es cuando tal actividad es desarrollada sólo por el Estado y es considerada en esos ordenamientos como servicio público. Empero viene la reprivatización de parte de la banca y en la 'nueva ley bancaria' ya mencionada, al respecto nada se dice, esto es, se vuelve a la obscuridad en tal concepto, lo que nos mueve a considerar que ese criterio es sostenido por nuestros legisladores tomando -

en cuenta lo ya señalado, lo que para nosotros no es válido, es decir, pues hay que relacionarlo, como lo han hecho otros autores, con el concepto mismo y sus características de servicio público para llegar a su cabal comprensión.

Empero, a pesar de lo anterior, existen varios autores ( mexicanos, franceses, etc. ) que no consideran a tal actividad como un servicio público, como lo señala el siguiente autor:

Michel Vasseur, quien dice lo siguiente: "esta idea seductora y brillante es falsa. Ningún autor que haya tratado la cuestión del servicio público ha emitido jamás la idea de que, aún - nacionalizados, los bancos manejan un servicio público y el informe Nora, sobre los bancos nacionalizados ( conjuntamente con las aseguradoras y las fabricas Renault ) incluye en la categoría de empresas públicas que no administran un servicio público, a los bancos. Tal como el Estatuto de Empresas Públicas de 1948, que los ubica en la categoría B, caracterizados por la ausencia de - servicio público...

Lo que supone un control público sobre la actividad ejercida, control que va más allá de la simple reglamentación profesional y asignando a la actividad ejercitada, la realización de resultados. A este respecto, los bancos están sometidos a una reglamentación profesional muy amplia, muy minuciosa, pero la tutela del poder público no pesa sobre los bancos, aún sobre los nacionalizados, al punto de que los poderes públicos pudieran constreñirlos a acordar un crédito a una empresa determinada, o prohibirle su otorgamiento, si ellos hubieran tomado la decisión de hacerlo. Esta libertad de decisión es incompatible con la tutela inherente a la existencia de un servicio público...

"... La conclusión que deriva de esto, es que los bancos no administran y no son un servicio público. Esta conclusión se vuelve necesaria y se encuentra corroborada por el hecho de que algunos bancos no están sometidos a un estatuto de servicio público.  
.."

"... Aquellos que se han referido con ligereza e imprudencia a la idea de servicio público, parece que han querido hacer hincapié, simplemente, en la importancia de la función bancaria; esta importancia es innegable y ello justifica que los bancos sean tenidos con una particular prudencia en su conducta, tal como lo ha juzgado la Corte de París en la sentencia del 3 de marzo de 1975\*, no sin haber hecho de todas formas una referencia inexacta e inútil a la idea de servicio público, y que no se diga más, en la Corte de Amiens, o a la Corte de París, que el rol de la banca 'se parece' a una actividad de servicio público. No hay servicio público aparente, el servicio público es, o no es. Que se deje de lado la idea de servicio público. Es suficiente hacer hincapié en la importancia monetaria, económica y social de la función bancaria. Recurrir a la idea de servicio público no corresponde, es peligrosa."<sup>15</sup>

Al respecto el Dr. Acosta Romero señala que el concepto de servicio público no debe ser considerado como algo estático, pues el mismo evoluciona conforme la sociedad y sus necesidades lo hacen, debiendo irse asimilando a las condiciones que según el Estado, en beneficio de la población, considere que deban prevalecer, para terminar diciendo que no es dable estudiar la banca estáticamente en el pasado, sin considerar los cambios operados en ella misma en todos sus ordenes, mismos que la han llevado a ser de un negocio privado que fue y sigue siéndolo, a ser un verdadero servicio público hoy día, no obstante que la banca vaya a ser reprivatizada.

### 1.3 Los artículos 25 y 26 constitucionales.

Estos artículos ya reformados aparecen publicados en el D.O. el 28 de diciembre de 1982, entrando en vigor a partir del día 3 de enero de 1983.

\*.- La jurisprudencia de los tribunales comunes franceses, en varios precedentes reconoce como servicio público a la actividad bancaria.

15.- Acosta Romero, Miguel. op. cit., págs. 111 y 112.

Hasta antes de la reforma, promovida por el Lic. Miguel De la Madrid en el año de 1982, el artículo 25 se refería a la inviolabilidad de la correspondencia, en tanto que el artículo 26 se refería a la requisita militar, textos que fueron trasladados al artículo 16.

Tales artículos establecen dos principios en nuestro máximo ordenamiento y que son los relativos a la rectoría económica y a la planeación democrática nacional; siendo en términos generales, al través de esta reforma que se fijan las bases del sistema de planeación del desarrollo nacional; se precisa la definición de las áreas reservadas exclusivamente al Estado ( rectoría estatal ); y, se define la economía mixta como principio del desarrollo mexicano.

El artículo 25\* señala las bases del régimen económico del Estado mexicano. En México se incorporó el capítulo económico en la Constitución, sin que formalmente se haya hecho, pues en realidad el contenido de los artículos 25, 26, 27 y 28 reformados en la fecha mencionada constituyen en la practica el sustento -- constitucional del derecho económico mexicano; sin desconocer que existen otras normas que también poseen un contenido económico -- como es el artículo 131 y demás facultades relativas al Congreso de la Unión.

En el artículo 25 se hace referencia, entre otros, a tres -- conceptos esenciales, a saber:

- A) El Estado;
- B) La rectoría; y,
- C) El desarrollo nacional.

Cuando se habla del Estado, se hace alusión al complejo organizacional, a través del cual se regula la vida colectiva. Es -- pues una idea de mayor amplitud que la de gobierno y en la cual subyace, necesariamente, el mecanismo de interrelación entre las "fuerzas sociales" y la configuración jurídica por la cual se -- vertebra el propio Estado.

\*.- Más adelante haremos referencia a la rectoría estatal en materia bancaria, al través de la banca de desarrollo.

El concepto de rectoría está vinculado al de desarrollo nacional, ya que lo que se atribuye al Estado, es precisamente ser el rector del desarrollo nacional. Así, la rectoría del Estado significa que la forma de organización social que el Estado representa debe disponer de una supremacía de decisión en cuanto a los asuntos que se refieren al desarrollo nacional. En este sentido, la Constitución continua el proceso de avance, de afirmación del llamado Estado social de derecho que se introdujo en 1917, fiel al esquema planteado desde entonces por los constituyentes que rechazaron expresamente el individualismo liberal del siglo anterior, para poner en primer plano a la sociedad como cuerpo capaz de expresar su voluntad a través del Estado y plantear sus fines como superiores a los de cualquiera de sus partes.

Empleando los términos que la propia Constitución señala, el desarrollo nacional consiste en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Siendo el desarrollo nacional el perfeccionamiento de la vida de la colectividad, abarcando las distintas actividades nacionales, y no sólo el crecimiento económico o avance de algunas de las ramas de la producción o de la tecnología.

Sírvanos la anterior referencia y desarrollo de este artículo, para en adelante plasmar con objetividad los puntos que verdaderamente tienen relación con el presente tema de investigación.

Por otra parte se crea el vocablo de "sector económico" al establecerse en la Constitución que al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado. En esta parte del texto constitucional se habla de desarrollo económico nacional, presentando una restricción al área estrictamente económica, respecto al desarrollo nacional.

Por ello, los sectores son ámbitos de actividad económica de finidos por el tipo de propiedad de los medios productivos que los caracterizan.

Estos sectores son, a saber:

- a) El sector público;
- b) El sector social; y,
- c) El sector privado.

Estos sectores forman parte de lo que constitucionalmente se habla de economía mixta, en donde forman diversas formas de propiedad sin que unas excluyan a las otras, es decir, que se garantiza la coexistencia de la propiedad pública, social y privada, sujetas al interés de la Nación, siempre bajo el principio de legalidad.

Al sector público de la economía lo integran las empresas de propiedad pública, total o mayoritariamente. Este sector público no es el Gobierno (?), sino el depositario del poder público que desarrolla las funciones atribuidas al Estado en ejercicio de su mandato popular soberano.

El sector social esta constituido por las actividades económicas fundadas en la propiedad social. Esta se configura por formas de apropiación colectiva de los medios de producción como ocurre en los ejidos, comunidades agrarias, cooperativas o sindicatos.

El sector privado es el conformado por los medios de producción de propiedad privada, esto es, que ejercen individuos de manera particular, sea de manera directa como titulares de acciones o cualquier otra forma de participación en sociedades, que puedan ser transmitidas a individuos.

Bastenos hasta aquí las anteriores referencias, tanto por lo que hace al multicitado artículo 25, como por lo relativo a los sectores que se consagran en dicho artículo, pues en relación a su desarrollo vinculado con el tema que nos ocupa ( actividad bancaria ), lo dividiremos en tres puntos, mismos que se identifican con los tres apartados siguientes del presente trabajo, con el fin de darle la estructura y diferenciación que de cada uno de esos puntos se desprende.

Por lo que hace al artículo 26 constitucional, como anterior-

mente señalamos, el mismo hasta antes de la reforma aludida, se refería a la prohibición que en tiempos de paz tenían los miembros del ejército de alojarse en casas particulares, etc., trasladándose este texto al artículo 16 también.

El artículo 26 trata del sistema nacional de planeación democrática. En la actualidad cualquier sistema político tiene planeación como un instrumento fundamental ( incluso, hasta los USA han hechado mano de ella ). La complejidad de las sociedades modernas impone el requerimiento de objetivos concretos y definir los mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlos.

El artículo establece como responsabilidad del Estado el organizar el sistema de planeación del desarrollo nacional; siendo los objetivos señalados en la Constitución en su conjunto, que constituyen lo que se denomina "proyecto nacional", y son los criterios en ella contenidos los que deben determinar los objetivos de planeación.

La Constitución en este aspecto rechaza practicas de planeación que se finquen sólo en criterios técnicos, al exigir que se recojan en el plan y los programas de desarrollo las aspiraciones de la sociedad expresadas por los diversos sectores. Incluso de aquí se desprende el que lo anterior tenga cierta "flexibilidad" al establecer diversas clases de planeación como son las siguientes:

- A) La inducida;
- B) La obligatoria\*;
- C) La mixta;
- D) La libre; y,
- E) La coordinada.

\*.- Es aquí en donde la presente exposición guarda relación con el tema central que nos ocupa, pues si tomamos en cuenta que este tipo de planeación es obligatoria para toda la administración pública, es obvio que también lo será para el sector paraestatal bancario, sector que durante su estatización estuvo a cargo de la administración pública, el cual tuvo que acatarse a cuantos planes y programas de carácter económico-financiero dictará, precisamente, la administración pública. Hoy día, una vez que ha vuelto a cristalizarse el sueño de la iniciativa privada de reprivatizar la banca, tal planeación sigue teniendo plena vigencia y ha recobrado un nuevo brío con esa reprivatización, pues en lo tocante a la banca de desarrollo, ésta además de los planes y programas de la administración pública que se instauran para ella, se verá fortalecida con la política de modernización que está llevando a cabo el Lic. Carlos Salinas de Cortari.

Así, para llegar a obtener resultados concretos se prevé que exista un plan nacional de desarrollo, esto es, que se documenten explícitamente, tanto los objetivos a alcanzar como las medidas que deben tomarse para tal efecto. Habiendo para ello, además de planes, programas.

Al mismo tiempo, y en congruencia con lo señalado en el artículo 25, se define la inducción y concertación con los particulares, figuras de cualquier régimen democrático y de respeto a las libertades individuales, ello para realizar las actividades de planeación correspondientes.

### 1.3.1 El servicio público bancario como función prioritaria del Estado.

Cabe recordar que a este sector lo integran las empresas de participación estatal, total o mayoritariamente, esto es, el sector paraestatal.

Tiene encomendadas este sector público, las áreas estratégicas, las cuales se encuentran especificadas en el artículo 28 en el párrafo cuarto constitucional. Se entiende por áreas estratégicas aquellas actividades económicas que tienen una importancia relevante para el desarrollo nacional, por tratarse de producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellas o se trata de recursos no renovables, básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o el uranio, cuyo control por potencias extranjeras podría poner en riesgo nuestra independencia.

Dicho artículo 28 párrafo cuarto constitucional, al respecto señala lo siguiente:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un só-

lo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de --- energía nuclear; electricidad, ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión."<sup>16</sup>

Cabe hacer la aclaración de que el quinto párrafo del mismo artículo 28 constitucional, hasta antes de su derogación, establecía, por otro lado, que el servicio de banca y crédito constituía una actividad prioritario, lo cual quedó abrogado al aprobarse la iniciativa del Lic. Salinas de Gortari respecto de la reprivatización bancaria, quedando en consecuencia suprimido tal párrafo.

Dicho párrafo quinto del artículo mencionado señalaba lo siguiente:

"Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las prácticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares."<sup>17</sup>

16.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. 1a. edición. México, Editada por Rectoría (UNAM) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985. págs. 79 y 80.

17.- Loc. cit.

En lo tocante a la rectoría estatal en su función "prioritaria" y ya no "estratégica", respecto de la actividad bancaria, es menester detenernos para aclarar lo relativo a su reprivatización debido a la multicitada iniciativa de reprivatización bancaria.

El que se reprivatice la banca no implica que el Gobierno abandone o de marcha atrás en la rectoría económica, pues con esta clase de medidas lo que se pretende es volver al desarrollo nacional que se perdió con la llegada al gobierno de "populistas" como sucedió en el caso de nuestros tres gobiernos anteriores, es decir, se trata de una nueva política ( calificada por algunos de "neoliberal"; en tanto que por otros de "retrograda", según sea el caso ), "más moderna" ( como lo ha dicho el Lic. Salinas de Gortari ) sin que ello implique perder el rumbo que se implantó en 1917, con motivo de la promulgación de la Constitución, esto es, de abandonar el espíritu que el constituyente plasmó en nuestra Constitución, espíritu que se reflejó en la conveniencia de que nuestro país se forjará en sus simientes en un Estado social de derecho fuerte ( lo que en nuestro particular concepto se perdió a partir de 1972 ).

Ese Estado social de derecho al que hemos aludido, era evidente que cada día iba perdiendo su rumbo, a tal grado que en la actualidad se le identificaba más que como a un servidor público - con fines a seguir netamente administrativos que todo Estado debe poseer, con una persona moral de carácter empresarial al haber aumentado su ámbito de acción ( administrativo ) al de empresarial ( económico ), pues era evidente que cada día iba adquiriendo empresas ( sea cual fuere su razón social ) lo que le daba un poderío enorme, al grado de que llegó a tener en sus manos más del 75% de la economía del país.

Así, como lo señalamos antes, al reprivatizarse la banca y dejar de tener una naturaleza de carácter prioritario a cargo del Estado, no significa que éste abandone el carácter de rector - que posee el mismo en esta actividad, antes al contrario tal naturaleza la seguirá conservando con lo que se denomina "banca de

desarrollo", con lo cual seguirá manteniendo su presencia en un área que con la reforma aludida dejará de ser prioritaria, pudiéndose desarrollar, como sucederá con las multicitadas reformas, con la participación del denominado "sector privado".

Por otro lado el sector público también está facultado para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Siendo estas, aquéllas que es conveniente fomentar, de acuerdo con las circunstancias imperantes, en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional.

Al respecto el párrafo quinto del multicitado artículo 28 señala lo siguiente:

"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado."<sup>18</sup>

1.3.2 El servicio público bancario prestado por el sector privado ( concesionado ).

Como ya señalamos, este sector está integrado por aquellos individuos en particular, que tienen en sus manos los medios de producción de carácter privado en forma directa o como titulares de acciones o de cualquier otra forma de participación en sociedades las cuales pueden ser transmitidas a individuos en particular.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución, el sector privado ( así como el social ) respecto de sus empresas deberá -

18.- Reformas aparecidas en el D.O. de 27 de junio de 1990.

estar sujeto a las modalidades que dicte el interés público. Debiendo emplear sus recursos con un sentido social lo que deberá traducirse en un beneficio general (¿?); cuidando su conservación y el medio ambiente; recogiéndose las preocupaciones debidamente justificadas, de aquellos grupos que pugnan por la preservación del medio ecológico, ello como condición fundamental para un sano desarrollo.

Volviendo a nuestro tema, en el s XIX se estableció el criterio de que para el ejercicio de la actividad bancaria era necesario contar con concesión para ello.

La Ley de Instituciones de Crédito ( 19/III/1897 ) es la que por primera vez utiliza la palabra "concesión" aplicada a la actividad bancaria, ello en su artículo VI, ordenando que "las instituciones de crédito sólo podrán establecerse en la República mediante concesión otorgada por el Ejecutivo de la Unión, con todos los requisitos y condiciones que determine la presente ley."<sup>19</sup>

Por su parte la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, estableció que para "dedicarse al ejercicio de la banca y el crédito, se requerirá concesión del gobierno federal, que compete otorgar a la SHCP, apreciando la capacidad técnica y moralidad del solicitante."<sup>20</sup>

Del anterior texto surgió una polémica la cual consistió en determinar si se trataba de una autorización o concesión la actividad bancaria, resolviéndose por el segundo, de los conceptos.

La polémica suscitada motivó que se reformara la LGICOA ( por decreto del D.O. de 15/III/1946 ) sustituyendo en esa ley los vocablos de concesión y caducidad, por los de autorización y revocación, respectivamente.

En la exposición de motivos se comenta que el sentido de los términos de concesión y autorización se prestaban a confusión y

19.- Acosta Romero, Miguel. op. cit., p. 121.

20.- Ibid., p. 122.

además por lo que hace a la concesión, esta denominación era impropia, pues sólo debía darse a aquellas actividades que fuesen servicio público o de explotación de riquezas del dominio de la nación, aduciendo, por otro lado, que las verdaderas concesiones pueden ser transmitidas a título oneroso, en tanto que las autorizaciones de policía no, etc.

Sin embargo, el legislador regresando a la tradición, optó por volver a utilizar el vocablo de concesión, reformándose la LGICOA para sustituirse en todos sus artículos la palabra de autorización por la de concesión.

Al respecto existen dos corrientes, la que sostiene que se trata de una concesión, y la que pugna por que se hable de una autorización de policía.

Está sumamente debatida por la doctrina la naturaleza jurídica de la concesión, pues unos la consideran como contrato, en tanto otros sostienen que se trata de un acto administrativo, y que es un acto mixto que participa de las características de contrato, acto administrativo y acto reglamentado.

Respecto a lo anterior, en un principio si se trato de un contrato ( Códigos de Comercio de 1884 y 1889 ), sin embargo ello ha ido evolucionando al grado de ser hoy en día un acto administrativo de carácter discrecional por parte de la autoridad administrativa, pues en la actualidad tanto la administración pública ( Autoridades Bancarias ), como los concesionarios no negocian ninguna de las cláusulas o condiciones de la concesión.

Así llegamos hasta la Ley Bancaria de 1941 la cual estableció que para el ejercicio de la actividad bancaria y del crédito se requería concesión del gobierno federal, la que otorgaría la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Las Instituciones de Crédito que debían tener concesión debían ser: de depósito, de ahorro, financieras, hipotecarias, de capitalización, fiduciarias y múltiples. Debien

do tener dicha concesión las organizaciones auxiliares de crédito.<sup>21</sup>

El problema que surge según varios autores es el relativo a que si durante la estatización bancaria se requería, precisamente, para el ejercicio de la misma actividad, concesión. La LRSP-BC-85 y la de 82 nada dicen. Empero nosotros pensamos que no hay problema, pues verdaderamente tales Sociedades Nacionales de Crédito tenían como obligación el solicitar concesión. Algunas personas dijeron que dicho régimen fué revocado y que ya no se justificaban, pues el Gobierno Federal era el titular de los bancos.

Lo anterior no tiene fundamento. El decreto de nacionalización de la banca privada ( D.O. 1° y 2° de septiembre de 1982 ) en su artículo 6° estableció que el servicio de banca y crédito seguirá prestándose con las mismas estructuras administrativas, que se transformarán en entidades de la administración pública federal, y "que tendrán la titularidad" de las concesiones mismas, sin ninguna variación.

Lo anterior queda aclarado, de acuerdo al artículo 1° de dichos decretos, el cual establece que las sociedades se transforman y conservan su misma personalidad y patrimonio, es decir, todos sus derechos y obligaciones dentro de los cuales está la concesión ( además de que por un principio jurídico y de contabilidad, las concesiones forman parte del activo intangible de las sociedades anónimas, pudiendo, en algunos casos, valuarse en dinero ) agregándose, al respecto, por virtud del artículo 8° de dicho decreto, que tanto los bienes como los derechos de los cuales su titular era la sociedad, así como las obligaciones a cargo de esa sociedad ( además de las laborales y las fiscales ), no varían en forma alguna, por el hecho de ser transformadas esas sociedades.

Cabe señalar que tales concesiones no fueron modificadas, si

21.- Ibid., p. 124.

guiendo trabajando así BANOBRAS, Banco de Comercio Exterior, etc,

Este régimen nunca se suprimió, pues aunque los particulares no podían tener acceso a esta actividad, por haber tenido el carácter de prioritario a cargo del Gobierno Federal, como se desprende de lo estipulado del párrafo quinto del artículo 28 constitucional derogado, el cual sostenía que: "... el servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares..."; de donde se deduce, a contrario sensu, que tal actividad se podía concesionar a personas jurídicas de derecho público, por medio de las cuales el Estado presta ese servicio, por lo que dicha actividad nunca se prestó directamente por el Estado, sino por instituciones que tenían personalidad jurídica y patrimonio propios, y además todos aquellos elementos de una persona diferente de la del Estado, lo cual confirma que dicho régimen de concesión seguía teniendo plena vigencia, aunque de ello nada se habla se en las leyes reglamentarias del servicio público de 1982 y de 1985.

Al modificarse la Constitución en su artículo 28 párrafo --- quinto ( abrogación del mismo ), se da pie para que dicha actividad bancaria pudiese ser objeto de concesión a particulares, es decir, al sector privado, ya que con motivo de los párrafos 8º y 9º del citado artículo 28 se establece que:

"El Estado sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público

co."22

Respecto a la "nueva" ley bancaria ( Ley de Instituciones de Crédito ), que sustituyó a la LRSBPC-85, el régimen de concesión para los particulares, en relación con la banca múltiple, estableció en su artículo 8° y demás, lo siguiente:

"Para organizarse y operar como instituciones de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, que -- compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Por su naturaleza, estas autorizaciones serán intransmisibles..."23

En el artículo 9° se establece que sólo gozaran de dicha autorización las sociedades anónimas de capital fijo, que estén organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles, en todo lo no previsto por la Ley de Instituciones de Crédito.

Tales sociedades deben tener por objeto el prestar el servicio de banca y crédito de acuerdo a lo establecido en la LIC; --- si e n d o su duración indefinida; debiendo contar con el capital social y el capital mínimo exigido por la LIC, debiendo tener su domicilio en el territorio nacional. Además se agrega que su escritura constitutiva y las modificaciones que se hagan a la misma se someterán a la aprobación de la SHCP y, una vez aprobadas, sin que sea por orden judicial, se deberán inscribir en el Registro Público de Comercio.

Por último el artículo 10 señala que a las solicitudes de autorización deberán acompañarse los siguientes documentos, ello con vistas a organizarse y operar como instituciones de banca múltiple.

22.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. op. cit., p. 80.

23.- Ley de Instituciones de Crédito. op. cit., p. 3.

tiple:

"I. Proyecto de estatutos de la sociedad en el que deberá contemplarse lo previsto por el último párrafo de la fracción II del artículo 122 de esta Ley, y relación de socios, indicando el capital que suscribirán, así como de probables consejeros y directivos;

II. Plan general de funcionamiento de la sociedad que comprenda por lo menos:

a) Los programas de captación de recursos y de otorgamiento de créditos en los que se definan las políticas de diversificación de operaciones pasivas y actividades, así como los segmentos del mercado que preferentemente atenderán;

b) La previsión de cobertura geográfica;

c) Las bases para aplicar utilidades, en la inteligencia de que las sociedades a las que se autorice a operar como instituciones de banca múltiple, no podrán repartir dividendos, durante sus tres primeros ejercicios, debiendo aplicarse las utilidades netas a reservas, y

d) Las bases relativas a su organización y control interno;

III. Comprobante de depósito, de moneda nacional constituido en instituciones de crédito o de valores gubernamentales por su valor de mercado, a favor de la Tesorería de la Federación por una cantidad igual a diez por ciento del capital mínimo con que deba operar la sociedad conforme a la presente ley, y

IV. La demás documentación e información que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se requiera para el efecto.

En los casos de revocación a que se refieren las fracciones I y II del artículo 28 de esta Ley, se hará efectiva la garantía por el importe original del depósito mencionado en la fracción III de este artículo.

En los supuestos de que se niegue la autorización, se desista el interesado o se inicien operaciones en los términos previstos en esta Ley, se devolverá al depositante el principal y accesorios

del depósito a que se refiere la citada fracción III..., etc."<sup>24</sup>

1.3.3 El servicio público bancario prestado por el sector social.

Este sector como ya lo expusimos, está constituido por las actividades económicas fundadas en la propiedad social, siendo que esta se configura por formas de apropiación colectiva de los medios de producción, como ocurre con los ejidos, comunidades agrarias, cooperativas o sindicatos.

Cabe destacar que este sector es reconocido desde la promulgación de la Constitución de 1917, cuando se empezó a forjar el Estado social de Derecho en el cual vivimos; sin embargo, es a partir de las reformas del Lic. Miguel De la Madrid Hurtado cuando se modificó la Constitución en su artículo 25 que se concretó de manera objetiva las responsabilidades de los tres sectores involucrados en el desarrollo económico del país.

Así, conforme al espíritu de ese artículo 25 constitucional, ya reformado, se puede definir a este sector social como "el conjunto de unidades económicas propiedad mayoritaria o exclusiva de los trabajadores del campo o de la ciudad, organizados con la finalidad de producir, transformar, comercializar y distribuir bienes y servicios socialmente necesarios."<sup>25</sup>

Por lo anterior se pueden afirmar como características de este sector, las siguientes:

- A) Su régimen de propiedad es eminentemente social;
- B) La administración, operación y organización de las unidades económicas corresponde fundamentalmente a sus miembros; y
- C) Los resultados económicos de cada una de las unidades del sector se distribuyen equitativamente entre sus miembros y en el conjunto de trabajadores del sector, respectivamente.

24.- Ibid., págs. 3 y 4.

25.- Gazol Sánchez, Antonio. 10 Años de Banca Obrera en México. 1a. edición. México, Editado por Banco Obrero, S.A., 1987. págs. 54 y 55.

Por lo anterior el sector social es una opción del movimiento obrero para superar las contradicciones derivadas de la economía de mercado y para adecuar la forma de organización económica de la sociedad a las demandas de los trabajadores y de la población mayoritaria del país lo cual, en el momento de crisis que vivimos, es un imperativo ético y humano de acuerdo con lo que ha señalado su director general, el Lic. Gustavo Romero Kolbeck.

No obstante que es a partir de 1985, con las reformas a la Constitución ya aludidas, cuando a este sector se le atribuyen responsabilidades en la Constitución para el desarrollo del país; en realidad su presencia en las actividades crediticias, respecto al tema que nos ocupa ( bancario ), ya se había manifestado como una forma de tomar parte en las responsabilidades del desarrollo social del país como a continuación lo expondremos.

En principio, el origen de los bancos obreros en México lo podemos encontrar en las asociaciones mutualistas.

Se tienen referencias de creación, o proyecto de creación, del Banco Social del Trabajo en Noviembre de 1877; consistiendo su objetivo primordial en "hacer que la clase trabajadora e industrial se protegiese mutuamente, dando una mano protectora --- ( protección ) a su desvalido socio, y proporcionarle trabajo en el arte que ejerciese o industria en la que fuese capaz."<sup>26</sup> Era difundido como "sociedad democrática, industrial y capitalista" y se proponía otorgar préstamos al 3% de interés.

Hasta antes de 1884 trataron de funcionar la siguiente lista de Bancos y Cajas de Ahorro, ello con el fin de fomentar el ahorro, la inversión, etc., de la clase obrera, sin embargo, debido a la crisis que en esos años padeció México tales organismos e instituciones crediticias no llegaron a consolidarse y a funcionar, lo que las llevó a su cierre y desaparición:

A) Sociedad Mutualista El Porvenir.

- B) Caja-Banco Nacional de Obreros.
- C) Banco Popular Obrero o Banco Popular Mexicano.
- D) Banco de Empleados.

Empero es hasta el 18 de febrero de 1935 que fué expedida la Ley de Crédito Popular, por virtud de la cual se creaba un organismo nacional de crédito denominado Crédito Popular, siendo su capital un total de 2 millones de pesos del Fondo creado en 1933.

Este organismo tenía por objeto apoyar a los integrantes de las Uniones de Crédito que pertenecieran a un mismo sindicato o a trabajadores que prestarán sus servicios a un mismo patrón, o en su caso a artesanos, pequeños comerciantes o profesionistas.

La Ley de Crédito Popular fué derogada en 1941 por el artículo 5° que creó el Banco Nacional de Fomento Cooperativo.

Posteriormente el 22 de julio de 1937 se creó el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, administrado por el Banco de México para fomentar, precisamente, este ramo.

Este Banco dejó de existir después, para dar nacimiento a un nuevo Banco que lo substituiría y cuyo nombre fué el de Banco Nacional Obrero de Fomento Cooperativo.

En su primer año de operaciones, el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial llegó a trabajar con 55 cooperativas de productores, 2 de consumidores y 80 de Uniones de Crédito Popular, a más de que participaban en la administración de 7 empresas industriales. Llegó a invertir más de 11 millones de pesos y aproximadamente 3 millones por cuenta de los Bancos Asociados al Banco de México, alcanzando una recuperación de poco más de 5 millones de pesos.

Empero por las circunstancias imperantes de los años cuarenta en México, llevaron a que este Banco dejáse de existir.

No obstante su desaparición, hoy día existen múltiples organizaciones que fueron apoyadas o financiadas por el Banco Obrero de Fomento Industrial, teniendo entre otras a las siguientes:

- 1.- Cooperativa del Ingenio "Emiliano Zapata".

- 2.- Cooperativa de Cemenetos "Hidalgo".
- 3.- Fabrica de Fibras Duras "Atlas".
- 4.- Fabrica de Dulces y Chocolates "La Suiza".

Así los antecedentes, llegamos hasta lo que actualmente congoemos como Banco Obrero, S.A.

El entonces Presidente José López Portillo, al rendir su informe inaugural el 1° de septiembre de 1976, afirmó su intención de cristalizar el proyecto obrero para crear y afianzar de manera definitiva un banco.

Los motivos de su creación fueron los siguientes:

- A) El Comité organizador del banco consideraba que los préstamos, de la banca privada de la época, eran demasiado conservadores, a más de excesivos en cuanto a precauciones, ello por no querer -- perder la confianza que los depositantes tienen en los bancos.
- B) Que en base a que esa banca de entonces no lograba canalizar préstamos bancarios al "sector social", este Comité encontró que se venían desarrollando al margen de la ley, actividades como -- las relacionadas con las 'tandas' o las cajas de ahorro o las so ciedades mutualistas de empleados y trabajadores que se organiza ban dentro de sus empleos.
- C) Que las practicas antes mencionadas tenían como fin fomentar el ahorro, y a la vez, otorgar préstamos entre los socios. Siendo su forma de operación, de esas practicas, el descontar una -- parte del ingreso de los socios, contando éstos con el derecho de obtener préstamos con garantía en los fondos que se tienen -- guardados, y
- D) Que como consecuencia de lo anterior se creo ese Banco Obrero, S.A., orientado básicamente, pero no en forma exclusiva, hacia -- los trabajadores y que, como institución de interés social, tendería a cumplir con los objetivos de promover el bienestar de las personas de bajos salarios ( niveles de ingreso ). Prestando mayor atención a los trabajadores mediante el fomento de ahorro na cional y sistemático de la utilización de sus recursos en satis facer las legítimas necesidades de crédito. Promovería activida-

des que generasen empleo, el uso de tecnología propia, rescatando para beneficio de los propios trabajadores aquellas empresas que por falta de capital de trabajo o interés por parte de los dueños estuvieren en peligro de cerrarse como fuentes de empleo.

Es el 21 de enero de 1977 cuando el Gobierno Federal otorgó la concesión correspondiente, estableciéndose inmediatamente, por las organizaciones obreras, el Comité Organizador del Banco Obrero, S.A., conforme al artículo 2° de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

El 4 de mayo de 1977, 58 sindicatos firman como accionistas fundadores la escritura pública correspondiente ante Notario Público número 6 del Distrito Federal, siendo a partir del 22 de agosto de 1979 cuando el Banco recibe la concesión para actuar como Banca Múltiple y ampliar sus servicios a las operaciones financieras y de crédito hipotecario; iniciando sus operaciones el Banco el 30 de agosto de 1977.

Así nace el Banco Obrero, S.A., como institución privada de crédito de naturaleza y razón social, cuyo objetivo es el de contribuir, desde el terreno financiero, a la superación económica, social y cultural de los trabajadores, es decir, en un sentido amplio podemos afirmar que nacía el Banco Obrero, S.A. como el Banco del Sector Social.

Ahora bien, para darnos una idea del éxito que ha tenido este Banco como propiedad del sector social, a continuación presentaremos los siguientes datos respecto de sus actividades.

"Al cabo de trece años de operar, el Banco ofrece toda gama de servicios bancarios al través de 23 sucursales distribuidas en el Distrito Federal y en los Estados de México, Puebla, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Baja California y Morelos.

El Banco cuenta con cuatro filiales y que son las siguientes:

A) La Inmobiliaria Obrera, S.A., de C.V., constituida el 23 de agosto de 1978, con un capital social inicial de 20 millones de pesos y que sobrepasa actualmente los 600 millones. Tiene por ob

objeto prestar servicios inmobiliarios en forma prioritaria al mismo banco, mediante el establecimiento de inmuebles propios para oficinas administrativas y sucursales.

B) La Casa de Cambio Bosa, S.A. de C.V., se constituyó el 2 de julio de 1985 con un capital inicial de 10 millones de pesos y cuyo objetivo es proporcionar servicios cambiarios a los clientes del Banco Obrero.

C) La Cia. BOSA, Seguridad y Servicios, S.A., de C.V., creada en marzo de 1987 se dedica fundamentalmente a los servicios de limpieza, mantenimiento, seguridad y mensajería.

D) La Operadora BOSA de Sociedades de Inversión, S.A., encargada de administrar el Fondo Bosa, S.A. de C.V., creada con un capital pagado de 20 millones de pesos durante el segundo semestre de 1987.<sup>27</sup>

Utilidades Aumentadas en sus Primeros Diez Años de Funcionamiento:

AÑO	Millones De Pesos
1977	1.2.
1978	3.1
1979	12.5
1980	18.8
1981	30.3
1982	10.2
1983	33.0
1984	92.0
1985	724.0
1986	1537.0

Por último, cabe señalar que hasta septiembre de 1982 el Banco Obrero, S.A., era el único banco nacional privado que operaba en el país, en virtud de la excepción expresa del decreto que expropió la banca privada. Llegando a considerarse que el Banco Obrero, S.A., por sus antecedentes, objetivos y naturaleza, no encaja dentro de las causas "políticas" y económicas que promovie

27.- Gazol Sánchez, Antonio. op. cit., págs. 68-69.

ron y provocaron la nacionalización.

La LRSBPC- 85, en su artículo 10° transitorio confirmó lo anterior al señalar que este Banco continuaría rigiéndose por las disposiciones conforme a las cuales venía operando, independientemente de que el artículo 2° de la propia Ley señalaba que el servicio público de banca y crédito sería prestado exclusivamente por instituciones de crédito constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito.

El otro Banco que en aquel entonces ( 1° de septiembre de 1982 ) no fué expropiado es el City Bank, S.A., Banco que aún se encuentra funcionando en nuestro país al igual que el Banco Obreiro, S.A.

#### 1.4 Nacionalización y expropiación.

En los siguientes dos puntos analizaremos las voces de nacionalización, expropiación y estatización, con la finalidad de obtener con claridad los elementos que nos lleven a dar un verdadero criterio de lo que fue la "nacionalización bancaria" decretada por el Lic. José López Portillo en su último informe de gobierno.<sup>28</sup>

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala que por nacionalizar debe entenderse, en una segunda voz, el acto por virtud del cual "se hace que pasen a manos de nacionales de un país, bienes o títulos de la deuda del Estado o de empresas particulares que se hallaban en poder de extranjeros. En una tercera voz, señala que consiste en "hacer que pasen a depender del gobierno de la nación, propiedades industriales o servicios explotados por los particulares."<sup>29</sup>

Manuel González Oropeza señala que la nacionalización es considerada como un acto de potestad soberana, por virtud del cual el Estado recobra aquella actividad de carácter económico que ha

28.- Para mayor información consultar las obras de Derecho Administrativo de los Maestros Gabino Fraga, Miguel Acosta Romero, etc.

29.- Diccionario de la Lengua Española (Real Academia). 20a. edición. Madrid, Edit. Espasa Calpe, S.A., 1984. Tomo II, p. 943.

estado desempeñada por la acción de los particulares.<sup>30</sup> Este concepto se identifica con el que nos da el Diccionario ya mencionado en su segunda voz, mismo que nos servirá para el presente trabajo.

Por ello la nacionalización es una medida político-económica de producción o de prestación de servicios. Implicando con ello la preservación de la rectoría estatal en la economía, llevándose así a la práctica su participación activa. La nacionalización como medida político-económica es fundamentalmente teleológica.

El Mto. Acosta Romero señala que la nacionalización desde un punto de vista político-económico puede significar que una determinada actividad sólo pueda ser desarrollada por nacionales de un país, por ejemplo, la concesión de autotransportes en carretera, la cual se otorga para su desempeño a mexicanos o sociedades mercantiles mexicanas. Agregando que en una segunda voz o sentido puede consistir en que el Estado se reserve de manera exclusiva la propiedad o explotación de determinados bienes, o bien, el desarrollo de actividades que se consideran de interés público.

Por lo que hace a la expropiación, el fundamento de esta lo encontramos en el artículo 27 Constitucional, precepto que fué el último en aprobarse por el Congreso Constituyente de 1917.

En nuestro país es a partir de 1917 que se establece en nuestra Constitución Política General que la nación tendrá el dominio directo de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, dándole un nuevo sentido a la propiedad, que es el relativo a su función social, máxima aportación a la Constitución como fruto de la revolución mexicana.

Por ello, del párrafo tercero del artículo 27 constitucional se desprende que la propiedad no es un derecho absoluto, sino -- que esta llamada a desempeñar una función social, pudiendo el Estado imponerle a la propiedad particular importantes limitaciones

30.- Diccionario Jurídico Mexicano (Instituto de Investigaciones Jurídicas). 1a. reimpresión. México, Edit. Porrúa, S.A., 1985. Tomo VI, L-O. págs. 228-230.

con fundamento en el interés social.

Ahora bien, el Estado mexicano ( cuando la Constitución alude a Nación se refiere al Estado federal mexicano ) como persona moral de derecho público, tendrá en todo tiempo la facultad de imponerle a la propiedad, entre otras, restricciones, prohibiciones, etc., respecto del uso, disfrute o disposición de bienes.

Las modalidades pueden consistir en ocupación permanente o temporal, total o parcial o simple limitación a los derechos de dominio, o bien, el cumplimiento por parte del dueño de los bienes de actos positivos con motivo del aprovechamiento de los mismos, empero todas estas modalidades deben tener como causa final, la satisfacción de un interés público o general.

Así, tenemos que, como modalidad impuesta a la propiedad privada consistente en la ocupación permanente y total de un bien, la expropiación, de acuerdo a lo que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española nos dice, es el "desposeimiento de una cosa a su propietario, dándole en cambio una indemnización, salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de legalidad."<sup>31</sup>

De los elementos esenciales del anterior concepto podemos señalar que la expropiación es el acto jurídico unilateral del poder público federal o estatal, con el objeto de segregar un bien de la esfera jurídico-patrimonial de un particular, mediante indemnización, para destinarlo a la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general o causa de utilidad pública.

Por ello, la expropiación, a diferencia de la nacionalización es una institución liberal reconocida desde la filosofía jusnaturalista racional y por las declaraciones de los derechos del hombre, ya que requería como pago un precio justo y previo, por lo que se hacía consistir en una compraventa forzosa ( art. 545 del código francés ).<sup>32</sup>

31.- Diccionario de la Lengua Española (Real Academia). 20a. edición. Madrid, Edit. Espasa Calpe, S.A., 1984. Tomo I. p. 622.

32.- Diccionario Jurídico Mexicano (Instituto de Investigaciones Jurídicas). 1a. reimpresión. México, Edit. Porrúa, S.A., 1985. Tomo IV, E-H. p. -- 161.

Por otro lado, para que se de la expropiación son necesarios cuatro requisitos, a saber:

- 1° Que exista la propiedad de un particular ( persona física o moral );
- 2° Que haya desposeimiento por el Estado al particular de su propiedad;
- 3° Que sea por causa de utilidad pública; y,
- 4° Que sea mediante indemnización.

La Ley de Expropiación de 25 de noviembre de 1936, en su artículo 1° enumera las causas de utilidad pública ( causas que más adelante analizaremos ).

La indemnización es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien, mediante peritos cuando se trata de un bien que no tenga señalado valor fiscal.

Por lo que hace al término "mediante", que utiliza el párrafo segundo del artículo 27, se le han dado dos interpretaciones:

- A) Que la indemnización debe ser previa al acto expropiatorio, y
- B) Que la indemnización debe ser simultánea al acto expropiatorio.

En la práctica, la indemnización es posterior al acto expropiatorio. La jurisprudencia, al respecto, no ha establecido un criterio firme. En algunas ejecutorias ha sostenido que el pago debe ser al mismo tiempo, o bien, que no quede incierto, es decir, que no sea posterior indefinidamente.

Por su parte la Ley de expropiación en su artículo 20 establece que los plazos en que deba pagarse la indemnización no excederán de diez años, disposición que se contradice con lo dispuesto por el artículo 19 de la propia ley que prevee que el importe será cubierto por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

La Ley de expropiación establece que el particular afectado, o bien, el Estado acudirán ante Juez de Distrito para que resuelva sobre el monto de la indemnización que deba pagarse.

En materia de expropiación intervienen los tres Poderes de la Unión: el Legislativo; el Ejecutivo ( federal o local ) y el Judicial. El Legislativo en cuanto a la expedición de la Ley que fije las causas de utilidad pública; el Ejecutivo mediante la declaración concreta de expropiación, y la autoridad administrativa competente se limitará a aplicar las normas generales del decreto; y el Poder Judicial intervendrá para conocer de los conflictos que surjan entre el Estado y los particulares afectados.

El procedimiento de expropiación es el siguiente:

Inicia cuando la Secretaría de Estado competente, que en algunos casos es la de Gobernación ( art. 17, fracción XIX de la LOAPF ) formula un estudio del bien que se pretende expropiar para determinar si satisface la necesidad pública y, para fundar y motivar la declaración respectiva. En caso de constatar la utilidad pública, el Ejecutivo Federal hace la declaración de expropiación que debe publicarse en el D.O., con efectos de notificación cuando no se conoce el domicilio del afectado, debiendo notificarse personalmente cuando se conozca.

El afectado tiene el derecho de interponer el recurso de revocación dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación o publicación de la declaración. El recurso se tramitará ante la Secretaría o Departamento Administrativo que lleve a cabo la expropiación, y contra la resolución que se dicte procede el Juicio de Amparo indirecto.

La fracción XVII del artículo 19 de la LOAPF faculta, en términos generales, a la Secretaría de Gobernación para realizar los trámites en materia expropiatoria, salvo casos especiales, en los que se reserve dicha facultad a otra Secretaría o Departamento de Estado. El decreto expropiatorio determina a la autoridad que pagará la indemnización y es ante la cual se tramitará el procedimiento expropiatorio.

El artículo 9° de la Ley de expropiación concede al propietario afectado el derecho de reclamar la devolución del bien expropiado, después de transcurridos cinco años sin que se haya realizado ninguna obra tendiente a ejecutar la misma expropiación, mediante un recurso llamado de reversión del bien expropiado, el cual puede volver a ingresar a la esfera jurídico-patrimonial -- del expropiado. El recurso se hace valer ante la autoridad expropiante, empero el plazo de cinco años no podrá computarse cuando la autoridad se vea impedida para ejecutarlo por interposición -- del recurso de revocación y la consecuente suspensión.

El pago de la indemnización no libera a la autoridad de su obligación en cinco años.

Los efectos de la reversión son dos:

- A) Que el bien expropiado regrese al patrimonio del particular, y
- B) Que se restituya la cantidad que se le haya pagado por concepto de indemnización ( aunque la ley nada dice al respecto ).

Algunas personas han sostenido que el derecho de reversión -- prescribe en dos años ( lo que no tiene fundamento ).

#### 1.4.1 La estatización.

La estatización es una institución de carácter político, entendiéndose por ella el hecho de poner bajo administración o intervención del Estado una determinada actividad, o en su caso, -- un conjunto de bienes. Es por ello que con el estatismo se exalta la plenitud de poder y la preeminencia que tiene el poder público federal sobre los distintos ordenes de carácter socio-económicos y las diferentes entidades que existen en un determinado país, sea de naturaleza capitalista, o bien, de carácter socialista.

La Nueva Enciclopedia Larousse, señala que estatificar es un vocablo sinónimo de nacionalizar, explicando que consiste la estatización en explotar y administrar el Estado servicios, instituciones, empresas, etc., que formaban parte de la iniciativa --

privada.<sup>33</sup>

Al respecto la Enciclopedia Ilustrada Europeo-Americana señala que el estatismo "es una teoría política que, partiendo de la crítica social, quiere que el Estado realice las reformas que -- los partidarios de esta teoría juzgan indispensables. Fué iniciada en Alemania por el príncipe de Bismarck y los profesores llamados economistas de la catedra.

El estatismo se llama también socialismo de Estado y tiene -- por objeto desarrollar la expansión del socialismo, poniendo los medios sociales de producción bajo la dependencia del Estado, y ha de tener la iniciativa de las reformas que juzgue necesarias."<sup>34</sup>

Luis O. Kelso y Mortimer Y Adler en su libro de Manifiesto -- Capitalista señalan lo siguiente: Bajo el socialismo de Estado, la distribución de riqueza, así como su producción y su consumo están controlados por el Estado.

El capitalismo de Estado ( socialismo de Estado ) crea una -- sociedad dividida en clases, en la cual hay una clase dirigente ( los tecnócratas de la pobreza o clase terciaria, burocratas y líderes de partido ), y una clase dirigida ( el resto de la población como masa trabajadora ). La primera, además de ser la clase dirigente, los burocratas son de hecho la clase propietaria, por que teniendo el control completo del capital poseido por el Estado, son en efecto sus poseedores, con lo cual, por más grande -- que haya sido el poder político que los capitalistas privados disfrutaron bajo el capitalismo primitivo, el poder político de los burocratas es mayor bajo el capitalismo de Estado, porque ellos controlan toda la propiedad de capital en nombre del Estado.

En contraposición, los defensores del sistema social de mercado ( libre empresa ), señalan que el sistema de mercado ha funcionado tanto en Oriente como en Occidente, estando basado desde siempre en la naturaleza social del ser humano.

33.- Nueva Enciclopedia Larousse. 2a. edición. Madrid, Edit. Planeta, -- 1984. Vol. 4. p. 3651.

34.- Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana. Madrid, Edit. -- Espasa Calpe, S.A., 1980. Tomo XXII. p. 717.

En esta clase de sistema económico, señalan que la función del Estado consiste básicamente en intervenir para que de las garantías necesarias a efecto de cuidar el ambiente de competencia el cual se basa en la propiedad privada y en el libre y voluntario intercambio de bienes y servicios por los ciudadanos.

Ahora bien, la manera en que el Estado debe intervenir para garantizar ese ambiente, es mediante la creación de un orden jurídico que permita que los mecanismos de mercado funcionen libremente ( oferta y demanda, precios libres, etc. ).

## CAPITULO II

## La Nacionalización Bancaria de 1982.

La propiedad privada es el terreno en el cual las semillas de la libertad se nutren y donde arraiga - la autonomía individual en que se funda todo progreso intelectual y material.

Ludwig Von Mises.

## 2.1 Causas internas y externas de la nacionalización.

La medida de expropiar la banca, tomada por el Lic José López Portillo se había decidido ya hacía mucho tiempo. El Lic. López Portillo en su obra "Mis Tiempos" señala que 'la decisión estaba resuelta, pues lo coyuntural, lo urgente, había deteriorado tanto la situación que por ello se tomó la decisión estructural correctiva, aunque fuera en el último momento; la que no resolvería por sí sola el problema de entonces ( la crisis ), empero si expresaba el propósito político, la voluntad soberana de mantener la línea revolucionaria y dotar al Estado de mejores instrumentos para manejar la situación económica desde una posición política más sólida.'

Y agregaba, 'seguir haciendo la revolución desde las instituciones, aprovechando la dinámica de los artículos 27 y 28 constitucionales. Teníamos proyecto nacional, e insistía, nacional. -- Adelante con el, cuando los enemigos de ese proyecto suponían - que el gobierno estaba agotado y vencido frenet al agobio del orden y las ordenes ajenas y enajenantes'.<sup>35</sup>

Al respecto, habría que decirle al señor José López Portillo que las políticas que se instrumentaron en su mandato no coinciden en lo absoluto con los postulados fundamentales de la revolu-

35.- López Portillo, José. Mis Tiempos. la. publicación. México, Edit. -- Fernández Editores, 1988. p. 1235.

ción mexicana, pues no sabemos que Madero, Carranza o cualquier otro de los tantos revolucionarios hayan planteado convertir a México en un capitalismo de Estado, socialismo o totalitarismo con tales medidas. La revolución mexicana ha sido traicionada, lo que se hizo no es el cumplimiento de los postulados de la revolución.<sup>56</sup>

En esa misma parte de su libro, el Lic. López Portillo termina diciendo que la medida se tomó con toda la fuerza de sus protestas, la decisión estructural, en oportunidad de que fuera con secuencia y no causa de la crisis.

Al respecto, las causas de la crisis jamás tuvieron que ver con las actividades bancarias como oportunistamente lo trató de ver así el señor López Portillo, causas que más adelante señalaremos.

La principal causa de la crisis por la que estamos atravesando se debe en parte a los ambiciosos planes que en 1978 empezó a instrumentar el Gobierno del Lic. José López Portillo. Esos planes con base en la riqueza petrolera, buscaban un crecimiento -- acelerado y la creación de millones de empleos.

El Plan de Desarrollo Industrial 1979-1982, dado a conocer a principios de ese 1979 por el Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés de Oteyza, fue el arranque de un crecimiento acelerado basado en un expansionismo público interno, financiado sustancialmente en aumentos de circulante y en un mayor endeudamiento externo.

Entonces el Lic. López Portillo se dejó convencer por los -- planes expuestos por el grupo de José Andrés de Oteyza y Tello - Macías. A partir del segundo semestre de 1978 se empezaron a poner en practica políticas de gasto y endeudamiento públicos alta mente expansivos.

Los planes de José Andrés de Oteyza partían del supuesto que entre 1980 y 1982 tendríamos un superávit en balanza de pagos de 5.3 mil millones de dólares; y con dicho superávit se podría financiar un crecimiento acelerado del Producto Interno Bruto. Empero no hubo tal superávit, pués tan sólo en 1980 y 1981 ya existía un déficit de 18,464,9 millones de dólares.

En esos funestos planes, jamás calcularon ( y ni siquiera imaginaron ) que el petróleo podría tener una baja a nivel internacional ( hecho que ocurrió ), lo cual se pudo haber evitado -- desde 1979.

Así, con base en los planes de la SEPAFIN el Gobierno empezó a gastar internamente en tal forma que la inflación que provocó hacía necesarios movimientos en el tipo de cambio. Pero para lograr altos crecimientos económicos, el Gobierno mantuvo sobrevaluado el peso de 1978 a 1981, lo que provocó una mayor deuda externa para mantener el tipo de cambio subsidiado.

Por lo anterior, tenemos que reconocer que la causa principal de la crisis que empeoró al país entonces, fué un gasto público excesivo financiado con la emisión de circulante que desencadenó una inflación interna mucho mayor que la de Estados Unidos y que hizo necesario cada día una mayor deuda externa y devaluación de la moneda.<sup>37</sup>

Y llegamos al fatídico 1º de septiembre de 1982, cuando el Lic. López Portillo en su último informe de Gobierno, por virtud de un decreto, declaró expropiada la banca.

Antes de llegar a la lectura de esa medida, el Lic. López Portillo señaló algunos datos relacionados con el crecimiento y desarrollo del país, quizá para amortiguar el golpe de esa famosa expropiación.

Señaló 'que el ritmo de crecimiento de la economía nacional

37.- Pazos de la Torre, Luis. op. cit., p. 41.

superó en un 60% al de la economía mundial; en aproximadamente 20% al de los países en desarrollo y países socialistas y prácticamente duplicó el de los países desarrollados.

En aquel entonces México era el décimo país más grande no socialista por el producto interno bruto generado en su industria manufacturera, se dijo'.

Sin embargo, lo que no se dijo es que ese elevado crecimiento fue hasta 1981 y a costa de un proceso inflacionario que en 1982 llegó y rebasó el 100%. Tampoco se dijo que en 1982 la economía de México creció en "0%" ( cero por ciento, uno de los crecimientos más bajos del mundo ).

Más adelante el ex-Presidente señaló que con base en la coyuntura petrolera, iniciaron planes de crecimiento acelerado:

'Frente a la situación en que se encontraba el país, al inicio de su responsabilidad; su contexto internacional y las perspectivas de su futuro desarrollo, se decidió, una vez restaurada la economía, optar por un rápido crecimiento, a fin de ensanchar las oportunidades de empleo, única fórmula de un país en su desarrollo, para cubrir las necesidades básicas de su población y manera principal de iniciar el proceso de justicia en la distribución del ingreso; según el Lic. López Portillo no hubo de otra.

Ello implicó, por primera vez en nuestra historia, un plan totalizador que propiciara una expansión económica acelerada, aprovechando todas las circunstancias favorables...

El reto era planear una nueva estrategia de crecimiento concebida en tres bianualidades: recuperación, que ocurrió antes, consolidación y crecimiento acelerado, que se trasladaron'.

Sin embargo, hasta 1982 se crearon millones de empleos, pero para ese 1982 ya no hubo creación de empleos; siendo el número de personas, de un cálculo entre 700 000 y 1 000 000, los que se quedaron sin empleo.

En cuanto a que si el gasto público fue excesivo, el ex-Presidente señaló lo siguiente:

'El gasto público debe ser tan amplio, como la capacidad de su financiamiento, su costo de oportunidad y el cálculo de lo -- que cuesta hacer las cosas y de lo que cuesta no hacerlas. Ese -- mandato, por otra parte, calculó ateniéndose a las posibilidades financieras que encontraron y generaron.

Agregando, que no hubo despilfarro; cada programa, incluidos los criticados edificios de Pemex y el Banco de México, minucia simbólica, que en la magnitud del problema practicamente no contaban, tenían su propia explicación (¿?), aunque reconoció, a final de cuentas, que fueron inoportuna inversión!.

Empero la realidad no fue como lo señaló el Lic. José López Portillo. El gasto público no fue tan amplio como la capacidad de su financiamiento.

A partir de 1978 los financiamientos a través de emisión de nuevo circulante alcanzaron cifras record. Los financiamientos -- inflacionarios aumentaron el medio circulante de 1978 a 1981 en aproximadamente un 33% promedio anual.

Lo que termino en que dichos financiamientos inflacionarios provocaran un proceso inflacionario y, posteriormente, la devaluación de la moneda ( que nunca lo quizó hacer cuando era necesario ).

Por otra parte, el desequilibrio de las finanzas públicas es el hecho de que los egresos eran, y siguen siendo en algunos ramos y materias, mayores que los ingresos.

El año de 1982 terminó con un crecimiento de "0%", con una acelerada inflación, devaluación, corrupción y descontento del -- pueblo hacia el Gobierno, todo ello contrario a lo planeado en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, por el Lic. de -- Oteyza.<sup>38</sup>

Empero para un Presidente es muy difícil aceptar que fueron sus planes, basados en gastos públicos expansivos e inflacionarios, los que nos llevaron a la caótica situación de la que toda vía no nos hemos repuesto.

Así las cosas, el Lic. López Portillo como para entrar en materia, empezó por señalar cifras de dinero que salían del país - para adquirir bienes inmuebles en el extranjero, ello por conducto de los banqueros. Empezó a culparlos de la siguiente manera:

'Los inmuebles urbanos y rurales en Estados Unidos de América, propiedad de mexicanos, se estimó que tenían un valor del orden de 25 mil millones de dólares. Lo que generó ya una salida - de divisas por concepto de enganches y primeros abonos del orden de 8 500 millones. Esto era ya grave. Más grave aún era que se - habían generado obligaciones de pago para liquidar por completo esas adquisiciones, incluyendo intereses, más gastos de administración y mantenimiento, por un monto varias veces superior al - valor inicial de los inmuebles'.<sup>39</sup>

Las cuentas en bancos mexicanos denominadas en dólares empero nutridas original y mayoritariamente en pesos, entonces eran del orden de 12 000 millones. Los llamados mexdólares significaban el aspecto más grave de la dolarización de la economía nacional.

Según el Lic. José López Portillo, conservadoramente se pudo afirmar, en consecuencia, que de la economía nacional salieron - en los últimos dos o tres años de su mandato, por lo menos 22 000 millones de dólares; habiéndose generado una deuda privada no registrada para liquidar hipotecas por alrededor de 17 000 millones de dólares más, que se adicionan a la deuda externa del país. Es tas cantidades sumadas a los 12 000 millones de dólares, esto es, 50 000 millones de dólares, equivalían a la mitad de los pasivos con que contaba en esos momentos el sistema bancario mexicano en

su conjunto y alrededor de dos tercios de la deuda pública y privada documentada del país, entonces'.<sup>40</sup>

Al respecto, el Lic. López Portillo en su obra "Mis Tiempos", un día antes del VI informe de Gobierno, señalaba: Es increíble: toda la inversión extranjera, desde el origen de nuestra historia, llegaba a 11 mil millones de dólares, de los cuales 8 mil eran norteamericanos. Cinco veces más alta la inversión mexicana en el extranjero. A lo que dijo que era vergonzoso y que ello mismo daba asco, agregando, voy a actuar, tope en lo que tope.

Las causas, tanto externas como internas de la expropiación bancaria, las estableció de la siguiente manera:

'Primero las externas: un desorden económico internacional que castigaba a los países en desarrollo, con factores monetarios, financieros, comerciales, tecnológicos, alimenticios y estratégicos expresados muy claramente en la reunión de Cancún, y que tenían que ser forzosamente resueltos en negociaciones globales, como estaba propuesto a las Naciones Unidas.

Después los internos: aquí dentro fallaron tres cosas fundamentalmente: la conciliación de la libertad de cambios con la solidaridad nacional;

La concepción de la economía mexicanizada, como derecho de los mexicanos sin obligaciones correlativas; y,

El manejo de una banca concesionada, expresamente mexicanizada sin solidaridad nacional y altamente especulativa'.<sup>41</sup>

Después de lo hecho, el ex-Presidente en su obra ya aludida señalaba que 'quedaba impresionado profundamente de la manifestación de apoyo que el pueblo de México le había brindado al día siguiente. Decía que era un pueblo ávido de hazañas y orgulles. Con una intuición prodigiosa.

40.- Pazos de la Torre, Luis. idem, p. 22.

41.- Pazos de la Torre, Luis. Loc. Cit., págs. 22 y 23.

Eran varios cientos de miles de mexicanos los que se reunieron en la plaza de armas, nuestro zócalo, para solidarizarse con las decisiones del régimen. Entonces hablaron Pedro Ojeda Paullada, Víctor Cervera Pacheco, José Dorantes Segovia y Ángel César Mendoza Arámburu'.<sup>42</sup>

Cabe señalar que para entonces el Lic. López Portillo ya había perdido toda proporción de la realidad y de lo que había hecho, pues unos cuantos cientos de miles de mexicanos, no eran como él lo señaló el pueblo de México. Por otro lado nosotros los mexicanos jamás intuimos tan nefasta medida y mucho menos la queríamos, ni la queremos como un acto de hazaña, a más de que la gente que habló en el zócalo, no eran, no son y nunca lo serán - los verdaderos mexicanos que aman en bien de sí mismos a su patria.

En el VI informe de Gobierno del Lic. López Portillo se culpó como responsables de todos nuestros males a los sacadólares, siendo los promotores de dicho fenómeno los banqueros.

La realidad es que la banca canalizó la falta de confianza de un pueblo a su gobierno. Quienes compraron y sacaron dólares fueron millones de mexicanos.

Los banqueros mexicanos, aunque no son unas blancas palomas, generalmente no aconsejan a sus clientes cambiar a dólares o sacar el dinero de México, pues ellos pierden depósitos y liquidez con esas operaciones.

La principal causa de la dolarización progresiva fue la desconfianza en las políticas gubernamentales y no el consejo de los banqueros, como lo argumentó el Lic. José López Portillo.

La banca sólo reflejo la desconfianza de millones de mexicanos, la mayoría de clase media; profesionales, pequeños empresarios, etc., que buscaban proteger sus ahorros ante la constante y progresiva destrucción de la moneda por parte del gobierno.

42.- López Portillo, José. op. cit., p. 1235.

La desconfianza en las políticas del gobierno del Lic. José López Portillo y la tremenda inflación que se produjo entonces, por el gasto público excesivo, provocó que millones de mexicanos depositaran su dinero en dólares tanto en México como en el extranjero; por lo que en realidad los "desleales" y "traidores" no fueron los banqueros, sino todos los millones de mexicanos, la mayoría de clase media, que trataron de proteger sus ahorros de toda una vida y no sólo de un sexenio, en contra de la destrucción monetaria iniciada por los planes inflacionarios del gobierno para lograr un crecimiento acelerado.

La banca privada tenía fama a nivel mundial de ser una de las más eficientes, modernas y avanzadas de la América Latina.

En los últimos años al través de los aumentos del encaje legal y los reglamentos, cada día el gobierno tenía un mayor control sobre la banca. Llegó el momento en que cerca del 80% de los recursos que captaban los bancos privados eran absorbidos por el gobierno.

La eficiencia de la banca privada estaba al servicio del Estado en gran parte, sin embargo, el gobierno los señaló como responsables de la actual crisis.

En realidad no se trata de avalar la conducta de cada uno de los banqueros expropiados, varios de los cuales se merecieron lo que les sucedió, pues siempre aplaudieron y apoyaron públicamente las políticas inflacionarias y expansionistas del gobierno del Lic. José López Portillo.

Empero lo que si es cierto es de que fue un error considerar los los principales causantes de la fuga de capitales y del desequilibrio financiero del país entonces. Ellos fueron los instrumentos para canalizar las decisiones de miles de mexicanos de sacar sus ahorros por la situación social que prevaleció en esos momentos. En el pasado cuando hubo estabilidad y confianza, esos banqueros, canalizaron capitales de otros países al nuestro.

Para finalizar este primer inciso, de este segundo título diremos que las verdaderas causas de la salida de capitales en los

últimos años a partir de la terminación del mandato del Lic. --- Echeverría eran y siguen siendo hasta ahora, las siguientes:

- 1.- 'Los funcionarios corruptos que han sacado parte del dinero sustraído de las arcas públicas, pues no es lo mismo sacar dólares comprados con el ahorro propio que con el dinero del pueblo.
- 2.- La inseguridad y desconfianza que despertaron las políticas inflacionarias y las progresivas medidas estatistas tomadas por nuestros gobiernos en los tres últimos sexenios.'

Por ello nuestros gobernantes tienen que empezar a evitar y a combatir el derroche, el desequilibrio financiero ( parece que algo positivo se esta logrando al respecto hoy día ), la corrupción en el sector público, la inflación, etc., entre otras medidas para que la fuga de capitales no se dé, creando en consecuencia, confianza en el pueblo mexicano para que mantenga su dinero y ahorros invertidos en nuestro país'.<sup>43</sup>

## 2.2 Fundamentos jurídicos de la expropiación bancaria.

En el presente punto sólo trataremos lo relativo a la fundamentación jurídica de la expropiación bancaria en forma concreta, con el fin de que nos sirva de base para los siguientes puntos - en donde se desarrollará lo relativo a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del decreto expropiatorio aludido.

Art. 89, frac. I, y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 1º, fracciones I, V, VIII y IX; 2º; 3º; 4º; 8º; 10 y 20 de la Ley de Expropiación.

Artículos 28; 31; 32; 33; 34; 37 y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Artículo 1º y demás relativos aplicables de la Ley General -

43.- Pazos de la Torre, Luis. op. cit., págs. 69-93.

de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

En relación a las facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal, en nuestra Carta Magna en sus artículos respectivos establece lo siguiente:

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

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

En el artículo 27 constitucional se establece lo siguiente - respecto a la expropiación:

2° párrafo. - "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización"; y, 16° párrafo ( la. parte ).- "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente", etc. ( Para mayor abundamiento ver supra 1.4. )

La Ley de Expropiación señala lo siguiente en la fundamentación aplicable a la expropiación bancaria de 1982:

Art. 1°.- Se consideran de utilidad pública:

I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase -

en particular;

IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

Art. 2º.- En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1º, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

Art. 3º.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva.

Art. 4º.- La declaración a que se refiere el artículo anterior se hará mediante acuerdo que se publicará en el "Diario Oficial de la Federación" y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el "Diario Oficial de la Federación".

Art. 8º.- En los casos a que se refieren las fracciones V, VI, y IX del Artículo 1º de esta Ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaración, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.

Art. 10.- El precio que se fijará como indemnización de la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de

valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único -- que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos -- cuyo valor no este fijado en las oficinas.

Art. 20.- La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcaran nunca un periodo mayor de diez años.

Por otra parte y respecto a las causas de utilidad pública, por el momento sólo señalaremos que en la ejecución de las expropiaciones, las mismas tienen que ser acreditadas en los casos -- concretos. Esto es, no deben basarse en una declaración discrecional, sino que deben demostrarse y justificarse como causa para fundamentar la misma expropiación. Más adelante volveremos sobre el tema.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, al respecto -- en sus artículos relativos, establece lo siguiente:

Art. 28.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Art. 31.- La organización, administración y vigilancia de -- las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable, deberán sujetarse a los términos que consignan en ese ordenamiento.

Art. 32.- Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae el artículo 30 o ya no resulte conveniente conservarla como entidad -- paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal --

la enajenación de la participación estatal o en su caso la disolución o liquidación. Para la enajenación de los títulos representativos de capital de la administración, se procederá en los términos que se disponen en el artículo 68 de esta Ley.

En los casos en los que se acuerde la enajenación, en igualdad de condiciones y respetando los términos de las leyes y de los estatutos correspondientes, los trabajadores organizados de la empresa tendrán preferencia para adquirir los títulos representativos del capital de los que era titular el Gobierno Federal.

Art. 33.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría Coordinadora de Sector, determinará los servicios públicos que deben ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación social mayoritaria.

Art. 34.- Los consejos de administración o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, se integrarán de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se oponga con sujeción a esta ley.

Los integrantes de dicho órgano de gobierno que representen la participación de la administración pública federal, además de aquéllos a que se refiere el artículo 9° de este ordenamiento, serán designados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la coordinadora de sector. Deberán constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del consejo, y serán servidores públicos de la administración pública federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate.

Art. 37.- Los directores generales o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de las facultades y obligaciones que se les atribuyan en los

estatutos de la empresa y legislación del caso, tendrán las que se mencionan en el artículo 59 de ese ordenamiento.

Art. 40.- Los fideicomisos públicos que se establezcan para la administración pública federal, que se organicen de manera analoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley. Los comités técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el capítulo V de esta ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.

Por último la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, determina, en relación al punto que nos ocupa, lo siguiente:

Art. 1º.- La presente ley regulará la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares de crédito. Asimismo, se aplicará al ejercicio de las actividades que se reputen en la misma como auxiliares del crédito. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el órgano competente para interpretar a efectos administrativos los preceptos de esta ley, y en general para todo cuanto se refiera a las organizaciones auxiliares del crédito.

2.3 Reformas y adiciones a la Constitución en sus artículos 28 y 73, con motivo de la expropiación.

El día 17 de noviembre de 1982 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, dos enmiendas a la Constitución de entonces, enmiendas que fueron motivo de impugnación mediante demanda de amparo por los banqueros expropiados.

Tales enmiendas fueron propuestas por el Ejecutivo Federal, Lic. José López Portillo, y aprobadas fatalmente en su oportunidad, en donde por una parte el artículo 28 constitucional fué -- adicionado con un quinto párrafo en el cual se consigno que el -- servicio público de banca y crédito, merced a su estatización, -- ya no sería concesionado a particulares, a más de que quedaba -- consignado como un servicio público reservado para su prestación al Estado. Por otra parte el artículo 73, en su fracción X, fué modificado, por medio de la cual el Congreso de la Unión en adelante legislaría no solamente en materia de instituciones de crédito, sino también por lo que hace a la materia de banca y crédito.

La enmienda que sufrió el artículo 28 constitucional, consistió en la adición de un párrafo quinto, como ya señalamos, ----- el cual estipulaba lo siguiente:

Párrafo quinto.- 'Se exceptúa también - de lo previsto en la primera parte de - este Artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en -- los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares'.

Por otra parte, como ya apuntamos, el artículo 73 fue reformado, al respecto establecía lo siguiente:

X.- "Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos,

instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear. Para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes -- del trabajo reglamentarias del artículo 123".

Con la enmienda respectiva, dicha fracción quedo de la siguiente manera:

X.- "Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo 123".

Por el momento bástenos las anteriores referencias constitucionales, pues más adelante volveremos sobre el tema.<sup>44</sup>

#### 2.4 Bancos y bienes expropiados.

¿Qué incluía y qué quedaba exento en el decreto de la expropiación bancaria?. A continuación, para darnos cuenta de la magnitud de lo que constituyó tal acto, plasmaremos los siguientes datos. Cabe aclarar que hasta antes de esta expropiación ya el gobierno tenía en sus manos más del 60% de la economía del país, lo que nos indicaba que era más fácil identificar a ese Estado como a un empresario, que con una persona moral de derecho público encargado de velar por los fines de seguridad, servicios públicos, etc., como corresponde a cualquier Estado de derecho y no a un Estado intervencionista y dictatorial.

44.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1989. 15a. edición. México, Editorial Porrúa, S.A., 1989. págs. 981 y 1003.

En el artículo 1° del decreto de expropiación aludido se señaló que "por causa de utilidad pública se expropián a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipos, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito."<sup>45</sup>

Como el anterior artículo nunca señaló cuáles eran esas Instituciones Privadas que quedaban expropiadas, es decir, que se generalizó y nunca se particularizó, inmediatamente "llovieron" los amparos para protegerse los banqueros de tal medida, empero tal error técnico del decreto de expropiación fué corregido, como dijera Cervantes Ahumada, al través de 'medidas legislativas', con la emisión de otro decreto publicado al día siguiente en el que se detallaban pormenorizadamente cuales eran los bancos expropiados, de los cuales a continuación presentamos la siguiente lista:

- 1° Actibanco Guadalajara, S.A.
- 2° Banca Confia, S.A.
- 3° Banca Cremi, S.A.
- 4° Banca de Provincias, S.A.
- 5° Banca Serfin, S.A.
- 6° Bancam, S.A.
- 7° Banco Aboumrad, S.A.
- 8° Banco B.C.H., S.A.
- 9° Banco del Atlántico, S.A.
- 10° Banco del Centro, S.A.
- 11° Banco Continental, S.A.

- 12° Banco de Crédito y Servicio, S.A.
- 13° Banco Ganadero, S.A.
- 14° Banco Latino, S.A.
- 15° Banco Longoria, S.A.
- 16° Banco Mercantil de Monterrey, S.A.
- 17° Banco Monterrey, S.A.
- 18° Banco Nacional de México, S.A.
- 19° Banco del Noroeste, S.A.
- 20° Banco Occidental de México, S.A.
- 21° Banco de Oriente, S.A.
- 22° Banco Popular, S.A.
- 23° Banco Regional del Norte, S.A.
- 24° Banco Sofimex, S.A.
- 25° Bancomer, S.A.
- 26° Banpaís, S.A.
- 27° Crédito Mexicano, S.A.
- 28° Multibanco Comermex, S.A.
- 29° Multibanco Mercantil de México, S.A.
- 30° Probanca Norte, S.A.
- 31° Unibanco, S.A.
- 32° Banco Azteca, S.A.
- 33° Banco Comercial del Norte, S.A.
- 34° Banco del Interior, S.A.
- 35° Banco Mercantil de Zacatecas, S.A.
- 36° Banco Regional del Pacífico, S.A.
- 37° Banco Panamericano, S.A.
- 38° Banco de Comercio, S.A.
- 39° Banco Providencial del Norte, S.A.
- 40° Banco Refaccionario de Jalisco, S.A.
- 41° Banco de Tuxpam, S.A.
- 42° Corporación Financiera, S.A.
- 43° Financiera Crédito de Monterrey, S.A.
- 44° Financiera Industrial y Agrícola, S.A.
- 45° Financiera de León, S.A.
- 46° Promoción y Fomento, S.A.
- 47° Financiera de Crédito Mercantil, S.A.

- 48° Financiera de Industrias y Construcciones, S.A.
- 49° Financiera del Noroeste, S.A.
- 50° Sociedad Financiera de Industria y Descuento, S.A.
- 51° Banco Comercial Capitalizador, S.A.
- 52° Banco Capitalizador de Monterrey, S.A.
- 53° Banco Capitalizador de Veracruz, S.A.
- 54° Banco General de Capitalización, S.A.
- 55° Banco Popular de Edificación y Ahorros, S.A.
- 56° Hipotecaria del Interior, S.A.<sup>46</sup>

Empero como apuntamos al principio de este punto, ¿de qué -- magnitud fue la expropiación?, ¿sólo eran los bancos o había algo más?; respecto a esto, plasmaremos los siguientes datos para darnos cuenta objetivamente de lo inmenso que fue tal acto:

La banca privada mexicana expropiada, hasta junio de 1982, tenía activos cercanos a los 3 billones de pesos. Empero tenemos que dejar bien claro que la expropiación no solamente se limitó a los más de 50 bancos expropiados, pues estos también poseían varios cientos de empresas, de las cuales esos bancos eran accionistas; por lo que al materializarse esa expropiación el Estado se convirtió en el principal accionista, teniendo derecho a participar en el Consejo de Administración de otras.

"Activos totales de los bancos "más importantes" al 30 de junio de 1982:

BANCOS	MILLONES DE PESOS
Grupo Banamex	666 630.9
Bancomer	651 754.5
Grupo Serfin	276 482.9
Grupo Mexicano Somex	272 357.2
Grupo Comermex	229 992.9
Banco Internacional	139 290.0

Grupo del Atlántico	69 473.7
Banco B.C.H.	56 291.2
Banpaís	49 900.0
Banca Cremi	43 258.5
Otros	355 427.8
<hr/>	
Total	2 810 859.6

El siguiente cuadro que transcribimos, muestra cuales eran - las empresas en que la banca expropiada tenia acciones, ello con el objeto de darnos cuenta de la magnitud e importancia:

BANCOMER	PARTICIPACION
Química Fluor, S.A.	*
Anderson Clayton, S.A.	*
Productos Mexalit	35.2%
Pigmentos y Productos Químicos	*
El Puerto de Liverpool, S.A.	10.7%
Industria Mexicana Toshiba, S.A.	*
Frisco, S.A.	68.7%
Martell de México, S.A.	17.0%
Química Hooker, S.A.	13.0%
Química Penwalt, S.A.	18.4%
Sociedad Electromecánica, S.A.	14.7%
Compañía Industrial de San Cristobal, S.A.	5.1%
Hulera El Centenario, S.A.	18.0%
Organización Roberts, S.A.	9.7%
Puritan, S.A.	4.0%
Super Diesel, S.A.	15.0%
Aurrera, S.A.	*

#### BANCO DEL ATLANTICO

Empresas Tolteca de México, S.A. de C.V.	27.3%
Martell de México, S.A.	14.5%
Transmisiones y Equipos Mecánicos, S.A.	8.4%

## BANPAIS, S.A.

Cydsa, S.A.	10.3%
Vitro, S.A.	*

## MULTIBANCO COMERMEX

Ponderosa Industrial, S.A.	35.25%
Super Diesel, S.A.	8.3%
Aceros de Chihuahua, S.A.	47.4%
Empresas Villareal, S.A.	50.4%
Transportación Marítima Mexicana, S.A.	21.7%
A.C. Mexicana, S.A.	20.7%
Puritan, S.A.	4.1%
Grupos Cementos Mexicanos, S.A.	4.2%
Fundidora de Aceros Tepeyac, S.A.	*

## CASA DE BOLSA BANAMEX, S.A.

El Puerto de Liverpool, S.A.	5.3%
Industrias Lusmin, S.A.	11.7%
Fábricas de Papel Loreto y Peña Pobre, S.A.	6.6%
Sanborns Hnos., S.A.	4.4%
Texaco Mexicana, S.A.	12.6%

## BANCA SERFIN, S.A.

Cydsa, S.A.	27.07%
El Puerto de Liverpool, S.A.	32.5%
Arrendadora Serfin, S.A.	50.4%
Fábricas de Papel Loreto y Peña Pobre, S.A.	10.2%

## COMERMEX CASA DE BOLSA, S.A.

Sociedad Electromecánica, S.A.	22.2%
Empresas Villareal, S.A.	16.4%
Puritan, S.A.	3.9%
Super Diesel, S.A.	10.3%

## BANAMEX

Asea, S.A.	*
Minter, S.A.	*
K.S.B. Mexicana, S.A.	*
Productora Mexicana de Fármacos, S.A.	*
Bufete Industrial, S.A.	40.0%
Hoteles Camino Real, S.A.	*
Cadena Calinda	*
Grupo Condumex, S.A.	7.6%
Grupo Industrial Minera México	*
FEM, S.A.	19.0%
Industrias Lusmin, S.A.	26.8%
Industrias Nacobe, S.A.	17.3%
Industrias Pruina, S.A.	1.3%
Química Pencault, S.A.	15.2%
Asbestos de México, S.A.	54.1%
Compañía Industrial de San Cristobal	4.6%
París Londres, S.A.	14.5%
Sanborns Hnos., S.A.	8.3%
Teleindustrias Ericksón, S.A.	7.0%
A.C. Mexicana, S.A.	10.3%
Celanese Mexicana, S.A.	16.1%
Compañía Minera Autlán, S.A.	9.0%
Hulera El Centenario, S.A.	10.5%
Texaco Mexicana, S.A.	12.8%
Teléfonos de México	3.1%
Porcelanite, S.A.	53.7%
El Palacio de Hierro, S.A.	19.6%
Fábricas de Papel Loreto y Peña Pobre, S.A.	7.8%
Kimberly Clark de México, S.A.	22.3%
John Deere, S.A.	48.3%

## CASA DE BOLSA SERFIN

Fábricas de Papel Loreto y Peña Pobre, S.A.	12.5%
Texaco Mexicana	7.9%

## BANCA CREMI, S.A.

Cervecería Moctezuma, S.A.	38.9%
Industrias Peñoles, S.A.	.
El Palacio de Hierro, S.A.	.

## BANCO SOFIMEX, S.A.

Compañía Industrial de San Cristobal	7.5%
Moresa, S.A.	11.7%

\* No se especifican cantidades ( porcentaje )."<sup>47</sup>

Por otra parte el artículo quinto del decreto aludido señala ba lo que quedaba exento de expropiarse, estableciendo al respec to lo siguiente:

ARTICULO QUINTO.- "No son objeto de expropiación el dinero y valores propiedad de usuarios del servicio público de -- banca y crédito o cajas de seguridad, ni los fondos o fi-- deicomisos administrados por los bancos, ni en general bie nes muebles o inmuebles que no estén bajo la propiedad o - dominio de las instituciones a que se refiere el Artículo Primero; ni tampoco son objeto de expropiación las institu tuciones nacionales de crédito, las organizaciones auxilia res de crédito, ni la banca mixta, ni el Banco Obrero, ni el City Bank N.A., ni tampoco las oficinas de representa-- ción de entidades financieras del exterior, ni las sucursa les de bancos extranjeros de primer orden".<sup>48</sup>

47.- Pázos de la Torre, Luis. op. cit., págs. 44-49.

48.- Ediciones Andrade, S.A. op. cit., págs. 422-4.

## 2.5 El sindicato bancario.

En un principio las relaciones laborales entre los bancos y su personal se llevaban a cabo por virtud de contratos individuales de trabajo, regulándose los mismos por las materias civiles y mercantiles.<sup>49</sup>

Sin embargo, no es sino hasta el 20 de noviembre de 1937 que se publicó el "Reglamento del Trabajo de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares"; y que de acuerdo al mismo aquéllos quienes prestaran sus servicios, al través de un contrato individual de trabajo, a las instituciones, a excepción de los corresponsales y agentes y de las personas que desempeñen funciones similares a éstos ( excepciones reguladas por las materias mercantiles), se regían por este nuevo reglamento.

El anterior reglamento es sustituido, posteriormente, por el de 22 de diciembre de 1953, el cual por otra parte, respecto del primero, no mostró ningún adelanto, es decir, en el mismo se podían observar grandes injusticias en detrimento de los trabajadores bancarios, como eran los relativos a salarios, horas de trabajo, etc., entre otros.

En este reglamento de 1953 el derecho de huelga no estaba previsto, pues en su artículo 19 se establecía que las labores de trabajo sólo podían ser suspendidas en aquéllos días que lo autorizará la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, siendo que en cualquier otro caso que se suspendieran las mismas, ello sería causa suficiente para dar por terminada la relación laboral de quienes suspendieran labores.

Por otra parte, ese reglamento, por virtud de la Ley Federal de Trabajo de 1970, quedaba derogado, es decir, sin efecto, despareciendo el artículo 237 de la Ley de 1931, por lo que con ello se daba "luz verde" al derecho de sindicalización y por ende a su posible contratación colectiva, más su derecho de huelga, empero

49.- Santos Azuela, Héctor, Estudios de Derecho Sindical y del Trabajo. 1a. edición. México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM., 1987. p. 115.

este asunto nunca tuvo buen fin, debido sobre todo a que la SHCP presiono a la Secretaría del Trabajo para que, en atención a múltiples controversias y trabas, se redactará el oficio que finalmente negaría tal registro.

Así, llegamos hasta el 1° de septiembre de 1981 en donde con motivo de la multicitada expropiación, los trabajadores bancarios pasaron a ser trabajadores al servicio del Estado, pues en adelante y durante la estatización del ramo bancario quedarían comprendidos en el artículo 123, apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente, el 17 de noviembre de 1982, se publicó en el D.O. la adición de la fracción XIII bis al apartado "B", del artículo 123 constitucional.

Cabe destacar que respecto a la sindicalización de los empleados bancarios, hasta el 21 de septiembre de 1982 ya eran un total de 59 sindicatos de trabajadores de la banca nacionalizada los que habían demandado su registro ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Mientras, en la misma fecha ya anotada, en la FSTSE se habían empezado a agrupar a 49 organizaciones de trabajadores bancarios que se habían constituido y habían pedido su ingreso a la Federación mencionada.

Independientemente de todo lo anterior, es importante señalar que a pesar del reconocimiento del derecho de asociación y por ende el de huelga a los trabajadores bancarios, en la practica es muy difícil ejercer el segundo de ellos, en atención a los múltiples requisitos que presenta el apartado "B" del artículo 123 constitucional. Empero a pesar de esto, un logro como ese por mínimo que sea, es un buen alcance.

2.6 La inconstitucionalidad de la expropiación bancaria por no haberse operado ninguna causa de utilidad pública.

Ha quedado plenamente demostrado que la actividad bancaria - si se trató de un servicio público concesionado, desempeñado por la iniciativa privada hasta antes de su expropiación, así incluso lo establecía la Ley General de Instituciones de Crédito. Por ende, al revocarse tal concesión por virtud de la expropiación bancaria de ese 1982, según lo anunció en su sustancioso VI informe el Lic. López Portillo, esa actividad quedaba reservada de manera exclusiva para su desarrollo a las entidades estatales.

Por otro lado, no discutimos el que tal concesión, conforme a los ordenamientos legales relativos hasta antes de la expropiación, pudiera revocarse, sino que ese objetivo se realizó conforme a un instrumento jurídicamente inadecuado, como lo fué la expropiación de los bancos privados, pues entonces existían otros medios "ad hoc" para tener un control mucho más estricto sobre las actividades bancarias de esas instituciones que autorizaba la legislación mexicana.

¿En qué se traduce la falta de idoneidad de esa revocación de la concesión?, en un decreto expropiatorio absolutamente inconstitucional que lo estipulaba. A continuación trataremos de demostrar tal vicio, y para ello haremos las siguientes consideraciones doctrinales y legales.

La utilidad pública es la causa final de toda expropiación. Empero, ¿qué debemos entender por utilidad pública?

El concepto de utilidad pública tiene un carácter netamente económico. Es decir, el concepto de utilidad pública en términos generales es indicador de la relación entre una necesidad existente y un objeto satisfactor que deba aplicarse a la primera.

Por lo tanto la utilidad existe cuando el bien satisfactor - satisface una necesidad preexistente, para lo que entre ambos se requiere una idoneidad; en concreto, para que haya una causa o motivo de utilidad pública, es necesario que exista una necesi-

dad pública estatal, social, o general, personalmente indeterminada, y un objeto susceptible económicamente de satisfacer dicha necesidad.

Por lo tanto, constitucionalmente la expropiación por causa de utilidad pública necesariamente requiere la existencia de esos dos requisitos: a) Una necesidad pública, y b) Un bien que tenga la idoneidad, económicamente hablando, para colmar esa necesidad, extinguiéndola. Por ende, si no concurren ninguno de los dos requisitos anteriores en cualquier expropiación que se decrete, -- respecto de un bien, será inconstitucional.

Por otra parte, a pesar de la connotación que tiene el concepto de utilidad pública ( económico ), es menester relacionarlo con el interés social, concepto que puede tener múltiples connotaciones y no sólo económico. Ese interés social se refleja al través de diversas hipótesis que se manifiestan en el diario desenvolvimiento de la vida humana, teniendo a ésta como punto final, como destinataria, o bien, como beneficiaria.

Así, existen tres hipótesis de interés social, que son las siguientes:

- A) Consiste en el designio de satisfacer cualquier necesidad que padezca la comunidad;
- B) El segundo caso consiste en la evitación de todo daño que experimente o pueda sufrir la colectividad, de manera inminente; y,
- C) También puede consistir en la procuración de un bienestar para la comunidad, esto es, en el mejoramiento de los niveles de vida de los sectores mayoritarios poblacionales o en su solución de problemas socioeconómicos y culturales que tengan.

Por lo anterior, al actualizarse cualesquiera de los supuestos anteriores apuntados y operar la utilidad pública, automáticamente se convertirán en causas de validez constitucional de -- una expropiación, por la connotación tan amplia que el mencionado concepto tiene como equivalente de interés social.

Por otra parte, la determinación de una causa de utilidad pública o interés social para expropiar, está sujeta a determinados requisitos y condiciones que la autoridad expropiante debe cumplir con antelación a la emisión del decreto expropiatorio.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, la expropiación sólo es procedente por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado en un criterio jurisprudencial "que las autoridades expropiadoras no solamente deben invocar alguna causa de utilidad pública para expropiar, sino que deben acreditar dicha causa en cada caso concreto de que se trate."<sup>50</sup> Es decir, la declaratoria de utilidad pública no debe basarse en una simple aseveración de la autoridad expropiante, antes al contrario, ésta tiene la obligación tanto de demostrar como de justificar que tal o cual causa de utilidad se materializa en cada caso o situación concreta respecto con la cual se emita o se haya emitido el decreto expropiatorio correspondiente.

A más de lo anterior, toda causa de utilidad pública debe ser concreta y específica y operar o registrarse en la realidad; debe ser objetiva, trascendente o real y no subjetiva, esto es, que sólo se afirme por la autoridad expropiante, sino que también este debidamente justificada, pues ninguna causa de utilidad pública puede inventarse. Su invocación debe demostrarse en la situación concreta en la que se desee operar. Es decir, la autoridad expropiante debe aplicar correctamente la causa de utilidad pública prevista por la Ley para el caso concreto según se trate.<sup>51</sup> Para ello es necesario que en el decreto se pormenoricen o se detallen los hechos, circunstancias y elementos concurrentes en la situación concreta sobre la que verse la expropiación para constatar que esos elementos, circunstancias, etc., se adecuen per-

50.- Burgoa Llano, Ignacio. Ignacio Burgoa O., Antología de su Pensamiento ( 1934-1986 ). Compilación y Presentación por Ignacio Burgoa Llano. México, la. - edición, 1987, p. 514.

51.- Burgoa Llano, Ignacio. op. cit., p. 515.

fectamente a la hipótesis prevista por la ley; debiendo agregarse en el propio decreto expropiatorio que la autoridad expropiante debe aportar las pruebas o estudios que la hayan llevado a formarse convicción de que en tal situación concreta funciona la causa de utilidad pública invocada.

En el caso del decreto que ordeno la expropiación de los bancos privados, la utilidad pública que se hizo valer en aquel entonces fue la siguiente:

- A) En que los banqueros privados ya habían obtenido, y con creces, ganancias por la explotación del servicio bancario, creando, de acuerdo a sus intereses, fenómenos de carácter monopólico empero con dinero aportado con el ahorro y demás del público en general;
- B) En que no se hizo llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población; y,
- C) Que en aquel entonces lo que agravó la crisis de la que padeció México, y de la cual aún no nos reponemos, en buena parte se debió y se agravó por la falta de control directo del sistema crediticio.

Si analizamos bien cada uno de los supuestos anteriores, encontraremos que ninguno encuadra dentro de las causas de utilidad pública que establece la Ley de Expropiación y que incorrectamente se aplicó en el mencionado decreto, al través de las fracciones I, V, VIII y IX del artículo 1º de la citada Ley.

Así, al aplicarse el decreto aludido no se logra "el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público (fracción I), pues los bancos expropiados se habían establecido ya hacía mucho tiempo, prestando el servicio por concesión, al través de sus actividades sin discriminación social ni de grupos mayoritarios de la colectividad.

También, por virtud de la expropiación, no se propendía a la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores (fracción V), pues en aquel entonces en Méxi

co no se padeció ninguna de las anteriores catástrofes, afortunadamente.

Empero con tal medida tampoco se consiguió "la equitativa -- distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular" ( fracción VIII ), es decir, los bancos no constituían monopolio alguno e incluso -- contaban con la concesión y control estatal al través de la SHCP y el Banco de México, lo cual legitimaba sus actividades.

Por último tampoco se actualizó el supuesto de que al través de la expropiación se pretendiera "la creación, fomento o conservación de alguna empresa para beneficio de la colectividad" ( -- fracción IX ), en atención a que los bancos expropiados, lejos -- de crearse, fomentarse o conservarse mediante el multicitado decreto, dejarán de actuar.

Como hemos podido observar ninguna de las anteriores hipótesis encuadra dentro de las causas de utilidad pública previstas por la ley, por lo que si hubo funcionarios que actuaron indebidamente en sus funciones banqueras, sacando dólares del país, invirtiéndolo en el extranjero, etc., ello no constituía ninguna causa de utilidad pública, por lo que si así sucedió entonces se -- les debió castigar penalmente y no con la expropiación bancaria como se hizo.

Incluso si tal acto expropiatorio se celebró porque no se tenía el control correcto del sistema crediticio del país, es un -- error, porque ello significaba que tanto la Comisión Nacional -- Bancaria y de Seguros y la SHCP como autoridades bancarias encargadas de la inspección y vigilancia de los bancos privados de -- acuerdo a lo que estipulaban los artículos 160 a 171 de la Ley -- de Instituciones de Crédito, no estaban cumpliendo con sus funciones lo que tampoco legitimaba tal expropiación.

También, en ese decreto, nunca se aportaron los hechos y circunstancias como producto del expediente o estudios que se hubie

ren hecho para motivar el decreto expropiatorio.

Por otra parte cabe señalar que el art. 3° del decreto expropiatorio se contradice con el art. 7° de la Ley de Expropiación, pues este artículo dispone que cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación o en caso de que éste haya sido resuelto en contra del recurrente, la autoridad administrativa ocupará inmediatamente el bien expropiado, salvo que se trate de satisfacer "necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, del abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; de medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública y de medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad ( Art. 8° y 1°, fracciones V, VI y X de la propia Ley ).

La contrariedad apuntada arriba consiste en que el mencionado artículo 3° del decreto expropiatorio ordena que se tome posesión inmediatamente de las instituciones bancarias expropiadas y de los bienes que las integran, sin que se respetara lo que el invocado art. 7° determinaba.<sup>52</sup>

Para terminar, a continuación exponremos, suscintamente, un punto de vista tendiente a legitimar tales actos inconstitucionales:

El IV Congreso Nacional de Derecho Mercantil, celebrado entonces en nuestro país, por voz del Dr. Raúl Cervantes Ahumada, estableció las siguientes justificantes:

A) Que la utilidad pública del decreto, se encuadra principalmente en la fracción V de la Ley de Expropiación ( declara la utilidad pública de satisfacción de las necesidades colectivas en caso de trastornos interiores ).

52.- Burgoa Llano, Ignacio. op. cit., p. 517.

- B) Que es aplicable la fracción VI en cuanto a que al través de ella se establecen medios para el mantenimiento de la paz.
- C) Que por virtud de la fracción VIII se ocupara de distribuir la riqueza de manera equitativa acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad o de una clase en particular.
- D) Según este Congreso, el país, entonces, estaba al borde de -- disturbios trastornadores de la paz pública.
- E) Que se "reconoce que el texto del decreto expropiatorio tenía imperfecciones y oscuridades" puesto que no aclaraba que lo expropiado fueron las empresas bancarias como universalidades de hecho, empero "que los defectos técnicos del decreto en nada afectaban la constitucionalidad de la decisión del Ejecutivo Federal", pudiendo subsanarse con medidas legislativas; ¿se le olvidó al Dr. Cervantes Ahumada que era abogado y que ante todo está el -- respeto del orden jurídico?

Siendo sinceros, nos preguntamos: ¿si alguna de estas hipótesis se actualizó entonces o se las sacaron de la manga?

En ese Congreso se llegó a las conclusiones siguientes:

- 1° se declaró constitucional la expropiación, por causa de utilidad pública, de las empresas bancarias.
- 2° Este Congreso se solidarizó con el actuar del Gobierno Federal con tal acto y el establecimiento generalizado del control de -- cambios.

Hasta aquí por lo que hace a estas consideraciones doctrinales y jurídicas respecto a este punto.<sup>53</sup>

53.- Revista de la Facultad de Derecho. Artículo: "Estatización de la Banca Privada" por el doctor Raúl Cervantes Ahumada ( IV Congreso de Derecho Mercantil ). UNAM. 1a. edición 1982. México, 1982. págs. 703-704.

### 2.6.1 Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Unión.

Para reforzar el punto de vista, y desarrollo doctrinal y legal, del anterior punto del presente trabajo de investigación, a continuación plasmaremos los siguientes criterios jurisprudenciales de la H. Suprema Corte de nuestro país con el objeto de que quede bien claro tal desarrollo.

Tesis relacionada con jurisprudencia 365/85

Apéndice

Quinta Epoca

Tomo LXXIV, pág. 840.

Texto: "Esta Suprema Corte ha sostenido que la expropiación de bienes de particulares sólo procede, en los términos del artículo 27 de la Constitución Federal, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante indemnización, y que no es bastante para que la utilidad pública quede demostrada el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad, en el expediente respectivo de expropiación..."

Tesis relacionada con jurisprudencia 365/85

Apéndice

Quinta Epoca

Tomo XI, pág. 685.

Texto: "La Constitución General, con objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública, ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular y -- que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa va hará la declaración correspondiente. De manera que es

necesario: Primero, la existencia de una ley que determi-  
ne los casos genéricos en que haya utilidad pública; Y -  
Segundo, que el Ejecutivo, aplicando esa ley decida en -  
cada caso, si existe o no, esa necesidad, para que se ve  
rifique. Llevada a cabo sin que se cumplan las formalida-  
des legales, importan una violación de garantías."

---

Apéndice de Jurisprudencia

Quinta Epoca

Tomo XXVIII, pág. 2110.

Texto: "No es bastante para que la utilidad pública que-  
de demostrada, el hecho de que la autoridad responsable  
lo afirme, en los casos de expropiación, sino que es in-  
dispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifi-  
quen esta utilidad."

---

Apéndice de Jurisprudencia

Epoca Sexta

Tomo IV, pág. 98.

Texto: "Expropiación, Declaratorias De.

Lo dispuesto por el artículo 27 constitucional en el sen-  
tido de que las leyes determinarán los casos de utilidad  
pública y la Autoridad Administrativa hará la declara-  
ción correspondiente para decretar una expropiación, sin  
que esto quede sujeto a juicio pericial y a resolución -  
judicial, no significa que la declaración administrativa  
de que se trata pueda hacerse al arbitrio de la autori-  
dad correspondiente, sino con sujeción a las disposicio-  
nes legales relativas."

---

Sección Administrativa

Epoca Quinta

Tomo XL, pág. 4892.

Texto: "Utilidad pública, Concepto de la.

En los términos del artículo 27 constitucional, la utilidad pública abarca, no sólo a los casos en que la colectividad sustituye al particular en el goce del bien expropiado, sino cuando se decreta la expropiación, para satisfacer, de un modo directo o inmediato, las necesidades de las clases sociales que ameriten ayuda, y mediato o indirecto, las de la colectividad..."

## 2.7 Improcedencia del Juicio de Amparo por la reforma constitucional.

En un artículo titulado "La Inutilidad del Amparo de los Bancos Expropiados", publicado el 24 de septiembre de 1982, el Dr. Ignacio Burgoa formuló las siguientes consideraciones respecto a la promoción del amparo citado, mismas que nos servirán de base para desarrollar el presente punto.

Antes que seguir adelante, señalaremos que no obstante ser improcedente este Juicio de Amparo, se le dio entrada por el Juez de Distrito correspondiente, quizá porque en el fondo consideró, en un acto de conciencia pura, que el multicitado decreto expropiatorio era inconstitucional.

Ahora bien, independientemente de la inconstitucionalidad del decreto, lo importante que cabe analizar es la improcedencia del juicio de amparo, por las reformas constitucionales, lo que a la postre salvaría todos los errores cometidos en ese triste 1982.

Así, de conformidad con lo previsto por el artículo 80 LA, cualquier sentencia ejecutoria que conceda al quejoso la protección de la justicia federal, tiene por objeto invalidar los actos de autoridad que se hubieren reclamado, a más de la destrucción de efectos y consecuencias que se hayan producido volviendo las cosas al estado que guardaban antes del propio acto reclama-

do.

Si todas las instituciones bancarias que solicitaron el amparo lo hubieran ganado, el efecto inmediato hubiera sido anular el decreto expropiatorio, y por ende se les hubiera devuelto todo lo que fue motivo de expropiación, rehabilitándolas para seguir desempeñando sus funciones, de acuerdo a la concesión que entonces tenían y que quedaría convalidada.

Empero lo anterior se libró muy inteligentemente al modificar la Constitución en su artículo 28, incluyendo un quinto párrafo al través del cual dicha actividad quedaba reservada para su desarrollo, como monopolio estatal, a la Federación por medio de empresas paraestatales ( SNC ), con lo cual se eliminaría a los particulares de esta concurrencia en la materia financiero-bancaria, y por consiguiente tal sentencia jamás podría cumplimentarse, debido a esa reforma constitucional.

¿Cuándo surge la causa de improcedencia?, pues cuando se aprueba la iniciativa presidencial de adición del quinto párrafo al artículo 28 constitucional, es decir, ese juicio era improcedente, porque la misma improcedencia surge cuando la propia LA en su artículo 73, fracción XVIII así lo establecía o por mayoría de razón de la Constitución, que es la Ley suprema del país.

Por lo tanto la improcedencia operaría al suscitarse la imposibilidad de que la ejecutoria que protegiese a tales instituciones, se cumpliera en atención a lo dispuesto por el artículo 80 LA, en atención a la reforma constitucional.<sup>54</sup>

Empero una cosa es lo que debió haber sido y otra lo que fue, y en este último caso es que se admitió la demanda, por el Juez Cuarto de Distrito del Distrito Federal en Materia Administrativa.

¿Qué fue lo que pasó?; consideramos, como ya lo expusimos anteriormente, que verdaderamente este Juez tenía plena convicción de la inconstitucionalidad del citado decreto.

54.- Burgoa Llano, Ignacio. op. cit., pág. 519.

Ahora bien, en ese Juicio de Amparo que los banqueros interpusieron para protegerse de la evidente inconstitucionalidad del decreto expropiatorio, y también de las reformas constitucionales, alegaron los siguientes actos:

1°.- La aprobación a la enmienda de la Constitución, la cual se traducía en la adición al artículo 28 de un párrafo quinto, el cual "exceptuaba como monopolio estatal a las actividades del servicio público de banca y crédito".

2°.- El mandamiento del Ejecutivo Federal de la observación y publicación del anterior decreto de la enmienda constitucional.

3°.- El refrendo del citado decreto, promulgatorio de la adición al artículo 28 constitucional, a más de su publicación; y por último,

4°.- En términos generales, alegaron también, "la absoluta inconstitucionalidad de la privación de sus derechos de libre concurrencia, ejercitados por virtud de una concesión, al través del servicio público bancario, así como todas sus consecuencias en todos sus aspectos".

Cabe destacar que hasta este momento ya se había admitido la demanda de amparo, empero no se entro al estudio del fondo del asunto mismo, pues fue recurrida con queja por las autoridades responsables, que en este caso se identificaban con el Secretario de Gobernación y demás autoridades responsables por lo que el recurso tuvo que ser resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En un primer precedente resuelto hasta esos días por los Tribunales Colegiados de Circuito, se explicaron las causas notorias de la improcedencia de dicho juicio, las cuales a continuación exponaremos:

"Cuando en una demanda de garantías se reclamen en esencia,

las adiciones al artículo 28 constitucional, publicadas en el -- Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, es -- evidente que, con fundamento en el artículo 145 LA, debió dese-- charse aquella, por ser notoriamente improcedente, en términos -- de lo establecido por la fracción XVIII del artículo 73 LA en re -- lación con los artículos 1º de la propia ley y 103 y 107 de la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

¿Porqué se sostuvo lo anterior?, porque tanto en el artículo 1º LA, como los artículos 103 y 107 constitucionales establecen la procedencia "limitativa" del juicio de amparo, a más de la re -- gulación del juicio mismo, respectivamente. Es decir, que de --- acuerdo a lo que establecen los artículos 1º LA y 103 constitucio -- nal, los "Tribunales de la Federación" resolverán toda controver -- sia que se suscite, mediante la interposición del juicio de ampa -- ro:

- I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías indi -- viduales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o res -- trinjan la soberanía de los Estados; y,
- III. Por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan -- la esfera de la autoridad federal.

Como vemos, el caso concreto no se ve comprendido dentro de ninguno de los supuestos de procedencia ya apuntados, pues no es -- tamos en presencia de un acto que hayan hecho valer los quejosos en esa demanda por invasión alguna de soberanía entre la Federa -- ción y los Estados; tampoco se comprende el caso de la fracción I apuntada, en atención a que para que el juicio fuera proceden -- te, en los términos de la fracción mencionada, sería necesario -- que el concepto 'leyes' a que se refieren dichos artículos com -- prendiese a nuestra 'Ley Fundamental', lo cual resulta inaceptable, de acuerdo a lo que a continuación se expondrá.

Si tomamos en cuenta que el Juicio de Amparo constituye el medio de defensa más eficaz de nuestra Carta Magna, entonces resultará absurdo que ese medio de defensa se pueda utilizar para impugnar, y en su caso destruir, la Constitución, de la cual forma parte la adición señalada como acto reclamado, por lo que cabe apuntar que los recurrentes tenían razón, ya entonces señalaron que 'Constitución' y 'Ley' son conceptos desiguales por lo siguiente:

"En tanto la Constitución es un conjunto de normas supremas que rigen la organización y funcionamiento de los poderes públicos, y sus relaciones de orden social, la ley, por su parte, es un conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la Constitución. Por otra parte, 'Constitución' y 'ley', sea esta local o federal, se diferencian en atención a su jerarquía, por su proceso de elaboración y por su contenido. En su jerarquía porque es evidente que cuando la norma ordinaria contradice a la propia norma Fundamental es obvio que prevalece esta última por sobre aquella; también en su proceso de creación, porque mientras la Constitución es producto de un Poder Constituyente, pudiendo ser reformada o adicionada por el propio revisor ( Constituyente Permanente ), la ley ordinaria proviene de los poderes constituidos y, conforme a su contenido, la Constitución establece aspectos generales originales, en tanto que la ley ordinaria desarrolla esos preceptos constitucionales sin poder alterarlos. Por lo anterior llegamos a la conclusión de que 'Constitución' y 'ley' no son iguales, por lo que el juicio de garantías no puede intentarse por igual en contra de una y otra, por lo que el concepto de leyes a que aluden los artículos 1º LA y 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden identificarse con el de Ley Suprema.

El Tribunal que resolvió el recurso de queja en contra de la demanda de amparo, resolvió que la demanda misma, en la cual se reclamaron las adiciones al artículo 28 constitucional, tachando las de inconstitucionales, debió desecharse por improcedente con fundamento en lo establecido por los artículos 145 LA, en rela--

ción a los artículos 73, fracción VIII y 1° de la misma Ley y -- 103 y 107 constitucionales. Independientemente de que en el amparo también se hayan reclamado como actos de autoridad, los vicios y faltas de técnica-jurídica en el proceso de formación de la reforma constitucional, pues si se hubiera concedido el amparo por ello, eso implicaría destruir la reforma constitucional, lo cual era inadmisibles pues el Juicio de Amparo no tiene la posibilidad legal de examinar la resolución con la que termina un procedimiento de creación de una reforma constitucional.

Esta conclusión, en aquel entonces, aumentó una materia más a las que ya tenía el Estado excenta e inmune a la jurisdicción judicial, pues con la reprivatización bancaria del Lic. Carlos Salinas de Gortari esta materia vuelve a quedar en manos de particulares ( en un buen porcentaje de ello ).<sup>55</sup>

55.- Góngora Pimentel, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. 1a. edición. México, Edit. Porrúa, S.A., 1987. págs. 61-66.

## CAPITULO III

## 3. El Decreto de reprivatización bancaria de 1990.

El valor de la empresa y su capacidad de réplica dependen no tanto de sus fábricas y de sus máquinas, como de elementos inmateriales, es decir, su balance, su poder creador y su organización comercial.

J. J. Servan Schreiber

### 3.1 Análisis de la iniciativa presidencial del Lic. Carlos Salinas de Gortari.

Uno de los acontecimientos más importantes en la era de los noventas, por lo que hace a la política económico-financiera de nuestro país, lo constituye la reprivatización bancaria, decretada precisamente por el Lic. Carlos Salinas de Gortari.

Este acontecimiento lo consideramos de vital importancia debido a que era esperado desde hacía tiempo, más concretamente durante la toma de posesión de su mandato del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, que fué cuando se pensó que iba a dar marcha atrás en la expropiación, antes al contrario, no solamente no la devolvió a sus antiguos dueños, pues en su toma de posesión les dijo a esos ex-banqueros: 'señores la expropiación de la banca es irreversible', entonces los ex-banqueros se quedaron "frios" totalmente.

Tuvieron que pasar más de 9 largos años para que tal medida ( a nuestro juicio fatal ) tuviera que ser tomada, solamente que ahora le toco a otra clase de persona, al Lic. Salinas.

Por lo pronto abordaremos el análisis de la iniciativa del Ejecutivo Federal en relación con la reprivatización. Así, para comenzar, el Lic. Salinas reconoce que 'en la última década el Estado mexicano se había ensanchado en muchos aspectos de la vida social, útil en otro tiempo, empero que en la actualidad competía con el cumplimiento de sus funciones básicas y que en oca-

siones lo impedía'.

Asimismo, también reconoce 'que el Estado como propietario y proveedor creciente inhibía a la sociedad en su iniciativa, destacando que la misma en la actualidad está bien organizada, es - madura, diversificada y plural, por lo que el dilema, para ayudar a salir de la crisis, tenía que resolverse por responder eficazmente a las necesidades populares y ya no velar tanto por las -- crecientes propiedades nacionales, por lo que se tuvo que resolver en favor de la justicia, razón colectiva de nuestra historia'.

Ese ensanchamiento del que nos habla el Lic. Salinas, vino a desbordarse con la expropiación bancaria de 1982, pues como ya - lo expusimos, cuando se expropió la banca comercial privada no - solamente se expropió a las instituciones en sí, sino que también se expropiaron las propiedades de los bancos ( eran propietarios de varias empresas o accionistas mayoritarios de muchas de ellas ), las cuales pasaron a manos del Estado, aunque no todas.

Por otra parte, reconoce que 'el espíritu original de la Constitución de 1917 se perdió, asunto que ya habíamos tratado en el capítulo anterior, a más de que ese Estado en adelante respetaría el ejercicio de las libertades', problema debatible con la expropiación.

Actualmente el mundo sufre cambios en todos los niveles y ordenes; por una parte, estamos siendo testigos de la historia al observar las transformaciones que están sufriendo los países del Este, en donde el socialismo ha perdido fuerza y apoyo por parte de las mayorías, en tanto que a nivel continental se puede observar la integración de algunos países en bloques económicos, incluso México puede llegar a formar uno con los USA y Canadá ( si así es, ojalá y que sea con las mejores condiciones para nuestro país ).

Por lo anterior, en algunos países se están tomando medidas de libre mercado, y respecto a nuestro país, no nos podíamos quedar estancados, por lo que rápidamente se están dando visos de -

ello al través de la política "neoliberal" del Lic. Carlos Salinas de Gortari por medio de reprivatizaciones, desincorporaciones de paraestatales, etc., es por ello que reconoce la 'imposibilidad de seguir manteniendo posiciones ligadas a realidades y circunstancias del pasado y a situaciones internacionales superadas, entre ellas a las que asociaban más propiedad estatal con más justicia y mayor fortaleza. Es decir, se requiere de una propiedad estatal más selectiva, en donde la sociedad tendrá una participación más amplia'.

Por lo anterior, el Lic. Salinas sometió al H. Congreso de la Unión tal iniciativa reprivatizadora, propuesta que se sustento en tres puntos, a saber:

- A) "La impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas, y duraderas;
- B) El cambio profundo en el país de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, modifica de raíz las circunstancias que explicaron la 'estatización' de la banca; y,
- C) El propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos".

Los razonamientos de los tres puntos anteriores, argumentados por el Lic. Salinas los expuso, concretándolos, de la siguiente manera:

'Era una necesidad irrefutable, a más de que el restablecimiento de carácter mixto en este ramo, acarreará el que exista una mayor eficiencia en su desarrollo, y por otro lado, más dedicación y capacidad de respuesta a las demandas de la población';

por ello baste señalar que los fines que debe perseguir todo Estado deben ser de índole administrativa y no de carácter económico, esto es, los de seguridad, salubridad, los de proporcionar servicios públicos, establecer condiciones de seguridad por vía legal, etc., y no los de convertirse en un empresario inhibiendo la iniciativa privada.

Como lo habíamos venido observando, el Estado social de derecho que se forjó con la Constitución de 1917, en donde se instauró la economía mixta como una decisión fundamental de corte político-económico en favor del pueblo se venía abandonando, es decir, ese Constituyente de 1917 rechazó un Estado totalitario, lo que se contradecía con lo vivido hasta el anterior sexenio en donde el Estado mexicano poseía más del 75% de la economía nacional, por lo que era conveniente reprivatizar el ramo bancario, así como otras áreas lo están siendo, ello con el fin de tener una propiedad más selectiva por parte del Estado ( áreas estratégicas que no pongan en juego nuestra independencia-soberanía ) y atender de manera más eficiente sus fines.

En otro orden de ideas, el Lic. Salinas señala 'que como la actividad bancaria no estuvo considerada como área estratégica ( por no haberse incluido en el 4º párrafo del artículo 28 constitucional), sino como una actividad muy importante, por ello en el criterio de su estatización del ramo es que se da marcha atrás.

Por otra parte, el Lic. Salinas establece 'que la expropiación bancaria se debió a que en la década pasada se sufrió una aguda crisis financiera, agregando que las políticas de entonces fallaron, señalando que se trató de impulsar al país para que creciera y se desarrollara industrialmente, empero en base a la bonanza petrolera y a un financiamiento interno con sustento en un excesivo gasto público, baste recordar "que se iba a administrar la abundancia", error imperdonable, pues el Lic. López Portillo jamás pensó y mucho menos previó que el mismo podría sufrir un derrumbe como sucedió entonces'.

El Lic. Salinas le reprocha eso al Lic. López Portillo en su iniciativa, imputándole también, el que entonces nuestro país se cerrará en su economía, cuando la tendencia internacional ya desde entonces demandaba una mayor apertura y competitividad, empero...

En concreto, el Lic. Salinas señala que 'era necesario abandonar el modelo de desarrollo basado en enormes desequilibrios financieros, aferrándose al aislamiento y buscando acrecentar el papel propietario del Estado'.

Por otra parte, el Lic. Salinas señala que 'el Estado tiene la necesidad de administrar de mejor manera los limitados recursos existentes como para desviarlos en una actividad que no es estratégica, incluso para ello están otras actividades que si le permiten tener una seguridad sobre las áreas estratégicas'.

Más adelante establece, como la realidad objetiva así lo demuestra, que 'el Estado se deshace de tales organismos no porque enfrenten déficits y crisis ( problemas de solvencia y administración ), no, antes al contrario, no hay necesidad de tener un Estado tan propietario, agregando que la banca se encuentra capitalizada y que incluso los recursos invertidos en ella le permitirá liberarlos y aprovecharlos invirtiéndolos en las necesidades y demandas más solicitadas socialmente'.

También empezaba a vislumbrar la emisión de una "Ley" de regulación de agrupaciones financieras ( intermediarios financieros ), al señalar que 'cada vez es más difícil diferenciar sus operaciones con las del servicio de la banca y crédito por lo que había la necesidad de delimitarlas.

Así, el regreso de la banca a los particulares no implica -- que se vuelvan a otorgar privilegios, ni que el Estado de marcha atrás en la rectoría bancaria ( conservará la banca de desarrollo y otros elementos para ello ), por el contrario sólo se perseguirá que se profundicen los mercados de dinero y de capitales,

sin crear monopolios de asignación de recursos ( con una competencia sana entre ellos ). Esto es, se tratará de democratizar el capital de las instituciones bancarias.

Por lo tanto, a más de la iniciativa de reprivatización bancaria, también se presentó otra de reformas a la Constitución, - mismas que más adelante señalaremos y analizaremos.

El Lic. Salinas señala también, que 'los recursos que se capten con motivo de la reprivatización, se destinarán a reducir el déficit, abatir la carga de la deuda interna, se invertirá en infraestructura, para el mejoramiento de la calidad de la educación, etc., lo que consideramos que de ser cierto ello, se habrán 'matado varios pájaros de una sola pedrada'.

Mención aparte merece el señalar el hecho tan significativo - por parte del Lic. Carlos Salinas de Gortari, el de reconocer -- que lo sucedido en el 82, en realidad es que fué una estatización.

Algunas personas quisieron darle a la llamada 'Nacionalización de la Banca' la misma tonalidad y significado que para México tuvo la famosa 'Nacionalización del Petróleo', llevada a cabo por el General Lázaro Cárdenas en 1938.

Empero la 'Nacionalización Bancaria' no fue tal, sino una estatización, pues los grupos de bancos privados pertenecían a mexicanos, esto es, a nacionales.

Ahora, en 1938 el petróleo fué expropiado a extranjeros; empero el Gobierno, en 1982, le expropió la banca a nacionales y - mantuvo vigentes las concesiones bancarias a extranjeros. Por -- ello, independiente de las justificaciones que en cada caso se - hayan dado, tanto en el de la expropiación de 1938 como en la de 1982, del petróleo y de la banca, respectivamente, son que en -- 1938 el petróleo pasó a ser propiedad del Gobierno mexicano y -- fueron los extranjeros los expropiados. En 1982, el Gobierno mexicano, expropió a un grupo de mexicanos sus bancos y, a diferencia de 1938, a quienes respetaron fué a los extranjeros.<sup>56</sup>

56.- Decreto de Iniciativa de Reforma Constitucional que tiene como objeto el restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio de banca - y crédito, de 3 de mayo de 1990.

### 3.1.1 Desarrollo de los conceptos de 'banca mixta'.

¿Qué es la banca mixta?, a priori podríamos contestar relacionándola con aquella en donde concurre el sector privado y el sector público con su respectivo capital. Sin embargo, no, no es este el sentido el que debe atribuirsele a tal concepto.

Cuando hacemos alusión a banca mixta, tenemos que referirnos, forzosamente, al sentido que le da el Lic. Carlos Salinas de Gortari en su decreto de reprivatización bancaria.

Ese 'sentido' al que hacemos referencia es aquel en el que - al materializarse la reprivatización, concurrirán en la prestación del servicio público de banca y crédito, los sectores público y privado que consagra nuestra Constitución en su artículo 25; aunque vale la pena recordar que, no obstante que la banca fué - expropiada, el sector social, que también presta este servicio, tan importante para la vida económico-financiera del país, por medio de su banco ( Banco Obrero, S.A. ), nunca lo dejo de prestar.

Fue después del 1° de septiembre de 1982, cuando se expropió la banca, que se emitió la 'Ley' que regularía el servicio público bancario y del crédito ( se expidió el 30 de diciembre de --- 1982 ).

En la anterior ley se iba a regular lo que fue la banca comercial privada, la cual estaba compuesta por las instituciones mexicanas de crédito, dentro de las cuales iba a quedar incluida - la banca mixta ( aquella en donde participaba la iniciativa privada y el sector público ) la cual estaba integrada por Banco Internacional; Somex; Promex y Provincial de Sinaloa, empero además iba a quedar regulada en esa ley también, la banca nacional compuesta por las instituciones nacionales de crédito en donde el - gobierno tenía suscripción de acciones.

Ahora bien, al expropiarse la banca comercial ( privada ) e incorporarse la banca mixta en la nueva ley, esa banca perdía su carácter de anónima ( al estatizarse ), transformándose ene enti

dades de derecho público como Sociedades Nacionales de Crédito.

Con la reprivatización nuevamente, el ramo bancario y del crédito, se divide en dos apartados, mismos que se identifican con lo que el decreto mencionado del Lic. Salinas denomina 'banca mixta'; esos apartados a los que hemos aludido son aquellos que, por un lado, se identifican con la banca de desarrollo, y por otro, se refieren a la banca múltiple.

En su iniciativa, el Lic. Salinas señala 'que el Estado al reprivatizar la banca, no da marcha atrás en cuanto a la rectoría estatal en esta materia, pues seguirá estando presente con lo que se denomina como banca de desarrollo, que es aquella que se compone por bancos que se dedican a fomentar y desarrollar áreas específicas económicas, así tenemos al Banco de Comercio Exterior; Banobras; Banrural, etc., empero además ese cuadro se viene a completar con aquellos organismos de inspección y vigilancia que tiene el Gobierno Federal, precisamente, para este ramo, incluso también está la SHCP como autoridad directa del ramo bancario.

Por otro lado, la banca múltiple ( banca comercial ) es aquella que está compuesta o que lo va a estar por bancos como Banco mer; Comermex; Banamex, Serfin, etc., que es la que va a volver a quedar en manos de particulares cuando se vendan.

Concretamente, podemos decir que la banca mixta, al privatizarla el Estado, va a ser aquella en donde el gobierno Federal participe en lo que se denomina 'banca de desarrollo' ( además de otros organos ); en tanto que la banca múltiple va a ser la comercial, banca que va a volver a manos de particulares.

Más adelante volveremos sobre el tema, analizando si esta medida es buena o mala como fué tomada.

### 3.2 Debates del decreto de reprivatización bancaria.

Fue el jueves 3 de mayo cuando comenzó el trámite legislativo, para restablecer el régimen de banca mixta, en el palacio legislativo.

En un principio, la verdadera oposición a la iniciativa provino de los propios priistas, quienes se manifestaron inconformes debido a que querían saber cuál era el alcance de la reprivatización, señalando además, que estaban inconformes por los términos "ambiguos" de la iniciativa.

Esos cerca de treinta priistas que se inconformaron por la iniciativa, de inmediato solicitaron audiencia al Secretario de Hacienda, Pedro Aspe, con el propósito de aclarar la misma, pues dijeron que no deseaban que volviera a pasar lo que en 1982, es decir, que se volviera a vivir en la incertidumbre económica.

Señalaban además, que buscarían, que con su decisión aprobatoria se democratice el capital de la banca, que se haga llegar crédito al sector social y a la pequeña y mediana industria.

Durante la audiencia solicitada, a la que acudieron la Comisión de la SHCP y la de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados conjuntamente con el Secretario de Hacienda, Pedro Aspe, se aclararon todos aquellos puntos de confusión sobre la iniciativa, incluso se hicieron ver muchos de los avances en los que se llegaría en la nueva ley secundaria, tales como el capital social, el consejo de accionistas y de administradores, etc., por lo que de inmediato se procedió a su análisis, discusión y aprobación en la Cámara de Diputados.

Desde que la iniciativa llegó a la Cámara de Diputados, para su aprobación, hubo problemas debido a que el PAN, el PRD, el PAN y el Grupo Independiente se encontraban en 'huelga parlamentaria'; huelga que terminó sobre todo porque no querían que tal iniciativa se aprobará 'al vapor', es decir, sin análisis y discusión.

El proceso fue muy rápido, pues el mismo duró escasamente -- una semana. Sin embargo, para llegar a la aprobación del proyecto mismo hubo necesidad de que el PRI se uniera en alianza con el PAN, a efecto de poder reunir la mayoría necesaria para su -- aprobación, pues se requerían dos tercios de quinientos para tal efecto.

Fue hasta el sábado doce de mayo de 1990 cuando se aprobó el proyecto de reformas constitucionales, siendo la votación económica final, la siguiente: 339 votos a favor; 54 en contra y 12 se abstuvieron.

Cabe señalar que el debate final se llevo a cabo en una sesión maratónica, la que duró cerca de diez horas efectivas, empero más de día y medio con recesos y suspensiones.

Los partidos que votaron en favor del proyecto fueron el PRI, el PAN y el PFCRN; los que votaron en contra fueron el PRD, el GPI y el PPS, en tanto que el PARM se abstuvo.

Así, los priístas justificaron su alianza con el PAN, argumentando que de otra manera jamás se llegaría a la aprobación de la misma. Asimismo, señalaron también, que la reprivatización no era una decisión aislada, errática o tomada en el vacío, y -- que la venta de las acciones de la banca múltiple no significaría el abandono del sistema bancario, porque el Estado participará al través de la banca de fomento.

Por su parte, la oposición, a lo largo de todo el proceso, -- siempre estuvo en contra; condenando la aprobación de las reformas y sobre todo la alianza PRI-PAN, contra lo cual procedieron con insultos.

Argumentaron que con tal medida, la inversión extranjera se acrecentaría y que la soberanía y la democracia del país se pondría en grave peligro, a más de que se fortalecería a los grupos financieros minúsculos (¿?).

También señalaron que era falso el que se fuera a restablecer el régimen mixto en el ramo, agregando que esto ya se había implementado durante el régimen del Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, quien posteriormente estableció la banca paralela y ahora se pretendía entregarla totalmente.

Durante los debates y por demás despectiva, se refirieron al hecho de que con tal medida lo único que se pretendía era hacer de la banca un fenómeno usurario, ello al ponerla en manos de especuladores profesionales, incluso llegaron a señalar que el 'Proyecto Aspe' pretendía engordar el capital financiero.

Total, que los debates estuvieron impregnados de gritos, desordenes, insultos y llamadas al orden de la presidencia; al final, fueron más los oradores impugnantes que los defensores del proyecto, en donde los 'aliados' defendieron 'a capa y espada' los argumentos de lo positivo de tal medida y las réplicas de los opositores, lo cual significaba que ya habían pactado y que estaban cansados de los debates, en tanto que la oposición censuraba y señalaba lo riesgoso que significaba se tomará tal medida.

Fue alrededor de las nueve horas A.M. del domingo de ese trece de mayo, cuando finalmente se consideró lo suficientemente discutido el proyecto, acto que provocó airadas protestas por parte de la oposición.

En lo particular la reforma del artículo 28 constitucional se aprobó en medio de grandes discusiones, siendo impugnados en lo general solamente, los artículos 1, 2 y 3 del decreto y 2° transitorio, para luego haber sido aprobados, instruyéndose a la Secretaría para que se enviará al Senado para su análisis, discusión y aprobación.

El Senado de la República aprobó, el día 21 de mayo de 1990, las reformas constitucionales que daban paso a la reprivatización de la banca, habiendo oposición al respecto sólo por parte del PRD, en las personas de los senadores Roberto Robles Garnica y Cristobal Arias Solís.

Como todas las sesiones anteriores, esta no fué la excepción, resultando sumamente acalorada al grado de que en ocasiones, -- las mismas tomaron rumbos y cauces en situaciones personales, lo que a final de cuentas terminó con la abulia priísta.

En la Cámara de Senadores el proyecto fue votado a favor con un total de 52 votos, en tanto que dos lo hicieron en contra --- ( PRD ).

En esta Cámara, la sesión fué corta, pués sólo intervinieron cinco oradores, quizá debido a que esta Cámara estaba integrada de manera abrumadora por priístas, por lo que sobran palabras.

Los perredistas, no solamente en esta sesión sino a lo largo de todas, siempre confundieron que el ramo del servicio de banca y crédito era una actividad estratégica, por lo que incurrían en un grave error, pués tal actividad nunca estuvo considerada como tal, antes al contrario, estuvo ubicada en un quinto párrafo --- ( art. 28 constitucional ) como un área prioritaria.

Durante la sesión, lo más sobresaliente fue lo que sostuvieron los priístas, al señalar que con las reformas se buscaría garantizar el nacionalismo y el manejo de las instituciones crediticias, la democratización de su capital y evitar que su propiedad y manejo se fuera a concentrar en pocas manos.

Los senadores del PRD, por su parte, sostuvieron que para -- ellos se trató de una sesión especial, pués recordaron el papel tan importante que jugaron sus compañeros en 1982, en los tiempos de la nacionalización bancaria.

Señalaron tajantemente, el que para ellos era imposible admitir el que el Estado no tuviera la suficiente capacidad para administrar el patrimonio nacional ( como en el caso de la banca ), y al mismo tiempo proveer a la Nación, a la población, de los -- servicios básicos, con lo cual mostraban su total ineptitud, agregando que con tal medida, aceptaban, el grupo en el poder, su -- ineptitud e incapacidad para gobernar y administrar.

Con el mayor respeto que se merecen los señores opositores ( senadores ) empero una cosa es administrar y otra el que el Estado jamás debe tener un carácter absolutamente de empresario, - pués su presencia sólo se debe manifestar en aquéllas áreas estratégicas para la vida de la Nación; agregando los opositores, que con los recursos que se obtengan de la reprivatización de la banca, no se van a resolver prácticamente ninguno de los grandes y graves problemas sociales.

Quizás tengan razón, pero lo que si es cierto, es que con -- tal medida si se obtendrán recursos que permitan aligerar algunos de los problemas más urgentes de las grandes mayorías, o ¿ aca so ya olvidaron lo que sucedió en 'Chalco', con las obras de electricidad?, porque si es así, pués lástima por ellos.

3.3 Reformas a los artículos 28 y 123 ( Apartados "A" y "B" ) constitucionales.

Por lo que hace al artículo 28 constitucional es menester -- recordar que al expropiarse la banca comercial ( privada ), casi todo el ramo bancario quedó en manos del Estado, el cual lo iba a desarrollar por medio de entidades de derecho público ( SNC ), que es en lo que todas se transformaron, con lo cual se hacía a un lado a la iniciativa privada en esta materia, siendo que al expropiarse la banca se modificó la Constitución, precisamente, en su artículo 28, adicionándole un quinto párrafo.

En esa adición ( párrafo quinto ) se estipulaba que la materia bancaria y del crédito iba a ser desarrollada en forma exclusiva por el Estado, el cual no iba a poder ser concesionado a -- los particulares.

Por lo tanto, al reprivatizarse parte de la banca con el proyecto de reformas que presentó el Ejecutivo Federal, mismas que se aprobaron, permitió derogarse ese quinto párrafo del artículo 28 constitucional, con lo cual obviamente se entiende que queda abolida la mencionada prohibición.

Como ya ha quedado asentado anteriormente, al aprobarse esa iniciativa, se permitirá que al través de ese proyecto de reformas constitucionales se estructure y se regule al nuevo sistema bancario, de acuerdo a disposiciones que permitan dejarlo integrado, como fatalmente ocurrió, con entidades de la administración pública federal ( banca de desarrollo ) y con empresas de participación mayoritaria de los particulares ( banca múltiple ).

De acuerdo a lo anterior, se modificó el texto del artículo 123, apartado "B", fracción XIII bis constitucional, para que -- las relaciones laborales entre instituciones de crédito correspondientes al sector social y al privado y sus trabajadores, se rijan por lo dispuesto en el apartado "A" del propio artículo.

Así, al volver a hacer su aparición la iniciativa privada, - en materia bancaria y de crédito, por medio de la banca múltiple, se modifica el artículo 123, apartado "A", en su fracción XXXI - inciso a), en donde se adiciona el número 22, para incluir los - servicios bancarios y del crédito, de los cuales se derivan las relaciones que tengan los patronos ( iniciativa privada ) con -- sus trabajadores. Esa reforma modificará el citado artículo para quedar como sigue:

Artículo 123 .....  
 A. ....  
 XXXI. ....  
 a) Ramas industriales y servicios  
 21 .....  
 22. Servicios de banca y crédito.

Por lo que hace al artículo 123 en su apartado "B", se reformó la fracción XIII bis, reforma por virtud de la cual las entidades de la administración pública federal ( banca de desarrollo ) que formen parte del sistema bancario mexicano registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en tal -- apartado. 57

57.- Decreto que deroga el párrafo quinto del artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 y reforma la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O. 27 de junio de 1990.

3.4 Comparación del Decreto de expropiación del Lic. José López Portillo con el Decreto de reprivatización del Lic. Carlos Salinas de Gortari.

En 1982 México pasaba por momentos verdaderamente difíciles, pues por un lado en los días en que todo estaba listo para que el Lic. José López Portillo rindiera su último informe de gobierno, existía un vacío de poder muy grande. No se sabía realmente cual era la decisión que en ese informe se iba a tomar para restablecer el orden, incluso la gente del Banco de México estaba trabajando en la elaboración de un control de cambios.

Por otro lado, los empresarios del país, días antes esperaban una decisión muy fuerte, relacionada con sus intereses y desarrollo del país, empero no se sabía que era, prueba de ello fue el hecho de que a una semana del mismo informe, en un desayuno en "Los Pinos", a donde acudieron los empresarios más fuertes y otros funcionarios, a más del Presidente, se pensó que se iba a comunicar una decisión estructural correctora de la situación del país; en esos momentos todos miraban con expresión de incertidumbre al Sr. Presidente, como tratando de saber cuáles serían sus planes a futuro, sin embargo no se dijo nada.

Así, llegado el día clave para el Lic. José López Portillo ( VI informe ), se dió la fatídica noticia de la expropiación, la cual tomó de sorpresa a todo mundo, noticia que estuvo guardada como secreto durante todo un año, según palabras del propio Lic. José López P. ( "Mis Tiempos" ). Al término del VI informe, el Presidente salía del recinto legislativo, no solamente como uno de los hombres más odiados de México, sino además habiendo recobrado todo el poder que había perdido; empero además en esos momentos se convirtió, precisamente por el acto de expropiación, en una de las personas más temidas.

Ahora, en los momentos presentes, es decir, al reprivatizarse la banca, tal medida ha sido consecuencia debido a los efectos que están produciendo las grandes transformaciones mundiales, es

to es, en la actualidad las economías mundiales se están volviendo globales; se están creando los famosos bloques económicos y en relación a los mismos, aquéllos países que no den marcha en la corrección del funcionamiento de sus estructuras político-económicas, se quedarán atrás. Prueba de lo anterior lo constituyen las medidas que se han dado en nuestro país, como la negociación, bien que mal, de la entrada al GATT ( ahora en decadencia ), de la apertura hacia nuevos mercados y la firma del Tratado de Libre Comercio con los USA y con Canadá. En lo interno es menester señalar que se han tomado medidas de carácter desincorporativo ( reprivatizaciones ) y otras, se ha reducido el déficit en las finanzas públicas, etc.

Analizando los actos de nuestro actual Primer Mandatario, se observa que ha tenido que tomar una serie de medidas, que si bien tienden a corregir algunas anomalías del país, también es que están encaminadas a hacer del Ejecutivo Federal una institución fortísima ( tales medidas han versado esencialmente en materia político-electoral y económica ).

Después de estas breves consideraciones personales, entraremos en materia al analizar la comparación de ambos decretos, tanto el de expropiación como el de la reprivatización.

A) El decreto que estableció la expropiación bancaria lo intitularon: "Decreto que establece la nacionalización de la Banca Privada"; en tanto que al que la reprivatiza lo denominaron: "Iniciativa de reforma constitucional que tiene como objeto el restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito", para modificar los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho en otras palabras, de reprivatización bancaria.

Por lo que hace al primero de ellos, cabe aclarar que se usó mal el nombre, pues lo de nacionalización sólo podemos enfocarlo a la fracción II del artículo 27 constitucional, referente a la nacionalización de los bienes eclesiásticos, a más de que por --

otro lado en estricto sentido no fué ni expropiación ( aunque -- fué el medio jurídico por el cual se efectuó tal privación de - derechos ) y mucho menos nacionalización, sino que fué una verdadera estatización, como bien lo reconoce el Lic. Salinas al señalar que en su momento tal actividad fué estatizada por el Gobierno Federal.

En lo tocante al decreto de reprivatización, está bien intitulado, pués al reformarse la Constitución, se vuelve a dar participación a la iniciativa privada; aclarando que antaño existió otra expropiación, de ahí que ahora se le llame de reprivatización.

B) Cuando se expropió la banca en 1982, se dijo que la Administración Pública ya contaba con los elementos y experiencia suficientes para hacerse cargo en forma integral del servicio público de banca y crédito; tomando en cuenta el hecho de que los fondos de los bancos provenían del pueblo mexicano, inversionista y ahorrador, a quien era preciso facilitarle el acceso al crédito y no en forma selectiva como lo hacían los bancos (¿?).

Por su parte el Lic. Salinas de Gortari en su decreto señaló que se volvía a establecer el régimen mixto de la banca, esencialmente porque el Estado tenía que concentrar su atención en el cumplimiento de sus objetivos básicos ( atender las necesidades sociales y elevar el bienestar de la población ); también se dijo que el ramo financiero no se podía quedar a la zaga en el cambio profundo de las estructuras económicas y del papel del Estado que se estaba produciendo; estableciendo que se tomaba tal medida por que la misma tenía como propósito ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, procurando evitar los subsidios, privilegios y abusos.

Respecto a los dos puntos anteriores encontramos criterios - totalmente contrarios; criterios de carácter personal como en el caso de la expropiación, pués consideramos que la misma sólo fue un acto populista más de la Administración del Lic. López Porti-

llo, como producto de la caótica situación a la que nos llevó, a más de que era evidente el rumbo que estaba tomando el país con sus medidas de carácter socialista.

Otra contrariedad estriba en el hecho de que cuando se expropió la banca, se dijo que la Administración Pública contaba en esos momentos con los elementos y experiencia necesarios para hacerse cargo del servicio, y que no se hacía llegar crédito oportuno y barato a las mayorías, a más de que el desarrollo firme y sostenido del país, basado en la planeación nacional democrática y participativa, requería que el financiamiento del desarrollo, tanto para los gastos de inversión pública como del crédito, debían ser administrados por el Estado; en tanto que en el decreto de reprivatización se dijo que uno de los propósitos de tal medida era el de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, permitiendo más eficiencia en el desarrollo de la banca.

Total que las contradicciones son serias por lo que hace a las estrategias de los gobiernos respectivos, a más de los criterios personales. Lo cierto es que se entra a una nueva era en donde se tratará de darle una participación más activa a la sociedad, tanto por lo que hace a sus responsabilidades en relación al desarrollo nacional como en la toma de decisiones ( como sucede actualmente ) para fortalecer al sistema económico-financiero.

C) En ese 1° de septiembre de 1982 se dijo que la crisis económica por la que atravesaba el país, se había agravado por la falta de control directo del sistema crediticio y que la medida tomada por el Gobierno Federal tenía por objeto el facilitar salir de la crisis económica de entonces, empero sobre todo asegurar un desarrollo que permitiera alcanzar las metas establecidas en el Plan de Desarrollo.

En el decreto de reprivatización se estableció que la "estatización" de la banca se realizó en el contexto de una aguda crisis financiera, pues en lo interno se manifestaba un desequilibrio -

financiero derivado de las finanzas públicas; financiándose éste en buena medida, por empréstitos del exterior; consolidándose la orientación del desarrollo basado en la cerrazón comercial a la competencia externa. Por ello, no era casualidad que la "estati-zación" de la banca haya ocurrido en esos momentos: en la etapa final de la estrategia de desarrollo basada en una economía cerrada y en la expansión propietaria del Estado, al tiempo de sufrir una de las crisis económicas sin precedentes. Sin embargo, el diagnóstico de 1982 no pudo vislumbrar los alcances de esa -- crisis, pues los mismos se percibieron durante el transcurso de la década, al grado de ser necesario abandonar tales esquemas basados en enormes desequilibrios financieros, aferrándose al ais-lamiento y buscando acrecentar el papel propietario del Estado.

Al respecto sólo diremos que cuando la banca estuvo en manos del Estado en ésta década, ello no constituyó un logro para sa-lir de la crisis, pues evidentemente de la misma no saldremos -- por un buen rato; mucho menos sirvió para lograr un desarrollo firme y sostenido como se tenía pensado a la toma de tal medida. A lo único que contribuyó fué a canalizar más recursos al Gobier-no Federal, como bien lo reconoce el Lic. Salinas de Gortari.

Hasta aquí por el momento, pues más adelante volveremos sobre el tema al tratar las conveniencias o inconveniencias de la re-privatización.

### 3.5 Comentarios y análisis sobre la reprivatización.

Antes de entrar en materia, haremos una breve introducción - misma que nos servirá de vaso comunicante con el presente punto a tratar.

Actualmente el mundo está sufriendo una plena internacionali-zación e interdependencia caracterizada por la segmentación de procesos productivos a nivel mundial. También las innovaciones - científico-tecnológicas ( en particular la informática y la el-trónica ) se han intensificado.

Por otra parte, se ha ido presentando una modernización en los servicios de infraestructura ( como es el caso de las telecomunicaciones ), con el objeto de concentrar y distribuir información y reducción de costos y tiempos al realizar transacciones entre distintos puntos geográficos, a más de la liberación de flujos de capital asunto que empezó a partir de los años setenta, ello cuando los mercados internacionales se encontraban en crisis ( entonces la banca mexicana se encontraba "en pañales", pues baste recordar que en esos años en México se trató de robustecer al ramo con el nacimiento de la banca múltiple, incluso, en esos años sólo existían quince grupos financieros ), lo que favoreció una mayor integración de activos y servicios financieros en todo el orbe.

Así, en el caso del sistema bancario, esa globalización de que hablamos ha sido factor clave para su redimensionamiento por la demanda de servicios integrados a escala mundial por parte de las grandes corporaciones; en atención a la ampliación de la oferta de productos y servicios bancarios, de la red física, así como el avance en la automatización de operaciones, con el objeto de elevar la competitividad y rentabilidad ante una mayor interdependencia de los mercados de capital.

Por otra parte el impacto del avance tecnológico ( teleinformática ), ha permitido la ejecución rápida y flexible de todo tipo de operaciones financieras. Lo cual se traduce en una mayor interdependencia que, a la vez, concentra y dispersa recursos en todos los mercados.

Respecto a nuestro sistema financiero, cabe mencionar que desde 1988 se comenzó una reforma integral. Esta reforma vino a concretarse plenamente al establecerse en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en donde se estableció que durante los siguientes años se atendería en especial a los siguientes propósitos:

- 1.- Aumentar la eficiencia operativa y la autonomía de gestión de la banca, pues la viabilidad y la eficiencia de cada institu

ción serán fundamentos para que la banca múltiple enfrente con éxito el reto de un entorno financiero crecientemente competitivo cambiante y tecnológicamente avanzado;

2.- Examinar cuidadosamente la reglamentación relativa a banca y crédito, instituciones de seguros y fianzas, mercado de valores y otros intermediarios financieros, para garantizar el sano y eficiente funcionamiento de los mercados y el control del sistema con la autonomía de gestión y la flexibilidad necesarias para su crecimiento y adecuación a las nuevas condiciones económicas y financieras;

3.- Articular mejor las funciones del sistema bancario con las de los intermediarios financieros no bancarios; entre otras cosas, se dotará a cada uno de ellos de los elementos legales y reglamentarios necesarios para su mejor desempeño en el ámbito de su competencia, y se promoverá una mayor complementariedad, evitando duplicidades;

4.- Incrementar el beneficio social de los recursos de la banca de fomento, aumentando su eficiencia operativa, con la reducción de los costos de canalización de crédito y demás gastos corrientes, y una mayor selectividad en el otorgamiento de subsidios financieros para concentrarlos en los sectores más necesitados; para disminuir costos de operación, la mayoría de las instituciones de fomento o desarrollo operarán básicamente como banca de segundo piso;

5.- Modernizar la regulación de los intermediarios financieros no bancarios, especialmente del mercado de valores, para permitir flexibilidad de adaptación a las condiciones imperantes y evitar prácticas que lesionan los intereses del público;

6.- Lograr la consolidación de un mercado de capitales que apoye cada vez en mayor medida los requerimientos financieros de inversión; y,

7.- Promover decididamente la actividad aseguradora y de ---

otros intermediarios financieros no bancarios, como las afianzadoras, las arrendadoras, los almacenes generales de depósito y otros.<sup>58</sup>

Ahora bien, analizando la medida en cuestión ( reprivatización bancaria ), haremos las siguientes observaciones:

Consideramos positivo el acto de la reprivatización bancaria, porque este ramo debe ponerse en favor del bien común y desarrollo de todos los mexicanos, es decir, estamos por el bien común y no por el bien exclusivo de los banqueros, pues no estamos de acuerdo en que se regrese a las viejas estructuras financieras de antes de 1982.

Por ello es beneficioso la fijación de límites en las tenencias accionarias y la suscripción pública de buena parte del capital.

Por otra parte, el Estado al replegarse de tal actividad ( aunque sólo sea en parte ), le permitirá disponer de mayores recursos económicos para destinarlos a la atención de necesidades prioritarias en beneficio de las grandes mayorías.

Otro aspecto positivo que se puede afirmar, en relación con tal medida, es el de que servirá para atraer los capitales 'golondrinos' que se fueron durante la 'época de las vacas flacas'.

Tales recurso, según datos oficiales han regresado en cantidades de 3,000 millones de dólares el año pasado, y más del doble por lo que hace a 1991, empero no sabiendo con exactitud --cuanto dinero ha entrado, empero independiente de ello, tales cifras son raquíticas si se comparan con el monto total extraído del país, pues se calcula que llegaron a salir cantidades de entre 40,000 a 70,000 millones de dólares.

Esos capitales 'golondrinos' no han estado ociosos, se han depositado en el extranjero ( USA principalmente ), se han inver

tido en diversos mercados accionarios, se han convertido en comercios o empresas, habiéndose multiplicado esos capitales con toda seguridad.

Se trata, por ende, de otro México ubicado allende las fronteras del norte; de una economía paralela a la nuestra, por lo que lo que ha ido regresando son migajas; por lo tanto, pensamos que con tal medida se tienda a que regresen esos capitales; también, vista tal medida conjuntamente con el auge que han tenido empresas muy grandes ( ICA, Televisa, Alfa, Cementos Mexicanos, etc. ) en el mercado bursátil, a más del fortalecimiento de todo el sistema financiero del país, en vistas a la permisibilidad de la entrada de las grandes firmas financieras con la apertura económica que se vislumbra, creemos que son medidas tendientes a incorporar tal economía paralela a la nuestra.

Ahora, respecto a la modernización financiera emprendida desde 1989, tenemos que en tres años de modernización en el ramo -- bancario se pueden observar resultados favorables, tales como el de que el ahorro financiero creció sin precedentes y representó el 44% del ingreso nacional en 1989, superando el 46% el año pasado; mejoró sustancialmente el crédito otorgado por la banca comercial al sector privado, pues el porcentaje del PIB aumentó en más de seis puntos entre 1980-1988.

También se registro una mayor automatización de las operaciones; reubicación y apertura de sucursales; sistematización de la calificación de la cartera para perfeccionar los criterios de -- aplicación del crédito, y reducción de una 5a. parte de los márgenes financieros a partir de 1989, con lo cual se pudo agilizar - el proceso de intermediación en un mercado de mayor estabilidad.

Las anteriores cifras y datos, conjuntamente con la medida reprivatizadora de la banca, nos muestran cuan positivas han si-

do las reformas tendientes a la modernización financiero-bancaria, ello para el desarrollo económico-financiero del país.

No obstante todo lo anterior, a continuación haremos algunas observaciones respecto a algunos rezagos que muestra nuestro actual sistema bancario.

Estos rezagos deben subsanarse con medidas correctoras de fondo, pues en vistas de la apertura económica del país, deberá consolidarse a la banca de manera tal, que el libre acceso a instituciones extranjeras no efecte a este importante ramo en nuestra economía, y por ende, al desarrollo nacional.

A) Por lo que hace al nivel de ahorro ( entendido como el total de agregados monetarios menos circulante ) se aproxima a 28% del PIB, nivel por debajo del 30% que alcanzan los países de reciente industrialización, incluso, del 40% de los países desarrollados. Por otro lado, en cuanto a la rentabilidad, a pesar de que en los últimos años el margen financiero ha decrecido, su nivel es aún alto, apartándose considerablemente ( hasta en 10 puntos ) de la media internacional.

B) La capitalización de la banca mexicana se ubico en 1989 - en un nivel promedio de 4%, tomando en cuenta la razón capital pagado más reservas entre total de activos. Este porcentaje está muy por debajo del requerido por el Banco de Pagos Internacionales - al través del Comité Cook, que para 1990 fijaron el nivel de capitalización en 7.25.

C) En cuanto a la tecnología y el computo, factores clave en la globalización para elevar productividad y competitividad, presentaron en nuestro sistema bancario coeficientes de inversión - no mayores a 5% del presupuesto, en tanto que en los bancos de los países avanzados esta participación supera el 10%.

D) Otra limitante que se presenta es la relativa a que los costos operativos sobre activos totales es mayor, pues dicha participación supera en más de dos puntos porcentuales a los esta-

blecidos en otros países de desarrollo intermedio.

Estas situaciones son normales como producto del desequilibrio económico de una economía en desarrollo como la nuestra, -- agravándose por una desmedida regulación hasta hace poco.

Cabe señalar que ante esta situación de rezagos es necesario emprender la reforma integral del sistema financiero cuyos objetivos en el caso de la banca, llevan la clara tendencia de propiciar el mejoramiento de su eficiencia operativa y autonomía de gestión; la adecuación de la reglamentación de los intermediarios financieros para aumentar la flexibilidad y eficiencia de su operación descenso de los costos de intermediación como impulso básico para el desarrollo y la transformación del ahorro en inversión productiva de mediano y largo plazo.<sup>59</sup>

Por otra parte, en la sexta reunión nacional bancaria, se evaluó el proceso de desarrollo del país, en particular, el avance de la modernización financiera. Se reflexionó sobre el nuevo papel de la banca, además de los criterios que van a normar los mecanismos de venta de la misma. Por su parte, el Presidente de la República señaló que el gobierno, recuperando activos inmovilizados y canalizando aquéllos que se requieran para su modernización y de responsabilidades esenciales, se daría respuesta a las demandas de la población. Agregando que se fortalecería la rectoría económica del poder público, ello al contar con nuevos y mejores mecanismos de supervisión y orientación con vistas a que la banca cumpla de mejor manera su función social.

El Secretario de Hacienda, Pedro Aspe, señaló que los ocho principios fundamentales conforme a los cuales se normará la desincorporación, serían los siguientes:

1.- Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo;

59.- F. Urencio Claudio, "Consolidación bancaria que de libre acceso a instituciones extranjeras". Periódico Excelsior, págs. 45'A'-46'A', 4 de diciembre de 1990.

2.- Garantizar una participación diversificada y plural en el capital;

3.- Vincular la aptitud y la calidad moral de la administración con un adecuado nivel de capitalización;

4.- Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos;

5.- Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones;

6.- Buscar obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales homogéneos y objetivos para todos los bancos;

7.- Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado; y,

8.- Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.

En esa sexta reunión nacional bancaria el Subsecretario de Hacienda, señaló que 'esa modernización financiera tenía dos vertientes: a) La liberación de los mercados financieros; y, b) El avance logrado en el desarrollo institucional del sistema, por medio de las reformas al marco jurídico aplicable, mismas que de finían su estructura.

Así, ese mecanismo de desincorporación bancaria implicará -- dos fases paralelas: por un lado, la valuación de las instituciones; por el otro, el prerregistro, la calificación y la selección de los grupos interesados en los bancos.

El Comité de la desincorporación bancaria tendrá a su cargo el dictar las resoluciones relativas a tal proceso, cuerpo colegiado que dependerá directamente del Secretario de Hacienda, estando integrado por representantes de esa Secretaría, del Banco de México, de la CNB, de la Comisión Nacional de Valores y también por una Secretaría Técnica. Este Comité dictará los criterios y las bases generales bajo las cuales se registrarán las diver-

sas fases del proceso, siendo válidas para todas las instituciones. El Comité llevará sus recomendaciones y propuestas a la Comisión de Gasto-Financiamiento.

Ahora bien, la valuación la llevará cada institución de crédito por su parte, de acuerdo con los criterios dictados por el Comité de desincorporación; debiendo incluir la valoración del patrimonio total de las instituciones. En el caso de la cartera crediticia, renglón importante, se utilizará el nuevo mecanismo de la calificación de la cartera vigente.

En una segunda etapa, la valuación de cada banco será constatada, por asesores externos, los que dependerán de la CNB; pudiendo utilizarse para ésta constatación los servicios de un banco de inversión de reconocido prestigio mundial, con el objeto de revisar la valuación de la cartera externa, y llevar a cabo en su caso, las ofertas públicas de las acciones "C" entre los inversionistas extranjeros.

Para terminar el Subsecretario de Hacienda dijo que únicamente serán objeto de subasta las acciones de la serie "A", pues las acciones de la serie "B" serían colocadas al través de la Bolsa Mexicana de Valores y las acciones serie "C", en su caso, se venderían en el exterior.<sup>60</sup>

En esa sexta reunión nacional bancaria, celebrada el 14 de agosto en Ixtapa, Zihuatanejo, el Director General de Banamex, Antonio Ortiz Mena, se refirió a los retos que la banca mexicana enfrentará para que los bancos puedan competir en su función, --siendo los siguientes:

'Para que los bancos puedan competir y cumplir con su función, deben mantenerse a la vanguardia de la tecnología. La premisa básica para modernizarla radica en contribuir efectivamente a reducir los costos mediante la operación eficiente. No tiene senti

60.- Banamex, Examen de la Situación Económica de México, N° 777, Volumen LXVI, México 1990, págs. 378-383.

do adoptar alguna nueva que, como ocurre en otras latitudes, implica alzas en el costo de los servicios y no se justifican por lo que ofrecen.

Para atraer a los ahorradores hay que crear instrumentos de alto rendimiento, atributos de flexibilidad y liquidez.

Por eso es necesario que los bancos lleven a cabo, desde ahora, los ajustes tecnológicos, operativos y de manejo financiero que los preparen para enfrentar con éxito ese fenómeno, que creen nuevos instrumentos de captación y colocación, y que desarrollen otros servicios para los clientes nacionales y de otros países.

La asociación con inversionistas y entidades del exterior debe buscar alternativas de negocios, fondeo en moneda foránea, ampliación de productos y servicios, nuevas tecnologías y fortalecimiento del capital.

Los ocho años de la banca en manos del gobierno son de avance: su quehacer se ha saneado y fortalecido. Hoy las condiciones internas y externas, están en continua evolución. La banca privada debe mostrar agilidad para enfrentar los retos que plantea un entorno diferente. El cambio obedece a que el medio, nacional y mundial, es distinto y exige fórmulas también distintas. No se cambia para corregir errores, sino porque el no hacerlo es el más grave error, señaló.

El país requiere un sistema financiero cabalmente integrado, con instituciones financieras dinámicas y en crecimiento. La privatización de los bancos y la constitución de grupos financieros tiende a satisfacer esa exigencia. La evolución demanda que la capacidad de respuesta se fortalezca. La economía lo necesita y los mexicanos así lo solicitan, por lo que la responsabilidad que la banca adquiere en estos momentos es de grandes dimensiones'.

Para terminar el presente punto de exposición, haremos una referencia a la LIC, como parte integrante del paquete legislativo de reformas financieras.

Cabe señalar que la referencia a la misma, será independientemente de que en el capítulo siguiente, del presente trabajo de investigación, hagamos un desglose de los puntos más importantes que tiene esta Ley, por lo que hace a la agenda de exposición.

Así, el 28 de junio de 1990, el Ejecutivo Federal puso a la consideración y aprobación del Congreso de la Unión un paquete financiero el cual incluía la Ley de Instituciones de Crédito, Ley para regular las agrupaciones financieras y modificaciones y adiciones a la Ley del Mercado de Valores. Estas iniciativas fueron aprobadas y publicadas en el D.O.F. el 18 de julio de ese mismo año, lo cual representó un avance para la consolidación del sistema financiero mexicano, capaz de competir en el futuro en los mercados internacionales.<sup>61</sup>

#### Ley de Instituciones de Crédito

Los cambios en la LIC, por cuanto a la estructura, organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, están encaminadas a consolidar un sistema bancario más eficiente y competitivo, pues se proponen nuevos lineamientos entre otros, a saber: otra estructura de capital que asegure a los mexicanos tener el control de los bancos permitiendo la democratización del mismo, parámetros de capitalización, aseguramientos de depósitos y mecanismos para evitar las famosas operaciones de complacencia. También se establece el campo de acción de entidades financieras del exterior. Con el fin de asegurar la democratización del capital social, se limita al 5% la tenencia de títulos para una sola persona, con la posibilidad de ampliarla al 10%, previa autorización de la SHCP.

Asimismo esta Ley establece que las instituciones que vayan a prestar el servicio de banca y crédito, con el carácter de banca múltiple, lo hagan como sociedades anónimas. Los caps serán -

61.- Banamex, op. cit., págs. 384-386.

canjeados por acciones de las tres series, "A", "B" y "C", con los mismos valor y derechos corporativos patrimoniales dentro de la misma serie. Los caps de la serie "A" que represente el 51% del capital serán canjeados por acciones de la serie "A"; el 15% restante y la totalidad de los "B", por títulos de la nueva "B". Las anteriores operaciones no pagarán ningún tipo de gravamen. El presidente del consejo de administración tendrá que ser elegido de entre los consejeros de la serie "A"; además esos títulos tendrán que representar la mayoría de los sitios del consejo.

Con el fin de darle más solvencia al sistema bancario, se prevé en la Ley un capital mínimo pagado que represente el 0.5% de la suma de capital pagado más reservas de capital que alcancen en su conjunto las instituciones de banca múltiple al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Adicionalmente, se exigirá una relación de capital neto a activos no menor al 6%. La inversión en empresas de fomento está limitada al 5% del capital pagado de la emisora, y hasta el 15% en un plazo que no deberá exceder a 3 años. Pueden tener participación, previa autorización de la SHCP, en compañías que les presten servicios complementarios y en entidades financieras. Las instituciones de banca múltiple no podrán participar en el capital social de casas de bolsa, compañías de seguros y afianzadoras.

En cuanto al aseguramiento de depósitos, el Fonapre se reestructurará y constituirá el Fondo Bancario de Protección al Ahorro para garantizar el valor nominal y la liquidez de los depósitos bancarios. Un instrumento de esta clase en México existía, no obstante que a nivel internacional ha constituido una práctica general desde la crisis de 1929. También, se pretenden limitar las operaciones de complacencia, controlando los créditos, entre otros, a: accionistas de la institución, sus consejeros, sus familiares más cercanos y sociedades en que participe la propia institución; préstamos que estarán sujetos a una mayor capitalización.

Por lo que hace a la inspección y vigilancia en la prestación del servicio de banca y crédito, así como del cumplimiento de --

las disposiciones de la Ley en comentario quedan confiadas a la CNB. Por ello, se actualizan las sanciones, por el mal uso de los recursos, para funcionarios y directivos de las instituciones. En materia laboral, se prevé que las instituciones que se transformen en banca múltiple, seguirán otorgando a sus trabajadores los derechos, beneficios y prestaciones que se les han venido otorgando. Los empleados bancarios de las instituciones de banca múltiple en las que el Estado no sea socio mayoritario, se incorporarán al apartado A del artículo 123 constitucional. En los emplazamientos a huelga, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuidará que permanezcan abiertas el número de oficinas, con el personal necesario, a efecto de que el servicio de banca y crédito no sea suspendido, y por ende, los usuarios del servicio no se vean afectados por cuanto hace a la disponibilidad de efectivo y valores exigibles al propio banco.

Por lo que hace a las instituciones de banca de desarrollo seguirán permaneciendo como sociedades nacionales de crédito, por la importancia estratégica que tienen. Su capital se seguirá integrando con el 66% de títulos serie A exclusivos del gobierno federal, y por títulos serie B en un 34%, cuyos tenedores pueden ser personas físicas o morales mexicanas, con cláusula de exclusión de extranjeros. Para esta serie se amplía el límite máximo de tenencia en poder de una sola persona, de 1% a 5% del capital pagado.

## CAPITULO IV

## Ley de Instituciones de Crédito\*

Las grandes naciones no se empobrecen por el hecho de que los individuos dirijan mal sus negocios; pero se empobrecen a menudo porque el Estado dirige mal y dilapida los bienes públicos.

Adam Smith

En el mes de mayo de 1990, se sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión, la iniciativa de Decreto que modificó los artículos 28 y 123 de la Constitución Política General, a fin de restablecer el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito.

Esta iniciativa fue aprobada por el Constituyente Permanente, la cual estuvo precedida de un amplio debate en el seno de cada una de las Cámaras que lo integran.

Por otro lado, también se consumo la parte fundamental del proceso legislativo por lo que hace a la aprobación de la Ley secundaria para regular la prestación del servicio de banca y crédito.

Esta Ley de Instituciones de Crédito, recogió las opiniones y puntos de vista expresados a lo largo del proceso legislativo de reformas constitucionales, para la cual se tomó en cuenta las pasadas experiencias de nuestra historia en la materia, así como la de otros países, teniendo por objeto: regular los términos en los que el Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano; la prestación del propio servicio de banca y crédito; las características de las instituciones bancarias; la organización

\* Publicada en el D.O. el 18 de julio de 1990.

y funcionamiento de las mismas; su sano y equilibrado desarrollo, y las medidas tendientes a proteger los intereses del público.

Así, en atención a lo anterior, procederemos a entrar al desarrollo de la Ley que comentamos.

#### 4.1 El objeto de la Ley.

Esta nueva 'Ley de Instituciones de Crédito', tiene por objeto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1º, lo siguiente: 'Regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano'.

En principio el servicio de banca y crédito consiste en 'la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados', de acuerdo al artículo 2º de la misma Ley.

Cabe recordar que un banco es un intermediario entre quien tiene dinero y no lo necesita por lo que lo deposita en el banco, y entre quien no tiene dinero pero lo necesita, a más de que tiene crédito.

La organización y funcionamiento de las instituciones de crédito se va a dividir en dos apartados:

- A) Para la Banca Múltiple; y,
- B) Para la Banca de Desarrollo.

#### A) Para la Banca Múltiple:

El régimen aplicable de acuerdo a esta nueva Ley para esta clase de banca, va a ser el estipulado en el artículo 7º transitorio, es decir, es toda una "magia" según las palabras del Lic. Francisco Navarro, la cual a continuación desarrollaremos.

En primer término el Ejecutivo Federal, dentro de los trescientos días contados a partir de la vigencia de la presente Ley, deberá expedir los decretos relativos a la transformación de las Sociedades Nacionales de Crédito, en banca múltiple, sociedad -- anónima, de acuerdo con las bases siguientes:

- A) Los consejos directivos, de acuerdo a las opiniones que le -- emitan las comisiones, a más de los dictámenes de los comisarios, someterán a la SHCP la aprobación de los acuerdos de transformación, los que deberán contener:
- a) Los estados financieros de las sociedades.
  - b) Las bases de canje para los caps por acciones.
  - c) Los acuerdos para la transformación.
- B) La SHCP acordará en cuanto a forma y plazos la debida transformación, cuidando los intereses del público.
- C) Dichos acuerdos deberán publicarse en el D.O., más dos periódicos de amplia circulación, surtiendo sus efectos en la fecha -- en que se indique.

Ahora bien, en relación a lo anterior, por un lado de acuerdo a la legislación mercantil en cuanto a sociedades se refiere, la misma establece supuestos para la transformación de sociedades, es decir, de acuerdo a esos supuestos, en unos casos, las sociedades que aumenten o disminuyan su capital pueden modificarse -- ( p. ej., una Sociedad de Responsabilidad Limitada en Sociedad -- Anónima ), empero de acuerdo a la nueva ley bancaria dicha transformación no queda reservada a la actualización de ningún supuesto jurídico contenido en alguna legislación de sociedades mercantiles, no, antes al contrario, esa transformación merced al art. 7° transitorio aludido se reservo para su eficacia a los organos sociales de las instituciones de crédito, de ahí que a ese mecanismo le haya llamado "magia jurídica" el Mto. Fco. Navarro, pués de acurdo con ello el Mto. Navarro señala que es como transformar a "un león en un caballo", empero en fin, en México todo se pue-

de con reformas legislativas como dijera el 'ilustre' Mto. Cervantes Ahumada.

D) Por otra parte, se señala que los acreedores de las sociedades no podrán oponerse a su transformación; aunque luego se agrega - que los titulares de la serie "B" tendrán derecho a separarse de la institución y obtener el reembolso de sus títulos, empero de acuerdo al valor que los mismos tengan en libros, de conformidad con el último estado financiero acordado por el consejo directivo y por la CNB, siempre que lo soliciten dentro de los 90 días siguientes a aquel en que surta efectos la transformación.

Aquí vale la pena señalar que existe una trampa, que es la - relativa a que tales personas que quieran separarse de la sociedad se les pagará el reembolso de sus títulos empero de acuerdo al valor que tengan en "libros y en el de mercado". La trampa -- consiste básicamente en que el valor en mercado es de 20, en tanto que el valor en libros es de 10, por lo que al separarse de - la sociedad tales personas estarán perdiendo con tales cambios.

E) Los decretos y acuerdos relativos deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio. También se preve que los aspectos corporativos de las instituciones se seguirán rigiendo por la LR SPBC-84 y demás disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, debiendo preverse por el Ejecutivo, al través de la SHCP, la debida y adecuada prestación del servicio bancario y del crédito.

F) La misma SHCP, deberá dar a conocer por medio del D.O. los -- términos conforme a los cuales deberán llevarse a cabo las asambleas de accionistas, a fin de aprobar los estatutos de las instituciones.

G) Cuando surta efectos la transformación, en esa fecha se cambiarán los caps por las acciones, realizandose de acuerdo a lo siguiente:

a) El 51% del capital de la institución representado por los caps

serie "A", se canjearán por acciones serie "A" a que alude la --  
fracción I del artículo 11 de la presente Ley.

b) El quince por ciento del capital restante de la institución --  
de los caps serie "A" ( para totalizar el famoso 66% ), así co-  
mo también el porcentaje total ( que es del 34% ) de la serie --  
"B" previstas en la fracción II del artículo 11 referido. Asimis-  
mo también se preve, que las acciones, resultantes de la conversión  
con los caps deberán representar en igual proporción el capi-  
tal pagado de los caps respectivos; en las operaciones anterio-  
res, así como en las permutas de las acciones en donde también --  
haya formado parte el Gobierno Federal no se causará gravamen --  
fiscal alguno.

H) También se preve que los directores generales, así como los --  
consejeros y comisarios, tanto de la serie "A" como de la serie --  
"B", de la banca múltiple continuarán en el desempeño de su en-  
cargo hasta en tanto no se hagan nuevas designaciones.

Cosa curiosa, empero nos enteramos de que algunas personas --  
que desempeñaban puestos de 'importancia', como los mencionados  
anteriormente, sabedores de que se iba a reprivatizar la banca,  
de inmediato se aumentaron los sueldos, ¿con qué fin?, se los de-  
jamos a su imaginación.

I) Los derechos y obligaciones de los trabajadores no sufrirán --  
variación alguna, incluso podemos señalar desde ahora que el cam-  
bio les beneficiará de mejor manera.

J) Todos los cambios que sufran las instituciones nacionales de  
crédito, banca múltiple, como anotaciones en inscripciones en el  
RPPC, se entenderan como referidas a una sociedad anónima.

También por lo que hace a las acciones, excepciones, defensas y  
recursos de cualquier naturaleza, deducidos en los juicios o pro-  
cedimientos en que las instituciones de banca múltiple tengan in-  
terés jurídico, se entenderán referidas a las instituciones de --  
banca múltiple, sociedades anónimas.

Los poderes, mandatos, designaciones de delegados fiduciarios y, en general, las representaciones otorgadas y facultades concedidas por las instituciones que se transforman, subsistirán en sus mismos términos hasta en tanto no sean modificados o revocados los mismos, en forma expresa.

K) Por último, una vez llevada a cabo la transformación, cuando las leyes administrativas hagan referencia a una institución de banca múltiple, se entenderá que se hace a una institución de -- banca múltiple, sociedad anónima.

B) Para la Banca de Desarrollo:

Para esta clase de banca su régimen no variará, pues su organización y funcionamiento seguirá siendo el mismo. Es decir, el servicio de banca y crédito por lo que hace a esa banca de desarrollo se seguirá prestando por entidades de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Su capital se seguirá integrando por caps serie "A" suscrita por el Gobierno Federal con un 66%, y por caps serie "B" suscrita por los particulares con un 34%.

También, seguirá existiendo un consejo de administración designado por la serie "A" de esos caps, en tanto que para la serie "B" seguirá existiendo la famosa comisión consultiva, como un órgano más que de representación, de información y consulta.

Por lo que hace a los comisarios, estos seguirán siendo dos, uno por cada serie.

En otro orden de ideas y siguiendo con el desarrollo del objeto de la presente Ley, las actividades de la banca múltiple en cuanto a su regulación jurídica se encuentra establecida de los artículos 8° al 19; en tanto que para la banca de desarrollo lo serán de los artículos 30 al 45.

Por otra parte las operaciones que podrán realizar los bancos están previstas de los artículos 46 al 76 de la presente Ley, incluyendo su clasificación de pasivas, como de activas.

Asimismo, la presente Ley tendrá por objeto regular el sano y equilibrado desarrollo de las instituciones de crédito señaladas; a más de la protección de los intereses del público.

Lo anterior se tiene previsto mediante la inspección y vigilancia, por una parte, de la CNB, a más de las disposiciones que para esos efectos señale, como una de las máximas autoridades -- que existen en este ramo, la SHCP.

Cabe señalar que las instituciones de crédito en ocasiones realizan algunas "trampillas", por lo que se hace patente y necesario la presencia de organismos inspectores y de vigilancia para normalizar tales anomalías, ello con vistas a la protección de los intereses del público usuario; aunado a lo anterior, existen otras figuras como el secreto bancario, etc., que más adelante señalaremos.

Por último y para terminar con el desarrollo de este primer inciso, señalaremos que la presente Ley tiene por objeto el regular los términos en que el Estado ejercerá y se reservará la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano.

En la iniciativa presidencial de reprivatización bancaria, se señaló que no obstante que la banca múltiple iba a pasar a manos de particulares, ello no iba a constituir un obstáculo para que el Estado se reservará la rectoría financiera en este ramo. Pues bien, ¿de qué manera lo va a hacer y mediante que instituciones?; entonces se dijo que al través de la banca de desarrollo; a más de otros instrumentos.

El artículo 4° de la LIC señala que el Estado ejercerá la rectoría económica del sistema bancario mexicano, con el objeto de que éste oriente las actividades, para apoyar y promover las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, con base en una política soberana, que permita el fomento de ahorro en todos los sectores y regiones de la República, a más de -

su adecuada canalización, propiciando la propia descentralización, empero apegándose a sanas prácticas y usos bancarios.

Tales instituciones de crédito, banca de desarrollo, deberán atender las áreas específicas que les señale el Congreso de la Unión en sus respectivas leyes orgánicas.

#### 4.2 Autoridades Competentes.

Las autoridades competentes en el ramo bancario son, a saber:

- A) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- B) La Comisión Nacional Bancaria; y,
- C) El Banco de México.

#### A) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

Como Secretaría de Estado y de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene facultades globalizadoras en esta materia que son las siguientes:

#### Art. 31, fracción VII de la LOAPF:

'Tiene como facultad la de planear, coordinar, evaluar y regular al sistema bancario del país, estando integrado este por el Banco de México, la banca de desarrollo y las demás instituciones de crédito, de acuerdo a las prioridades y objetivos que se fijan en el Plan Nacional de Desarrollo;

#### Fracción X de la misma Ley:

Manejar la deuda pública de la Federación y del Distrito Federal;

#### Fracción XI:

Regular el sistema crediticio y cambiario del país; y,

La última fracción, que se refiere a todas las demás que establecen las leyes, en realidad se trata del "famoso barril sin fondo".'

#### B) La Comisión Nacional Bancaria:

En otros países, por sus funciones de inspección y vigilancia, se le conoce como la superintendencia de bancos.

La Comisión Nacional Bancaria es un organismo desconcentrado de Hacienda. Sus facultades más importantes, y que nos servirán para el presente trabajo, son las siguientes:

a) Inspeccionar y vigilar a las Instituciones de Crédito, -- banca de desarrollo y banca múltiple.

b) Llevar a cabo el procedimiento de conciliación, en caso de existir conflictos de intereses, entre la clientela de los -- bancos y estos, de conformidad con lo establecido en el artículo 120 de la LIC.

Por lo que hace a la inspección y vigilancia, la Comisión -- tiene Contadores para ello ( por cierto que son excelentes ); -- una vez que se conoce alguna anomalía en los bancos, los contadores acuden a revisar toda su contabilidad y demás, interviniendo en todas las operaciones, es decir, tienen un "ojo fiscal" excelente para detectar irregularidades, y una vez que han sido detectadas las mismas le dan "medicina preventiva" al banco, esto es, le señalan donde esta mal y que es lo que tienen que corregir.

Una vez que al banco lo ponen en conocimiento de que debe corregir su situación anómala, este debe ponerse al tanto en la corrección y si no lo hace le pueden venir serias amonestaciones y sanciones por ello.

En realidad la Comisión tiene excelentes contadores que se encargan de revisar perfectamente al detalle toda la situación de los bancos por lo que hace al aspecto contable y de operaciones.

En otro orden de ideas, como ya dijimos, la misma Comisión es la encargada de llevar a cabo el procedimiento de conciliación entre la clientela de los bancos y estos en caso de existir conflictos.

En realidad en un Estado de Derecho como el nuestro, deberían de existir, para el caso de conflictos de carácter mercantil, es

decir, de asuntos de carácter bancario, financiero, etc., juzgados especializados que debieran de conocer de esta materia, empero el caso particular no es así, pues esta clase de asuntos cuando salen del ámbito administrativo para irse al judicial tienen que ventilarse en los juzgados civiles.

Así, ese procedimiento de conciliación, llevado a cabo por una instancia administrativa como es la CNB, se encuentra establecido en el artículo 120 de la LIC, mediante la interposición del recurso de reclamación.

### C) El Banco de México.

El Banco de México es la última de las autoridades bancarias. Vale la pena destacar que en realidad no es ningún organismo de inspección y vigilancia.

Es la banca central en nuestro país, y es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios; siendo un descentralizado por servicios.

Como decíamos antes, más que funciones de inspección y vigilancia ( o regulación de ello ) de los bancos, desde el punto de vista de sus funciones, el Banco de México está facultado para fungir como banco de emisión y acuñación de moneda; regula el crédito y los cambios; funciona como banco de reserva y acreditante de última instancia de los bancos; regula el servicio de cámara de compensación; funge como Tesorero del Gobierno Federal y como agente financiero del mismo en operaciones de crédito tanto interno como externo; es representante del Gobierno Federal ante el FMI y otros organismos de cooperación económica y financiera internacional.

Para realizar sus funciones el Banco de México cuenta con agencias y oficinas en distintas partes del territorio nacional y extranjero.

Las facultades y actividades de la CNB se encuentran establecidas en la LIC, a partir del artículo 120 en adelante; en tanto que las del B de M se encuentran establecidas en su Ley Orgánica en los artículos 1° y 2°.

4.3 De los sujetos obligados ( personas morales ): Capital social; títulos representativos del capital de las instituciones y Organos de Administración.

El capital social de las instituciones de crédito es la suma de las aportaciones de los socios, y con las cuales trabajará como base la institución, bien sea banca múltiple, o bien, banca de desarrollo.

Para desarrollar el presente punto tendremos que dividirlo en tres apartados, a saber:

- a) Para la banca múltiple, sociedad anónima;
- b) Para la banca de desarrollo, entidad de derecho público; y,
- c) Para los nuevos bancos que se van a crear.

A) La banca múltiple, sociedad anónima.

Como ya lo señalamos, su capital estará integrado por tres series, la serie "A", la serie "B" y la serie "C".

Al ser transformadas las actuales sociedades nacionales de crédito ( banca múltiple ) en sociedades anónimas, se tendrán que canjear los famosos caps representativos del capital de esas SNC, por acciones como corresponde a la representación del capital de una sociedad anónima.

Así, las anteriores series mencionadas, serán acciones serie "A", acciones serie "B" y acciones serie "C". Las acciones serie "A" representarán el 51% del capital de la banca múltiple y esta serie podrá ser suscrita por las personas físicas mexicanas; por el Gobierno Federal; por la banca de desarrollo; por el fondo bancario de protección al ahorro y las sociedades controladoras a que se refiere la Ley para regular las agrupaciones financieras ( artículos 11 y 13 de la LIC ).

En este punto tendremos que detenernos para analizar un caso muy importante y novedoso en materia bancaria. El asunto es el siguiente: El artículo 13, fracción III de la LIC, señala que -- las acciones serie "A" ( e incluso las acciones serie "B" y serie "C", de acuerdo con los siguientes artículos ), también podrán ser suscritas por las sociedades controladoras a que se refiere la LRAF.

Lo anterior funcionará de la siguiente manera: En realidad se trata de que para estos casos estaremos frente a lo que se ha denominado como "holding".

La LRAF establece que se podrán crear grupos financieros, en cuyo caso estarán controlados por una sociedad ( que es la sociedad controladora ); ese grupo financiero es lo que se conoce como "holding", en donde deberá existir la sociedad que tenga el control del mismo.

De conformidad con lo que al respecto establece la LRAF, ese grupo financiero deberá estar integrado por una sociedad controladora ( que será la líder ) y por alguna de las siguientes entidades financieras: almacenes generales de depósito; arrendadoras financieras; casas de bolsa; casas de cambio; empresas de factoraje financiero; "instituciones de banca múltiple"; instituciones de fianzas; instituciones de seguros, así como por sociedades operadoras de sociedades de inversión.

Cada grupo deberá contar con por lo menos tres de las entidades financieras antes citadas, que no sean sociedades operadoras de inversión.

En un mismo grupo no podrán participar dos o más entidades de una misma clase, salvo:

- a) Sociedades operadoras de sociedades de inversión; y,
- b) Instituciones de seguros ( Art. 7° de la LRAF ).

Así, para que un grupo financiero pueda operar en materia -- bancaria, deberá requerir, aparte de la autorización de la SHCP, de por lo menos tener una institución de crédito, banca múltiple, en su integración.

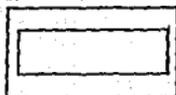
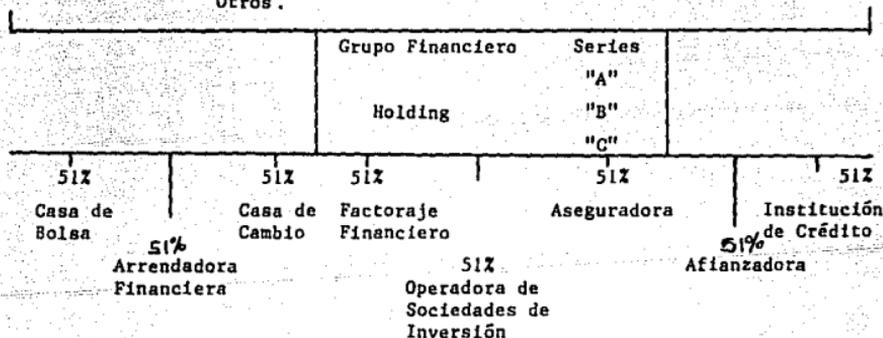
Esa sociedad controladora, por otra parte, deberá contar con hasta el 51% de las acciones serie "A" ( o de las restantes en el porcentaje establecido ), como se establece en el artículo 13 de la LIC.

A continuación plasmaremos un cuadro de como podrá estar estructurado un holding'.

### GRUPOS FINANCIEROS\*

#### ESTRUCTURA CORPORATIVA

Inversionistas "A" 51% Personas físicas mexicanas/Gobiernos/Otros.  
 "B" 49%-19% Personas morales mexicanas/Otros.  
 "C" 30% Extranjeros ( No Gobiernos ni Entidades Financiera)/  
 Otros.



Liderazgo del Grupo

Límite de Tenencia Accionaria una sola Persona Directa o Indirectamente.

\* Holding- Banco-5%-10%  
 Aut. SHCP

\* Casa de Bolsa-10%

\*.- Revista del Colegio de Profesores de las Materias Económicas de la Facultad de Derecho de la UNAM, "Derecho Económico", Número 3. México, 2a. - etapa, 1991. p. 95.

En segundo lugar las acciones integradas por la serie "B" re presentarán hasta el 49% del capital de esa banca múltiple, pudien do suscribirlas todas las personas enunciadas para la serie "A", empero además las podrán suscribir también las personas morales mexicanas en cuyos estatutos se establezca la cláusula de exclu sión de extranjeros; así como las instituciones de seguros y fian zas; sociedades de inversión; fondos de pensiones o jubilaciones de personal complementarios a los establecidos por la Ley del Se guro Social, así como aquellos inversionistas e instituciones -- que autorice SHCP, oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Valores ( Art. 11 y 14 ).

Por último, las acciones de la serie "C" representarán el 30% del capital de esa banca múltiple, pudiendo suscribirlas to das las personas mencionadas para la serie "A" y "B", empero ade más también las podrán suscribir las personas físicas o morales extranjeras que no tengan el carácter de gobiernos o dependencias oficiales ( entre otros como el FMI, etc. ).

Ahora bien, como todos sabemos que una sociedad tiene órganos, en el caso presente, para la banca múltiple, sociedad anónima, - una vez que ya haya sido transformada contará con sus respectivos órganos sociales, a saber:

- a) Asamblea General de Accionistas ( que son los dueños y quienes designan a la administración );
- b) El Consejo de Administración ( que es el órgano de administra ción ); y,
- c) Los Comisarios ( que son los encargados de la vigilancia inter na de la institución ).

En relación al Consejo de Administración, como organo encar gado de la administración misma, será designado por la asamblea general de accionistas, estando integrado de la siguiente manera:

Lo integrarán múltiplos de 11, 22, 33, 44, etc.; empero si -- son 11, entonces la mayoría que son 6 serán designados por la se-

rie "A", en tanto que 5 lo seran por la serie "B"; en caso de -- que sea un múltiplo mayor a ese 11, entonces por cada 10% que se exceda a ese 11 se designará a una persona por la serie "C", es decir, la serie "C" tendrá derecho a designar una persona para - el consejo de administración por cada 10% que se exceda a ese -- múltiplo de 11 miembros, y así sucesivamente.

Por último y por lo que hace a su órgano de vigilancia, integrado por los comisarios, todas las series, es decir, la serie "A", la serie "B" y la serie "C" tendrán derecho a designar uno para cada una.

B) La Banca de Desarrollo, entidades de derecho público.

Su capital se seguirá integrando de igual manera que se establecía en la LRSPBC-84. Seguirán habiendo caps serie "A", suscritas en título único en forma exclusiva por el Estado, siendo su porcentaje de 66% del capital de esas instituciones.

También seguirá existiendo la serie "B" suscrita por los particulares; por empresas de participación estatal mayoritaria; -- por los Estados; por los Municipios, etc., la cual representará un 34% de ese capital, pudiendo emitirse en varios títulos.

Por lo que hace a sus órganos de administración, seguirá existiendo el Consejo de Administración designado por dos tercios de la serie "A" y un tercio de la serie "B" de esos respectivos certificados de aportación patrimonial, empero para la serie "A", y por lo que hace a la serie "B" también seguirá existiendo la famosa Comisión Consultiva, que más que un órgano representativo - de esta serie, es un órgano de información y consulta para la misma.

Asimismo, seguirán habiendo dos comisarios, uno para cada serie, designados por la serie "B" y por la SECOGEF.

C) Para la 'Nueva Banca' que se va a crear.

Al respecto diremos solamente que su capital, sus títulos re

representativos de su capital, así como sus órganos sociales serán los mismos que se establecen para la banca múltiple, sociedad -- anónima ( que se transformará ), siendo sus artículos aplicables del 8° al 29.

#### 4.4 Derechos de los titulares de las acciones y de los caps

Para la banca múltiple ya ha quedado claro cuantas clases de series habrá, pues bien, como ya sabemos que son tres las mismas, tendremos que mencionar sus derechos para cada una de ellas y -- que son los siguientes:

La serie "A", podrá designar en mayoría de sus miembros al -- consejo de administración ( según sea el múltiplo de que se trate ); tendrán derecho a tener voto por virtud de su representación en el consejo de administración; también tendrán derecho a obtener sus dividendos respectivos; asimismo también podrán designar un comisario para el consejo de vigilancia, así como las respectivas remociones.

Por su parte la serie "B" tendrá todos los derechos que se han mencionado para la serie "A", con la salvedad de que en relación a la designación de los miembros integrantes del Consejo de Administración, los signatarios de las acciones serie "B" sólo van a poder designar la minoría del múltiplo de que se trate en relación a los que suscriban esta serie.

La serie "C", de igual manera tendrá todos los derechos ya mencionados, con la excepción para la designación de los miembros del consejo de administración. Los suscriptores de las acciones de esta serie sólo podrán designar miembros en ese consejo, cuando ese múltiplo de 11 miembros que señala la LIC sea mayor, es decir, que si el múltiplo sólo es de 11, esta serie "B" no podrá estar representada en el consejo de administración; por lo que para estar representada en el mismo deberá existir un múltiplo mayor a ese 11, esto es, que el múltiplo sea de 22, 33, 44, etc., pues de existir uno de esos múltiplos, automáticamente podrán designar miembros al consejo de administración, así de acuerdo a

lo anterior por cada 10% de que se exceda a ese múltiplo de 11, podrán designar a un miembro, por lo que si el múltiplo es de 22, etcétera, por cada 10% de exceso tendrán derecho a designar a un miembro al consejo de administración.

Cabe señalar que en caso de que quieran separarse de la sociedad, como miembros del consejo de accionistas, los signatarios tanto de la serie "A", como de la serie "B" y de la serie "C", es evidente que también tendrán derecho a obtener su respectiva cuota de liquidación, como producto de sus aportaciones representadas en la suscripción de sus respectivas acciones.

En la banca de desarrollo, los suscriptores de los caps tendrán los siguientes derechos: Utilidades de la institución emisora, y en su caso, a la cuota de liquidación; designar al consejo de administración, así como su remoción, y voto en el mismo consejo de administración ( para el Gobierno Federal ).

Por su parte los miembros suscriptores de los caps serie "B" tendrán los siguientes derechos: Designar y remover a los miembros de la Comisión Consultiva, a más de sus comisarios respectivos ( titular y suplente ); integrar su comisión consultiva; adquirir en igualdad de condiciones y proporciones, la emisión de nuevos caps por aumento de capital; recibir el reembolso de sus caps de acuerdo al valor en libros que tengan en caso de reducción de capital, y los demás que la ley les confiera ( Art. 35 ).

Por otra parte, esta serie "B" designará un comisario y su respectivo suplente para el famoso consejo de vigilancia, además de que también podrá removerlos.

#### 4.5 Protección de los intereses bancarios ( del público ).

El Título VI de la LIC es el que establece esta protección por medio del famoso "secreto bancario".

El secreto bancario establecido en el artículo 117 de la presente Ley, establece que las instituciones de crédito en ningún caso podrán revelar información a persona distinta a sus clientes, deudores, titulares o beneficiarios, a sus representantes legales o quienes tuvieren poder para disponer de la cuenta o intervenir en la operación o servicio. Es decir, fuera de las anteriores personas, nadie podrá obtener información relativa a las operaciones y servicios que tengan con una institución de crédito ( banca múltiple o banca de desarrollo ), esto es, les está prohibido a esas instituciones revelar tal información.

Las excepciones al secreto bancario y que hacen que si se pueda obtener esa información, son las siguientes:

- a) Cuando lo pida la autoridad judicial, en virtud de mandamiento dictado en juicio en el que el titular sea parte o acusado;
- b) Cuando lo soliciten las autoridades hacendarias, por conducto de la CNB, para efectos fiscales;
- c) Cuando lo soliciten las autoridades laborales ( Juntas de Conciliación Locales y Federal ); y,
- d) La CNB también lo podrá hacer ( Art. 118 ).

En caso de que los empleados y funcionarios de las instituciones de crédito revelen información, serán responsables en los términos de las disposiciones aplicables por violación al mismo secreto, y en consecuencia, las instituciones estarán obligadas a pagar daños y perjuicios, en caso de revelación del secreto.

Por otra parte, el artículo 118 establece el "secreto fiduciario", el cual en términos generales establece las mismas medidas que el "secreto bancario".

En caso de que los usuarios vean afectados sus intereses bancarios, a elección suya podrán presentar sus reclamaciones bien sea ante la CNB, o bien, los podrán hacer valer ante los Tribunales competentes de la Federación o del orden común; quedando obligadas, las instituciones de crédito, a someterse al procedimiento de conciliación que establece esta Ley.

Cuando las reclamaciones surjan con motivo de fideicomisos, la CNB sólo conocerá de las reclamaciones que presenten los fideicomitentes o fideicomisarios en contra de los fiduciarios ( - Art. 119 ).

Respecto a los anteriores secretos diremos que este tipo de protecciones que se establecen en favor de los usuarios del servicio de banca y crédito, como un beneficio suyo, no dejan de ser buenas atenciones, empero la realidad es que a nivel mundial todo se puede saber, pues por un lado basta con que personas muy preparadas y capaces para manipular sistemas de computación, puedan entrar al circuito que manejen los bancos, ello para enterarse del movimiento de sus operaciones, a más de que por otro lado, cualquier autoridad que desee enterarse de algo lo puede hacer, tan fácil como tener amigos e influencias en los bancos y demás autoridades bancarias, por lo anterior no deja de ser y tener -- buenos propósitos, empero nada más.

#### 4.6 Recurso y procedimiento.

El procedimiento de conciliación que se establece en el art. 120, para el caso de las 'reclamaciones' a que se refiere el artículo 119, se ajustará a las bases siguientes:

A) El recurso que en este caso se consigna se le llama de reclamación, mismo que se presenta por escrito ante la Comisión Nacional Bancaria ( o en su caso ante la delegación regional respectiva de la CNB ); ésta deberá pedirle un informe a la institución de crédito respectiva, indicándole a esta última que deberá acudir a una junta de avenencia pra la conciliación; cabe aclarar que esa junta sólo podrá posponerse por una sola ocasión.

B) En caso de conciliar intereses, ese procedimiento terminaría aquí precisamente; empero si no hay avenencia entonces la propia CNB deberá invitar a las partes en conflicto a designarla en árbitro, para que el conflicto se deba solucionar bajo una de las dos siguientes formas:

- a) En amigable composición; o bien,
- b) En juicio arbitral de estricto derecho.

En cualquiera de los casos por el que se opte, se deberá dejar constancia que al efecto deba levantar la CNB.

C) En caso de que las partes opten por que el procedimiento se lleve a cabo bajo la forma de amigable composición, la Comisión tendrá libertad de conciencia para resolver, sin observar reglas legales, empero tendrá que respetar las formalidades del procedimiento. En este caso no habrá términos ni incidentes y la resolución correspondiente sólo admitirá aclaración de la misma.

C-bis) Por el contrario, en caso de que el procedimiento se desarrolle bajo la forma de juicio arbitral de estricto derecho, entonces las partes podrán fijar el compromiso y las reglas del procedimiento; en el entendido de que la resolución que se dicte sólo admitirá la revocación y su laudo sólo podrá ser impugnado en juicio de amparo.

D) En caso de que la institución de crédito que haya sido -- condenada en la resolución correspondiente de la CNB la desacate, esto es, que no cumpla los acuerdos de la CNB, entonces se le podrá imponer una multa administrativa que podrá ser de 100 a un mil veces el salario mínimo general vigente en el D.F.

E) Para el cumplimiento del laudo que se dicte en el procedimiento de amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho se tienen 15 días hábiles, ello a partir de la notificación respectiva.

En caso de incumplimiento voluntario de la resolución de la conciliación; del procedimiento de la amigable composición, o -- bien, del juicio arbitral, la CNB podrá imponerle una multa de hasta 3 veces el importe de lo condenado, si la causa del conflicto es cuantificable, en caso contrario, es decir, cuando no pudieran cuantificarse, entonces se le podrá condenar hasta por 5 mil veces el salario mínimo general vigente en el D.F.

F) En caso de faltar al cumplimiento voluntario de lo conve-  
nido, en cualquiera de los dos procedimientos ya mencionados por  
otro lado, la parte afectada tiene la obligación de acudir a --  
los tribunales para efectos de solicitar la ejecución de la reso-  
lución.

G) Por último, las notificaciones en el juicio arbitral de -  
estricto derecho se podrán hacer en los estrados de la propia --  
CNB, o en su caso, en la delegación regional respectiva.

En el caso de la misma reclamación, de la demanda, citación  
a la junta de conciliación y el laudo, esas notificaciones se --  
tendrán que hacer en forma personal.

Las notificaciones surten sus efectos al día siguiente.

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

1.- Banco es toda institución organizada por el crédito, en su función mediadora entre la oferta y la demanda de capitales y títulos, mediante operaciones practicadas por profesión.

2.- El servicio bancario consiste en la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

3.- La actividad bancaria si se trata de un "servicio público", pues como todos los servicios públicos, esta tiene que imputarse legalmente al Estado, en forma constitucional o legal, con el propósito de satisfacer una necesidad colectiva, es decir, de interés general, en forma regular, continua y permanente como lo es el servicio bancario, debiendo preverse la posibilidad de su concesionabilidad, en la misma Constitución o ley secundaria, en favor de los particulares ( lo que no le quita su carácter de público a tal actividad ).

4.- De acuerdo a lo establecido por el artículo 25 constitucional, los tres sectores que consagra, tendrán una participación muy activa en la prestación del servicio bancario con la reprivatización, ello como obligación social de contribuir al desarrollo nacional. El sector social al través del Banco Obrero, S.A.; el sector público por medio de la banca de desarrollo y el sector privado en la banca múltiple.

5.- La nacionalización es un acto de potestad soberana, por virtud del cual el Estado recobra aquella actividad de carácter económico que ha estado desempeñada por la acción de los particulares; por ello se trata de una medida político-económica de producción o prestación de servicios, implicando con ello la rectoría estatal de la economía.

6.- La expropiación es el acto jurídico unilateral del poder público federal o estatal, con el objeto de segregar un bien de la esfera jurídico-patrimonial de un particular, mediante indemnización, para destinarlo a la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general o causa de utilidad pública.

7.- La estatización es una institución de carácter político, entendiéndose por ella el hecho de poner bajo administración o intervención del Estado una determinada actividad, o en su caso, un conjunto de bienes, exaltándose la plenitud de poder y la preeminencia que tiene el poder público federal sobre los distintos ordenes de carácter socio-económicos y las diferentes entidades que existen en un determinado país, sea de naturaleza capitalista, o bien, de carácter socialista.

8.- Según las decisiones oficiales de entonces, la expropiación de la banca en 1982 se dió con el objeto de corregir estructuralmente al país y para atenuar la crisis que en aquellos días se padecía. Las causas de la crisis, se dijo entonces, fueron -- las siguientes: a) externas: un desorden financiero internacional que castigaba a los países en desarrollo, con diversos factores; b) internas: falló la conciliación de la libertad de cambios y el manejo de la banca, expresamente mexicanizada sin solidaridad nacional y altamente especulativa.

9.- La magnitud de la expropiación fue enorme. Tal medida no solamente se limitó a los bancos, pues estos poseían varios cientos de empresas, de las cuales esos bancos eran accionistas; por lo que al materializarse la expropiación el Estado se convirtió en el principal accionista de las mismas. Con esta medida el propio Estado llegó a tener más del 60% de la economía nacional en sus manos.

10.- El decreto de expropiación bancaria fue absolutamente inconstitucional, porque en el mismo se argumentaron hipótesis:

que no encuadraban dentro de las causas de utilidad pública que establecía la Ley de Expropiación, por lo que tal Ley se aplicó incorrectamente en el mencionado decreto.

11.- Merced a la reforma del artículo 28 constitucional, con la adición de un quinto párrafo, en 1982, por virtud del cual la actividad bancaria quedaba reservada para su desarrollo a la Federación, surge la improcedencia del juicio constitucional, pues en atención a la propia Ley de Amparo en su artículo 73, fracción XVIII así lo establecía o por mayoría de razón la Constitución, como Ley Suprema del país. Por lo tanto la improcedencia operó - al suscitarse la imposibilidad de que la ejecutoria que protegía se a los quejosos, se cumpliera, en atención a lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley de Amparo, debido a la reforma constitucional.

12.- En la iniciativa de reprivatización bancaria, se acepta que tal medida es tomada debido a que no se podían seguir manteniendo posiciones ligadas a realidades y circunstancias del pasado, entre otras, las que asociaban más propiedad estatal con políticas de cerrazón comercial, por ello se dijo que se requería de una propiedad estatal más selectiva.

13.- En el decreto de reprivatización se reconoce que lo sucedido en 1982 al expropiarse la banca, en realidad se trató de una 'estatización'. Algunas personas quisieron darle a la nacionalización bancaria, el mismo sentido que le dieron a la nacionalización del petróleo, empero la nacionalización bancaria no fue tal, pues la banca de 1982 pertenecía en su gran mayoría a mexicanos.

14.- Con la reprivatización bancaria se vuelve al régimen de banca mixta, en donde concurrirán en la prestación del servicio, tanto el sector público ( banca de desarrollo ), como el sector privado ( banca múltiple ), aunque cabe recordar que el sector social nunca dejó de prestar este servicio por medio del Banco Obrero S A

15.- En el Congreso de la Unión, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, hubo debates violentos para reformar los artículos 28 y 123 constitucionales. En ambas Cámaras hubo oposición al proyecto de reformas por parte de los integrantes del PRD. En la Cámara de Diputados la reforma se pudo aprobar gracias a la alianza que sostuvieron el PRI y el PAN, --pués de otra manera no hubiera sido posible que tal proyecto se aprobara. En la Cámara de Diputados no hubo mayor problema pues los integrantes de la misma en su mayoría eran priístas por lo que sobran las palabras al respecto.

16.- En cuanto a los decretos, tanto de expropiación bancaria de 1982 como el de reprivatización de 1990 del ramo bancario, respectivamente, se observan múltiples contradicciones, las cuales van desde criterios personales, hasta las causas de la crisis.

17.- La Ley de Instituciones de Crédito publicada el 18 de julio de 1990 tiene por objeto: 'regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar, su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público, y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera dentro del sistema bancario mexicano'.

18.- De acuerdo a la LIC, la transformación de las SNC no --queda reservada a la actualización de ningún supuesto jurídico --contenido en la legislación de sociedades mercantiles, pues antes al contrario, esa transformación, merced al artículo 7° transitorio de la mencionada Ley, se reservó para su eficacia a los organos de las instituciones de crédito.

19.- Los títulos representativos del capital de la banca que se transformará en múltiple, sociedad anónima, serán acciones; --en tanto que el de la banca de desarrollo seguirá estando representado por caps.

20.- Las acciones, como títulos representativos del capital social, para la banca múltiple que se va a transformar, serán de tres series: la serie "A" que representará el 51%; la serie "B" representando el 49%, en tanto que la serie "C" el 30%. Para la banca de desarrollo su capital seguirá igual.

21.- El Consejo de Administración de la banca múltiple, estará integrado por múltiplos de 11, 12, etc., mismos que representarán a los accionistas en las proporciones que establezca la Ley.

22.- El Estado no se apartará en la prestación del servicio de banca y crédito, pues seguirá estando presente en el ramo a través de la banca de desarrollo.

23.- La CNB estará facultada para inspeccionar y vigilar, -- tanto el cumplimiento de la presente Ley como a las instituciones de crédito en cuanto a sus actividades y operaciones autorizadas por la presente Ley. Dirimirá, además, los conflictos entre los clientes de los bancos y estos.

24.- Las agrupaciones financieras en México aparecen a partir de 1970, empero en materia bancaria su presencia es novedosa; -- respecto a nuestro sistema bancario las mismas podrán tener participación de acuerdo a lo que establece la LIC y la LRAF.

25.- Con el objeto de proteger los intereses del público usuario, la LIC sigue manteniendo el secreto bancario y fiduciario; excelente medio para el cumplimiento de este fin, sólo que a nivel mundial es inoperante, pues todo se puede saber en materia bancaria.

26.- En caso de haber violaciones al secreto bancario y al secreto fiduciario, la Ley prevé el recurso de reclamación y un procedimiento de conciliación ( a más del arbitraje en cualquiera de sus dos formas ), de los cuales la CNB es la facultada para conocer y resolver.

## B I B L I O G R A F I A

Acosta Romero Miguel, Derecho Bancario, Ed. Porrúa, México 1986.

Burgoa Llano Ignacio, Ignacio Burgoa O., Antología de su Pensamiento, Compilación y Presentación de Ignacio Burgoa Llano, México 1987.

Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, México 1986.

Diccionario de la Lengua Española ( Real Academia ), Ed. Espasa Calpe, Madrid 1984.

Diccionario Jurídico Mexicano ( Instituto de Investigaciones Jurídicas ), Ed. Porrúa, México 1987.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, Ed. Espasa Calpe, Madrid 1980.

Fraga GABINO, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1987.

Gazol Sánchez Antonio, 10 Años de Banca Obrera en México, Ed. Banco Obrero, S.A., México 1987.

Góngora Pimentel Genaro, Introducción al JUICIO de Amparo, Ed. Porrúa, México 1987.

López Portillo José, Mis Tiempos, Ed. Fernández Editores, México 1988.

Nueva Enciclopedia Larousse, Ed. Planeta, Madrid 1984.

Palacios Luna Manuel R., El Derecho Económico en México, Ed. Porrúa, México 1986.

Pazos de la Torre Luis, Ciencia y teoría económica, Ed. Diana, México 1989.

Pazos de la Torre Luis, La Estatización de la Banca, Ed. Diana, México 1982.

Santos Azuela Héctor, Estudios de Derecho Sindical y del Trabajo, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas ( UNAM ), México 1987.

Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1989, Ed. Porrúa, México 1989.

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Ed. por Rectoría ( UNAM ) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - Ediciones Andrade, México 1986.

Decreto que deroga el párrafo quinto del artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 y reforma la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O. 27 de junio de 1990.

Decreto que establece la nacionalización de la Banca Privada, D.O. 1° y 2 de septiembre de 1982.

Decreto de Iniciativa de Reforma Constitucional que tiene como objeto el restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito, de 3 de mayo de -- 1990.

Ley de Expropiación, D.O. 25 de noviembre de 1936.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, D.O. 14 de mayo de 1986.

Ley de Instituciones de Crédito, D.O. 18 de julio de 1990.

Ley para regular las agrupaciones financieras, D.O. 18 de julio de 1990.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O. 29 de diciembre de 1976.

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, Ed. Porrúa, México 1988.

## J U R I S P R U D E N C I A

Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Unión:

- a) Tesis relacionada con jurisprudencia 365/85. Apéndice. Quinta Epoca, Tomo LXXIV, pág. 840.
- b) Tesis relacionada con jurisprudencia 365/85. Apéndice. Quinta Epoca. Tomo XI, pág. 685.
- c) Apéndice de jurisprudencia. Quinta Epoca. Tomo XXVIII, pág. 2110.
- d) Apéndice de jurisprudencia. Epoca Sexta. Tomo IV, pág. 98.

e) Sección Administrativa. Epoca Quinta. Tomo XL, pág. -  
4892.

#### H E M E R O G R A F I A

Banamex, Examen de la Situación Económica de México, ---  
1990.

Revista del Colegio de Profesores de las Materias Econó-  
micas de la Facultad de Derecho de la UNAM, "Derecho Eco  
nómico", México 1991.

Revista de la Facultad de Derecho, "Estatización de la -  
Banca Privada", Ed. UNAM, México 1982.

F. Urencio Claudio. "Consolidación bancaria que dé libre  
acceso a instituciones extranjeras. Periódico Excelsior,  
págs. 45'A' - 46'A'.

## A B R E V I A T U R A S

Banco de México	B de M o BM
Certificados de aportación patrimonial	Caps
Comisión Nacional Bancaria	CNB
Comisión Nacional de Seguros	CNS
Diario Oficial de la Federación	D.O. o D.O.F.
Estados Unidos Mexicanos	EUM
Fondo Monetario Internacional	FMI
Grupo Parlamentario Independiente	GPI
Ley de Amparo	LA
Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares	LGICOA
Ley de Instituciones de Crédito	LIC
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	LOAPF
Ley Orgánica del Distrito Federal	LODF
Ley para regular las agrupaciones financieras	LRAF
Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, tanto de 1982 como de 1984	LRSPBC- 82 y 84
Partido de Acción Nacional	PAN
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	PARM
Partido del Frente Cardenista Revolucionario Nacional	PFCRN
Plan Nacional de Desarrollo	PND
Registro Público de la Propiedad y el Comercio	RPPC
Partido Popular Socialista	PPS
Partido de la Revolución Democrática	PRD

**Partido Revolucionario Institucional**

**PRI**

**Ley Reglamentaria del Servicio Público de  
Banca y Crédito de 1982**

**SPBC-82**

**Sociedad Nacional de Crédito**

**SNC**