

510
28j

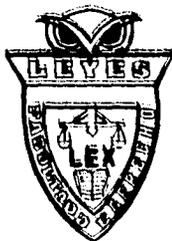


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

**ASPECTOS JURÍDICOS DE
LA NACIONALIZACIÓN
DE LA BANCA
EN MÉXICO**

FALLA DE ORIGEN

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
FEDERICO LUIS DE LA MADRID CORDERO**



ELABORADA BAJO LA
DIRECCIÓN DEL DOCTOR
MIGUEL ACOSTA ROMERO

SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURÍDICA
461/95

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F. JULIO DE 1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L\61\95

COORDINADOR DE LOS SERVICIOS
ESCOLARES DE LA U N A M.
P R E S E N T E .

El pasante de la licenciatura de Derecho DE LA MADRID CORDERO
FEDERICO, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y
registró el tema intitulado:

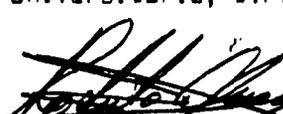
" ASPECTOS JURIDICOS DE LA NACIONALIZACION Y REPRIVATIZACION DEL
SISTEMA BANCARIO MEXICANO ", designándose como asesor de la
tesis al LIC. RAUL GARCIA GOMEZ.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su
asesor, lo envié con la respectiva carta de terminación,
considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento
de Exámenes Profesionales.

Apoyado en este dictamen, en mi carácter de Director del
Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser
presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional
se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más
alta consideración.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. Junio de 1995.


LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN GARCIA
DIRECTOR DEL SEMINARIO


FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA
CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

MIGUEL ACOSTA ROMERO

México, D.F., a 28 de marzo de 1995.

**SR. LIC. DON ROBERTO ALMAZAN ALANIS
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
P R E S E N T E .**

El alumno de la Facultad de Derecho, Federico de la Madrid Cordero, ha realizado bajo mi dirección y supervisión su trabajo de tesis profesional desde hace más de un año; está inscrito en el seminario a su digno cargo.

Deseo resaltar a usted, que el Sr. Federico de la Madrid = ha realizado un trabajo muy serio, el que le ha demandado mu=-= chas horas de investigación, desarrollo y redacción, el título de la tesis es: "Análisis de los aspectos jurídicos de la nacionalización de la banca en 1982, así como de la reprivatización de las mismas en 1990".

El trabajo consta de seis capítulos y conclusiones.

En el primer capítulo hace un resumen de los antecedentes y de la cronología del Sistema Bancario Mexicano desde sus inicios, hasta nuestros días, con la exposición de las transformaciones legales que ha tenido el sistema en su evolución desde = el siglo pasado.

En el capítulo segundo se estudia el proceso expropiatorio y la nacionalización de la banca comercial, haciendo un estudio conjunto de la crisis económica que surgió en el país en febrero de 1982 y que dió lugar a los actos expropiatorios = del mes de septiembre del mismo año; así como a la reforma del



importante de análisis de exposiciones de motivos, de iniciativas de reformas constitucionales y legales, y un seguimiento de las mismas en el estudio concienzudo de los diarios de los debates de las cámaras del Congreso de la Unión.

Sus conclusiones son muy valederas, originales y hace hincapié en un aspecto muy importante, al comentar la infundada suspensión de la legislación bancaria y mercantil, al transformar mediante actos administrativos el régimen legal de las instituciones bancarias y convertir a sociedades mercantiles en entidades de la Administración Pública Federal.

Otro aspecto que aborda con especial tino, es la indefinición y ambigüedad en el objeto de la expropiación, ya que en partes del decreto se implicaba que lo eran los activos de las instituciones de crédito y, en otras, que fue el criterio gubernamental que prevaleció después las acciones de los socios de las entidades mercantiles correspondientes.

Un punto de vista que expresa también con claridad, es su opinión acerca de que se introduzca a la Constitución una definición precisa, de cuáles principios políticos no son modificables a través del proceso ordinario de reformas y sujetar las controversias que de ello se deriven a la competencia del Poder Judicial Federal, a través del procedimiento que se estableciera o, inclusive, a través de un referendun.

Por las razones expuestas, considero que el trabajo recepcional del Sr. Federico de la Madrid Cordero, no sólo reúne los requisitos de una tesis profesional, sino que los excede, pues es un magnífico trabajo de investigación y análisis jurídico-económico, por lo cual en estas líneas le expreso mi



artículo 28 Constitucional y la correspondiente Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982.

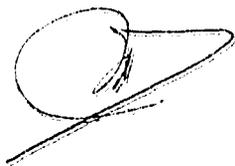
El tercer capítulo está dedicado al estudio y análisis de las opiniones jurídicas y políticas que en su tiempo se expresaron acerca de la conveniencia o no de la expropiación y nacionalización bancaria.

El capítulo cuarto está dedicado a estudiar el proceso del pago de la indemnización a los antiguos dueños de las acciones de los bancos expropiados.

El capítulo quinto hace un análisis pormenorizado de la evolución del sistema bancario nacionalizado de 1982 a 1989, en el que expresa opiniones personales, a mi juicio, muy valiosas sobre los procesos administrativos de transformación de las instituciones de crédito, de sociedades anónimas a sociedades nacionales de crédito y sus consecuencias legales, económicas y estructurales.

En el capítulo sexto estudia el cambio de los criterios sostenidos por el gobierno mexicano antes de 1990, y la apertura comercial y la globalización que condujeron a la reforma Constitucional de 1990 que derogó el párrafo quinto del artículo 28 y la secuela de dicha reforma que se materializó en la reprivatización de 18 bancos múltiples.

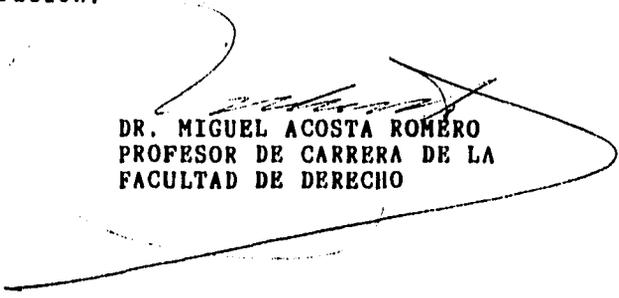
El trabajo es una investigación original, seria y exhaustiva, las fuentes de información no solo son hemerográficas, sino también y muy amplias las referencias bibliográficas de opiniones, que en su oportunidad se vertieron sobre este tema. Asimismo, el sustentante hizo un esfuerzo muy



felicitación calurosa.

Comunico a usted todo lo anterior, a efectos de que se considere formalmente aprobado por mi el trabajo de tesis - elaborado por el Sr. Federico de la Madrid Cordero.

Reitero a usted las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.



DR. MIGUEL ACOSTA ROMERO
PROFESOR DE CARRERA DE LA
FACULTAD DE DERECHO



ASUNTO: Somete a consideración de ese Seminario la Tesis Jurídica que se indica.

Cd.Universitaria D.F., a 14 de Junio de 1994.

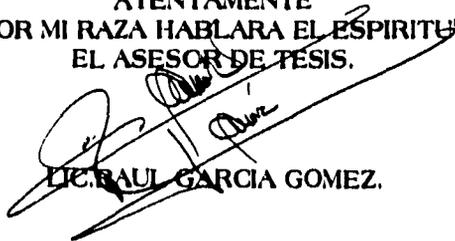
**C.PROFESOR Y LIC.
PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA.
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E:**

RESPETABLE SR.DIRECTOR:

Anexo al presente me permito acompañar monografía de la Tesis Profesional titulada: "ASPECTOS JURIDICOS DE LA NACIONALIZACION Y REPRIVATIZACION DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO", misma que ha sido terminada por el alumno de ésta Facultad e inscrito en ese Seminario a su muy digno cargo, FEDERICO LUIS DE LA MADRID CORDERO.

Lo anterior para su correspondiente revisión, ratificación o rectificación, en su caso, y aprobación para la procedencia de autorización de impresión, distribución entre los Sinodales que deban someterla a revisión y aprobación, para por último se solicite se determine hora y fecha para Examen Recepcional en nuestra Facultad de Derecho.

**ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
EL ASESOR DE TESIS.**


LIC. RAUL GARCIA GOMEZ.

C.c.p. El Alumno FEDERICO LUIS DE LA MADRID CORDERO, en relación a la Tesis terminada y revisada por el Suscrito. Presente.

A mis padres.

A los que me debo por completo.

Gracias por enseñarme.

Gracias por quererme.

Gracias por su confianza.

Gracias por su amistad.

Gracias por preocuparse.

Gracias por su interés por mí.

Gracias por todo.

Con mi gran amor,

hoy y siempre,

para ustedes.

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	9
I. BREVE SÍNTESIS DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO.	11
A. Época anterior a la Conquista de México.	11
B. Época Colonial (1521-1810).	12
C. Época Independiente (1810-1910).	13
D. Efectos de la época violenta de la Revolución Mexicana (1910-1921).	19
E. La reconstrucción del sistema bancario (1924-1941).	23
F. Época Contemporánea (1941-1982).	27
II. LA EXPROPIACIÓN Y NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA PRIVADA.	35
A. La crisis económica de 1982.	35
B. Informe Presidencial del 1º de septiembre de 1982. Los decretos de expropiación de la banca de esa misma fecha.	40
C. Reacciones de la opinión pública.	45
D. Reformas constitucionales para nacionalizar la banca.	49
E. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.	58
Apéndice 1.	70
Apéndice 2.	76
Apéndice 3.	80

Apéndice 4.	91
Apéndice 5.	97
III. LA POLÉMICA JURÍDICA SOBRE LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA.	101
A. Las opiniones inmediatas: Raúl F. Cárdenas, Ignacio Burgoa, Juventino V. Castro, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.	101
B. La demanda de amparo contra la expropiación de la banca. El informe justificado. La sentencia de sobreseimiento.	104
C. La demanda de amparo contra la reforma constitucional que nacionalizó la banca.	118
D. La opinión de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados.	122
E. Opinión de la Comisión de Análisis Legislativo del Consejo Coordinador Empresarial. La opinión del abogado Victor Manuel Ortega.	129
F. La opinión de Arturo Fernando Zaldívar.	135
G. Críticas y amparos contra la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.	137
IV. LA INDEMNIZACIÓN BANCARIA.	141
A. Problemática, criterios y estrategia.	141
B. Mecanismos y procedimientos.	145
C. Resultados.	148
D. Críticas.	149
Apéndice 1.	152
Apéndice 2	158
Apéndice 3.	163
Apéndice 4.	170
V. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA BANCARIO BAJO EL RÉGIMEN DE LA NACIONALIZACIÓN.	177
A. El sistema bancario en el Sistema Nacional de Planeación:	178
a) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.	178

b) Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988.	180
c) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.	183
B. La dinámica jurídica.	187
C. La transformación estructural:	196
a) Venta de las bancoempresas.	196
b) La transformación de las sociedades mercantiles a sociedades nacionales de crédito.	203
D. El impacto económico inicial de la nacionalización bancaria.	206
E. Evolución del sistema bancario durante el periodo 1982-1990.	210
VI. LA REPRIVATIZACIÓN DE LA BANCA MÚLTIPLE.	219
A. La iniciativa presidencial.	220
B. Reacciones de la opinión pública.	224
C. Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público.	227
D. Debate parlamentario y aprobación de la reforma.	230
E. Epílogo.	233
Apéndice A.	236
Apéndice B.	250
Apéndice C.	263
CONCLUSIONES.	265
BIBLIOGRAFÍA.	275

INTRODUCCIÓN

Esta monografía intenta hacer un breve análisis de los aspectos jurídicos de la nacionalización de la banca en 1982, así como de la reprivatización de la misma, promovida en mayo de 1990.

La selección de este tema obedece a mi interés profesional por los asuntos financieros, respecto de los cuales he tenido la oportunidad de trabajar desde los años en que asistí como estudiante a la Facultad de Derecho. Además, considero que tanto la nacionalización como la reprivatización de la banca comercial o múltiple en México, fueron acontecimientos de destacada importancia para la vida nacional y presentaron, en su tiempo, interesantes aspectos jurídicos sobre los cuales se produjeron polémicas muy relevantes.

Este breve trabajo se inicia con una síntesis de los antecedentes y cronología del sistema bancario mexicano, desde sus inicios en el siglo XIX hasta nuestros días. Abordo, de manera sumaria, las diferentes transformaciones legales que se efectuaron en dicho sistema para adaptarlo a la evolución económica y social del país.

En el Capítulo II analizo el proceso de la expropiación y la nacionalización de la banca comercial, describiendo, a grandes rasgos, la crisis económica que afloró en febrero de 1982 y que explica, en gran parte, los decretos presidenciales de septiembre de ese mismo año que expropiaron la banca, así como la reforma constitucional que se promovió para consolidar la nacionalización del servicio de la banca y el crédito; por último, analizo la ley bancaria de finales de 1982, que se emitió como consecuencia y culminación de la referida nacionalización.

En el Capítulo III trato las objeciones jurídicas que se hicieron a los actos que configuraron la expropiación, primero, y la nacionalización bancaria después.

El Capítulo IV se ocupa del proceso de la indemnización derivado de la expropiación bancaria, durante el año de 1983.

El Capítulo V se refiere a la evolución del sistema bancario nacionalizado de 1982 a 1989, tanto en su aspecto legal y estructural como en el económico y en el financiero.

El Capítulo VI analiza la reprivatización de la banca mediante la reforma constitucional de 1990. Sólo como epílogo, hago una referencia somera a la secuela de dicha reforma, sin pretender un examen de sus consecuencias legales y económicas, lo cual sería objeto de otra investigación.

Cierro esta tesis con un capítulo de conclusiones en el que recapitulo los resultados de mi investigación.

Debo reiterar que este trabajo es sólo un ensayo que me ha permitido investigar, con cierto detalle, el proceso de expropiación y nacionalización de la banca comercial. Una investigación exhaustiva se saldría de las características de una tesis profesional. Ello requeriría una investigación mucho más amplia y ocuparía varios volúmenes.

Con este trabajo de investigación, sólo espero obtener el grado de Licenciado en nuestra Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en caso de merecer también la aprobación del sínodo que se me designe para el examen correspondiente.

Reconozco ampliamente la valiosa guía del Maestro Dr. Miguel Acosta Romero, especialista destacado en Derecho Administrativo y Bancario, así como la supervisión de mi padre, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado. Obvio es decir que las opiniones que sustentó en esta tesis son de mi exclusiva responsabilidad y no necesariamente coinciden con la de mi director de tesis y la de mi padre.

Respetuosamente,

Federico Luis de la Madrid Cordero.

México D.F., 1995.

CAPÍTULO PRIMERO

I. BREVE SÍNTESIS DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO.

- A. Época anterior a la Conquista de México.
- B. Época Colonial (1521-1810).
- C. Época Independiente (1810-1910).
- D. Efectos de la época violenta de la Revolución Mexicana (1910-1921).
- E. La reconstrucción del sistema bancario (1924-1941).
- F. Época contemporánea (1941-1982).

A. Época anterior a la Conquista de México.

Los antecedentes del sistema bancario mexicano se presentan posteriormente a la Conquista de nuestro país; ello no impidió la práctica cotidiana del préstamo y venta a plazo, como hábito de manejar la moneda y el crédito; siendo, por tal razón, muy limitada la función crediticia en esta época. Para los efectos de nuestro estudio, reviste una importancia singular establecer los orígenes antiguos de la formación de la banca toda vez que nuestros ancestros utilizaban bienes fungibles con carácter monetario, practicando con ello los usos mercantiles al realizar el trueque manejando metales y mercancías.

Por lo anterior, detectamos que antes de la Conquista de México no existen antecedentes que hayan significado usos o manejos crediticios históricos de importancia.

B. Época Colonial (1521-1810).

Las operaciones crediticias hechas en esta época estuvieron constituidas por diversas modalidades de préstamo, giros, depósitos y cambios de dinero, iniciando ya algunas perspectivas de organización bancaria que exigían la industria extractiva y el comercio, que tenían que adecuar sus actividades monetarias a las nuevas formas de producción; de tal suerte que se organizó el Banco de Avío de Minas y el Banco del Monte de Piedad.

Banco de Avío de Minas: La ordenanza de minas de 1783, en su Artículo 15, se ocupa del "Fondo y Banco de Avío de Minas", estableciendo un banco refaccionario que recibía las cajas de bajo precio, sin interés, teniendo como garantía los productos mineros y vigilaba al interventor en la inversión de los fondos. Esta institución operó hasta los primeros años de Independencia, en auxilio de la minería, con la aplicación del mexicanísimo crédito de avío.¹

Monte de Piedad de las Ánimas: Creado en la publicación de la Real cédula del 2 de junio de 1774, fechada en Aranjuez efectuando operaciones cuasi bancarias, siendo el primero en emitir billetes que contenían la redacción de recibos de depósito, con toda la apariencia de billetes de banco.²

Para 1879, el "Monte de Piedad inició sus operaciones como banco de emisión mediante la entrega de certificados por depósitos confidenciales a su cargo, con características de documentos pagaderos al portador, y a la vista".³

Esta misma institución obtuvo, asimismo, una concesión para emitir billetes hasta por nueve millones de pesos. Dicha situación fue proclive a una depresión económica grave que culminó con una crisis del Monte de Piedad, mismo que daba préstamos incluso a la Hacienda Pública. Por esta razón, sus pagos en efectivo con billetes fueron

¹ Raúl Cervantes Alumada, *Títulos y operaciones de crédito*, 11a. ed., México, Ed. Herrera, 1979, p. 215.

² Rubén Darío, *El Nacional Monte de Piedad*, México, S/E, 1949.

³ Mario Bauche Garcíadiego, *Operaciones bancarias: activas, pasivas y complementarias*, México, 3a. ed., Ed. Porrúa, 1978, pp. 20-21.

suspendidos el 29 de abril de 1884, saliendo el Gobierno al frente de esta situación, recibiendo 20% de los pagos de los impuestos hechos con los billetes de esta institución, trasladándose finalmente al sector oficial como banco de depósito y ahorro, regulando los documentos con libranzas, emisión de bonos de prenda, préstamo prendario y certificados de depósito durante su permanencia y vigencia como institución privada.

Concluyendo, diremos que en la época colonial se efectuaron operaciones de avío, prendarias e hipotecarias; el crédito provenía de la iniciativa privada y de la Iglesia, quienes buscaban la alta generación de intereses en su beneficio; por otra parte, el movimiento crediticio, al ser inicial, era con recursos modestos sin significar un desarrollo extraordinario para el avance de las actividades productivas del comercio y la elemental industria del México antiguo. La única institución que logró sobrevivir a la época colonial fue el Monte de Piedad, generándose otros proyectos que no fueron materializados.

C. Época Independiente (1810-1919).

Durante los primeros años del México Independiente se heredó de la Colonia y la Guerra de Independencia una economía ruinososa y decadente con características rurales. Los rasgos más sobresalientes de la banca y el crédito en la colonia mencionados, no se modificaron al traspasarse ésta; por el contrario, se agudizó la falta de capitales, pues la mayor parte emigró voluntaria o forzosamente a España con excepción de los que estaban en manos de la Iglesia.

Ya iniciado el movimiento de Independencia hubo diversos intentos para reorganizar a las instituciones de crédito, pero varios proyectos quedaron sólo en buenas intenciones, otros fracasaron y sólo algunos sobrevivieron.

Banco de Avío: Se fundó en virtud del decreto expedido por el Gobierno del Presidente Anastasio Bustamante el 1° de octubre de 1830, cuya creación fue promovida por Lucas Alamán, quien fue, en la época que nos ocupa, Ministro de Relaciones Exteriores.

El objetivo del Banco era fomentar la industria textil por medio de la importación de maquinaria para su venta al costo a los industriales. Su capital debía ascender a un millón de pesos, integrándose con el 20% de los derechos aduanales de importación de telas de algodón.

El Banco operó durante doce años y fue extinguido por un decreto del Presidente Santa Anna, el 23 de septiembre de 1842, debido a que no llegó a recibir el capital asignado y porque los fondos que se prestaron en avío no fueron debidamente garantizados, ni recuperados.

Banco de Amortización de la Moneda de Cobre: Creado por ley el 17 de enero de 1837, y cuyo objetivo era amortizar la devaluada moneda de cobre que alcanzó una circulación excesiva incrementada por la falsificación que disminuía su valor frente al circulante existente, aunado a la emisión de cédulas. Para fondos de amortización se adjudicaron al banco todos los bienes raíces de propiedad nacional, los créditos vencidos del erario, productos de la venta del tabaco, entre otros, autorizando a la institución para un empréstito exterior hasta por cuatro millones de pesos.

Desde que el Banco comenzó a operar rebajó el valor nominal de la moneda, asignándole funciones que lo convirtieron en una agencia de préstamos al Gobierno, situación que produjo su liquidación mediante decreto del General Santa Anna de diciembre de 1841.

Al surgimiento de esta institución, la moneda de cobre fue sustituida por la de plata, argumentando que las primeras no daban seguridad a sus poseedores, careciendo de la ley fija y de tipo de cambio definido frente a las monedas de los metales preciosos. Para terminar con estas anomalías, desde 1837 sólo se acuñaron monedas de oro y plata. En la práctica, el Banco de Amortización fue utilizado por el Gobierno como agencia financiera para allegarse recursos, restarle valor a las monedas de cobre y atraer a los ahorradores particulares ofreciéndoles la desusada tasa de interés de 18% anual.

Banco de México: En abril de 1853, Manuel Escandón presentó al Congreso un proyecto para fundar un banco nacional dentro de los lineamientos de un banco del Estado que administraría las finanzas públicas, siendo hasta 1857, cuando Ignacio Comonfort, Presi-

dente de la República, autorizó una concesión bancaria a los señores Ligar de Libessart y Socios para establecer un banco de emisión, bajo la denominación del Banco de México y con el privilegio de emitir billetes por diez años; el capital del banco fue de cinco millones de pesos, gozando las instituciones de exención de impuestos por ese lapso.⁴

Banco de Londres, México y Sudamérica: El maestro Jacinto Pallares, en su obra *Derecho Mercantil Mexicano*, manifiesta que al amparo del *Código de Comercio* de 1854 se constituyó el primer banco de características modernas, al obtener Guillermo Newbold el 22 de junio de 1864 el establecimiento y matrícula del Banco de Londres, México y Sudamérica, como sucursal de la sociedad inglesa del mismo nombre.

Esta institución tuvo el mérito de haber introducido a México los billetes del Banco en su primera edición del 13 de febrero de 1865, siendo bastante reducida, pues constaba únicamente de 1,400 billetes con valor de cinco pesos. Ante una satisfactoria acogida por parte del público, en el mismo año salieron a la circulación nuevos billetes con denominación de diez, veinte y cincuenta pesos; en 1866 se emitieron los de cien y quinientos pesos, y en enero de 1867 circularon billetes de mil pesos.

El conocimiento que se tiene de sus primeras operaciones es precario, ya que sólo se regía por la legislación mercantil existente, no dando a conocer sus balances o estados financieros. Durante los primeros doce años de sus actividades, cuando menos en dos ocasiones, el pánico se apoderó de la clientela poseedora de billetes. Temerosos de la solidez del papel moneda, acudieron a cambiar sus billetes por moneda metálica. Sin embargo, el banco sorteó todos esos problemas y contribuyó a crear confianza en el circulante en papel.

Si bien es cierto que el Banco de Londres y México sufrió diversas transformaciones, en la actualidad funciona como banco múltiple, bajo el nombre de Banca Serfin, S.A.

⁴ Antonio Manero, *La revolución bancaria en México*, Talleres Gráficos de la Nación, 1957.

Banco Nacional Mexicano: En el gobierno del Presidente Manuel González, el 23 de agosto de 1881 se autorizó, para establecer un banco de depósitos, descuentos y emisión el Banco Nacional Mexicano, celebrándose un contrato con el representante del Banco Franco-Egipcio de París, a través del representante Eduardo Noetzlin, teniendo las siguientes características:

- a) Capital de 20 millones de pesos iniciándose con 3 millones;
- b) Exención de impuestos durante 30 años;
- c) Exportación metálica libre. y
- d) Facultado para emitir billetes pagaderos a la vista. Hasta el 25 de febrero de 1882 inició sus actividades bajo la presidencia de Antonio Mier y Celis.

Banco Mercantil Mexicano: El 28 de febrero de 1882 se concedió a Eduardo L'Enfer establecer un banco mercantil, agrícola e hipotecario, con un capital de 3 millones de pesos y facultado para emitir el triple de sus existencias por el plazo de 30 años; al mes siguiente inició sus operaciones sin mediar concesión oficial, naciendo como primer competidor del Banco Nacional Mexicano, estableciendo sucursales en los primeros centros comerciales del país.

Esta institución funcionó como banco libre, con capital suscrito por españoles, teniendo éxito en sus actividades hasta que se fusionó con el Banco Nacional Mexicano, admitiendo el Banco Mercantil los billetes del Nacional Mexicano, lo que dio inicio a la primera unificación o fusión bancaria.

Banco de Empleados: El 15 de junio de 1883 el Gobierno aprobó un convenio con Francisco Ibáñez, para el establecimiento de un banco de emisión, bajo la denominación de Banco de Empleados, pudiendo emitir billetes hasta por el triple de su capital, éste fue de 5 millones de pesos, de los cuales sólo se exhibieron 64,750 pesos. Este banco reformó su concesión en 1886, tomando la denominación de Banco Comercial, concediéndosele facultades para hacer operaciones de descuento, giros, situaciones, recibir mercancías en depósito sobre certificados y emitir bonos de prenda, limitando emisión de billetes al doble de las sumas existentes en caja.

El objetivo de este Banco era realizar préstamos a los mismos empleados, los que deberían suscribir su capital inicial, requisito que nunca fue cumplido. Al final, al transformarse en Banco Comercial, desapareció cuando fue vendida su concesión al Banco de Londres y México.

Banco Refaccionario Mexicano: En 1898 los principales funcionarios fundaron el Banco Refaccionario en la Ciudad de México, con el objetivo de hacer el canje de los billetes de los bancos locales, debido a que la ley permitía la circulación de éstos en el Distrito Federal. En enero de 1889, esta institución se transformó en Banco Central Mexicano. Dentro de sus operaciones destacó la formación de un fondo especial para ayuda de los bancos del sistema que pudieran encontrarse en situaciones aflictivas, por medio de una contribución no mayor del 2% del capital del banco. Las funciones encomendadas al Banco Central fueron superiores a su capital, que había aumentado de 6 a 30 millones de pesos en 1909; su condición era totalmente infortunada: "Pronto fue conocido que el banco central había absorbido un lote de papeles sin valor y que su capital había sido seriamente afectado; habiendo perdido totalmente su capital, se liquidó en el año de 1911."⁵

Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de Agricultura: El 3 de septiembre de 1908, fue creada la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, siendo organizada por los Bancos Nacional, de Londres, Central y Mexicano de Comercio e Industria, con un capital de 10 millones y su objetivo fue hacer préstamos sobre propiedades rurales, compra-venta de bonos y giro de letras, avalando el Gobierno los mencionados bonos. A sólo nueve meses de fundado su balance demostró la pésima administración que, aunada al movimiento revolucionario, destruyó las garantías rurales existentes; por ello la caja de préstamos fue puesta en liquidación.

Bancos Locales: Durante la época independiente, la materia bancaria se consideró de jurisdicción local, y algunos estados promulgaron su *Código de Comercio*, Tabasco entre ellos; en otros se dieron concesiones para el establecimiento de bancos, sin llegar a alcanzar especial importancia; en el estado de Chihuahua se creó la primera

⁵ Antonio Manero, *op. cit.*, p. 31.

entidad fundadora de su banco, denominándose Banco de Santa Eulalia, el 25 de marzo de 1875, siendo su fundador Francisco MacManus, de origen norteamericano, con facultad de emitir billetes redimibles en plata con 8% de descuento, o a la par con la moneda de cobre, éstos de circulación exclusivamente local pagaderos por el banco de su presentación.

Con posterioridad le siguieron otras dos instituciones con facultades de emisión: el Banco Mexicano, el 8 de marzo de 1878, y el Banco Minero de Chihuahua en 1882; ambos con facultad de emitir billetes de 25.50 centavos y de un peso.

El fortalecimiento del Banco Minero de Chihuahua, con Luis Terrazas y Enrique Creel al frente, le permitió absorber al Banco Mexicano y al Banco de Santa Eulalia, que había cambiado su denominación por Banco Comercial de Chihuahua, quedando de esta forma, a fines del siglo XIX, en un solo banco, el Banco Minero de Chihuahua. Éste es el precedente que dio la apertura a la creación múltiple de bancos en los más importantes estados, siendo la mayoría de ellos bancos de emisión.

Posteriormente, a la promulgación del *Código de Comercio* de 1884, en decreto expedido por el Ejecutivo Federal, los establecimientos locales se sujetaron a las leyes federales. Se redujo su concesión a 15 años, se nulificó la autorización para emisión, debiendo recoger los billetes emitidos antes del 30 de junio de 1889, y se les facultó únicamente para emitir billetes con el 33% de su garantía en metálico, hasta el monto de su capital, creando un monopolio de emisión para el Banco Nacional Mexicano. Esta situación prevaleció hasta la promulgación del nuevo *Código* en 1889, que vino a facultar discrecionalmente la emisión de bancos locales, presentando una situación de completa anarquía y ausencia de uniformidad en materia crediticia.

Régimen Legal: El sistema bancario mexicano surge y se fortalece durante la segunda mitad del siglo XIX, pero entró en una severa crisis en los años que siguieron a la lucha revolucionaria. El nacimiento de las primeras instituciones bancarias tiene lugar bajo un esquema de absoluta libertad de empresa, y *sin que exista una legislación especial aplicable a la materia*. En esos tiempos, la función del gobierno

se redujo a autorizar, por la vía del contrato, la constitución de las instituciones que tenían por objeto dedicarse a los negocios crediticios.

La nueva *Ley de Instituciones de Crédito* de 1897 fundamentó dos grandes bancos de emisión en el Distrito Federal, con facultades para tener sucursales en todo el país y múltiples bancos locales, con prerrogativas menores de los primeros, los que se regían por contratos especiales con la Secretaría de Hacienda, mencionándose que hasta 1897 las formas de creación de bancos desarrolladas eran: la fusión, la legislación por contrato y la concesión.

También es importante resaltar las tres categorías de bancos: Emisión, Hipotecario, Refaccionario o de Negociaciones Agrícolas, Mineras o Industriales.

Todos los bancos en esos años estaban facultados para hacer operaciones bancarias además de las especiales, según su naturaleza, como descuentos, giros, compra-venta de valores, etcétera.

Debido a las lagunas existentes en la ley de 1897, ésta se reformó en 1908 iniciando un cambio de sistemas mediante la conversión de algunos bancos locales que originalmente eran de emisión, en refaccionarios; tal fue el caso de los bancos de Querétaro, Guanajuato, Jalisco y Michoacán, los que se unificaron en un banco único denominado Bancos Unidos Mexicanos.

Código de Comercio de 1889: El monopolio de emisión, que había regulado el *Código de Comercio* de 1884, causó gran descontento entre los banqueros del país, debiéndose renovar la legislación existente para regular las facultades de emisión de las instituciones creadas o que se dieran lugar por las disposiciones del nuevo Código.

D. Efectos de la etapa violenta de la Revolución Mexicana (1910-1921).

El movimiento revolucionario de 1910 desmoronó el sistema bancario nacional, toda vez que en 1908 los bancos prestaban a plazo indefinido, pues aun cuando en los documentos se señalara un término, en la

práctica éste se ampliaba a solicitud del cliente; habían tomado a su cargo lucrativos negocios que atendían únicamente a los grandes terratenientes y a los comerciantes especuladores, y sus fondos eran tan escasos que difícilmente garantizaban los billetes emitidos y los depósitos de la clientela. Todo lo anterior se unía a la depresión estadounidense y a la baja en el precio externo de la plata, lo cual tenía sumido al sistema financiero en una completa crisis.

Al inicio de la Revolución, con el Presidente Madero, se produjo una conmoción económica que redujo las operaciones de los bancos de mayor importancia, debilitó las reservas del gobierno y consumió las existencias metálicas propias de la Tesorería de la Nación y, por ello, contrató nuevos empréstitos con el exterior. El remanente en Tesorería era producto de una deuda pública utilizada para cubrir necesidades militares.

En 1913 varias entidades federativas habían tenido que suspender el pago de sus deudas locales, autorizando a la Federación para otorgar préstamos reivindicatorios tomados de las reservas públicas. En ese estado de desequilibrio financiero fue sorprendida la Nación por el usurpador Victoriano Huerta, quien convirtió a los bancos de emisión en sus proveedores financieros, situación que condujo a muchos de ellos a su liquidación, debido a que operaban con pérdidas, y sus reservas eran insuficientes para respaldar sus emisiones.

Al inicio de la reforma bancaria, el 24 de septiembre de 1913, en el salón de Cabildos del municipio de Hermosillo del estado de Sonora, el Primer Jefe Venustiano Carranza pronunció un trascendental discurso, en el cual se delineó la política reformadora que sirvió de precedente al sistema bancario, como sistema central. "Cambiaremos todo el sistema bancario, evitando el monopolio de las empresas particulares, que han absorbido por largos años las riquezas de México; y aboliremos el derecho de emisión de billetes, que debe ser privilegio exclusivo de la Nación. Al triunfo de la Nación se establecerá el banco único de emisión, el banco del Estado, promulgándose de ser preciso por la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el Gobierno."⁶

⁶ Ernesto Lobato, *El crédito de México: esbozo histórico hasta 1945*, México, Ed. Mimeográfica, 1945, p. 35.

De 1913 a 1915, época eminentemente revolucionaria, se dictaron normas técnicas que llevaron a término la Reforma Bancaria, al exigir de los bancos el restablecimiento de sus reservas metálicas, de acuerdo con la ley. Sólo nueve de los catorce bancos que operaban pudieron cumplir este requisito, entrando en liquidación los restantes. Un año después, el Jefe Constitucionalista exigió a los bancos de emisión ajustar su circulación fiduciaria a lo previsto en el Artículo 16 de la *Ley de Instituciones de Crédito* de 1897.

Cuando el Gobierno Constitucionalista dominaba todo el territorio nacional, se obligó a los bancos a colocarse dentro de los mandatos de la ley de 1897, en la cual fundaban sus concesiones y de aplicar las sanciones que la propia ley determinaba.

Para comprobar el cumplimiento del decreto se creó la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito, el 22 de octubre de 1915, con la finalidad de nombrar a los inspectores necesarios para vigilar el buen cumplimiento de las leyes y, a su vez, se le facultó para realizar labores de intermediación entre la Secretaría de Hacienda y los bancos de emisión de billetes de banco.

La primera sesión se verificó el 26 de octubre de 1915, y en ella quedó constituida en funciones de dicha Comisión. A través de sus actividades se dio a conocer la situación financiera que prevalecía en las instituciones de emisión existentes. El resultado fue que los 24 bancos presentaban situación irregular. La Comisión, con apego a la ley, retiró la concesión a 15 bancos.

Terminada su labor de supervisión, la Comisión se abocó a redactar un proyecto que sustentaría la creación de un banco único de emisión, dada la necesidad de contar con un banco central. Esta Comisión se disolvió el 8 de agosto de 1917.

La Comisión Monetaria que se creó el 4 de abril de 1916 incrementó la circulación del nuevo papel infalsificable y suprimió a la antigua Comisión de Cambios y Moneda creada en 1905. Sus atribuciones fueron las siguientes:

- a) Organismo creado por la liquidación de vigilancia de los bancos;
- b) Reconocer, conservar y administrar los fondos designados por el Gobierno

para regular y garantizar la circunvalación interior;

- c) Servir de enlace al Gobierno para lanzar y retirar las emisiones de moneda total o fraccionaria;
- d) Situar fondos en el país y en el exterior;
- e) Comprar y vender giros;
- f) Hacer operaciones con especies metálicas y monedas fiduciarias, y
- g) Efectuar todas las operaciones de canje, resello y contraste de moneda fiduciaria. Dicha Comisión se integró con el Secretario de Hacienda, el Tesorero de la Nación y otros tres miembros designados por el encargado del Poder Ejecutivo.

La Comisión entró en funciones al mes siguiente. En 1917 dicha Comisión fue absorbida por la Secretaría de Hacienda con facultades para proveer, administrar, tramitar o manejar los asuntos relacionados con las instituciones de crédito.

En septiembre de 1916 el Ejecutivo Nacional retiró a los bancos la concesión para emitir billetes. Al efecto, se nombró un consejo de incautación, con facultades para vigilar los fondos metálicos y liquidar a las instituciones bancarias que, dentro del plazo señalado, no ajustaran sus reservas metálicas al volumen circulante. El 14 de diciembre de ese año, los bancos de emisión pasaron a poder del Estado; no obstante, en la práctica, los dueños de los organismos continuaron controlándolos.

Además de esta situación, se presentaron los efectos profundamente inflacionarios que acompañaron a la lucha armada, lo cual orilló a la segunda devaluación de la moneda nacional, que se verificó en el país en 1917. Como la devaluación del papel moneda era cada vez mayor, la circulación de monedas de oro y plata se reinició de una manera repentina, y en unos cuantos días expulsó de la circulación a casi todo el papel moneda introducido en 1914.

En 1920 el Presidente Carranza fue asesinado, cesando la incautación de bancos, reglamentando el Presidente Álvaro Obregón la devaluación y liquidación de ellos.

Durante los años violentos de la Revolución, los bancos no realizaron operaciones activas y el país afrontó un marco socioeconómico

poco propicio para el ahorro y la inversión, por lo que el dinero se atesoraba, o bien, se enviaba al exterior.

Fue hasta 1921 cuando, por decreto del 31 de enero, el Presidente Álvaro Obregón devuelve los bancos incautados el 16 de diciembre de 1916, recobrando su personalidad jurídica bajo sus antiguos concesionarios.

E. La reconstrucción del sistema bancario mexicano (1924-1941).

Después de los logros dados en la época independiente en materia bancaria, y de haberse destruido todo el sistema existente al iniciarse la Revolución de 1910, las dificultades que enfrentaban los bancos para retomar su anterior actividad, y la necesidad de las autoridades hacendarias para estructurar el sistema bancario, se convocó a la primer convención bancaria celebrada en 1924. De dicha reunión emergieron las siguientes medidas:

- 1) La expedición de una nueva ley bancaria.
- 2) La creación de una segunda *Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios*, más acorde con la realidad del país.
- 3) La creación de la Comisión Nacional Bancaria, órgano que se encargaría de vigilar la operación financiera.
- 4) El establecimiento del Banco de México, organismo que tendría entre sus funciones el monopolio de la emisión.
- 5) La fundación del Banco de Crédito Agrícola, primer organismo nacional de crédito.
- 6) El establecimiento de nueve bancos agrícolas y ejidales a nivel estatal.

Definitivamente, en esa convención quedaron los principios que deberían de regular el ulterior desarrollo del sistema bancario, al que se reconocía la prestación de un servicio público general y se le responsabilizaría de otorgar apoyo crediticio que estimulara el avance económico.

a.- *Fundación del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria.*

La evolución legislativa se vio completada con el dictamen, aprobación y publicación de diversas leyes, entre las cuales es pertinente mencionar las siguientes:

- 1) La *Ley de Instituciones de Crédito* del 15 de septiembre de 1926, por medio de la cual se liquidaron los bancos de emisión, estableciendo las bases para reorganizarlos.
- 2) *Ley de Moratoria para deudores de bancos hipotecarios* de fecha 16 de mayo de 1924.
- 3) *Ley que levanta la Moratoria establecida para los bancos refaccionarios* del 31 de mayo de 1924.
- 4) *Ley de Suspensión de pagos de establecimientos bancarios* del 21 de agosto de 1924.
- 5) *Ley de reorganización de la Comisión Monetaria* del 30 de diciembre de 1924.
- 6) *Ley General de Instituciones de Crédito y establecimientos bancarios* del 21 de marzo de 1925, y la de 1926.
- 7) *Ley del Banco de México* del 1º de septiembre de 1925.
- 8) *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito* de 1932.
- 9) *Ley de Instituciones de Crédito* del 21 de enero de 1932.
- 10) *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares* del 31 de mayo de 1941.

b.- *Las nuevas leyes bancarias.*

Es importante especificar los lineamientos contenidos en algunas de las anteriormente mencionadas disposiciones legales:

Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (24 de diciembre de 1924, publicada el 7 de enero de 1925). Esta ley, al igual que la de 1897, reglamentó las funciones de los bancos de acuerdo con el destino del crédito. Al efecto, el Artículo 6o. de dicho ordenamiento, contempló los siguientes organismos: "Banco Único de emisión y Comisión Monetaria; bancos hipotecarios, bancos refaccionarios, bancos agrícolas, bancos industriales, bancos de depósito y de descuento".

Esta ley también restringió la libertad otorgada a las instituciones de crédito, dada por la ley de 1897, estableciendo las bases constitutivas y estatutos bajo la autorización de la Secretaría de Hacienda.

Comisión Nacional Bancaria (29 de diciembre de 1924). Se crea un órgano de vigilancia e inspección del Sistema Bancario Mexicano, funciones que en la actualidad persisten en la Comisión Nacional Bancaria.

Ley que crea el Banco de México (Primer Banco Central). El Banco de México se crea el 25 de agosto de 1925, iniciando sus operaciones el 1º de septiembre de ese mismo año. Las disposiciones generales de esta ley fueron las siguientes:

- 1.- Creación de un banco con recursos y ordenamientos nacionales denominado Banco de México, S.A.
- 2.- Duración prorrogable de 30 años.
- 3.- Capital de 100 millones de pesos, integrado por acciones nominativas de 100 pesos cada una.
- 4.- Las acciones podrían ser: serie "A", suscritas por el Gobierno Federal, representando el 51% del capital total, y serie "B", suscritas por público o gobierno, representando el 49% del capital total.
- 5.- Participación directa del Estado, dándole facultades de control, y representación de las acciones serie "B".
- 6.- Funciones: Administrar el fondo regulador de la moneda; operar en la circulación de los metales monetarios; actuar como agente financiero; manejar los servicios de la deuda pública y tesorería del Gobierno Federal; y, finalmente, las demás que le sean propias del Banco Central: emitir billetes, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés, redescontar documentos de carácter genuinamente mercantil y efectuar transitoriamente las funciones que correspondían a los bancos de depósito.

La inestabilidad que prevalecía en el sistema bancario privado implicó que, en sus primeros años de vida, el Banco se limitara a actuar como un simple banco comercial. En 1931 se da el primer paso a su transformación como Banco de Bancos. El 25 de julio de ese año se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, una ley que modifica la de 1925, para poner a aquél en concordancia con la ley monetaria, de la misma fecha, la cual suprimió el patrón oro. Dicho cuerpo normativo restringió las operaciones directas, con el público o instituciones

no asociadas al Banco. Esta misma ley estableció un régimen provisional de redescuentos para ser aplicado a todos los bancos del país, aunque no fueren asociados, aplicándoles una tasa de descuento superior en un punto a la establecida para las instituciones asociadas y siempre que las primeras mantuvieran en el Banco de México una cantidad equivalente al 50% de sus depósitos.

La *Ley Orgánica* de 1932 suprimió definitivamente las operaciones directas de préstamo y descuento con el público y obligó a los bancos de depósito a asociarse con el Banco de México, quedando así como eje del Sistema Bancario, depositario y guardián de las reservas de aquéllos y como cámara de compensación. Más adelante, la obligación antes citada alcanzó también a las sucursales de los bancos extranjeros.

Este sistema vino a completarse en 1933, cuando se permitió al Banco de México comprar oro y giros sobre el exterior, a los precios que fijase el Consejo de Administración, de conformidad con el Secretario de Hacienda.

Una nueva ley orgánica, sancionada en el año de 1936, otorgó al Banco de México, plenamente, sus características de único emisor, banco de bancos y prestamista de última instancia.

Este cuerpo normativo estableció un sistema relativamente automático de regulación monetaria desde tres puntos de vista claves, como fueron:

- 1.- El máximo de billetes a emitir.
- 2.- Las operaciones con el sistema bancario.
- 3.- Las operaciones con valores del Estado.

La característica distintiva de esta ley radicó en su constante preocupación por automatizar las funciones esenciales del Banco, dejando el mínimo posible de iniciativa a sus directores.

La Ley de 1941 dejó amplia iniciativa a los directores de la banca central para aplicar una política monetaria activa. En ésta, la emisión de billetes se limitó sólo con relación a la reserva monetaria; el crédito del Banco Central podía ser usado como elemento de expansión a través

del sistema bancario y, por último, se permitió libremente al Banco la compra en firme de aquellos valores del Estado que cumplieran los requisitos indispensables de todo título de calidad insuperable.⁷

Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (31 de agosto de 1926). Esta ley define a los establecimientos bancarios como “aquellos que tienen por finalidad exclusiva principal practicar operaciones bancarias o recibir depósitos reembolsables a la vista o a un plazo no mayor de 30 días”.

Conceptualizaba también a la institución de crédito como aquella que facilita el uso del crédito y se distingue por la naturaleza de los títulos emitidos y por la de los servicios que presta al público.

Destaca la inclusión de las instituciones de fianzas, de fideicomiso, caja de ahorro y almacenes generales de depósito, como instituciones de crédito.

En este ordenamiento se prohibió a instituciones de crédito la adquisición de acciones de otros bancos de la República: por reforma hecha en 1928 podían adquirir acciones de bancos hipotecarios, fideicomisos y almacenes generales de depósito, hasta por el 25% del capital.

Ley Federal de Instituciones de Crédito (21 de enero de 1932), y *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito* (1932). En estas leyes se acentuó el papel interventor del Estado, regulando las diversas operaciones bancarias en su régimen y funcionamiento, complementándose la *Ley General de Instituciones de Crédito* con la *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito*, que regiría la organización jurídica del sistema financiero.

F. Época contemporánea (1941-1982).

Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (31 de mayo de 1941). Las nuevas disposiciones contempladas esti-

⁷ José Juan González Márquez. *Evolución histórica de la legislación sobre el Banco de México*, SA, SE, 1986.

pulaban, entre otras cosas, que las operaciones de los bancos estarían determinadas por el origen y plazos de sus recursos; al mismo tiempo, se exigió a los organismos bancarios la creación de departamentos especiales para desahogar lo relativo a cada una de las operaciones que realizaran, debiendo registrar por separado el capital de cada departamento.

Los objetivos presentados por esta ley fueron los siguientes: 1) reforzar la presencia del Banco de México dentro del sistema bancario; 2) limitar la creación de dinero bancario; 3) estimular la inversión; 4) alentar el desarrollo del mercado de capital para coadyuvar a la industrialización del país; 5) canalizar el ahorro de particulares hacia actividades productivas, y 6) promover los préstamos a largo plazo entre los cuentahabientes.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, fue el paso más importante en materia bancaria de la época post-revolucionaria debido a que reguló por más de 40 años la actividad crediticia en México, y aun cuando sufrió importantes reformas en los años 70, operó hasta 1982, viniéndola a sustituir la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca de Crédito* del 30 de diciembre de 1982, ordenamiento, este último, acorde al dinamismo económico y financiero que se precisaba y que era indispensable para la nacionalización del sistema bancario.

La Ley de 1941. Integración de la banca especializada.

El ejercicio de la banca y crédito es considerado como un servicio que el Estado autorizaba a los particulares, concesión que tocaba otorgar a la Secretaría de Hacienda, oyendo al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria. Por reforma posterior, se cambió el término de autorización a concesión.

La función de la banca se ejerce bajo el criterio de la especialidad. Esto significa que las instituciones de crédito podían explotar sólo las concesiones que enumeraba el Artículo segundo de la Ley de 1941, y que eran: banca de depósito, banca de ahorro, sociedades de crédito hipotecario, sociedades financieras, sociedades fiduciarias y durante algunos años, bancos de ahorro y préstamos para vivienda y bancos

de capitalización. (Si bien estos últimos eliminados por la reforma de 1970.)

Existen fuertes facultades de control por parte del Estado sobre las instituciones de crédito. Sin embargo, el principio de especialidad de concesión y las atribuciones de las autoridades financieras en materia bancaria no obstaron para que durante la etapa de 1940 a 1970 se formara una infraestructura bancaria con las siguientes características:

- a) En su nacimiento, las instituciones bancarias se encuentran frecuentemente ligadas al capital industrial y comercial.
- b) Durante este periodo se acumulan grandes cantidades de capital, lo cual hace que vayan diversificando sus operaciones al interior de la banca, abarcando la propiedad de dos o más instituciones que exploten distinta concesión, formándose así los grupos financieros, y al exterior de la banca, cuando la industria es capaz de autofinanciarse, dando lugar a una diversificación al exterior en actividades como el turismo, la construcción y el comercio. En el proceso de fusión entre capital bancario y capital industrial, se presentaron dos facetas.

Así que el desarrollo bancario va a presentarse dentro de la estructura del grupo, entendiendo por tal a aquellas empresas que invierten y producen en múltiples actividades, y que obtienen los recursos de capital más allá de una familia nuclear o extensa y detectan cuantiosos capitales que abarcan la mayor parte del sector moderno industrial privado nacional. En su actividad incluyen diferentes operaciones, tanto industriales como comerciales, financieras y bancarias, construcciones e inversiones.⁸

Esta situación provoca una diferencia en el destino del crédito, ya que los bancos pertenecientes a dichos grupos captaron recursos del público y los canalizaron a sus empresas.

Las reformas de 1970; banca múltiple y grupos financieros.

Dentro del mismo negocio bancario, se manifiesta, desde tempranas épocas, la diversificación que tiene las siguientes características: al

⁸ Salvador Cordero, *Los grupos industriales: una nueva organización económica en México*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 1-15.

florecer por ramas cada una de las especialidades fue consecuencia lógica el que cada banco de depósito creyera necesario tener anexa una institución financiera y otra hipotecaria, y así fueron completándose paulatinamente la mayoría de las instituciones importantes del sistema.⁹

Así, para 1970 el sistema bancario mexicano descansaba fundamentalmente en unos cuantos grupos que se componían de bancos comerciales, sociedades financieras y bancos hipotecarios. Y al exterior del negocio bancario cuentan con aseguradoras, sociedades de inversión, compañías inmobiliarias, etcétera. Los grupos principales eran: Banamex y Bancomer, que respondieron a la forma de integración que consistió en el desarrollo e incorporación de empresas industriales a instituciones bancarias o financieras ya establecidas; Comermex, que formaba parte del grupo Chihuahua (Vallina); Banco Internacional, que formaba parte del sector financiero del Estado por la falla de un grupo azucarero y el grupo Somex-Banco Mexicano, Banco del Atlántico, que formaba parte del grupo ICA, y Banca Confía, que formaba parte del grupo Monterrey.

De esta suerte, podemos concluir que el principio de especialidad de concesión y las facultades de control del sistema bancario por parte del Estado resultaron ineficaces para impedir la concentración de recursos crediticios del país. Este proceso natural de fusión del capital financiero y el capital bancario y su creciente concentración fueron reconocidos por el Estado, a través de una ágil labor legislativa desarrollada en la década de los 70.

En efecto, en los años 70 fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, reformas muy importantes en materia bancaria, los días 29 de diciembre de 1970 y 2 de enero de 1975. La primera de éstas reconoce personalidad a los grupos financieros y la segunda introduce la fórmula de la multibanca, considerándose que los objetivos de las mismas son las siguientes, respectivamente:

- 1.- Fortalecer la configuración de grupos financieros de tamaño intermedio a través del reconocimiento formal de entidades económicas propietarias de dos o más instituciones que exploren distinta concesión.

⁹ Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, *La Banca Múltiple*, s/f, p. 25.

2.- Desconcentrar el capital bancario mediante incursión del sistema de banca múltiple.

Este proceso legislativo, que en definitiva reconoció el fortalecimiento de la concentración, se inició en 1970, cuando se reducen los tipos de instituciones de crédito, suprimiéndose la posibilidad de otorgar concesiones para la operación de bancos de ahorro y préstamo para la vivienda. El mismo decreto, mediante la adición del Artículo 99 bis, creó la figura de los grupos financieros y señala como condición para ostentarse como tales la de seguir una política financiera coordinada y establecer un sistema de garantía recíproca en los casos de pérdida de sus capitales pagados. Todo ello perseguía fortalecer el sistema bancario, reconocer la realidad de su evolución y fomentar la creación de grupos intermedios.

En diciembre de 1974 se aprueba otra reforma que introduce a la ley bancaria la fórmula de la multibanca o banca múltiple.

Así que, mientras las reformas de 1970 reconocían la nueva realidad de la concentración financiera, las de 1975 buscaron consolidar el capital financiero mediante la fusión de las pequeñas entidades bancarias, al mismo tiempo que también se abría la posibilidad de que la banca múltiple se fortaleciera a través de la adopción de esta fórmula en un número mayor de grupos para favorecer una mayor competencia y un mejor equilibrio del sistema.

En estas condiciones, desde 1976 los bancos empezaron a solicitar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la adopción de la fórmula "Banca Múltiple", y al finalizar 1977 ya había 17 instituciones multibancas y para diciembre de 1978 llegan a 27 y en 1979 alcanzaron la cantidad de 33. Para 1980, los principales bancos múltiples representaban entre el 91 y 92 por ciento total de los pasivos bancarios. Es decir, este proceso de reforma, a la vez que formalizó el proceso de concentración, que ya se venía gestando al amparo de la política de desarrollo estabilizador, le dio un impulso renovado a un sistema bancario más equilibrado.

Sin embargo, lejos de haber una desconcentración financiera, como se pretendió, las principales instituciones bancarias reúnen para 1981 aproximadamente el 76% de la captación.

Aunque los tres grupos bancarios más grandes (Bancomer, Banamex y Banca Serfin), reducen su participación en el mercado de 58.34% a 53.50, esta pérdida no puede atribuirse a ninguna de estas instituciones, sino más bien se absorbía por la banca pública, ya que el grupo Somex pasa a formar parte de los seis grupos financieros del país.

De esta manera, se logra fortalecer a la banca pública, a través de la adopción de la banca múltiple; sin embargo, no se logra aumentar el financiamiento de los bancos privados hacia el Estado, debido a que estas reformas legislativas coinciden con el proceso de desintermediación local en la década de los 70 que se empezaba a presentar en el país, por la situación inflacionaria. Por otra parte, desde principios de los años 70, México se inunda de oficinas de representación de grandes bancos extranjeros que en 1979 llegan a 80.

Aunque estas oficinas no podían realizar operaciones bancarias directamente con el público, dada la libertad cambiaria imperante en México, nada impidió que ellas sirvieran de canal para recibir depósitos y conceder créditos desde el exterior.

Por otra parte, los principales bancos mexicanos, sobre todo Banamex, acentuaron la tendencia a abrir sucursales y oficinas en el extranjero. Bancomer, Banamex y Serfin, además de abrir sus propias sucursales, se ligaron a consorcios internacionales y empezaron a tener una activa participación en el Euromercado, canalizando financiamiento a entidades mexicanas.

De acuerdo con lo anterior, para 1970 la intermediación financiera en México se divide. Por un lado, parte de ella continúa realizándose en el mercado local, pero cada vez más dolarizada, y la otra parte se realiza desde el mercado internacional. Como un remedio a esta situación, la autoridad financiera permitió en 1976 los depósitos locales en moneda extranjera.

Es así que en un periodo de 50 años, el sector público bancario del Gobierno Mexicano creció con cierta importancia y para noviembre de 1980, participaba en el mercado con un 17.2% frente al 82.8% de la banca privada y mixta.

Es conveniente establecer, en forma breve, por una parte, la dinámica del sector público bancario y, por la otra, la concentración de los bancos y la desaparición de los bancos pequeños. Así tenemos que en 1981 existían las siguientes instituciones nacionales de crédito:

Banco de México, S.A.
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A.
Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.A.
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.
Banco Nacional Urbano, S.A.
Banco del Pequeño Comercio del D.F., S.A.
Nacional Financiera, S.A.
Financiera Nacional Azucarera, S.A.
Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.

Así como el sistema de bancos de crédito rural, regionales, constituido por doce instituciones que en estricto sentido no tienen ley orgánica propia, pero sí son instituciones nacionales de crédito por disposición del Artículo 26 de la *Ley General de Crédito Rural*.

Esquema del sistema bancario en 1982.

A partir del presente siglo, en casi todos los países se observa un fenómeno constante, en el sentido de que los bancos se van reduciendo en su número y se van concentrando, en grandes instituciones que, o bien absorben, por fusión, o por otro medio, a bancos pequeños o bien los sacan del mercado. En México, de 1974 a 1980, la reducción fue como sigue:

En diciembre de 1974 existían las siguientes instituciones de crédito privadas:

Bancos de depósito	98
Sociedades fiduciarias	1
Sociedades financieras	72
Sociedades de crédito hipotecario.....	22

Sociedades de capitalización	8
Total	201

Al mes de agosto de 1980, existían:

Bancos múltiples	33
Bancos de depósito	29
Sociedades financieras	15
Sociedades de crédito hipotecario	2
Sociedades de capitalización	7
Total	86

CAPÍTULO SEGUNDO

II. LA EXPROPIACIÓN Y NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA PRIVADA.

- A. La crisis económica de 1982.
- B. Informe Presidencial del 1º de septiembre de 1982. Los decretos de expropiación de la banca de esa misma fecha.
- C. Reacciones de la opinión pública.
- D. Reformas constitucionales para nacionalizar la banca.
- E. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

A. La crisis económica de 1982.

En el mes de febrero de 1982 explotó una crisis económica sumamente grave. El día 18 del mismo mes el Banco de México decidió abandonar el desliz cambiario que se venía manejando y se inició un periodo de flotación del tipo de cambio. Al finalizar ese mes, éste alcanzó niveles cercanos a cuarenta y cinco pesos por dólar, lo cual significaba una depreciación de aproximadamente 67%. Dicha situación desencadenó una serie de medidas de política económica y de diversos efectos que hicieron de dicho año un periodo que produjo resultados sumamente desfavorables. El Índice Nacional de Precios al Consumidor –medido de diciembre a diciembre– aumentó a una tasa sin precedente de cerca del 99%; el valor del producto interno a precios constantes cayó ligeramente en 0.2%. Se observaron reducciones de gran magnitud en el crédito externo e importantes fugas de capital, lo cual disminuyó la capacidad del país para importar y debilitó las reservas internacionales del Banco de México.

El ajuste sufrido por la actividad económica durante 1982 fue tan grave, que los analistas lo compararon con la gran crisis mundial de fines de los años 20 y principios de la década de los 30.

La severa crisis económica que se inició en febrero de 1982 contrasta con el alto ritmo de crecimiento registrado en años anteriores. De 1978 a 1981, el crecimiento promedio de la economía, en términos reales fue de 8.4%, tasa muy superior a la tendencia de las últimas décadas, de alrededor de 6.5%.

El gran crecimiento económico del periodo indicado fue consecuencia de una gran expansión, tanto del gasto público como de la demanda privada. El gasto público se dirigió al apoyo de un vigoroso programa de inversiones dirigidas a la expansión del sector petrolero, pero también las inversiones públicas fueron muy importantes en obras de infraestructura, en diversas empresas públicas encargadas de bienes básicos y de capital y, paralelamente, en ampliaciones importantes de los servicios de salud y educación. Esta aceleración extraordinaria de la economía nacional obedeció a una política económica deliberada por parte del gobierno, que se apoyó en la cuantificación, explotación y exportación de importantes reservas petroleras y en una tendencia alcista extraordinaria del precio internacional del petróleo. Simultáneamente, debido a la riqueza petrolera de México, el país captó importantes cantidades de crédito externo, tanto para financiar la expansión de la industria petrolera como otras inversiones públicas y, en general, la expansión del gasto público. El gobierno de México trató de aprovechar las circunstancias de entonces —precios altos del petróleo y amplio crédito externo—, para expandir la actividad económica y, de esta manera, ampliar las posibilidades de empleo, a través de un gasto público altamente deficitario. El gobierno de entonces manifestó que deseaba aprovechar el petróleo como una gran palanca para impulsar el desarrollo general del país.

El gobierno de México se endeudó excesivamente, pero hay que reconocer que en esta equivocación también tomaron parte los banqueros internacionales y el sector privado mexicano.

Las ilusiones de un alto crecimiento se empezaron a desplomar en 1981 cuando cayeron fuertemente los precios del petróleo y se obser-

varon otras bajas importantes en las principales exportaciones mexicanas. Asimismo, las tasas de interés internacionales subieron en forma apreciable y se restringió la disponibilidad del financiamiento externo. Además, los países industrializados impusieron medidas proteccionistas para defender sus economías, afectadas por los nuevos precios del petróleo, lo cual limitó la capacidad exportadora de los países en desarrollo, entre ellos México.

México empezó a afrontar grandes dificultades para captar nuevos préstamos internacionales; además, el servicio de su deuda externa se encareció por la tasa de interés internacional. Los términos de los nuevos financiamientos, a partir del segundo semestre de 1981, redujeron los plazos del endeudamiento, lo cual afectó la capacidad de pago del país. Por otra parte, las dificultades económicas que se registraron en los países industrializados, incluyendo los Estados Unidos, limitaron los flujos de turismo hacia México.

Todo lo anterior fue afectando la confianza de mexicanos y extranjeros en el peso mexicano y se generó un ambiente de alta especulación.

En septiembre de 1982, el gobierno mexicano estimó que las cuentas bancarias de mexicanos en el exterior se habían incrementado en aproximadamente 14 millones de dólares. Adicionalmente, los mexicanos habían aprovechado la libertad cambiaria para proteger sus ahorros y efectuaron importantes inversiones en inmuebles urbanos y rurales en Estados Unidos, en una cantidad que el gobierno estimó en 25 mil millones de dólares, de los cuales más de 60% fueron financiados con créditos obtenidos en bancos norteamericanos.

Otro problema importante fueron los *mex-dólares*, o sea los depósitos en bancos mexicanos denominados en moneda americana, por lo que la economía mexicana se encontró altamente dolarizada en aquellos años.

Para hacer frente a esta crisis, además de la variación en el tipo de cambio, el gobierno mexicano intentó una serie de medidas que no pudieron llevarse a cabo eficazmente y que siguieron agravando la situación económica. Se adoptó un programa tendiente a realizar ajustes a las finanzas del sector público, con el propósito de disminuir la magnitud del déficit previsto para el año.

Entre las medidas más destacadas, se dispuso una reducción del 3% del presupuesto federal para 1982; se amplió el control de precios y se redujeron los aranceles de artículos básicos, materias primas y bienes de capital. Se flexibilizaron las tasas de interés y el tipo de cambio para evitar una nueva devaluación de la moneda mexicana. En abril se reforzaron las medidas para lograr una mayor contracción del gasto público (8%) y procurar disminuir tanto el déficit financiero del sector público como el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, limitando también el endeudamiento público externo. Se tomaron medidas para aumentar los ingresos públicos por la vía de precios y tarifas de las empresas paraestatales y se impusieron límites cuantitativos en el gasto de las empresas públicas y privadas.

Sin embargo, hubo otras medidas que deterioraron las expectativas del público y los gastos de las empresas. En marzo, el gobierno decretó aumentos salariales que iban del 10 al 30%, según los niveles correspondientes, lo cual tuvo un impacto psicológico muy negativo en el sector privado ante el correspondiente aumento de costos.

Por otra parte, no fue posible lograr la reducción del déficit presupuestal, por el propio deterioro de la situación económica que se reflejó en ingresos fiscales menores que los previstos. Al mismo tiempo, el creciente proceso inflacionario provocó un mayor gasto corriente y de inversión, a lo cual se sumaron los precios mayores en los bienes y servicios utilizados por el sector público y el aumento en el precio de las importaciones derivado de la devaluación.

Tanto el sector público como el sector privado encontraron cada vez más dificultades para obtener financiamiento externo adicional y renovar los créditos que se iban venciendo. A finales de junio, el gobierno de México obtuvo un crédito por dos mil quinientos millones de dólares pero hubo grandes dificultades para concretarlo, ya que muchos bancos extranjeros calificaban a México como un país de alto riesgo por su demeritada capacidad de pago.

El ambiente de desconfianza en México y sobre México en lo interno y en lo externo provocó una fuerte fuga de capitales, lo cual aumentó la presión sobre el mercado cambiario.

Desde el segundo semestre de 1981 había entrado el país en una fase sumamente inestable. Aumentó notablemente la especulación contra el tipo de cambio y continuó el drenaje de las reservas internacionales, a lo largo de 1982.

A partir del 6 de agosto, el Banco Central estableció un sistema de doble tipo de cambio: uno preferencial para la importación de bienes prioritarios y el pago de intereses de la deuda externa; este mercado preferencial se alimentaría de las exportaciones del petróleo y de los créditos adicionales que pudiese conseguir el sector público. El tipo de cambio general se determinaría por el libre juego de la oferta y la demanda de divisas, correspondiente a transacciones no comprendidas en el mercado preferencial.

Otra medida que se tomó en aquel tiempo, que causaría graves protestas y desconfianza en México y en el extranjero, fue el acuerdo de las autoridades, tomado el 13 de agosto, para que los llamados *mex-dólares*, o sea los depósitos bancarios denominados en moneda extranjera, se restituyeran a sus titulares mediante la entrega del equivalente en moneda nacional, al tipo de cambio general vigente al momento de realizarse el pago, de acuerdo con lo dispuesto en la ley monetaria. Los depositantes se sintieron defraudados por no poder cambiar sus depósitos nominados en dólares en la propia moneda, no obstante que una gran parte de esos depósitos se habían constituido en moneda nacional, sin un movimiento real en divisas extranjeras. Además, las autoridades fijaron una cotización artificial para el tipo de cambio ordinario o general (70 pesos) en tanto la cotización real del mercado a fines de agosto fluctuaba alrededor de 100 pesos por dólar americano.

En aquella fecha se cerró temporalmente el mercado cambiario.

En la tercera semana de agosto, se solicitó a los más importantes bancos comerciales extranjeros acreditados en México una prórroga de 90 días para los pagos de capital de corto y largo plazo correspondientes a la deuda externa del sector público, en tanto las autoridades mexicanas pudieran negociar una reestructuración más a fondo del perfil de plazos de la deuda externa. Ello equivalía a una moratoria parcial de la deuda externa del país. Paralelamente, se iniciaron con-

versaciones con el Fondo Monetario Internacional para lograr su apoyo en estas condiciones de emergencia. Las negociaciones se cerraron en noviembre de 1982 y se formalizaron hasta diciembre de dicho año por el nuevo gobierno.

En suma, por aquellos meses de 1982 había la sensación de que el gobierno había perdido el control de su economía, particularmente sobre sus finanzas y sobre el mercado cambiario.

Éstos fueron los antecedentes, sumariamente expresados, de las medidas que el gobierno anunciaría el 1° de septiembre de 1982, entre las que destacaron la nacionalización bancaria y el establecimiento del control de cambios.¹⁰

B. Informe Presidencial del 1° de septiembre de 1982. Los decretos de expropiación de la banca de esa misma fecha.

a) El Informe Presidencial.

En el Informe del 1° de septiembre de 1982 ante el Congreso de la Unión, el Presidente de la República hizo una amplia explicación de la política económica que se había seguido desde 1976, justificando la estrategia de crecimiento y generación de empleo con apoyo en los recursos del petróleo y de la deuda externa. También hizo una amplia referencia a las dificultades de la economía internacional que se habían venido manifestando desde 1981.

¹⁰ José López Portillo, *Sexto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 1982 y Banco de México, *Informe Anual 1982*, México, Banco de México, 1983.

Un importante protagonista del proceso de la nacionalización bancaria -Carlos Tello Macías- testimonió en un libro publicado en 1984 que el proyecto respectivo empezó a estudiarse a principios de marzo de 1982, semanas después de la devaluación del peso. Para finales de abril se terminó el documento, que se elaboró en forma muy discreta, y se concluyó con la conveniencia de la nacionalización bancaria para cancelar el libre e irrestricto movimiento de capitales y facilitar el establecimiento del control generalizado de cambios. Se concluyó también con la conveniencia de transformar el Banco de México de sociedad anónima a organismo público descentralizado, para convertirlo en órgano de autoridad y desplazar de su consejo de administración a los banqueros privados. Tello comenta que, a mediados de agosto de 1982, la decisión no estaba todavía tomada y que no todas las opiniones consultadas por el Presidente López Portillo eran favorables a la nacionalización, sino que algunas se pronunciaban solamente por el control de cambios. Finalmente, dice Tello, la decisión se tomó para "luchar por la sobrevivencia del poder del Presidente de México que era el sustento último del peculiar sistema político derivado de la Revolución Mexicana de 1910". (Carlos Tello, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI Editores, 1984.)

El Presidente explicó el fenómeno de la desconfianza y de la fuga de capitales y acusó a los bancos por haber servido de mecanismo de transmisión de la desconfianza y de la dolarización; "apostar contra el peso se convirtió en el mejor de los negocios", dijo el Presidente, y advirtió la necesidad de poner un freno drástico a la especulación financiera y a la fuga de capitales. El Presidente señaló que la crisis no había sido previsible y que habían fallado tres cosas fundamentales: 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 un sistema bancario expresamente mexicanizado, sin solidaridad nacional y altamente especulativo. En unos cuantos años, dijo el Presidente, sustanciales recursos de nuestra economía generados por el ahorro, por el petróleo y la deuda pública, salieron del país por conducto de los propios mexicanos y sus bancos, para enriquecer más a las economías extranjeras, en lugar de canalizarse a capitalizar al país. En opinión del Presidente, un grupo de mexicanos, en uso de sus derechos y libertades, pero encabezado, aconsejado y apoyado por los bancos privados, había sacado enormes cantidades de recursos del país.

b) *Decretos de expropiación de la banca privada.*

El mismo día 1º de septiembre de 1982, el Presidente de la República emitió un Decreto que, invocando causas de interés público, expropió a favor de la Nación todos los activos propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se había otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito. En el Artículo primero especificó dichos activos: instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activo, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la continuidad del servicio.

En los considerados del citado Decreto se afirmó que el servicio público de la banca y del crédito se había venido concesionando por parte del Ejecutivo Federal, a través de contratos administrativos, con el objeto de que colaboraran en la atención del servicio que el gobierno no podía proporcionar integralmente. Se expresó también que la concesión, por su propia naturaleza, era temporal, pues sólo podía

subsistir mientras el Estado, por razones económicas, administrativas o sociales, no pudiera hacerse cargo directamente de la prestación del servicio público. En otros considerandos, el Presidente afirmó que los empresarios privados a los que se había concesionado el servicio público de la banca y del crédito en general habían obtenido con creces ganancias de explotación del servicio, creando además, de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general, lo que debía evitarse para manejar los recursos captados con criterios de interés general y de diversificación del crédito, a fin de que llegara a la mayor parte de la producción productiva y no se siguiera concentrando en los más favorecidos de la sociedad.

El Ejecutivo estimó que, en aquellos momentos, la administración pública contaba con los elementos y experiencia suficientes para hacerse cargo de la prestación del servicio público de la banca y del crédito para facilitar el acceso al mismo, haciéndolo llegar de manera oportuna y barata a la mayor parte de la población.

Tal como lo haría en su Informe al Congreso de la Unión unas horas después –el Decreto expropiatorio fue firmado por el Presidente en un desayuno con su gabinete a las 8:30 a.m. del mismo día 1º de septiembre– atribuyó a la falta de control directo de todo el sistema crediticio, el agravamiento de la crisis económica, y explicó que esto había forzado la expropiación para el mantenimiento de la paz pública y estar en condiciones de adoptar las medidas necesarias para corregir trastornos interiores con motivo de la aplicación de una política de crédito que lesionaba los intereses de la comunidad.

Afirmó el Presidente, en otro considerando del Decreto, que el desarrollo firme y sostenido que requería el país y que se basaba en la planeación nacional, democrática y participativa, requería que el financiamiento del desarrollo, tanto por lo que se refería a gasto e inversión pública, como al crédito, fueran servidos o administrados por el Estado, por ser de interés social y de orden público, para que se manejaran con una estrategia de asignación y orientación de los recursos productivos del país a favor de las grandes mayorías. El propio Ejecutivo Federal aseguró que la medida no ocasionaba perjuicio alguno a los acreedores de las instituciones expropiadas, pues el Gobierno Federal garantizaba la amortización de las operaciones con-

traídas por dichas instituciones. El Ejecutivo Federal, se anunciaba, realizaría las acciones necesarias para la debida organización y funcionamiento del nuevo esquema de servicio crediticio con el fin de que no existiera ninguna afectación en la prestación del mismo y conservaran sin menoscabo sus actuales derechos tanto los empleados bancarios, como los usuarios del servicio y los acreedores de las instituciones.

En el Artículo segundo del referido Decreto expropiatorio se ordenó que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa la entrega de acciones por parte de los socios de las instituciones expropiadas, pagaría la indemnización correspondiente en un lapso que no excedería de diez años.

En el Artículo tercero se ordenó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en su caso, el Banco de México, con la intervención que correspondiera a las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y de Comercio, tomara posesión inmediata de las instituciones crediticias expropiadas y de los bienes que los integraban, sustituyendo a los órganos de administración y directivos, en tanto se realizaran los actos necesarios para que los funcionarios de niveles intermedios y, en general, los empleados bancarios, conservaran los derechos de que disfrutaban, no sufriendo ninguna lesión con motivo de la expropiación decretada.

El Artículo cuarto del Decreto garantizó el pago de todos y cada uno de los créditos que tuvieran a su cargo las instituciones a que se refería el Decreto, por lo que el pasivo total de las instituciones se convirtió en deuda pública del Gobierno Federal.

En su Artículo quinto, el Decreto exceptuó de la expropiación el dinero y valores de los usuarios custodiados en cajas de seguridad; los fondos o fideicomisos administrados por los bancos y, en general, los bienes muebles e inmuebles que no fueran de la propiedad o dominio de las instituciones. Se exceptuaron expresamente de la expropiación las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, la banca mixta, el Banco Obrero, la sucursal del Citibank, las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, así como las sucursales de bancos extranjeros de primer orden.

Finalmente, el Artículo sexto del Decreto, ordenó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilara que se mantuviera convenientemente el servicio público de banca y crédito, el cual continuaría prestándose por las mismas estructuras administrativas que se transformarían en entidades de la Administración Pública Federal y que tendrían la titularidad de las concesiones, sin ninguna variación.

El Ejecutivo Federal fundó el referido Decreto del 1º de septiembre de 1982, que expropió la banca privada, en el Artículo 27 constitucional, en la *Ley de Expropiación*, en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y en la *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*. En los Considerandos del Decreto no se abundó sobre cada uno de los fundamentos legales, sino en forma indirecta, al invocar los preceptos correspondientes.

El 6 de septiembre de 1982, el Ejecutivo Federal expidió un nuevo Decreto que ordenó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con auxilio de un Comité Técnico Consultivo integrado con representantes de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Trabajo y Previsión Social, de Comercio, de Relaciones Exteriores, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de la propia Secretaría, proveyera de las acciones conducentes a efecto de que las instituciones de crédito expropiadas operaran con carácter de instituciones nacionales de crédito. En su propio Artículo primero, dicho Decreto enumeró las instituciones expropiadas.

El propio Decreto estableció que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el auxilio del Comité Técnico Consultivo *ad hoc*, propondría oportunamente a consideración del Ejecutivo Federal la transformación de las instituciones expropiadas en *organismos públicos descentralizados*.¹¹

c) *Decreto que establece el control generalizado de cambios.*

El mismo día 2 de septiembre de 1982, el Ejecutivo Federal promulgó un Decreto que estableció el control generalizado de cambios. Esta medida paralela a la nacionalización bancaria tenía por objeto regular

¹¹ Ver Apéndices 1 y 2 del capítulo II.

- los movimientos de ingreso y egreso de divisas del país que se habían venido produciendo en forma especulativa y creciente en los últimos meses y que habían sido una de las causas principales de la crisis económica, tal como se comentó con anterioridad.

En los Considerandos del decreto se abundó en las características del problema económico del momento y se afirmó que las diversas medidas de política económica que el gobierno federal había venido dictando para afrontar la crisis no se habían podido alcanzar en forma plena, principalmente por la inmoderada salida de divisas hacia el exterior, con sus correspondientes efectos negativos en las importaciones necesarias para la actividad económica y la productividad y, en general, en la economía del país y en sus niveles de ingreso.

El Decreto consideraba que era indispensable dar bases para la nacionalización en el uso de divisas conforme a las prioridades nacionales.

El Decreto estableció el control generalizado de cambios, que se manejaría por el Banco de México, apoyado en el sistema bancario nacionalizado.¹²

C. Reacciones de la opinión pública.

Un breve análisis de la prensa de la ciudad de México durante el mes de septiembre de 1982, nos permite apreciar cuáles fueron las reacciones de diferentes segmentos de la opinión pública ante los decretos expropiatorios del 1º y 6 de septiembre de dicho año.

Una buena parte de dicha opinión no sólo fue favorable sino hasta entusiasta respecto a la expropiación de la banca privada. Desde luego, los integrantes del gabinete del Presidente López Portillo, la dirigencia del Partido Revolucionario Institucional, los diputados y senadores de dicho partido, dirigentes de las principales organizaciones sindicales y campesinas y los partidos y organizaciones de izquierda se pronunciaron decididamente en favor de la medida expropiatoria.¹³ Para

¹² Ver Apéndice 3 del capítulo II.

¹³ Cfr. *Excélsior*, 2 de septiembre, 1982, así como *El Universal*, *El Heraldo de México* y *El Financiero* de ese día y los siguientes.

esta corriente de opinión, la expropiación retomaba la línea de la Revolución Mexicana, paraba el desorden de la libertad cambiaria, era una decisión patriótica y apegada a la realidad económica del país, una medida justificada que iba a beneficiar plenamente a los mexicanos. Alguna organización de trabajadores de la banca privada pidió inclusive la nacionalización de todas las entidades comerciales que eran punta de lanza del capital bancario. Otras organizaciones de izquierda solicitaron que también se expropiaran y nacionalizaran las industrias alimentaria y farmacéutica.

El día 3 de septiembre, el PRI organizó una magna manifestación en el Zócalo con la presencia del Presidente de la República, para expresar su pleno apoyo a la expropiación bancaria y al establecimiento del control de cambios. Se estimó una concurrencia de más de medio millón de manifestantes. Por la tarde, el Partido Socialista Unificado de México organizó otra manifestación para expresar su apoyo a las medidas.¹⁴

El Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Director del Instituto Politécnico Nacional se solidarizaron también con la nacionalización de la banca y el control de cambios.¹⁵

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que con la nacionalización de la banca y el control de cambios se abría el camino a una mejor vida social, política y cultural en México.¹⁶

En la Cámara de Diputados, el PRI, el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Popular Socialista y el Partido Socialista Unificado de México apoyaron enfáticamente las medidas dictadas por el Poder Ejecutivo Federal. El diputado priista José Carreño Carlón afirmó que con las decisiones del gobierno "vivimos un encuentro de la nación, al igual que cuando Juárez restauró la República y cuando Cárdenas expropió el petróleo". En contraste, el Partido Acción Nacional y el Partido Demócrata Mexicano criticaron la

¹⁴ *UnomásUno*, 4 de septiembre, 1982.

¹⁵ *UnomásUno*, 4 de septiembre, 1982, y *El Heraldo de México*, 7 de septiembre, 1982.

¹⁶ *UnomásUno*, 4 de septiembre, 1982.

medida, argumentando que los decretos expropiatorios carecían de suficiente fundamentación jurídica.¹⁷

El ex-presidente de la República, Luis Echeverría, dio su opinión favorable a la medida, afirmando que “haberle quitado el poder a un reducido grupo de personas que manejaban la banca era un gran paso de la Revolución”.¹⁸

El Fondo Monetario Internacional comentó que la nacionalización de la banca privada era un acto de soberanía del gobierno de México, aunque advirtió que el control de cambios dificultaría las negociaciones para obtener de dicho organismo un apoyo financiero.¹⁹

La prensa mexicana dio cuenta de las opiniones publicadas por la prensa extranjera. Así, el *Washington Post*, editorializó que la primera prioridad del gobierno mexicano era detener la salida de dinero del país, azuzada por el pánico, y que la nacionalización del sistema bancario era necesaria para asegurar que el control de cambios sería realmente puesto en práctica. No obstante, el periódico washingtoniano advirtió de las dificultades de implantar un efectivo control sobre los movimientos de capitales en un país con una extensa frontera terrestre con Estados Unidos. Para *Le Monde* de París la medida del gobierno mexicano era una febril fuga hacia adelante para escapar de las presiones de Estados Unidos y de los organismos financieros internacionales para implantar fórmulas económicas concebidas en esos centros de poder; el propio *Le Monde* reconoció que estas medidas podían volverse una carga pesada para el siguiente gobierno.²⁰

El *New York Times* informó que la nacionalización decretada por el gobierno de México había sido para salvar a los bancos mexicanos de la insolvencia y que la mayoría de los banqueros norteamericanos aplaudieron la medida como paso necesario para estimular la confianza internacional en el sistema bancario mexicano.²¹

¹⁷ *Excélsior*, 7 de septiembre, 1982.

¹⁸ *Excélsior*, 2 de septiembre, 1982.

¹⁹ *UnomásUno*, 3 de septiembre, 1982.

²⁰ *Excélsior*, 3 de septiembre, 1982.

²¹ *UnomásUno*, 3 de septiembre, 1982.

El *Financial Times* de Londres comentó que con la nacionalización de la banca el gobierno mexicano había fortalecido su autoridad e incrementado su participación en la economía. *The Guardian*, también de Londres, aplaudió la medida por implicar un freno a la fuga de capitales provocada por los ricos.²²

Muy diferente fue la reacción de los banqueros expropiados y de los principales dirigentes de las organizaciones empresariales del sector privado. Su opinión, en general, no sólo fue negativa sino airada y de gran indignación.

El Presidente de la Asociación de Importadores y Exportadores de Puebla señaló que la nacionalización de la banca era un error que tendría graves consecuencias. En Durango, el Secretario del Consejo Coordinador Empresarial dijo que la nacionalización de la banca y el control de cambios eran pasos al totalitarismo. El dirigente de los comerciantes de Pinotepa Nacional dijo que la nacionalización de la banca tendía al socialismo. Dirigentes empresariales de Guadalajara señalaron que las medidas del gobierno eran un golpe al sector privado con el consecuente deterioro de las libertades. El sector privado de Nuevo León, el más indignado y agresivo, acusó que las medidas del gobierno implicaban la pérdida de libertades para los mexicanos y pretendían socializar el país.²³

El Presidente de la Asociación de Banqueros de México afirmó que la nacionalización bancaria agravaría la crisis económica y no ayudaría a resolver ningún problema esencial; demandó someter esta decisión a un plebiscito nacional porque ésta no podía ser tomada por un solo hombre. Los banqueros afirmaron que las apreciaciones sobre ellos eran injustas e infundadas.²⁴ La propia Asociación de Banqueros publicó un desplegado en los periódicos, fechado el 5 de septiembre, ratificando la afirmación de su Presidente de que las apreciaciones del Presidente de la República sobre la banca privada eran injustas e infundadas. Afirmaron los banqueros que su conducta profesional había sido siempre patriótica y solidaria con los más altos intereses del país.

²² *El Día*, 10 de septiembre, 1982.

²³ *Excélsior*, 2 de septiembre, 1982.

²⁴ *Excélsior*, 2 de septiembre, 1982.

Anunciaron que no opondrían resistencia alguna a la entrega de las instituciones y que colaborarían en lo que estuviese a su alcance para reducir los daños que ese suceso pudiera producir, pero advirtieron que ejercerían los recursos legales que tenían a su alcance para defensa de sus intereses. Afirmaron los banqueros que nunca estuvieron en favor de las salidas de capital, pero aclaraban que siempre actuaron dentro de los marcos que fijaban las leyes en materia de libertad cambiaria y de movimientos de dinero. Los banqueros expresaron que habían realizado sus operaciones de movimientos de dinero exactamente en la misma forma en que lo hicieron la banca mixta y la banca oficial y que no habían promovido la fuga de capitales.²⁵

D. Reformas constitucionales para nacionalizar la banca.

El 17 de septiembre de 1982 el Presidente José López Portillo presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a los Artículos 28, 73 y 123 constitucionales tendientes a elevar a rango constitucional la nacionalización de la banca.

En la exposición de motivos correspondiente se reiteraron las consideraciones que habían sido expuestas en los Decretos Presidenciales del 1º y 6 de septiembre de 1982.

Se reafirmó que la política económica adoptada por el Gobierno Federal había perseguido un rápido crecimiento económico para brindar mayores oportunidades de empleo y combatir la marginación, y así elevar el nivel de vida de la población en lo económico, lo social y lo cultural.

Se reiteró también que en los últimos meses de aquel año se presentaron problemas financieros y monetarios originados por factores internos y externos. Los externos provenían del desorden económico internacional en las áreas monetarias, financieras, comerciales, alimentarias y tecnológicas, entre otras. Los factores internos tuvieron su origen, según dicha exposición de motivos, fundamentalmente en la carencia de un sentimiento de solidaridad nacional, que se manifestó

²⁵ *Excelsior*, 5 de septiembre, 1982.

en el abuso de un régimen de libertad de cambios, en la concepción de una economía mexicanizada y protegida, que no correspondía con las obligaciones correlativas que tenía ante la Nación, y en la actitud altamente especulativa de la banca privada concesionada por el Estado.

Todo lo anterior, según la iniciativa, provocó que importantes recursos del ahorro nacional fueran exportados para enriquecer economías externas y empobrecer la nuestra, y así el grupo de mexicanos que expatriaron esos ahorros encontraron el consejo y el apoyo decidido de los bancos privados, que se prestaron a servir de conducto para las remisiones de fondos, faltando así al cumplimiento de las responsabilidades sociales que asumieron al recibir del Estado sus concesiones para dedicarse al ejercicio de la banca y el crédito.

El Presidente manifestó que hubo la necesidad de tomar medidas drásticas que permitieran a futuro defender los intereses de la sociedad, frente a una minoría carente de solidaridad que causó el grave daño por lo que se emitieron los decretos que establecieron el control general de cambios y la expropiación y nacionalización de los bancos privados en favor del Estado.

Consideró el Presidente que la nacionalización de la banca tenía trascendental importancia para que el país pudiera proyectar y apoyar el proceso de desarrollo económico, social y cultural de la Nación con más celeridad, con mayor sentido patriótico y democrático, con más equilibrio, de manera más equitativa, racional y congruente y con mayor justicia social, por lo que era necesario que dicho principio se elevara a rango constitucional, como una conquista irreversible del pueblo de México. De esta manera, si el Estado tenía la responsabilidad constitucional de regular y fomentar la actividad económica de acuerdo con el sistema de economía mixta que contenía la carta fundamental, por razones de congruencia debía dotársele de todos los instrumentos necesarios para orientar y corregir la marcha de los fenómenos económicos, pues sin tales facultades, como lo mostraba la historia, la vida económica del país resultaba sumamente vulnerable.

Manifestó el Presidente que las actividades de banca y crédito se habían convertido en un servicio esencial para la comunidad, por lo que ya no podía quedar al arbitrio de los particulares y debía salir de la

órbita de éstos, para entrar en la del Estado con objeto de que el mismo pudiera asegurar su funcionamiento de un modo continuo, regular y congruente con las necesidades de la colectividad y no las de un grupo minoritario, elitista e injusto.

Por ello, concluía el Presidente, el servicio público de la banca y el crédito, que resultaban necesarios a la vida nacional por ser un elemento indispensable en la producción, distribución y comercio de bienes y satisfactores dentro de la economía del país, era necesario que se incorporara a la Constitución la previsión de que no se consideraba monopolio, por excepción, la operación de los bancos, ya que su actividad constituía un servicio público regulado por la Federación, lo cual implicaba adicionar el Artículo 28 de la Constitución, con un párrafo quinto, en los siguientes términos:

Artículo 28. [...]

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional.

La propia iniciativa propuso las adecuaciones correspondientes a las fracciones x y xviii del Artículo 73 de la Constitución, con el objeto de que el Congreso de la Unión quedara facultado para legislar sobre servicios de banca y crédito y para dictar reglas con el fin de determinar el valor relativo de la moneda extranjera. Asimismo, propuso agregar una fracción al Artículo 123 de la Constitución para que las relaciones laborales en materia de banca y crédito se rigieran por el Apartado B del Artículo 123, esto es, bajo el régimen laboral de los trabajadores al servicio del Estado.²⁶

El Presidente Electo Miguel de la Madrid H. emitió el día 22 de septiembre una declaración manifestando su apoyo a la iniciativa presidencial de nacionalización de la banca a nivel constitucional. Dijo que la nacionalización bancaria fortalecía la rectoría del Estado res-

²⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LII Legislatura*, año 1, tomo 1, núm. 24. 21 de septiembre de 1982, pp. 4-6. Ver Apéndice 4 del capítulo II.

pecto al desarrollo nacional y subrayó el concepto contenido en la iniciativa de que la ley reglamentaria que se elaborara en su oportunidad debía “determinar las garantías que protegieran los intereses del público y el funcionamiento de las instituciones bancarias en apoyo de las políticas de desarrollo nacional”. Enfatizó que este principio, que se consagraría en el texto constitucional, aseguraría “el manejo de la banca nacionalizada con el más estricto apego a la técnica bancaria, con eficacia y con la más escrupulosa honestidad, a efecto de salvaguardar los ahorros del pueblo de México y su adecuada canalización a las áreas prioritarias del desarrollo nacional y al funcionamiento apropiado de nuestro sistema monetario y crediticio”. Esta declaración significó la solidaridad política del Presidente electo con el Presidente saliente, que protegía la unidad política de su partido común y la normalidad en el proceso de transmisión del mando, al mismo tiempo que pretendía inducir confianza en el público respecto al manejo de la banca nacionalizada.²⁷

El 5 de octubre de 1982 se efectuó un extenso debate sobre la iniciativa presidencial antes comentada. Sobre la base del dictamen de la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales correspondiente, que aprobó en sus términos la iniciativa presidencial afirmando que esa propuesta recogía la tradición de nuestras reivindicaciones nacionales e implicaba una nueva conquista esencial de nuestro pueblo.²⁸

Tal como había sucedido en los comentarios vertidos en la Cámara de Diputados sobre el Informe Presidencial del 1º de septiembre, las opiniones de los partidos se dividieron. El PAN anunció su voto en contra afirmando que las modificaciones constitucionales propuestas eran un acto inconexo con la realidad que le precedió y que sus motivos reales no eran los que se expresaban en los argumentos aducidos. En opinión del PAN, el proyecto no tenía ni antecedentes ni fundamentos jurídicos ni económicos y era tan sólo un principio de política partidista para desviar la atención del pueblo de dos hechos incontrovertibles: la quiebra del país y el descrédito creciente del régimen y de su partido. El país, según el PAN, estaba en quiebra fundamentalmente por dos causas: la primera era el déficit presupuestal cada año supe-

²⁷ *El Día*, 23 de septiembre, 1982.

²⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LII Legislatura*, año 1, tomo 1, núm. 28, 5 de octubre de 1982, pp. 11-73.

rior al anterior y financiado con créditos tomados sin medida ni prudencia; la segunda era que esos créditos, en buena parte, volvían al extranjero o se diluían en el país en altísimas comisiones a intermediarios, en compras y viajes de grandes comitivas, en corrupción, en gastos suntuarios y en proyectos inconclusos.

Para el PAN no era necesario nacionalizar la actividad bancaria, ya que el sistema jurídico bajo el cual funcionaba la banca mexicana dotaba al Estado, a través del Banco de México, de la Secretaría de Hacienda y de la Comisión Nacional Bancaria, de todos los mecanismos para tomar decisiones y manejar, orientar y dirigir la economía financiera del país.

El PAN subrayó que en las elecciones del 4 de julio de 1982, la mayoría no votó en favor del monopolio de la banca y del crédito, ya que el partido que propuso dicha tesis obtuvo una clara minoría de votos. La idea de socializar la banca, mediante un monopolio de Estado, era parte de la ideología de los partidos marxistas y no se encontró dentro de los programas que manejó en la campaña electoral el partido en el poder. El PAN también observó que, hasta esa fecha, los gobiernos de la República, incluyendo al del Presidente López Portillo, habían sostenido siempre el esquema de la economía mixta en la banca, y que, incluso, habían rechazado las ideas de su nacionalización.

Un diputado panista señaló la incongruencia de los ministros de la Suprema Corte de Justicia que se habían precipitado al aplaudir la nacionalización bancaria de inmediato, sin tomar en cuenta que muy probablemente el Poder Judicial tendría que conocer los juicios y recursos que los bancos privados habían anunciado que promoverían en contra de la medida. Otro diputado del PAN advirtió que no era el Presidente de entonces el que iba a sufrir las consecuencias y el que tendría que resolver los problemas derivados de la nacionalización sino el siguiente, lo cual era un acto de grave irresponsabilidad.

En términos análogos, se pronunció el Partido Demócrata Mexicano apuntando que la nacionalización tendría efecto inflacionario, por el pago de la indemnización; que la iniciativa no nacionalizaba, sino estatizaba; que era un paso más hacia el totalitarismo enmarcado en un capitalismo de Estado; que era un despojo injusto a mexicanos

productivos que iba en contra de la voluntad de la Nación expresada en las últimas elecciones que había registrado el rechazo al comunismo totalitarista y dio el voto en favor de las libertades del pueblo de México; que no tenía un apoyo popular real, sino organizado y pagado; que no resolvía la crisis, puesto que trataba de solucionar los efectos y dejaba intactas las causas de la misma; y que, finalmente, creaba un nefasto precedente que abría la válvula de escape a futuros despojos que nos precipitarían más a la dictadura, a la pérdida de nuestras libertades y al aumento de la corrupción.

También señalaron los diputados de los partidos de la derecha que la iniciativa de reformas constitucionales para nacionalizar la banca tenía por objeto superar las fisuras y la falta de solidez jurídica de los decretos presidenciales que habían expropiado y nacionalizado la banca.

Los partidos de izquierda –Partido Socialista Unificado de México y Partido Socialista de los Trabajadores– apoyaron la nacionalización de la banca. Señalaron que dicha nacionalización y el control de cambios fueron planteados desde los primeros consejos de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), allá por los años 30; que eran puntos que habían formado parte de los programas de acción del antiguo Partido Comunista Mexicano, del PSUM y de otros partidos de izquierda. Que lo que convenía al pueblo de México era profundizar la política de nacionalizaciones, así como seguir ampliando el régimen democrático y que la nacionalización de la banca otorgaría al sector estatal de la economía un poderoso instrumento de conducción de las fuerzas productivas de que podía disponerse en una sociedad capitalista.

Los diputados del PRI apoyaron la iniciativa presidencial abundando en los considerandos expuestos en la exposición de motivos y afirmando que la nacionalización de la banca se ajustaba a la filosofía constitucional y constituía una medida de emergencia ante una situación económica crítica que amenazaba gravemente la estabilidad social y política.

Señalaron los diputados priistas que la nacionalización de la banca no significaba caminar hacia un sistema socialista ni excluir a la iniciativa privada de un México mejor, que la medida propuesta rescataba de los particulares en favor del Estado al servicio de banca y crédito

por ser necesario en el momento para la mejor conducción de la política financiera y económica.

La iniciativa de nacionalización de la banca fue aprobada en lo general por 306 votos en pro y 57 en contra.

El día 8 de octubre de 1982 se presentó al Senado de la República en primera lectura el dictamen suscrito por las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Primera de Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito, Tercera de Trabajo y Segunda Sección de Estudios Legislativos en relación con la iniciativa presidencial para elevar a la categoría constitucional la nacionalización de la banca.

Según el dictamen "la nacionalización de la banca se produjo como consecuencia lógica de nuestro proceso revolucionario de desarrollo, íntimamente vinculada con la responsabilidad constitucional que tiene el Estado de regular y fomentar la actividad económica, de acuerdo con el sistema de economía mixta y, con una clara orientación democrática".²⁹

De esta manera, según las Comisiones dictaminadoras, la decisión del Ejecutivo Federal constituyó una respuesta enérgica a las condiciones imperantes en la economía, tanto en su ámbito externo como en el interno. Por ello, las condiciones económicas volvieron insoslayable y urgente que el Estado rescatara integralmente su facultad de prestar el servicio público, concesionado antaño, por lo que tocaba entonces al Congreso de la Unión asegurar que el proceso iniciado por el Ejecutivo Federal quedara garantizado como una conquista irreversible de la nación mexicana y, de esta manera, asegurar que el sistema bancario nacional se constituyera en un instrumento consecuente de nuestro desarrollo económico y social, que consolidara nuestra independencia económica y cultural, y evitara abusos y excesos de sectores privilegiados de la población.

Para las Comisiones del Senado era incuestionable la facultad del Estado de garantizar y recobrar la prestación del servicio público de la banca nacional.

²⁹ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, núm. 27, 8 de octubre, 1982, pp.4-6.

Las Comisiones del Senado señalaron que, a partir del 1° de septiembre de aquel año, se habían generalizado las expresiones de respaldo de organizaciones obreras, campesinas y de la clase media popular revolucionaria, configurándose una opinión pública claramente mayoritaria en favor de la nacionalización de la banca. Por ello, el proceso es y debe ser irreversible –decían las Comisiones dictaminadoras–; debe quedar consagrada constitucionalmente la facultad exclusiva del Estado para la prestación de los servicios públicos de banca y crédito.

La iniciativa del Ejecutivo Federal, en opinión de las Comisiones del Senado, se ajustaba a los más elementales principios de congruencia y lógica jurídica y era obsecuente con nuestra realidad política y social por lo que, a partir de la reforma propuesta, el servicio de banca y crédito sería un servicio público que quedara reservado exclusivamente al Estado.

En su sesión del día 13 de octubre siguiente el Senado debatió el dictamen anterior. Se expuso que el servicio de banca y crédito debía, por su naturaleza, características e importancia para la banca nacional, considerarse un servicio público reservado en forma exclusiva al Estado. Se señalaron antecedentes de este concepto en las primeras concesiones de banca y crédito que se otorgaron a mediados del siglo XIX, incluso con la facultad de emisión de billetes; fue la Revolución de 1910 la que estableció el banco único de emisión, que se fundaría en 1925 con el nombre de Banco de México, terminándose con todas las concesiones a particulares para emitir moneda, ya que se consideró que la emisión de billetes con curso legal obligatorio debería ser facultad exclusiva del Estado. Posteriormente, el sistema bancario mexicano se fue desarrollando bajo el control de los mexicanos.

Se manifestó en los debates correspondientes que en materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el Artículo 14 de la Constitución, al no estar indicado este requisito entre los que señala el Artículo 27 de la propia Carta Magna y al tener la expropiación un carácter de garantía social. Se señaló también que no era fundada la crítica a los Decretos del 1° y 6 de septiembre en el sentido de que había faltado la identificación precisa de los bienes

expropiados, ya que la Suprema Corte había sostenido el criterio de que en las expropiaciones no era necesaria la definición concreta de los bienes por expropiar, y menos aun cuando se tratara de expropiación de negocios o industrias respecto de cuyos bienes no se tenía el conocimiento detallado con anterioridad a la fecha del acto expropiatorio y bastaba el criterio de los bienes dedicados al servicio público que se estaban concesionando. En este aspecto, se había seguido la tradición mexicana de la *Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos* de 1859, así como también la expropiación y nacionalización de los ferrocarriles en 1937 y el caso de la industria petrolera en 1938.

Para ciertos senadores la nacionalización de la banca privada elevada a rango constitucional, debía constituir una conquista irreversible del pueblo mexicano ya que con ello la Revolución Mexicana se había revitalizado y remozado. Se dijo, asimismo, que la medida no se trataba de un paso al socialismo, como tampoco de una simple estatización, sino de un acto nacionalizador, de un acto revolucionario inscrito en la doctrina de la Revolución Mexicana. Ello era para negar que la tesis de la nacionalización de la banca hubiese surgido exclusivamente de los partidos socialistas o de izquierda, señalando que estas ideas habían sostenido la fundación de la banca única de emisión propuesta por Venustiano Carranza y apoyada en el Constituyente por Heriberto Jara y Francisco J. Mújica; Luis Cabrera propuso la nacionalización de la banca y Lázaro Cárdenas hizo suya la tesis en 1970 en su testamento político. La Confederación de Trabajadores de México, en su congreso económico de 1941 demandó el control absoluto de cambios y el Congreso del Trabajo reclamó, en 1976, restituir a la Nación las actividades desarrolladas por las instituciones financieras, bancarias y de seguros, de carácter privado. Todo lo anterior acreditaba, según se argumentó, que la nacionalización de la banca era una tesis que se había propuesto también dentro de las filas de la Revolución Mexicana y no exclusivamente desde los partidos de la izquierda socialista.

Se señaló, asimismo, que la nacionalización de la banca tendía a preservar y fortalecer la soberanía de la Nación, no únicamente frente a los poderes externos, sino también a los intereses del interior que

pretendían ejercer poderes de *facto* o amenazaban con frustrar el proyecto histórico nacional.

Se defendió en los debates del Senado la exclusión relativa de la expropiación y nacionalización por lo que tocaba al Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada y al Banco Obrero, por las finalidades esencialmente sociales de dichas instituciones que servían a dos sectores fundamentales de la sociedad.

Con base en el dictamen correspondiente y después del debate brevemente descrito, se aprobó la iniciativa para elevar a rango constitucional la nacionalización de la banca por unanimidad, consecuencia lógica de que todos los senadores de aquel entonces eran miembros del Partido Revolucionario Institucional, que había apoyado públicamente la medida.

En su sesión del 10 de noviembre siguiente, el Senado realizó el cómputo de los votos emitidos por la totalidad de los legisladores de los estados y aprobó declarar la aprobación de las reformas y adiciones a los preceptos de referencia.

Turnado el asunto a la Cámara de Diputados, ésta procedió en iguales términos, y, finalmente, la reforma constitucional en comentario fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de noviembre de 1982.³⁰

E. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

En su mensaje de toma de posesión del 1º de diciembre de 1982, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado anunció un programa inmediato de reordenación económica, cuyos objetivos centrales eran combatir a fondo la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente.

³⁰ Ver Apéndice 5 del capítulo II.

En el punto séptimo de dicho programa se tocaron las cuestiones relativas a la política de banca y crédito, de la manera siguiente:

SÉPTIMO: Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional, evitando especulación o desviación de recursos a financiamientos no justificados, para la producción, procesamiento, distribución y consumo de los bienes y servicios que requieren los consumos mayoritarios y el interés de la Nación.

Vigilaremos que la banca nacionalizada actúe con eficacia y honradez. El crédito y el ahorro interno se fincan en la confianza. El Estado mexicano sabrá responder a su responsabilidad mediante el manejo honesto y eficiente de la banca nacional. No permitiré la rapacidad, ni el uso de crédito bancario con propósitos de promoción política de sus funcionarios, ni la operación bancaria para afectar derechos de sus clientes. Rechazo el populismo financiero. Ofreceremos rendimientos atractivos al ahorrador, seguridad en el manejo de los recursos del público y productividad y eficiencia en el servicio bancario para no elevar, injustificadamente, el costo del crédito.

La nacionalización de la banca es irreversible. Reestructuraremos las instituciones de crédito de tal manera que se asegure el control efectivo de la Nación a través del Estado. Propiciaremos nuevas e imaginativas fórmulas para evitar su burocratización, de tal manera, que los ahorradores, los acreditados y la sociedad toda -obreros, campesinos, empresarios- tengan una participación adecuada en el manejo, e incluso en el patrimonio, de esas instituciones. Nacionalizar no es estatizar. La banca nacionalizada debe ser del pueblo y no de una nueva minoría de dirigentes.³¹

Con fecha 3 de diciembre de ese mismo año, el Presidente envió un importante proyecto de reformas y adiciones a los Artículos 24, 25, 26, 27, fraccs. décima y veinte, veintiocho, setenta y tres, fraccs. 29-D; 29-E; y 29-F de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Según el propio Presidente, el nuevo gobierno percibió la necesidad de ratificar y explicitar las bases del régimen constitucional de la economía mexicana. Era indispensable esclarecer las reglas básicas del sistema económico para fundar jurídicamente las medidas correctivas de la crisis económica y las reformas estructurales indis-

³¹ Miguel de la Madrid H., *Seis Informes de Gobierno: 1983-1988*, México, Presidencia de la República, 1988, pp.16-17.

pensables para dar nuevas bases al desarrollo nacional. Se trataba de superar la polémica entre posiciones neoliberales extremistas y actitudes estatizantes anacrónicas mediante la redefinición de las "reglas del juego" del sistema económico a nivel constitucional.

La esencia de dichas reformas fue la explicitación del principio de la rectoría del Estado, la ratificación del principio de la economía mixta con la coexistencia de los sectores público, privado y social, la institucionalización del sistema de planeación democrática del desarrollo, la delimitación de las actividades estratégicas a cargo de la gestión directa y exclusiva del Estado y la constitucionalización del principio del desarrollo rural, integral y de la justicia agraria.³²

No es mi propósito ahora hacer un estudio amplio de estas reformas, sino sólo en cuanto toca al tema de esta tesis. Sin embargo, considero conveniente citar el nuevo Artículo 25 que derivó de dichas reformas, ya que dicho texto define, en lo fundamental, el régimen constitucional de la economía mexicana:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

³² Miguel de la Madrid II, "El régimen constitucional de la economía mexicana", en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.³³

En dicho Artículo 25 se ratificó, con reglas claras, el concepto del sistema de economía mixta, mediante la concurrencia al desarrollo nacional, con responsabilidad social, de los sectores público, privado y social. Dicho precepto también estableció cuáles eran las áreas estratégicas que se señalaban en el nuevo Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, que quedaban a cargo del sector público, de manera exclusiva, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Las reformas promovidas en diciembre de 1982 al Artículo 28, en su párrafo quinto, relativas a la nacionalización de la banca, quedaron exactamente en los términos de la reforma constitucional que se había promulgado en noviembre de 1982. De esta manera, las nuevas reformas promovidas en diciembre de dicho año respetaron íntegramente la que había promovido el gobierno anterior y que ele-

³³ Miguel de la Madrid II., *El marco legislativo para el cambio*, México, Presidencia de la República, 1983, tomo 2, pp. 23-24.

vó a rango constitucional la nacionalización del sistema bancario. Resulta obvio que, por razones de lógica y congruencia políticas, el Presidente de la Madrid respetara las reformas que había aprobado el poder revisor de la Constitución, integrado por el Congreso de la Unión ante el cual promovía las nuevas reformas y por las Legislaturas de los estados. Lo contrario hubiera implicado, además, el riesgo de un serio conflicto político, incluso con su propio Partido que lo había llevado al poder en las elecciones de julio de 1982 y que había apoyado fervorosamente la nacionalización bancaria, tanto en el Congreso de la Unión como en las Legislaturas de los estados y ante la opinión pública.

El nuevo gobierno tenía la necesidad de promover una ley reglamentaria al citado párrafo quinto del Artículo 28 constitucional para dar las bases jurídicas conforme a las cuales se reorganizaran las instituciones que debían prestar al servicio público de banca y crédito de acuerdo con el propio Artículo 28 de la Constitución, en su párrafo quinto.

Para cubrir esa ineludible necesidad, el nuevo gobierno promovió el 24 de diciembre de 1982 ante el Congreso de la Unión la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito*.

En su exposición de motivos, se señalaba como objetivo de la iniciativa "establecer un marco legal que provea los elementos necesarios para garantizar que el servicio público de banca y crédito se siga prestando por el Estado, en tanto se establece un régimen jurídico integral que comprenda a las instituciones que en la actualidad conforman el sistema bancario nacional".³⁴

En dicha exposición de motivos se señalaban los siguientes objetivos para el nuevo sistema bancario:

- 1.- Coadyuvar de manera más efectiva y eficiente por la vía del financiamiento, al desarrollo nacional independiente, equilibrado y autosostenido del país y a la creciente generación del empleo.
- 2.- Integrar al Sistema Bancario Nacional en el Sistema Nacional de Planación, de manera que contribuya más eficazmente al desarrollo nacional.

³⁴ Miguel de la Madrid II., *El marco legislativo...*, op. cit., p. 373.

- 3.- Apoyar a la descentralización y el desarrollo regional balanceado.
- 4.- Fomentar el ahorro de los mexicanos y la permanencia del mismo, con instrumentos al alcance de los pequeños ahorradores y de los demás grupos y con rendimientos atractivos y justos.
- 5.- Canalizar el crédito y otros apoyos financieros a los sectores y áreas prioritarias del desarrollo nacional, en la cantidad requerida, evitando su concentración y abatiendo los costos de intermediación.
- 6.- Apoyar el desarrollo del mercado de capitales y de instrumentos de financiamiento de largo plazo.
- 7.- Salvaguardar el ahorro del público, con la más escrupulosa honestidad acorde con los principios de la renovación moral de la sociedad, dándole mayor transparencia a su operación.
- 8.- Contribuir al Programa Inmediato de Reordenamiento Económico, apoyando la recuperación del aparato productivo y los cambios estructurales que la economía requiere.

Como gran novedad jurídica, la iniciativa propuso la creación de una nueva persona de derecho público, bajo la cual deberían constituirse las instituciones de crédito. A dicha nueva figura jurídica se le denominó *Sociedad Nacional de Crédito*, que podría ser creada por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y que vendrían a sustituir a las sociedades anónimas bajo cuya forma habían venido funcionando los bancos privados expropiados. (Artículo 9o.) El capital de dichas sociedades nacionales de crédito estaría representado por un nuevo título de crédito, que se denominaría *Certificado de Aportación Patrimonial*, que sería nominativo y se regiría, en lo general, por el régimen correspondiente de la *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito*. La iniciativa de ley que se comenta estableció que el capital de las nuevas sociedades se dividiría en dos series: "A", que representaría en cualquier momento el 66% del capital de la sociedad y que sólo podría ser suscrita por el Gobierno Federal; y la "B", que ampararía el 34% restante del capital, pudiendo ser suscrita por el Gobierno Federal, por entidades de la administración pública, por gobiernos de las entidades federativas y municipios, por los usuarios del servicio y por los trabajadores de las propias sociedades nacionales de crédito. Los certificados de aportación patrimonial correspondientes a la serie "A", serían intransmisibles, en tanto que los de la serie "B" podrían negociarse libremente y darían a sus titulares el derecho de participar en las utilidades de la sociedad emisora y, en su caso, en la cuota

de liquidación, además de que sus titulares podrían participar en la designación de los miembros del consejo directivo de la sociedad que correspondiera a la propia serie, y formar parte del consejo consultivo. (Artículo 10.)

De acuerdo con la iniciativa, con la excepción del Gobierno Federal, ninguna persona física o moral podría adquirir más del 1% del capital de una sociedad, mediante una o varias operaciones simultáneas o sucesivas, cualquiera que fuera su naturaleza, estableciendo que el propio límite se aplicaría no sólo a personas individuales, sino también a grupos o asociaciones de hecho que pudieran dar lugar a considerar, para tales efectos, que existiera el control de una sola persona. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la iniciativa, podría autorizar que los gobiernos de las entidades federativas y municipios y que las entidades de la administración pública, adquiriesen los certificados de la serie "B" en una proporción mayor a la antes señalada. (Artículo 16.) El objetivo de estas nuevas sociedades nacionales de crédito, de capital mixto, era, manteniendo el control mayoritario del Gobierno Federal, permitir que los gobiernos de los estados y municipios y los sectores privado y social pudieran participar hasta por el 34% del capital, con el objeto de facilitar a los nuevos bancos su labor profesional de intermediación en la banca y el crédito. Haber aislado a las nuevas instituciones bajo la forma de organismo descentralizado —que no permite la participación de particulares en su patrimonio— tal como lo prevenían los decretos expropiatorios de septiembre de 1982 hubiera implicado graves riesgos para el manejo de la banca nacionalizada.

Las nuevas sociedades nacionales de crédito se administrarían por un consejo administrativo y un director general. El consejo directivo debería estar integrado por un número impar de miembros que no sería menor de 9 ni superior a 21. Los consejeros de la serie "A" serían nombrados por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pudiendo ser funcionarios de las dependencias y entidades de la administración pública federal o profesionales independientes de reconocida calidad moral, experiencia y prestigio en actividades económicas y financieras, académicos o de investigación. Los consejeros de la serie "B" serían nombrados con-

forme con las bases de carácter general para determinar la participación de los titulares de dicha serie en la designación de los miembros correspondientes del consejo, procurando que se encontraran representados los diversos sectores y regiones. Los representantes de dicha serie "B" que figurarían en el consejo debían ser personas que, por su conocimiento y experiencia, resultaran idóneas para llevar la representación de los intereses del sector al que pertenecieran; trabajadores de la institución de que se trataba con una antigüedad mínima de 5 años en la misma y personas de reconocida calidad moral y notoria experiencia en materias financieras. El citado consejo directivo sería presidido por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por la persona que éste designara entre los consejeros de la serie "A". (Artículos 22 a 29.)

En las nuevas sociedades de crédito se contaría con un director general a quien se encomendaría el gobierno del banco y la representación legal de éste y debería ser una persona que tuviera la calidad de ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; tener notorios conocimientos y reconocida experiencia en materia bancaria y crediticia; haber prestado por lo menos 5 años sus servicios en un cargo o puesto de alto nivel decisorio, cuyo desempeño requeriría conocimientos y experiencia en materia financiera y administrativa. (Artículo 30.)

La vigilancia en la sociedad estaría encomendada a dos comisarios, nombrados, uno por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y otro por los consejeros de la serie "B". (Artículo 32.)

La iniciativa estableció (Artículo 33) que las sociedades nacionales de crédito tendrían una comisión consultiva integrada por los titulares de los certificados de la serie "B", distintos del Gobierno Federal. Dicha comisión se reuniría en las fechas que el consejo directivo indicara, debiendo ser convocados por lo menos una vez al año para ocuparse de los asuntos siguientes: conocer y opinar sobre las políticas y criterios conforme a los cuales la sociedad llevara a cabo sus operaciones; analizar el informe de actividades que le presentara el consejo directivo por conducto del director general; opinar sobre los proyectos de aplicación de utilidades; formular al

consejo directivo las recomendaciones que estimara convenientes sobre las materias anteriores, y las demás de carácter consultivo que se señalaran legalmente.

En su Artículo 11 la iniciativa estableció que en ningún momento podrían participar, en forma alguna, en el capital en las sociedades nacionales de crédito, personas físicas o morales extranjeras, ni sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión absoluta de extranjeros, tesis nacionalista que contenía la legislación bancaria mexicana desde 1965.

Previendo la necesaria transformación del sistema bancario, la iniciativa estableció la posibilidad de fusionar dos o más instituciones nacionales de crédito, mediante decreto del Ejecutivo Federal, con vistas a propiciar un desarrollo armónico del sistema bancario nacional, la solidez de las instituciones integrantes del mismo, y un adecuado prestigio del servicio de la banca y crédito. (Artículos 34, 35 y 36.)

La iniciativa ratificó el secreto bancario establecido en la *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*, dispuso que los bancos establecieran y mantuvieran los mecanismos que garantizaran la solvencia y liquidez de las mismas y las seguridades de las operaciones que realizaran, en salvaguarda de los intereses del público usuario. (Artículos 39 y 49.) Finalmente, se estableció un procedimiento de protección a los usuarios del servicio público de banca y crédito, mediante la conciliación y el arbitraje, a petición de los mismos, quedando a elección de dichos usuarios presentar sus reclamaciones ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros o hacerlas valer ante los tribunales competentes. (Artículos 41 y 42.)

La iniciativa propuso un sistema transitorio que permitiría transformar la banca nacionalizada mixta en sociedades nacionales de crédito.

En el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados se aprobó en su mayoría el contenido de la iniciativa presidencial, considerando que reafirmaba y consolidaba la nacionalización de la banca, al modificar sustancialmente la naturale-

za jurídica de las sociedades mercantiles afectadas por la expropiación, convirtiéndolas en personas morales de derecho público. La Comisión propuso diversas reformas a la iniciativa, entre las que destacó, en el Artículo 43, la obligación anual del Poder Ejecutivo para informar al Poder Legislativo del establecimiento, disolución y operación de las sociedades nacionales de crédito.

En los debates correspondientes en el seno de la Cámara de Diputados la opinión de los partidos políticos se dividió. El Partido de Acción Nacional protestó nuevamente contra el oportunismo y la inconstitucionalidad de la expropiación de la banca, aunque finalmente votó por la iniciativa de ley reglamentaria por considerar que el Estado se retiraba en parte del control y capital de la administración de los bancos y representaba un avance en la democratización de esas instituciones, que limitaba el estatismo y generaba libertades.

Una posición análoga mantuvo el Partido Demócrata Mexicano, aunque también reiteró su posición contraria a la nacionalización de la banca.

El Partido Popular Socialista se opuso vehementemente a la iniciativa presentada, considerando que la propuesta del Ejecutivo no era correcta, ya que contrariaba el espíritu de la nacionalización de la banca privada y se daba la posibilidad al sector privado de participar en su capital, y, en consecuencia, de tener consejeros, de orientar a la banca nacional y de participar en los consejos de administración. En términos generales, el Partido Popular Socialista mantuvo que la iniciativa dejaba una puerta abierta a la penetración del sector privado en las áreas estratégicas de la economía, donde, en su opinión, el sector privado no debía tener ninguna injerencia, ni accionaria ni administrativa. Con dicha reforma, concluía, quedaba la puerta abierta para un futuro avance en la reconstitución de las posiciones que había perdido la burguesía financiera en virtud de la nacionalización bancaria.

El Partido Socialista de los Trabajadores aceptó la iniciativa, ya que propiciaba la democratización de la banca y facilitaba su operación.

El Partido Socialista Unificado de México criticó la iniciativa, ya que concesionaba nuevamente esta importante actividad a la burguesía, aunque fuera parcialmente. En su opinión, la banca debía permanecer en poder del Estado y se debía nacionalizar la extranjera. Los recursos financieros del país debían estar bajo control obrero y orientados a satisfacer las necesidades de las masas y no a restituir y salvar el aparato productivo capitalista del colapso.

El Partido Revolucionario Institucional apoyó la iniciativa presidencial y el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público. En opinión de sus diputados, la iniciativa presidencial se ajustaba a la reforma constitucional que nacionalizó la banca y era congruente con el régimen de economía mixta de México. En opinión del PRI, era indispensable transformar las sociedades anónimas en una nueva figura jurídica, ya que hasta entonces se mantenían en un estado irregular por no tener órganos de administración y estar sus decisiones y operaciones en riesgo desde el punto de vista jurídico. En opinión del PRI, la sociedad nacional de crédito era una figura moderna, de nueva creación en nuestro sistema jurídico y constituía una forma nueva e imaginativa para manejar la banca nacionalizada. Finalmente, la iniciativa fue aprobada en lo general, de acuerdo con el dictamen de la Comisión, por 26 votos en contra y 320 en favor.³⁵

Las Comisiones Unidas Primera de Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito y Economía del Senado de la República aprobaron la iniciativa tal como había sido reformada por la Cámara de Diputados. Opinaron las comisiones que la iniciativa representaba una estructura jurídica innovadora, que inyectaba dinamismo a la banca, evitaba su burocratización, aseguraba su operación y el interés de los usuarios y evitaba tergiversar su actividad totalmente social.

Los senadores del Partido Revolucionario Institucional, único representado entonces en la Cámara de Senadores, expresaron que el pueblo no temía a la economía mixta ya que había establecido dicho principio como forma de vida común y que la iniciativa, a partir de un riguroso respeto al aparato de nuestra Constitución y de la evolución que le dio origen, se proponía compartir con la ciudadanía la

³⁵ Miguel de la Madrid H., *El marco legislativo...*, *op. cit.*

tarea de administrar el destino de los recursos que generaba la Nación, aunque quedaba claro que la responsabilidad del Gobierno Federal seguía siendo definitiva al conservar el 66% del capital de las llamadas sociedades nacionales de crédito, en que deberían transformarse los bancos.

El Senado aprobó la iniciativa modificada por la Cámara de Diputados en forma unánime, por 56 votos.³⁶

De esta manera, quedó completo el proceso jurídico de la nacionalización bancaria.³⁷

³⁶ Miguel de la Madrid H., *El marco legislativo...*, op. cit., p. 474.

³⁷ Un documento fundamental para entender las motivaciones del Presidente López Portillo para tomar la decisión de la nacionalización bancaria lo constituye su libro *Mis tiempos, biografía y testimonio político*, parte segunda, México, Fernández Editores, 1988. En dicho libro López Portillo da una amplia explicación del proceso de análisis que lo llevó a tomar esas decisiones, así como de las personalidades que colaboraron con él en dicho proceso. Destaca su comentario en que "la nacionalización de la banca, independientemente del operativo económico que significaba fue eso, una decisión correctiva, ante el riesgo del derrumbe de un proyecto político nacional, para afirmar el principio de la soberanía del Estado frente a la acción perversa de las presiones asociadas o coincidentes extra e intra-nacionales, que le disputaban el espacio de sus funciones. Fue sinceramente un acto de fuerza nacional para expresar y fortalecer el poder político del Estado...". López Portillo también comentó que la medida la dio a conocer a su sucesor la víspera, por conducto de su hijo José Ramón y comenta: "Claro, ya no es el candidato para esta medida. Pero tendrá que ser el Presidente que la administre." También es interesante su comentario fechado el día 13 de septiembre de 1982, en relación con el proyecto de reforma constitucional para nacionalizar la banca en el sentido de que López Portillo deseaba que el manejo de la nacionalización de la banca fuera a través de empresas descentralizadas y De la Madrid postulaba la idea de las sociedades nacionales de crédito. López Portillo reconoce en sus memorias que la nacionalización bancaria presionaría a su sucesor: "Pobre, lo dejo en un serio compromiso." También López Portillo explica: "Le aclaré que no le había consultado lo de la banca por una razón sencilla: si hubiera opinado que no, de todas maneras lo hubiera hecho, con lo que hubiérase abierto una brecha seria entre él y yo..." Sin embargo, López Portillo consigna que, por prudencia política, no tomó otras medidas adicionales: "Confieso que me gustaría tomar decisiones para organizar los tiempos futuros; pero le ofrecí a De la Madrid ya no hacerlo y dejarle todo el paquete." Con franqueza, López Portillo consignaba en sus memorias del 25 de octubre de 1982: "Con nosotros apenas empieza (el desempleo) y espero que De la Madrid lo corrija y reactive para mediados del próximo año. Los meses iniciales, tal vez años, serán a mi cargo y responsabilidad."

El documento de López Portillo es muy importante por su franqueza y porque denota que las medidas que tomó fueron de buena fe y obedecieron a su convicción de que eran indispensables para mantener el proyecto de la Revolución Mexicana y la soberanía del Estado, liquidando y corrigiendo lo que, para él, había sido un comportamiento rapaz e irresponsable del sector privado y, particularmente, de los banqueros.

Apéndice 1

DECRETO QUE ESTABLECE LA NACIONALIZACION DE LA BANCA PRIVADA*

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

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

CONSIDERANDO

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

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

* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de septiembre de 1982.

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

Que el Ejecutivo a mi cargo estima que, en los momentos actuales, la Administración Pública cuenta con elementos y experiencia suficientes para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de la banca y del crédito, considerando que los fondos provienen del pueblo mexicano, inversionista y ahorrador, a quien es preciso facilitar el acceso al crédito;

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

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

Que la crisis económica por la que actualmente atraviesa México y que, en buena parte, se ha agravado por la falta de control directo de todo el sistema crediticio, fuerzan igualmente a la expropiación, para el mantenimiento de la paz pública y adoptar las medidas necesarias para corregir trastornos interiores, con motivo de la aplicación de una política de crédito que lesiona los intereses de la comunidad;

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

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

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

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

DECRETO

Art. primero. Por causas de utilidad pública se expropian a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones, 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.

Art. segundo. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa la entrega de acciones y cupo-

nes por parte de los socios de las instituciones a que se refiere el Artículo Primero, pagará la indemnización correspondiente en un plazo que no excederá de 10 años.

Art. tercero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso el Banco de México, con la intervención que corresponda a las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Comercio, tomarán posesión inmediata de las instituciones crediticias expropiadas y de los bienes que las integran, sustituyendo a los actuales órganos de administración y directivos, así como las representaciones que tengan dichas instituciones ante cualquier asociación o institución y Órgano de Administración o Comité Técnico, y realizarán los actos necesarios para que los funcionarios de niveles intermedios y, en general, los empleados bancarios, conserven los derechos que actualmente disfrutaban, no sufriendo ninguna lesión con motivo de la expropiación que se decreta.

Art. cuarto. El Ejecutivo Federal garantizará el pago de todos y cada uno de los créditos que tengan a su cargo las instituciones a que se refiere este decreto.

Art. quinto. No son objeto de expropiación el dinero y valores propiedad de usuarios del servicio público de banca y crédito o cajas de seguridad, ni los fondos o fideicomisos administrados por los bancos, ni en general bienes muebles o inmuebles que no estén bajo la propiedad o dominio de las instituciones a que se refiere el artículo primero; ni tampoco son objeto de expropiación las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, ni la banca mixta, ni el Banco Obrero, ni el Citibank N.A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, ni las sucursales de bancos extranjeros de primer orden.

Art. sexto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará conforme a sus atribuciones que se mantenga convenientemente el servicio público de banca y crédito, el que continuará prestándose por las mismas estructuras administrativas que se transformarán en entidades de la Administración Pública Federal y que tendrán la titularidad de las concesiones, sin ninguna variación. Dicha Secretaría contará a tal fin con el auxilio de un Comité Técnico Consultivo, integrado con

representantes designados por los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto, del Patrimonio y Fomento Industrial, del Trabajo y Previsión Social, de Comercio, Relaciones Exteriores, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México.

Art. séptimo. Notifíquese a los representantes de las instituciones de crédito citadas en el mismo y publíquese por dos veces en el *Diario Oficial de la Federación*, para que sirva de notificación en caso de ignorarse los domicilios de los interesados.

TRANSITORIOS

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

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

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, al primer día del mes de septiembre de mil novecientos ochenta y dos.-*José López Portillo*. Rúbrica.-El Secretario de Gobernación, *Enrique Olivares Santana*. Rúbrica.-El Secretario de Relaciones Exteriores, *Jorge Castañeda*, Rúbrica.-El Secretario de la Defensa Nacional, *Félix Galván López*. Rúbrica.-El Secretario de Marina, *Ricardo Cházaro Lara*. Rúbrica.-El Secretario de Hacienda y Crédito Público, *Jesús Silva Herzog*. Rúbrica.-El Secretario de Programación y Presupuesto, *Ramón Aguirre Velázquez*. Rúbrica.-El Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, *José Andrés Oteyza*. Rúbrica.-El Secretario de Comercio, *Jorge de la Vega Domínguez*. Rúbrica.-El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, *Francisco Merino Rábago*. Rúbrica.-El Secretario de Comunicaciones y Transportes, *Emilio Mijica Montoya*. Rúbrica.-El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Pedro Ramírez Vázquez*. Rúbrica.-El Secretario de Educación Pública, *Fernando Solana Morales*. Rúbrica.-El Secretario de Salubridad y Asistencia, *Mario Calles López Negrete*. Rúbrica.-El Secretario del Trabajo y Previsión Social, *Sergio García Ramírez*. Rúbrica.-El Secretario de la

Reforma Agraria, *Gustavo Carvajal Moreno*. Rúbrica.-La Secretaria de Turismo, *Rosa Luz Alegria*. Rúbrica.-El Secretario de Pesca, *Fernando Rafful Miguel*. Rúbrica.-El Jefe del Departamento del Distrito Federal, *Carlos Hank González*. Rúbrica.-El Director del Banco de México, *Carlos Tello*. Rúbrica.

Apéndice 2

DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE DISPONE QUE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO QUE SE ENUMERAN OPEREN CON EL CARÁCTER DE INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO *

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

José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de la República, y con fundamento en los artículos 31, 32, 33, 34, 37, 40, 46 y 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y 1º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, y

CONSIDERANDO

Que por Decreto del 1º de septiembre de 1982, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de la misma fecha, se expropiaron por causas de utilidad pública, a favor de la Nación, las instituciones de crédito privadas a las que se les había otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito; las acciones representativas de su capital social y todos los bienes de su propiedad.

Que el Decreto expropiatorio de referencia prevé que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cumplimiento de lo dispuesto por el mismo, contará con el auxilio de un comité técnico consultivo

* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de septiembre de 1982.

integrado con representantes de las Secretaría de Programación y Presupuesto, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Trabajo y Previsión Social, de Comercio, de Relaciones Exteriores, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; así como de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público; he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

Art. Primero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público con auxilio del Comité Técnico Consultivo, proveerá las acciones conducentes a efecto de que las instituciones de crédito que se enumeran en seguida, que fueron expropiadas a favor de la Nación por Decreto de fecha 1º de septiembre de 1982, operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito:

Actibanco Guadalajara, S.A.
Banca Confía, S.A.
Banca Cremi, S.A.
Banca de Provincias, S.A.
Banca Serfin, S.A.
Bancam, S.A.
Banco Aboumrad, S.A.
Banco BCH, S.A.
Banco del Atlántico, S.A.
Banco del Centro, S.A.
Banco Continental, S.A.
Banco de Crédito y Servicio, S.A.
Banco Ganadero, S.A.
Banco Latino, S.A.
Banco Longoria, S.A.
Banco Mercantil de Monterrey, S.A.
Banco Monterrey, S.A.
Banco Nacional de México, S.A.
Banco del Noroeste, S.A.
Banco Occidental de México, S.A.
Banco de Oriente, S.A.
Banco Popular, S.A.
Banco Regional del Norte, S.A.
Banco Sofimex, S.A.
Bancomer, S.A.
Banpaís, S.A.
Crédito Mexicano, S.A.
Multibanco Comermex, S.A.
Multibanco Mercantil de México, S.A.

Probanca Norte, S.A.
Unibanco, S.A.
Banco Azteca, S.A.
Banco Comercial del Norte, S.A.
Banco del Interior, S.A.
Banco Mercantil de Zacatecas, S.A.
Banco Panamericano, S.A.
Banco de Comercio, S.A.
Banco Provincial del Norte, S.A.
Banco Refaccionario de Jalisco, S.A.
Banco de Tuxpan, S.A.
Corporación Financiera, S.A.
Financiera Crédito de Monterrey, S.A.
Financiera Industrial y Agrícola, S.A.
Promoción y Fomento, S.A.
Financiera de Crédito Mercantil, S.A.
Financiera de Industrias y Construcciones, S.A.
Financiera del Noroeste, S.A.
Sociedad Financiera de Industria y Descuento, S.A.
Banco Comercial Capitalizador, S.A.
Banco Capitalizador de Monterrey, S.A.
Banco Capitalizador de Veracruz, S.A.
Banco General de Capitalización, S.A.
Banco Popular de Edificación y Ahorros, S.A.
Hipotecaria del Interior, S.A.

Art. segundo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el auxilio del Comité Técnico Consultivo propondrá oportunamente a consideración del Ejecutivo Federal la transformación de las instituciones mencionadas en el *artículo primero* del presente Decreto a efecto de que se constituyan como Organismos Públicos Descentralizados.

Art. tercero. El Comité Técnico Consultivo a que se refiere la parte de consideraciones de éste Decreto propondrá en su oportunidad, las normas conducentes a regir las relaciones laborales de los trabajadores de las Instituciones Nacionales de Crédito que se enumeran en el *artículo primero* de este ordenamiento, conforme a las disposiciones del Apartado B del artículo 123 constitucional, permaneciendo entre tanto reguladas por el Reglamento de Trabajo de los Empleados Bancarios de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, sin menoscabo de los derechos y prestaciones de que actualmente disfrutaban.

TRANSITORIO

Art. único. Este Decreto entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, D.F., a los 6 días del mes de septiembre de 1982.-*José López Portillo*. Rúbrica.-El Secretario de Gobernación, *Enrique Olivares Santana*. Rúbrica.- Por ausencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario del Ramo, *Antonio Enríquez Savignac*. Rúbrica.-El Secretario de Programación y Presupuesto, *Ramón Aguirre Velázquez*. Rúbrica.-El Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, *José Andrés Oteyza*. Rúbrica.-El Secretario del Trabajo y Previsión Social, *Sergio García Ramírez*. Rúbrica.-El Secretario de Comercio, *Jorge de la Vega Domínguez*. Rúbrica.-El Secretario de Relaciones Exteriores, *Jorge Castañeda*. Rúbrica.-El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Pedro Ramírez Vázquez*. Rúbrica.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Apéndice 3

DECRETO QUE ESTABLECE EL CONTROL GENERALIZADO DE CAMBIOS*

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en el ejercicio de la facultad que al Ejecutivo confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 8o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. fracción I y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 115, fracción V de la Ley Aduanera; 1o., fracción VI y último párrafo, 3o., 4o., primer párrafo, 5o., numerales 1 y 3, 6o., 7o. y 9o. de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; 1o., 10, 107 bis, 138 bis 9, de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; 8o. de la Ley Orgánica del Banco de México, S.A.; 69 y 75, fracciones II y XVI de la Ley Federal de Turismo; 1o., 3o., fracción XIII, 51, primer párrafo, de la Ley de Vías Generales de Comunicación; 1o., 2o., 12, 16, 23 y 28 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; 30, 46 al 64 y 83, fracción VIII, apartado C, incisos a), b) y d) del Código Fiscal de la Federación; 3o., 4o., y demás relacionados de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1982; 9o., 21, 28, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 42 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y

CONSIDERANDO

Que el Congreso de la Unión ha establecido en ley que corresponde al Banco de México, además de regular la emisión y circulación de

* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de septiembre de 1982.

la moneda, el regular los cambios sobre el exterior por ser el eje central del sistema crediticio mexicano;

Que el Congreso de la Unión ha establecido en la Ley Monetaria, que la moneda extranjera no tendrá curso legal en la República y que las obligaciones de pago en moneda extranjera contraídas dentro y fuera de la República, para ser cumplidas en ésta, se solventarán entregando el equivalente en moneda nacional, al tipo de cambio que rija en el lugar y fecha en que se haga, disposición legal que requiere que el Ejecutivo Federal provea, en la esfera administrativa, a su exacta observancia;

Que la entrada y salida de divisas del país, como la de cualquier mercancía, requieren de una regulación que sea acorde con las necesidades de la nación, los objetivos que se desprenden del sistema nacional de planeación y las prioridades que exige nuestro desarrollo económico y social, creando y perfeccionando los instrumentos que se requieren para hacer frente a los nuevos retos del mundo actual;

Que nuestro país enfrenta actualmente serios problemas de carácter financiero, originados, entre otras causas, por la situación recesiva de la economía mundial, que ha determinado una severa contracción de los mercados para nuestros productos de exportación, así como el encarecimiento y la menor disponibilidad de crédito externo;

Que el gobierno de la República ha venido estableciendo una serie de medidas de austeridad y ajuste de la política económica, cuyos objetivos no se han podido alcanzar en forma plena, principalmente por la salida inmoderada de divisas hacia el exterior, con la consiguiente presión de su demanda para fines distintos a las importaciones necesarias para mantener y elevar los niveles de empleo y productividad, o para el pago del servicio de la deuda pública y privada, causando perjuicios a la población y a la economía, por todos conocidos;

Que la nación se ha visto afectada negativamente con la reducción, fuera de toda medida razonable, del valor de nuestra moneda en el mercado cambiario, poniendo en riesgo la actividad económica del país y el poder adquisitivo de los ingresos de la mayoría de la población;

Que para garantizar el buen funcionamiento del sistema, evitando fluctuaciones excesivas en el tipo de cambio de las divisas, se deben eliminar aquellas transacciones especulativas, que tengan por objeto transferir fondos al exterior para propósitos distintos de la importación de bienes y servicios y de los pagos relacionados con créditos;

Que al mismo tiempo que es necesario evitar los efectos negativos, se deben dar las bases para la racionalización en el uso de las divisas, estableciendo prelación en su utilización conforme a las prioridades nacionales;

Que para garantizar el logro de las prioridades es necesario extender el sistema nacional de planeación al ámbito del sector externo, elaborando presupuestos de divisas compatibles con las metas macroeconómicas y sectoriales que establecen los planes y programas del gobierno federal;

Que para el debido cumplimiento del presente decreto de interés social y orden público y toda vez que su ejecución amerita la coordinación en el despacho de asuntos en que deban intervenir varias dependencias públicas, se requiere la creación de una comisión intersecretarial que vigile y provea lo necesario para que en un tiempo perentorio se dicten las reglas generales necesarias y se realicen los actos que se requieran; he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTICULO PRIMERO.— La exportación e importación de divisas sólo podrá llevarse a cabo por conducto del Banco de México, o por cuenta y orden del mismo.

ARTICULO SEGUNDO.— Cualquiera exportación o importación de divisas que pretenda llevarse a cabo en forma distinta a lo establecido en el artículo anterior, será considerada contrabando, sin perjuicio de las sanciones que correspondan a los infractores.

ARTICULO TERCERO.— La moneda extranjera o divisas no tendrán curso legal en los Estados Unidos Mexicanos. Las obligaciones de pago en moneda extranjera o divisas, contraídas dentro o fuera de

la República, para ser cumplidas en ésta, se solventarán entregando el equivalente en moneda nacional al tipo de cambio que rija en el lugar y fecha en que se haga el pago de conformidad con lo que disponga el Banco de México.

ARTICULO CUARTO.— La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México proveerán lo necesario para que el sistema nacional crediticio no capte ahorros o inversiones, a través de depósitos bancarios denominados en moneda extranjera, salvo el caso a que se refiere el artículo decimosegundo de este decreto y de que no se otorgue crédito en moneda extranjera por las instituciones de crédito del país.

ARTICULO QUINTO.— La moneda extranjera o las divisas se canjearán en el Banco de México, o en las instituciones de crédito del país, que actuarán por cuenta y orden de aquél, por moneda de curso legal, en la equivalencia que el citado Banco indique.

El Banco de México, directamente o a través del sistema nacional crediticio o las entidades a que se refiere este decreto, comprará o venderá divisas a los tipos de cambio que fije en forma diaria, con los elementos económicos cuya consideración sea pertinente para determinar los referidos tipos de cambio.

Todas las divisas que se capten en el exterior por las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana o extranjera, residentes en México, sea cual fuere el acto que haya originado su captación o ingreso, deberán ser canjeadas en el Banco de México o en el sistema nacional bancario y de crédito, que actuará por cuenta y orden de aquél, en los términos de este decreto, al tipo de cambio ordinario fijado por el citado Banco.

ARTICULO SEXTO.— La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México proveerán lo necesario para que los adeudos en tarjetas de crédito que conforme a la ley se expidan en México, se contraigan o liquiden en moneda nacional y sólo servirán para realizar operaciones dentro del territorio nacional.

ARTICULO SEPTIMO.— El Banco de México, a través de normas de carácter general, determinará dentro de las prioridades a que

se refiere el artículo siguiente, en qué casos se aplicará un tipo de cambio preferencial y en qué otros un tipo de cambio ordinarios, así como los especiales que, en su caso, en forma transitoria o permanente se requieran.

En todo caso, el Banco de México o las instituciones de crédito que actúen por su cuenta, identificarán y solicitarán cédula de registro federal de contribuyentes del solicitante, en cada operación de venta de divisas que realicen, y deberán llevar el control de operaciones en un registro especial.

ARTICULO OCTAVO.— El Banco de México, por sí o a través del sistema nacional crediticio, sólo podrá vender divisas, una vez que se haya satisfecho la demanda de divisas a que se refiere este artículo.

La venta de divisas al tipo de cambio preferencial, especial u ordinario que fije el Banco de México, se destinará conforme a las reglas generales que emita dicha Institución, a los siguientes pagos prioritarios al exterior, en el orden que se indica:

- I. Compromisos por las operaciones celebradas por las dependencias de la administración pública federal;
- II. Compromisos de las entidades de la administración pública paraestatal, en el orden que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. Cuotas del gobierno mexicano a organismos internacionales y para pagar al personal del servicio exterior mexicano;
- IV. Compromisos de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, incluyendo aseguradoras y afianzadoras;
- V. Compromisos que deriven de importaciones autorizadas de alimentos de consumo popular y demás bienes básicos, así como bienes intermedios o de capital para bienes básicos;
- VI. Compromisos que deriven de la importación de bienes de capital e intermedios, para el funcionamiento de la planta industrial existente en el país, que se ajuste a los objetivos, prioridades y metas señaladas en los planes de desarrollo económico y social, el industrial, el agropecuario

y el forestal, el agroindustrial, el de comunicaciones y transportes, y el de turismo, así como el Programa de Energía;

- VII. Compromisos que deriven de la importación de equipos y bienes de capital e intermedios, que se requieran para la expansión industrial y económica del país conforme a los objetivos, prioridades y metas a que hace referencia la fracción anterior;
- VIII. Compromisos de las empresas privadas o sociales contraídos con entidades financieras del exterior, con anterioridad a la fecha que entre en vigor este decreto;
- IX. Compromisos que se consideren necesarios en las franjas fronterizas y zonas o perímetros libres;
- X. Regallas y compromisos con el exterior de empresas nacionales con inversión extranjera o empresas extranjeras que operen en el país, hasta por los montos que determine la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, conforme a las reglas generales que al efecto se emita;
- XI. Gastos de viaje de personas físicas que por razones de negocio, trabajo o salud tengan que ir al extranjero; y
- XII. Gastos de viaje de personas físicas que con finalidades turísticas o recreativas deseen salir al extranjero.

ARTICULO NOVENO.— Las personas físicas o morales, para poder adquirir divisas al tipo de cambio preferencial o especial, en los términos del artículo anterior, deberán cumplir con las reglas que al efecto expidan conjuntamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.

Los pagos se harán por conducto del Banco de México, quien pondrá las disposiciones de divisas en el exterior directamente o en la forma que al efecto determine.

ARTICULO DECIMO.— Las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, incluyendo instituciones de seguros y fianzas, con concesión del gobierno federal, se deberán abstener de comprar y

vender moneda extranjera o divisas, debiendo transferir las que posean o lleguen a poseer, independientemente de donde provengan o del acto que les dio origen, al Banco de México quien, en todo caso y a su solicitud, para los pagos con divisas en el exterior, para hacer frente a los compromisos en moneda extranjera que fuera del país hubieren contraído, en el orden de prioridad que corresponda.

Los depósitos a que se refiere este artículo deberán hacerse precisamente el día en que reciban las divisas en moneda extranjera.

ARTICULO DECIMOPRIMERO.— Los prestadores de servicios turísticos, las empresas o entidades sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación, las casas de cambio autorizadas por autoridad competente, las empresas concesionarias o permisionarias que por sus actividades normales realicen operaciones con extranjeros, así como las empresas que legalmente operen en franjas fronterizas y en perímetros o zonas libres, en su caso, podrán recibir o captar moneda extranjera o divisas al tipo de cambio ordinario que fije el Banco de México, debiendo de inmediato depositarlas en dicha entidad o en las oficinas, sucursales o agencias del sistema nacional crediticio, conforme a las reglas generales que el citado Banco expida.

En ningún caso, las personas físicas o morales podrán vender divisas o moneda extranjera.

ARTICULO DECIMOSEGUNDO.— Las sucursales, agencias u oficinas del Banco de México, o en su defecto, las instituciones de crédito, que operen en las franjas fronterizas, podrán abrir cuentas especiales en moneda extranjera para las empresas maquiladoras de dichas franjas o zonas, que estén registradas en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, para que todos sus ingresos, en forma trimestral, se depositen en dicha cuenta, contra la cual girarán el pago de sus salarios, gastos y costos, haciendo la conversión a moneda nacional al tipo de cambio ordinario que fije el Banco de México, pudiendo girar en moneda extranjera el pago en el exterior de la utilidad del inversionista.

Las divisas que se conviertan en moneda nacional para realizar los pagos señalados deberán depositarse por las instituciones de crédito, al momento de la conversión, en el Banco de México.

Las maquiladoras fuera de la zona fronteriza, se sujetarán a la misma disposición que se contiene en este artículo.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras expedirá las reglas complementarias para la aplicación de este artículo.

Las representaciones diplomáticas y consulares acreditadas en el país, así como de los organismos internacionales, podrán asimismo tener cuentas especiales en moneda extranjera en el Banco de México.

ARTICULO DECIMOTERCERO.— Los residentes de las franjas fronterizas y de las zonas y perímetros libres del país, que acrediten su necesidad, tendrán derecho a adquirir una cuota mensual de divisas por persona, previa identificación con su cédula del registro federal de contribuyentes, comprobación de residencia del solicitante e inscripción en el registro correspondiente que lleve la institución de crédito respectiva, quien actuará a nombre y por cuenta del Banco de México.

La cuota mensual mínima será por el equivalente de la tercera parte del salario mínimo general mensual de la zona, y se venderá al tipo de cambio que fije el Banco de México.

ARTICULO DECIMOCUARTO.— Las personas que residen en territorio nacional, y que por cualquier motivo deseen o tengan necesidad de viajes al extranjero, podrán comprar el monto máximo de divisas en un año y por persona que se determine a través de reglas generales por el Banco de México. En todo caso, la venta de divisas se hará al tipo de cambio ordinario.

Los residentes en el extranjero, que deseen internarse en el país, declararán ante la oficina aduanal las divisas o moneda extranjera que traigan consigo y adquirirán a cambio de ellas moneda de curso legal en el territorio nacional, expidiéndoles el certificado correspondiente, mismo que al salir del país presentarán ante las autoridades aduanales, para que se les entregue a cambio de moneda nacional no gastada las divisas correspondientes. En todo caso, la captación y entrega de divisas se hará al tipo de cambio ordinario que rija en ese momento.

El Banco de México, a través de disposiciones de carácter general, podrá señalar otra forma para captar o vender divisas a los extranjeros, en cumplimiento de lo dispuesto en este decreto.

ARTICULO DECIMOQUINTO.— Para la debida coordinación de acciones en la esfera de su competencia y para el cabal cumplimiento de este decreto, de la congruencia en las reglas generales que se deben emitir, y para facilitar la elaboración de presupuestos de divisas, se crea una comisión intersecretarial, integrada por los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, de la Secretaría de Comercio, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de la Secretaría de Turismo.

Se invitará a formar parte de dicha comisión al director del Banco de México y al presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

ARTICULO DECIMOSEXTO.— Las dependencias coordinadoras de sector instruirán a los órganos de decisión y administración de las entidades agrupadas dentro de su sector, para que adopten las medidas necesarias para que se cumpla debidamente lo dispuesto en este decreto y vigilarán, en la esfera de su competencia, de su estricta observancia.

ARTICULO DECIMOSEPTIMO.— Cualquier persona física o moral, que reciba divisas por cuenta y orden del Banco de México, y no las entregue ese día o el día hábil siguiente, deberá cubrir los intereses moratorios y las indemnizaciones por los daños y perjuicios que su actuación cause, independientemente de la clausura, revocación del permiso o concesión o de la sanción que le corresponda conforme a derecho.

ARTICULO DECIMOCTAVO.— Los registros y las autorizaciones a que se refiere este decreto serán revocados cuando el beneficiario incurra en falsedades u omisiones, haga un uso indebido de las correspondientes constancias o autorizaciones, o cometa cualquier otra violación a lo dispuesto en el presente decreto.

Lo anterior se aplicará sin perjuicio de la imposición de las sanciones y exigibilidad de las responsabilidades que procedan.

TRANSITORIOS

PRIMERO.— El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

SEGUNDO.— Se abrogan los decretos que establecen reglas para atender requerimientos de divisas, a tipos de cambio especiales y el que provee a la adecuada observancia del artículo 8o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, publicados el 18 de agosto de 1982, en el *Diario Oficial de la Federación*, así como las reglas expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, para el pago de los depósitos bancarios denominados en moneda extranjera, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de agosto de 1982; y se derogan las demás disposiciones que se opongan al presente decreto.

TERCERO.— Las instituciones de crédito que hubieren recibido depósitos bancarios denominados en moneda extranjera, constituidos dentro o fuera de la República, para ser restituidos en ésta, entregando su equivalente en moneda nacional al tipo de cambio que fije el Banco de México, no deberán ser pagados mediante situaciones en moneda extranjera al exterior ni transferidos a sus sucursales o agencias en el extranjero u otras entidades financieras del exterior.

Se eliminarán a su vencimiento todos los depósitos bancarios en moneda extranjera, los cuales serán liquidados al tipo de cambio que a esa fecha haya fijado el Banco de México.

Se eliminarán asimismo a su vencimiento todos los créditos en moneda extranjera, debiéndose amortizar intereses y principal en moneda nacional, haciendo la conversión al tipo de cambio que haya fijado el Banco de México.

CUARTO.— Las liquidaciones o saldos derivados de las tarjetas de crédito a que se refiere el artículo sexto, con motivo de operaciones realizadas con anterioridad a la vigencia de este decreto, se

ajustarán de acuerdo con las reglas generales que expida el Banco de México.

QUINTO.— Las secretarías de Estado, en la esfera de su competencia, y el Banco de México, deberán expedir las reglas generales a que se refiere este decreto en un plazo que no exceda de 10 días hábiles a partir de que entre en vigor, debiendo publicarlas en el *Diario Oficial de la Federación*.

Durante el mismo lapso, las instituciones de crédito establecerán los registros a que se refiere este decreto, según las instrucciones que al efecto dicte la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Apéndice 4

INICIATIVAS DE LEY

ARTÍCULOS 28, 73 Y 123 CONSTITUCIONALES*

“Escudo Nacional.– Estados Unidos Mexicanos.– Poder Ejecutivo Federal.– México, D.F.– Secretaría de Gobernación.

CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Presentes.

Para los efectos constitucionales y por instrucciones del C. Presidente de la República, con el presente les envío Iniciativa de Decreto que propone algunas modificaciones a la Constitución, con motivo de la nacionalización del servicio público de la banca y el crédito.

Reitero a ustedes en esta oportunidad las seguridades de mi consideración distinguida.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 17 de septiembre de 1982.

‘Año del General Vicente Guerrero.’

El Secretario, profesor *Enrique Olivares Santana*.”

“CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Presentes.

En el último informe de Gobierno que me permití rendir ante el H. Congreso de la Unión, hice mención de que el país tuvo que optar por una política de rápido crecimiento, para poder brindar mayores oportunidades de empleo para los mexicanos. Una política diferente hubiera arrastrado a la nación a sacrificios innecesarios, representados

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, septiembre de 1982.

por desempleo, recesión económica, debilidad política, mayor marginación social, dependencia creciente, injusticia y represión.

El objetivo de la política que se adoptó fue lograr una expansión económica acelerada, que por una parte eliminara el desempleo y la marginación y por otra parte permitiera elevar el nivel de vida de la población en lo económico, lo social y lo cultural.

En los últimos meses se presentaron problemas financieros y monetarios, originados por factores externos e internos. Los externos, provenientes esencialmente del desorden económico internacional, que de manera directa tiene impacto negativo sobre la economía de países en proceso de desarrollo, con factores monetarios, financieros, comerciales, alimentarios, tecnológicos y otros.

Los factores internos tuvieron su origen, fundamentalmente, en la carencia de un sentimiento de solidaridad nacional, que se manifestó en el abuso de un régimen de libertad de cambios, en la concepción de una economía mexicanizada y protegida, que no correspondió con las obligaciones correlativas que tenía ante la Nación, y en actitud altamente especulativa de la Banca Privada concesionada por el Estado.

Todo lo anterior provocó que importantes recursos, que se habían ido generando con el esfuerzo de los mexicanos durante un largo proceso, a través del ahorro fueran exportados para enriquecer economías extrañas y empobrecer la nuestra, o sea el país en el que se había logrado acumular esas riquezas.

El grupo de mexicanos que expatriaron esos ahorros destinados a impulsar nuestro proceso de desarrollo económico y social, encontraron la simpatía, el consejo y el apoyo decidido de los bancos privados, que se prestaron a servir de conducto para las remisiones de fondos, faltando así al cumplimiento de las responsabilidades sociales que asumieron al recibir del Estado sus concesiones para dedicarse al ejercicio de la banca y crédito y por ende para manejar los ahorros del pueblo.

Había necesidad de tomar medidas drásticas que permitieran a futuro defender los intereses de la sociedad, frente a una minoría carente de solidaridad que causó tan grave daño; por lo cual, como me permiti

informarlo al H. Congreso de la Unión en el informe del 1° de septiembre último, se estableció el control generalizado de cambios y se decretó la expropiación de los bancos privados en favor del Estado. Los decretos respectivos fueron publicados el mismo día 1° de septiembre.

La nacionalización de la banca tiene trascendental importancia para que el país puede proyectar y apoyar el proceso de desarrollo económico, social y cultural de la Nación con más celeridad, con mayor sentido patriótico y democrático, con más equilibrio, de manera más equitativa, racional y congruente y con mayor justicia social, por lo que el Ejecutivo a mi cargo considera que dicho principio debe ser elevado a rango constitucional, como una conquista irreversible del pueblo mexicano.

Si el Estado tiene la responsabilidad constitucional de regular y fomentar la actividad económica de acuerdo con el sistema de economía mixta que contiene la Carta Fundamental, por razones de congruencia debe dotársele de todos los instrumentos necesarios para orientar y corregir la marcha de los fenómenos económicos, pues sin tales facultades, como lo muestra la historia, la vida económica del país resulta sumamente vulnerable.

A través de un largo proceso evolutivo, las actividades de banca y crédito se han convertido en un servicio esencial para la comunidad; es un satisfactor de imprescindibles necesidades sociales, porque han penetrado en el modo de vida de la sociedad, por lo que ya no pueden quedar al arbitrio de los particulares y deben salir de la órbita de éstos, para entrar en la del Estado con objeto de que el mismo pueda asegurar su funcionamiento de un modo continuo, regular y congruente con las necesidades de la colectividad, y no las de un grupo minoritario elitista e injusto.

Incorporado por disposición constitucional a las actividades de la Administración Pública, el servicio de banca y crédito permitirá adicionalmente que el Estado cuente con los instrumentos necesarios para defender la economía nacional, sin volver a verse sujeto a interferencias o desvíos de empresarios que han mostrado no prestar al país la solidaridad que la Nación les demanda, particularmente cuando las circunstancias financieras hacen de ello un imperativo.

Siguiendo las mismas ideas en lo que se refiere al servicio público de la banca y del crédito, que resultan necesarias a la vida nacional por ser un elemento indispensable en la producción, distribución y comercio de bienes y satisfactores dentro de la economía del país, el Ejecutivo a mi cargo estima conveniente que también se incorpore a nuestra Carta Magna la previsión de que no se considera monopolio, por excepción, la operación de los Bancos, ya que su actividad constituye un servicio público regulado actualmente por la Federación, lo cual implica adicionar el Artículo 28 de la Constitución.

A fin de correlacionar la previsión a que se refiere el párrafo anterior con las disposiciones afines contenidas en la fracción X y XVIII del Artículo 73 de la Constitución Política de la República, se proponen asimismo las adecuaciones correspondientes, con objeto de que el H. Congreso de la Unión quede facultado para legislar sobre servicios de banca y crédito y para dictar reglas a fin de determinar el valor relativo de la moneda extranjera.

Para defender los intereses de la Nación en el proceso de desarrollo económico, social y cultural, es menester que el Estado cuente con instrumentos idóneos que le permitan dar seguridad y estabilidad a la política financiera. Por eso, en la medida en que el Gobierno Federal preste el servicio de banca y crédito, se hace necesario que las relaciones laborales en esta materia se rijan por el Apartado B), del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cuyo efecto en la presente Iniciativa se propone agregar una fracción a dicho Apartado.

En virtud de lo anterior y con apoyo en lo dispuesto por la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, la presente Iniciativa de

DECRETO

Artículo primero. Se adiciona un párrafo quinto al Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

Artículo 28. [...]

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer

párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional.

Artículo segundo. Se modifica la fracción X del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como sigue:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del Artículo 23 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123:

Artículo tercero. Se modifica la fracción XVIII del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

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

Artículo cuarto. Se adiciona el apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la fracción XIII bis, como sigue:

B. [...]

I a XIII. [...]

XIII bis. Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del Artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

XIV. [...]

TRANSITORIOS

Artículo primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo segundo. Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo quinto del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada,

S.A., el Banco Obrero, S.A., y las sucursales en México de bancos extranjeros, que cuenten con concesión del Gobierno Federal, así como las organizaciones auxiliares de crédito.

Reitero a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Palacio Nacional, a 17 de septiembre de 1982.

El Presidente de la República, *José López Portillo.*"

Apéndice 5

Decreto* que modifica el artículo 73 en sus fracciones X y XVIII, y adiciona los artículos 28 y 123, apartado B, de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.

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

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la totalidad de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara reformados y adicionados los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO PRIMERO.— Se adiciona un párrafo quinto al Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

Artículo 28. [...]

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este Artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que

* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 1982.

protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.

ARTICULO SEGUNDO.— Se modifica la fracción x del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

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

ARTICULO TERCERO.— Se modifica la fracción xviii del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

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

ARTICULO CUARTO.— Se adiciona el Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la fracción XIII bis, como sigue:

B. [...]

I a XIII. [...]

XIII bis.— Las instrucciones a que se refiere el párrafo quinto del Artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

XIV. [...]

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.— El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial** de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.— En tanto se establecen por la Ley reglamentaria del párrafo quinto del Artículo 28 Constitucional las modalidades a que se sujetarán, mantienen su actual situación jurídica, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A., el Banco

Obrero, S.A., las sucursales en México de bancos extranjeros que cuentan con concesión del Gobierno Federal y las Organizaciones Auxiliares de Crédito.

México, D. F., a 16 de noviembre de 1982.— **Américo Villarreal Guerra, S. P.— Mario Vargas Saldaña, D. P.— Armando Trasviña Taylor, S. S.— Hilda Anderson Nevárez de Rojas, D. S.— Rúbricas.**”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciséis días del mes de noviembre de mil novecientos ochenta y dos.— “Año del General Vicente Guerrero”.— **José López Portillo.**— Rúbrica.— El Secretario de Gobernación, **Enrique Olivares Santana.**— Rúbrica.— El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Jesús Silva Herzog Flores.**— Rúbrica.— El Secretario de Trabajo y Previsión Social, **Sergio García Ramírez.**— Rúbrica.

_____o0o_____

Decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 de la Constitución General de la República y previa aprobación de la totalidad de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara reformada la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO UNICO.- Se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

“I a III.- [...]

“IV.- [...]

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el Artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial** de la Federación.

México, D. F., a 16 de noviembre de 1982.- **Américo Villarreal Guerra, S. P.- Mario Vargas Saldaña, D. P.- Armando Trasviña Taylor, S. S.- Hilda Anderson Nevárez de Rojas, D. S.- Rúbricas.**”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciséis días del mes de noviembre de mil novecientos ochenta y dos.- **José López Portillo.**- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Enrique Olivares Santana.**- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Jesús Silva Herzog Flores.**- Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, **Ramón Aguirre Velázquez.**- Rúbrica.

CAPÍTULO TERCERO

III. LA POLÉMICA JURÍDICA SOBRE LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA.

- A. Las opiniones inmediatas: Raúl F. Cárdenas, Ignacio Burgoa, Juventino V. Castro, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- B. La demanda de amparo contra la expropiación de la Banca. El informe justificado, la sentencia de sobrecimiento.
- C. La demanda de amparo contra la reforma constitucional que nacionalizó la banca.
- D. La opinión de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados.
- E. Opinión de la Comisión de Análisis Legislativo del Consejo Coordinador Empresarial. La opinión del abogado Víctor Manuel Ortega.
- F. La opinión de Arturo Fernando Zaldívar.
- G. Críticas y amparos contra la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

A. Las opiniones inmediatas.

En el Capítulo II de esta tesis, al narrar el proceso de la expropiación y nacionalización bancarias, analizamos las diversas reacciones de la opinión pública que se produjeron en forma inmediata a los Decretos del 1º de septiembre de 1982 y el proceso parlamentario de la iniciativa de reformas al Artículo 28 constitucional que elevó a rango constitucional el principio de la nacionalización del servicio público de la banca y el crédito. Asimismo, describimos la iniciativa de la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y el Crédito* del 24 de diciembre de 1982 y su correspondiente trámite parlamentario. En los procesos legislativos correspondientes, los diputados y senadores debatieron los aspectos jurídicos más relevantes de estos actos del Ejecutivo -Decretos e Iniciativas.

En este Capítulo III analizaremos otras opiniones jurídicas que se suscitaron alrededor de la expropiación y nacionalización de la banca, así como los juicios de amparo más importantes que se interpusieron contra los Decretos expropiatorios del 1° de septiembre, la reforma constitucional relativa a la nacionalización bancaria y contra la Ley Reglamentaria mencionada. Al final de esta tesis, emitiremos nuestra opinión sobre esta interesante polémica jurídica.

a) *Las opiniones inmediatas: Raúl F. Cárdenas, Ignacio Burgoa, Juventino V. Castro y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.*

Por aquellos días de septiembre de 1982, los juristas terciaron también en la discusión.

Raúl F. Cárdenas manifestó que los decretos presidenciales en discusión no constituían propiamente una nacionalización, sino lisa y llanamente la expropiación de los bienes de los banqueros y agregó que la grave medida no debió tomarse a escondidas, sino abordarse en forma franca y abierta después de una discusión en la Cámaras para convertirse en ley.³⁸

Ignacio Burgoa Orihuela publicó un amplio artículo reconociendo que el servicio de la banca y del crédito era un servicio público que debía prestar el Estado, por lo que no dejaba de tener fundamento lógico la decisión del Presidente en el sentido de que dicho servicio debía desarrollarlo integralmente la entidad estatal. No obstante, los decretos del Presidente adolecían del vicio de inconstitucionalidad, ya que dichos actos no habían acreditado la utilidad pública de dicha medida, elemento indispensable para la procedencia de la expropiación, tal como lo prescribía el Artículo 27 de la Constitución y la reiterada jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Burgoa abundaba en su argumento al señalar que, para la procedencia de la expropiación, la utilidad pública debía ser concreta y específica y operar y registrarse en la realidad. Dicha causa debía ser objetiva, trascendente o real, y no meramente subjetiva, o sea, que

³⁸ *Excelsior*, 5 de septiembre, 1982.

no sólo se afirmara por la autoridad expropiadora sino que estuviera justificada plenamente. En el decreto correspondiente, en opinión de este abogado, no se habían especificado, detallado o pormenorizado los hechos, circunstancias y elementos que concurrían en la situación concreta. La autoridad que había expedido el decreto no señalaba las pruebas o estudios que la habían llevado al convencimiento de que en la situación concreta funcionara la causa de utilidad pública invocada. El decreto expropiatorio criticado por *Burgoa* no probaba suficientemente, en su opinión, la pretendida utilidad pública invocada, ya que ninguna de las causales invocadas encuadraba dentro de las causas de utilidad pública definidas en la *Ley de Expropiación*, y, específicamente, en las disposiciones que de dicha Ley invocaba el Decreto del 1º de septiembre. En consecuencia, se había aplicado indebidamente la ley de referencia. El Poder Ejecutivo Federal había violentado también la ley de referencia al proceder a ocupar los bienes expropiados sin mediar situaciones de guerra o trastornos interiores que amenazaran las necesidades colectivas señaladas en las disposiciones de la multicitada *Ley de Expropiación*, particularmente lo dispuesto en su Artículo 7o.

Burgoa concluía que, en todo caso, los problemas financieros mencionados en el decreto no hacían necesaria la expropiación decretada, ya que si lo que se pretendía era que todas las instituciones crediticias del país ejercieran sus actividades en beneficio colectivo y en bien de México, tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como el Banco de México, y sobre todo, la Comisión Nacional Bancaria tenían amplísimas facultades legales para obligar a las entidades bancarias no estatales a cumplir con dichos fines sociales.³⁹

En sentido contrario al de los dos juristas citados, *Juventino V. Castro* opinó que la reciente nacionalización de la banca había sido un acto perfectamente constitucional. Para Castro, la revocación de las concesiones bancarias obedeció a que la banca privada no hacía llegar el crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población y que la expropiación de los bienes de los bancos fue una medida inevitable para que el gobierno pudiera continuar prestando el servicio público de banca y crédito, dada su importancia para la Nación. Para Castro no era aceptable el argumento de que el decreto expropiatorio había

³⁹ *Excelsior*, 5 de septiembre, 1982.

sido omiso en probar la utilidad pública que fundamentó la medida, ya que los hechos notorios no requerían de prueba.⁴⁰

Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en septiembre de 1982, expresó su criterio de que el Presidente de la República, al expedir los decretos del 1º y 6 de septiembre de ese año, había ejercido facultades que confiere la Constitución Política y el orden jurídico de ella derivado, por lo que sus acciones estuvieron enfocadas en el principio de legalidad que caracterizaba las acciones gubernamentales en un estado de derecho. Asimismo, manifestaron que la nacionalización de la banca y el establecimiento del control generalizado de cambios fueron acciones indispensables para que México pudiera superar las circunstancias críticas de la economía, fortaleciendo con esto la soberanía nacional y la seguridad interna e internacional. Convenían los miembros del personal académico y administrativo del Instituto mencionado exhortando a los mexicanos a la unidad en torno a las instituciones nacionales.⁴¹

B. La Demanda de Amparo contra la Expropiación de la Banca.

Con fecha 22 de septiembre de 1982, los abogados *Ramón Sánchez Medal* y *Vicente Aguinaco Alemán*, en representación del Banco del Atlántico, S.A. y de otros bancos, interpusieron demanda de amparo en contra del Presidente de la República por la expedición y promulgación del Decreto que establecía la nacionalización de la banca privada, de fecha 1º de septiembre, así como del Decreto del 6 del mismo mes por el que se dispuso que las instituciones de crédito por él enumeradas operaran con el carácter de instituciones nacionales de crédito. Señalaron como autoridad responsable, por este concepto, además, a los funcionarios que refrendaron dichos Decretos. Reclamaron, además del Presidente de la República y de los funcionarios refrendatarios el desconocimiento, la invalidación, retiro o transmi-

⁴⁰ *UnomásUno*, 7 de septiembre, 1982.

⁴¹ *Excélsior*, 10 de septiembre, 1982.

sión de los derechos emanados de la respectiva autorización, incorrectamente llamada concesión, que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en favor de los asociados quejosos para prestar al público el servicio mercantil de banca y crédito. Del Secretario de Hacienda y Crédito Público reclamaron la ejecución de los dos mencionados Decretos y las ocupaciones y tomas de posesión de todos y cada uno de los bienes que integraban o se encontraban dentro del respectivo patrimonio de los quejosos y que se llevaran a cabo en sendas diligencias practicadas el 6 de septiembre y en las cuales se trataba, incluso, de una pretendida toma de posesión de las acciones representativas de capital social de las sociedades quejosas, a pesar de no haber sido expropiadas, ni tenerse a la vista dichos títulos de crédito, ni ser propiedades de ellos las sociedades quejosas, ni conocer éstos siquiera dónde se encontraba la totalidad de esas acciones, ni los nombres y domicilios de los actuales propietarios de todas ellas. Se reclamaba, finalmente, de las autoridades señaladas como responsables, todos los efectos y consecuencias que se derivaran o pudieran derivarse de los actos reclamados en el amparo en cuestión.

Previamente a los actos mencionados, la demanda de amparo reclamó también del Presidente de la República y del Congreso de la Unión, la expedición y promulgación de la *Ley de Expropiación* del 23 de noviembre de 1936, publicada en el *Diario Oficial* del 25 del mismo mes y año, así como la aplicación y ejecución de distintos preceptos de la misma por parte de dichas autoridades y de todas las demás señaladas como autoridades responsables.

En el comentario que haremos de esta demanda de amparo, nos ocuparemos solamente de las partes conducentes a la impugnación de los Decretos del 1º y 6 de septiembre de 1932.

Los quejosos en este amparo aclararon ser representantes de las respectivas sociedades anónimas quejosas, pero no de los accionistas o tenedores de las acciones representativas del capital social de ellas, ni conocer el nombre de todos esos accionistas; asimismo, señalaron que ninguno de los Decretos reclamados ordenó la extinción de las sociedades anónimas quejosas ni privó de sus cargos en ellas a sus altos directivos ni a su consejo de administración.

La demanda de amparo señaló que el Decreto del 1° de septiembre hizo tres cosas:

- 1) Retiró y transmitió la autorización que tenía cada una de las sociedades quejasas para prestar el servicio al público de banca y crédito, desplazando así la autorización a la entidad pública de la administración federal correspondiente.
- 2) Extrajo e independizó de cada una de las sociedades quejasas su respectiva estructura administrativa, o sea su personal de funcionarios y empleados, para convertirla en una entidad de la administración pública federal.
- 3) Expropió todos los bienes que había dentro del patrimonio de cada una de las sociedades anónimas quejasas en favor de la Nación.

En opinión de los promoventes, la expropiación en cuestión hizo inconcebible legal y jurídicamente la figura de una simple transformación de las sociedades anónimas para convertirse ella misma en una entidad de la administración pública federal con el carácter de institución nacional de crédito.

Los promoventes de este amparo afirmaron que ninguno de los dos Decretos expropió las acciones representativas de capital de las sociedades anónimas quejasas. Consideraban que las acciones de crédito en sí mismas no pudieron ser ni fueron expropiadas, toda vez que la expropiación sólo era posible respecto de bienes u objetos de derecho y nunca de personas o de sujetos de derecho.

En los conceptos de violación de esta demanda de amparo, y por lo que se refiere a los Decretos del 1° y 6 de septiembre, los promoventes señalaron que dichos actos de autoridad violaban directamente el Artículo 27 de la Constitución y la garantía individual de propiedad consagrada en ese precepto. Consideraban que el Artículo 3o. del Decreto impugnado, de fecha 1° de septiembre, ordenaba que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es decir, la autoridad administrativa, tomaría posesión inmediata de los bienes expropiados, sin esperar o recabar para ello la necesaria orden judicial que, a manera de garantía individual, establece la Constitución Federal. Alegaron los promoventes que se había violado también la garantía constitucional establecida en el Artículo 27 al no haberse efectuado la indemnización simultáneamente a la expropiación.

Como concepto de violación también se alegó que ni para la expedición ni para la ejecución de los dos Decretos impugnados se respetó en lo más mínimo la garantía de audiencia, al igual que la garantía de legalidad, consagradas en el Artículo 14 de la Constitución Federal, tanto por la emisión misma de los Decretos como por haber llevado a cabo la ejecución o toma de posesión de los bienes expropiados a las sociedades quejasas.

Otro concepto de violación que se señaló fue la infracción directa a la garantía individual de igualdad ante la ley que se contenía en el Artículo 13 de la Constitución, ya que en los decretos impugnados se hacía exclusión expresa de la banca mixta, el Banco Obrero y el Citibank, estableciéndose así un trato evidentemente discriminatorio en perjuicio de los bancos afectados, creándose, por consiguiente, un fuero de privilegio o tratamiento especial en favor de los mencionados bancos excluidos.

Se señaló que el Decreto del 1º de septiembre eliminaba automáticamente a las sociedades quejasas del ejercicio habitual de la banca y del crédito, suprimiendo y desplazando a éstas como sujetos de la *Ley General de Instituciones de Crédito*.

Los decretos en cuestión violaban, en opinión de los promoventes de este amparo, tanto la garantía individual del Artículo 21 constitucional, que reserva a la autoridad judicial la imposición de penas, como la garantía de juicio previo que establece el Artículo 14 constitucional para toda privación de bienes de un particular, pues eso implicaba la expropiación decretada. Se violaba también, según la demanda de amparo, el Artículo 22 constitucional que prohíbe la pena de confiscación de bienes, al carecer la expropiación ordenada de una efectiva indemnización.

Señalaban los promoventes que ningún precepto de la *Ley de Expropiación* contemplaba la figura de la expropiación de todos los bienes de una persona, ni la expropiación a puerta cerrada, ni la expropiación de contenido "gaseoso" e indefinido, ni la repentina y sorpresiva toma de posesión en bloque de todos los bienes de un particular, sin levantamiento de inventario alguno.

En el noveno concepto de las violaciones, los abogados promoventes, en forma novedosa e imaginativa, alegaron que los Decretos del 1º y 6 de septiembre violaban directamente las garantías individuales congregadas en los Artículos 1o., 5o., 27, fraccs. X y XXVIII de la Constitución Federal, en relación con el 133, por romper y contravenir las disposiciones fundamentales adoptadas por el Constituyente en la Carta Magna del 5 de febrero de 1917.

En opinión de los promoventes, las decisiones fundamentales de referencia son la base, la estructura y contenido de toda la organización política y normativa del Estado mexicano, que no pueden ser menospreciadas y mucho menos canceladas por ninguna de las autoridades constituidas, y ni siquiera por el Poder Revisor de la Constitución, que también tiene la naturaleza de autoridad constituida y debe estar siempre limitado por esas decisiones fundamentales del constituyente. Según los autores, desde el punto de vista del derecho constitucional, las decisiones fundamentales de la Carta Magna de 1917 se reducían a las siguientes: soberanía del pueblo (art. 39), sistema representativo federal (art. 40), derechos humanos y sus garantías (arts. 1o. al 28 y 123), división de poderes (arts. 3o., 5o., 27, fracc. II, y 130), control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades constituidas mediante el juicio de amparo (arts. 103 y 107) e irreformalidad de las decisiones fundamentales (art. 136). Entre las decisiones fundamentales referidas, según los abogados promoventes de este juicio de amparo, estaban las garantías sobre la propiedad privada, la proscripción de los monopolios privados, el régimen de libre concurrencia y la libertad de ejercer el comercio o la industria que a la persona acomode, siendo lícitos, que expresamente acogían los Artículos 27, 28 y 5o. constitucionales.

El argumento en cuestión señalaba que cualquier ley o disposición gubernativa que expropiara la propiedad privada en forma masiva a un sector de la población para sustraerla de la libre concurrencia y formar con esos nuevos bienes un monopolio estatal, diferente a los que expresamente mencionan el primer párrafo del Artículo 28 constitucional –como lo habían ordenado los Decretos impugnados– implicaba una violación directa a esta garantía social y a la que establece el segundo párrafo del Artículo 27 constitucional.

Sostenían los abogados promoventes del amparo que el hecho de que una determinada actividad económica se prestara de manera habitual como servicio al público, no transformaba esa actividad económica en un servicio público que sólo el Estado pudiera prestar por sí mismo o por medio de delegaciones o concesiones otorgadas a particulares. En su opinión, la terminología utilizada en la entonces vigente *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*, emplear la palabra *concesión* en un sentido amplio y no técnico, era un error terminológico que no podía cambiar la naturaleza de lo que era en realidad una *autorización* administrativa a las instituciones de crédito para prestar al público el servicio de la banca y del crédito, a una supuesta concesión de un pretendido servicio público de la banca y del crédito.

Este argumento lo fundaban en la opinión del jurista Gustavo R. Velasco, expresada en un artículo sobre la naturaleza jurídica de la concesión bancaria, en la *Revista de la Facultad de Derecho*, tomo XIX, abril-junio, 1969, y en la opinión del jurista Gabino Fraga expuesta en su *Derecho Administrativo*, edición 1944. También se invocaba la opinión del doctor Octavio O. Hernández que se pronunciaba en favor del término *autorización* en virtud de que “la *concesión* se otorgaba si la actividad a que ello se refiere pudiera ser realizada, en atención a su naturaleza o a disposición legal expresa por el Estado. No así la *autorización*, que es un acto mediante el cual el Estado permite que el particular realice ciertas actividades que por su índole o porque no han sido reservadas por ley para el propio Estado, le corresponden a aquél, a cuyo efecto es hacer aplicable determinado sistema legal al caso especial autorizado”. Hernández concluía que la Ley entonces vigente olvidaba esta técnica jurídica al hablar equivocadamente de concesión.⁴²

En capítulo especial, los abogados promoventes señalaron diversas infracciones a leyes secundarias y, por tanto, a garantías individuales en los mismos Decretos expropiatorios.

Violación del Artículo 1o. de la *Ley de Expropiación*, y por consiguiente de las garantías individuales consagradas en los Artículos 14 y

⁴² Octavio A. Hernández, *Derecho bancario mexicano: Instituciones de Crédito*, Tomo I, México, Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas, 1956, p. 67.

16 de la Constitución Federal, ya que para poder decretar una expropiación no basta que el Ejecutivo Federal cite simplemente, como lo hizo en el Decreto del 1º de septiembre, las fracciones del Artículo 1o. de la *Ley de Expropiación*, ni es suficiente tampoco que afirme gratuitamente que existe en el caso concreto una causa de utilidad pública, ni menos aun que haya una suficiente causa de utilidad pública no contemplada en ninguna de las doce fracciones del citado Artículo 1o., sino que es menester que el propio Ejecutivo Federal demuestre y compruebe, de alguna manera, la existencia de una causa de utilidad pública y que precisamente esa misma causa se encuentre prevista o contemplada exactamente en alguna de las doce fracciones del citado Artículo 1o.

En opinión de los promoventes del amparo, el Ejecutivo Federal no demostró o comprobó que se encontraban las instituciones de crédito a las que privó de todos sus bienes en el supuesto de alguna de las causas de utilidad pública establecidas por la ley para la procedencia de la expropiación.

Recordemos que el Artículo 1o. de la referida *Ley de Expropiación*, en las fracciones invocadas por el Decreto del 1º de septiembre, eran las siguientes:

Artículo 1o.. Se consideran causas de utilidad pública:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; [...]
- V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastorno 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.

Los abogados promoventes del amparo alegaban que no era exacto que el ejercicio habitual de la banca y el crédito constituyera un servicio público, pues en ninguno de sus preceptos la *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares* le atribuía ese carácter, aun cuando en su Artículo 2o. exigía que para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito se requería concesión del Gobierno Federal, aunque antes de la reforma de 1962 a dicha Ley se decía autorización. En todo caso, opinaban los abogados, era absurdo e inadmisible que el Estado se concesionara a sí mismo.

Por lo que se refiere a la fracción v del Artículo citado, se argumentó que los decretos expropiatorios eran enteramente ajenos a su hipótesis, y mucho menos lo era la finalidad de monopolizar en beneficio del Estado el servicio mercantil al público de banca y crédito, ya que era evidente que, a la fecha del Decreto, no estaba claro que el país se encontrara en trastorno interior ni se trataba de abastecer de víveres o artículos de consumo necesario en las ciudades o centros de población, ni había la necesidad de contratar o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas. Por lo que se refiere a la fracción viii, el Decreto expropiatorio también resultaba erróneo, pues las expropiaciones universales que acordaron no eran para distribuir equitativamente alguna riqueza acaparada o monopolizada por los quejosos, en virtud de que su función era la intermediación de recursos económicos del público para integrar el encaje legal al Banco de México y otorgar con el resto créditos también a favor del público, sin que, por tanto, pudiera hablarse de acaparamiento de riqueza por parte de los bancos privados. Los decretos expropiatorios, por el contrario, concentraban y confiscaban todos los bienes que pertenecían a los quejosos para la constitución de un monopolio del Estado.

En cuanto a la fracción ix del referido Artículo 1o. de la *Ley de Expropiación*, no se llenaban los extremos de esta causa de utilidad pública, ya que las empresas bancarias expropiadas ya existían y se dedicaban de manera habitual al ejercicio de la banca y el crédito. No era posible afirmar, como lo hicieron los decretos, que la actividad bancaria estuviera monopolizada, ya que entonces existían más de un centenar de instituciones de crédito, compuestas de las mencionadas 54 instituciones de crédito privadas a las que se les expro-

piaron sus bienes, además de 50 instituciones oficiales erigidas en entidades de la Administración Pública Federal y de las dos instituciones privadas a las que se excluyó graciosamente de tal expropiación.

Por todo lo anterior, los decretos implicaban una violación manifiesta al citado Artículo 1o. de la *Ley de Expropiación* y por consiguiente a la garantía individual de legalidad consagrada en el Artículo 14 de la Constitución y a la garantía del Artículo 16 Constitucional por no haberse fundado ni motivado en los decretos impugnados a la expropiación de todos los bienes de las sociedades quejasas.

El amparo en cuestión también alegó como concepto de violación la inobservancia de los Artículos 49, 73 fracc. x y 89 de la Constitución Federal y de los Artículos 100, 171 y 173 de la *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*, con la siguiente infracción a las garantías individuales de los Artículos 14 y 16 constitucionales. Este concepto de violación se basaba en que la serie de supuestos e inexactitudes considerados en la exposición de motivos del Decreto del 1º de septiembre que se atribuían a la actuación global e indiscriminada de todas las instituciones de crédito privadas, constituían, en su caso, irregularidades que tenían sanciones expresamente previstas por el Congreso de la Unión en los Artículos 100, 171 y 173 de la *Ley Bancaria*, sanciones que, de ninguna manera, eran la expropiación de todos los bienes que tenían en su patrimonio dichas instituciones, que fue lo que hizo el Decreto de referencia. Por tanto, en lugar de que el Ejecutivo Federal recurriera a la Ley General de Instituciones de Crédito para sancionar o corregir las supuestas e inexistentes irregularidades de los bancos privados, creó, sin facultades, una doble sanción consistente, por una parte, en el retiro intempestivo de la autorización administrativa para prestar el servicio al público de la banca y del crédito, equivalente a una revocación, y, a la vez, en la expropiación de todos los bienes del patrimonio de cada uno de los bancos. En todo caso, de acuerdo con la Ley, la revocación de la autorización respectiva correspondía hacerla a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y a la institución u organización afectada, y únicamente en los casos señalados de manera limitativa en el Artículo 100 de la propia Ley.

Se señaló también en este concepto de violación que, según el Artículo 2o. de la *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*, las autorizaciones otorgadas a las sociedades quejas para prestar el servicio al público de la banca y el crédito no eran transferibles a otras entidades, en atención a que dichas autorizaciones eran, por su propia naturaleza, intransmisibles, por lo que el Ejecutivo Federal, a través del Decreto impugnado, pasó por alto tal disposición legal y transmitió las mencionadas entidades a las nuevas autoridades de la Administración Pública Federal, al establecer que éstas tendrían la totalidad de las concesiones.

Se alegó también como concepto de violación en el amparo que se describe que se habían violado los Artículos 3o. y 6o. de la *Ley de Expropiación*, ya que dichos preceptos establecían la necesidad de formar y tramitar un expediente para poder decretar cualquier expropiación, que en el caso en cuestión no formó ni tramitó el Ejecutivo Federal ni la mencionada Secretaría.

Se alegó también en el amparo el incumplimiento de los Artículos 19 y 20 de la *Ley de Expropiación* y, por tanto, de las garantías consagradas en los Artículos 14 y 16 de la Constitución, ya que en la citada Ley se obligaba al Estado a pagar la indemnización por los bienes expropiados a los propietarios afectados y, en el caso de los decretos impugnados, no siendo los bancos y, por tanto, las sociedades quejas, los dueños de las acciones representativas de su capital, ni habiendo sido objeto de la expropiación decretada las acciones correspondientes, se dejaba a las propias sociedades quejas, que eran los propietarios afectados, sin derecho alguno a recibir la indemnización.

Otro concepto de violación fue la inobservancia del Artículo 5o. de la *Ley de Expropiación*, con la siguiente violación de las garantías individuales consagradas en los Artículos 14 y 16 constitucionales, ya que en los decretos impugnados no se había identificado por sus nombres a los propietarios afectados, sino hasta la emisión del Decreto del 6 de septiembre.

En el Decreto impugnado del 1º de septiembre existía vaguedad e indefinición por cuanto no señalaba en su articulado, de una manera

concreta y específica, cuáles eran, en concreto, los bienes que se expropiaban, toda vez que sólo se hacía, en el Artículo 1o., una relación genérica de ellos, dejándose a una posterior resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la determinación de los bienes en cuanto fueran necesarios. Ello constituía una expropiación abierta, es decir, una expropiación indefinida y “gaseosa”, lo cual iba en contra de diversas disposiciones de la referida *Ley de Expropiación*.

El amparo invocaba como concepto de violación el hecho de que los Decretos impugnados no estuvieran debidamente fundados y motivados ni habían demostrado con base suficiente las causas de utilidad pública invocadas.⁴³

Informe justificado al primer juicio de amparo promovido por los abogados Ramón Sánchez Medel y Vicente Aguinaco Alemán.

Con fecha 15 de noviembre de 1982, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en representación del Presidente de la República y por sí mismo, presentó ante el C. Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el D.F. el informe de justificación del juicio de amparo antes mencionado. En un amplio documento de 128 páginas, más sus anexos, refutó los conceptos de violación argüidos por los promoventes del amparo.

Para los efectos de esta tesis sólo comentaremos los argumentos más destacados.

Las autoridades responsables negaron que se hubiesen desconocido, invalidado, retirado o transmitido las concesiones otorgadas a las instituciones de crédito expropiadas según el informe justificado. Las promoventes del amparo conservaron la totalidad de las concesiones y eran las mismas sociedades anónimas que, con otro dueño, continuaban prestando el servicio público de la banca y el crédito, operando entonces como instituciones nacionales de crédito, en razón de que su nuevo dueño era el Gobierno Federal, de acuerdo con los de-

⁴³ Juicio de Amparo 322/82 promovido ante el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el D.F. La Demanda de amparo está publicada en Germán Fernández del Castillo, *La propiedad y la expropiación con un apéndice sobre la expropiación bancaria por Ramón Sánchez Medel*, México, Escuela Libre de Derecho, 1987, pp. 220-267.

cretos expropiatorios del 1º y 6 de septiembre, ambos de 1982, y eran dirigidas desde entonces por los funcionarios nombrados por el Gobierno Federal.

La facultad expropiatoria que ejerció el Poder Ejecutivo respecto de la banca privada había sido llevada a cabo con apego a la Constitución y las leyes correspondientes, particularmente la *Ley de Expropiación*. La autoridad administrativa había constatado las causas de utilidad pública en la declaración respectiva, identificando la propiedad privada materia de la expropiación, señalado el beneficiario de la expropiación, que lo era la Nación mexicana; los sujetos a quienes expropiaban los bienes; el derecho a la indemnización correspondiente y el plazo para su pago. La orden de ocupación había tenido que ser inmediata por constituir una causa de gravedad. En la expropiación, decían las autoridades responsables, no era legalmente necesaria la intervención de la autoridad judicial en la formación del acto de expropiación, ni en su ejecución. A mayor abundamiento, el Ejecutivo Federal, al mandar su *Sexto Informe de Gobierno* al Congreso, dio a conocer a la Nación las razones, causas, propósitos y alcances por los cuales, con esa misma fecha, decretó la expropiación de la banca privada. Los decretos del 1º y 6 de septiembre debían ser interpretados de manera integral y en armonía, auxiliándose de sus considerandos y en consecuencia con los conceptos expresados por el Presidente de la República en el citado Informe de Gobierno.

Las causas de utilidad pública que se configuraron en el caso fueron comprobadas por el Ejecutivo y señaladas en los considerandos de los decretos expropiatorios, entre las cuales se encontraban la relativa al imperativo de satisfacer necesidades colectivas en caso de trastornos interiores; las referentes a la explotación directa y conservación de un servicio público y a la conservación de una empresa, en beneficio de la colectividad, circunstancias que requerían cambiar al dueño de las instituciones de crédito privadas, mediante la expropiación de las acciones de su capital social, la asunción de sus derechos y obligaciones, la toma de posesión de todos sus bienes, la sustitución de sus directivos, la conservación de la totalidad de las concesiones y el mantenimiento de los vínculos jurídicos de las propias instituciones y sus clientes y usuarios, con sus acreedores y con sus empleados y trabajadores.

El informe con justificación afirmó que *los decretos expropiatorios se habían referido a las acciones representativas de su capital social, dejando de pertenecer a los accionistas particulares, para convertirse en propiedad del Gobierno Federal, sin que se crearan personas morales nuevas ni se modificara la personalidad jurídica de las existentes, por lo que simplemente hubo un cambio de dueño.*

Los decretos expropiatorios señalaron de manera enunciativa los bienes pertenecientes a las instituciones privadas, por ser indispensables a la continuidad de la prestación del servicio público de banca y crédito.

Las autoridades responsables argumentaron que las instituciones de crédito por las que se interponía la demanda no fueron los sujetos pasivos de la expropiación, sino que *se expropiaron las acciones representativas de su capital social*, por lo que debería decretarse el sobreseimiento del amparo. Asimismo, se argumentó en el informe de referencia, que los promoventes del amparo, o sea los antiguos administradores de los bancos expropiados, habían consentido su remoción como directores de las instituciones correspondientes, y no impugnaron en lo personal su remoción, siendo esta circunstancia otra causal de sobreseimiento del amparo.

El argumento más importante para pedir la improcedencia del juicio de amparo fue el cambio de situación jurídica que produjo la adición de un párrafo quinto al Artículo 28 de la Carta Fundamental, que estableció que el servicio público de banca y crédito sería prestado con exclusividad por el Estado (el decreto de reformas correspondiente fue publicado el 17 de noviembre de 1982); en esa virtud, las autoridades responsables estimaron irreparables los actos reclamados, en razón de que no podrían volver las cosas al estado que tenían antes de la violación, si ésta realmente hubiese existido.

Por otra parte, las autoridades responsables afirmaron que la nacionalización de la banca no había implicado vulnerar las decisiones fundamentales del Constituyente, ya que los decretos expropiatorios no abolieron la propiedad privada, ni habían constituido el monopolio como concentración de riqueza y en perjuicio de la colectividad, ni se había afectado la libre concurrencia o la libertad de comercio sino, al

contrario, se había propiciado la recuperación por el Estado de un servicio público para satisfacer de mejor manera una necesidad de interés general.

La expropiación bancaria no había sido discriminatoria –dijeron las autoridades responsables– y, por lo tanto, no se violaba el Artículo 13 constitucional, ya que la banca mixta ya era propiedad del Gobierno Federal en su mayoría de acciones, el Banco Obrero era 100% de la propiedad de un sector social y el Citibank una sucursal de institución bancaria extranjera con operaciones limitadas.

La autoridad responsable negó que la expropiación bancaria tuviese carácter de pena o de confiscación, sino que se había realizado persiguiendo un propósito de interés colectivo. Por otra parte, la expropiación mencionada había establecido la forma y plazo del pago de la indemnización correspondiente, con fundamento en la *Ley de Expropiación*.

En general, el informe justificado de las autoridades responsables sostuvo la tesis de que el ejercicio de la banca y el crédito tenía carácter de servicio público antes y después del 1º de septiembre.

El mandato contenido en el Decreto del 1º de septiembre de 1982 para que los bancos expropiados funcionaran como instituciones nacionales de crédito fue una simple aplicación del tercer párrafo del Artículo 2o. de la entonces vigente *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*, que daba tal carácter a las instituciones bancarias controladas patrimonialmente por el Gobierno Federal.

Finalmente, el Secretario de Hacienda y Crédito Público concluyó que *la expropiación misma de la banca privada, nacionalizada a partir del mes de septiembre último por los decretos impugnados, se hizo para hacer frente a la crisis financiera del país por causas públicas y en beneficio de los mexicanos, cumpliendo cabal y exactamente la Constitución y la ley.*⁴⁴

⁴⁴ Procuraduría Fiscal de la Federación, Segunda Subprocuraduría, 529-II-OS-200, Juicio de Amparo 322/82-2. Ver Fernández del Castillo, *op. cit.*, pp. 268-271.

La sentencia de sobreseimiento.

El 17 de febrero de 1983 el Tribunal que conoció de este asunto resolvió sobreseer el juicio de amparo que hemos venido comentando, tomando en cuenta que en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de noviembre de 1982 se publicó la reforma que nacionalizó el servicio público de banca y crédito. En opinión del Tribunal *se había producido en este asunto un cambio de situación jurídica relacionado con la materia principal de los actos reclamados, por lo que los decretos impugnados ya no podían ser invalidados*, en la medida en que no era posible ya restituir a las agraviadas en el pleno goce de las garantías que, según ellas, fueron violadas.

Los abogados Sánchez Medal y Aguinaco Alemán intentaron el recurso de revisión 2784/83 ante el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, pero éste no prosperó.⁴⁵

C. Demanda de amparo contra la reforma constitucional que nacionalizó la banca.

Con fecha 14 de diciembre de 1982, los abogados Ramón Sánchez Medal y Vicente Aguinaco Alemán promovieron demanda de amparo en contra de la reforma constitucional que reservó al Estado la prestación del servicio público de banca y crédito y que prescribió que este servicio sería prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que estableciera la correspondiente *Ley Reglamentaria* y que el servicio de banca y crédito no sería objeto de concesión a los particulares. Como hemos visto, esta reforma al Artículo 28 de la Constitución fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de noviembre de 1982.

Esta demanda de amparo resultó extremadamente original, ya que fue la primera en la historia judicial del país que impugnaba una reforma a la Constitución.

La impugnación se refería tanto al procedimiento mediante el cual se llevó a cabo esta reforma como al contenido de la misma; para los

⁴⁵ Fernández del Castillo, *op. cit.* pp. 271-272.

efectos de esta tesis sólo comentaremos dicha demanda de amparo en cuanto se refirió al contenido de la reforma.

El concepto de violación expresado en el aspecto citado señaló que habían dejado de aplicarse los Artículos 1o. y 29 de la Constitución, por no poder la reciente adición al Artículo 28 constitucional suspender o restringir las garantías individuales por órganos diferentes a los señalados en el Artículo 29 de la Constitución. Asimismo, se alegó que dicha reforma constitucional representaba una infracción de las garantías individuales de libertad de industria y de comercio, y de limitación rigurosa de los monopolios estatales, consagradas en los Artículos 5o., antes 4o., y 28 de la Constitución, según fue establecido por el Constituyente el 5 de febrero de 1917. Se argumentó también la violación de la garantía individual de igualdad ante la ley que consagra el Artículo 13 constitucional. Finalmente, se expuso como concepto de violación, la transgresión de las garantías individuales de legalidad y de necesaria fundamentación y motivación de los actos de autoridad competente que protegen respectivamente los Artículos 14 y 16 constitucionales.

En opinión de los abogados promoventes, que lo hicieron como representantes y apoderados de varios bancos expropiados, las adiciones y reformas que permite el Artículo 135 de la Constitución Federal, de ninguna manera pueden consistir en la restricción o suspensión de las garantías individuales, ya que dicha competencia excede a las facultades del Poder Revisor de la Constitución, que no tiene carácter de Poder Constituyente Soberano, sino de Poder constituido y, por lo tanto, está limitado por los principios políticos fundamentales que configuran la propia Constitución.

A la luz de esta teoría, el Poder Revisor de la Constitución no podía afectar las garantías individuales, tal como se estableció en la Constitución, como era el caso de la nacionalización de la banca respecto de las garantías individuales de libertad de industria y de comercio y la de limitación rigurosa de los monopolios estatales, que establecen los Artículos 5o., antes 4o., y 28 de la misma Constitución, ya que la nacionalización bancaria introducía un nuevo monopolio de Estado para la prestación del servicio de banca y crédito que reducía, destruyéndola en parte sustancial, la mencionada libertad. Asimismo,

la reforma constitucional impugnada violaba la garantía individual de igualdad ante la ley y de prohibición de fueros o privilegios, protegida en el Artículo 13 de la Constitución, por cuanto que el Artículo 2o. del decreto reformativo reclamado configuraba una situación privilegiada en beneficio de las entidades especificadas en dicho precepto, a saber: el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, el Banco Obrero, las sucursales en México de bancos extranjeros (en realidad sólo había uno, Citibank) y las organizaciones auxiliares de crédito, por lo que, según los promoventes del amparo, se creaban otros tantos fueros de excepción.

Citaba la demanda de amparo correspondiente la opinión de algunos juristas mexicanos, en apoyo de su tesis, tales como la de Miguel de la Madrid H., quien afirmaba que “si alguien impusiera una constitución contraria a la idiosincrasia popular y contraria a las decisiones políticas del pueblo, sería entonces una constitución ineficaz, pero sería además una constitución ilegítima porque no tendría como base de sustento de su legitimidad, el poder constituyente del pueblo”.⁴⁶ La de don Emilio Rabasa que, al referirse a la imposibilidad de fusionar los estados en uno solo expresó que “el Poder Reformador Omnipotente no ha dado a su órgano facultad para unir dos estados en uno [...] Es mal fundamento el Artículo 127 (hoy 135), que dice la manera de hacer las reformas de la Constitución en general [...] Si esto fuese posible, habría que aceptar que, con los procedimientos reformativos del Artículo 127 (hoy 135), se puede cambiar la forma de gobierno, lo que está en contradicción con el sentido común, además de estarlo con el mismo Artículo 127 (hoy 135) que sólo consiente adiciones y reformas, pero no destrucción constitucional de la Constitución”.⁴⁷

Aludiendo al mismo Artículo 135 y al Poder Revisor de la Constitución, comentaba don Felipe Tena Ramírez que por vía de reforma o de adición nada escapa a su competencia, con tal que se sustente en el régimen constitucional, que está integrado por aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que exista una constitución.

⁴⁶Miguel de la Madrid H., *Elementos de derecho constitucional*, México, PRI, Instituto de Capacitación Política, 1982.

⁴⁷Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, México, Ed. Porrúa, 1968.

Los abogados promoventes del amparo señalaron que, con la multicitada reforma al Artículo 28 Constitucional, lo que en realidad trató de obtener el Presidente de la República fue eludir por anticipado el cumplimiento de la sentencia de amparo que pudiera dictarse en el juicio de garantías interpuesto por las quejas contra los decretos presidenciales del 1º y 6 de septiembre de 1982, que les expropiaron todos y cada uno de sus bienes y les retiraron las respectivas autorizaciones para prestar el servicio bancario.

En suma, la reforma constitucional que nacionalizó la banca afectaba una de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución Mexicana que era la garantía constitucional de los derechos humanos, al establecer un nuevo monopolio de Estado, violando así la garantía de libertad de comercio y de industria (Artículo 5o., antes 4o.) y la garantía de libre concurrencia que establecía el propio texto original del Artículo 28 de la Constitución.

El Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal dictó un acuerdo que admitió y ordenó tramitar la demanda de garantías y contra dicho acuerdo interpusieron ante el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito el recurso de queja el Presidente de la República y varias secretarías de Estado.

En el alegato de la queja las autoridades responsables y recurrentes expusieron, entre otros agravios, *la falta de competencia del Poder Judicial Federal para revisar o modificar la Constitución o para enjuiciar al Poder Revisor de la Constitución*, por lo que el Juez de Distrito había debido desechar de plano la demanda, en razón de ser notoriamente improcedente, ya que *el Poder Judicial de la Federación carecía de competencia constitucional para enjuiciar al Poder Reformador de la Constitución*.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la sentencia correspondiente, decidió revocar el auto de admisión dictada por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y desechó el juicio de amparo antes mencionado.

Los abogados Sánchez Medal y Aguinaco Alemán interpusieron recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, la cual consideró que *el Poder Judicial de la Federación no tenía competencia para conocer de impugnaciones contra reformas a la Constitución, que no tenían carácter de ley y que eran realizadas por el Poder Revisor de la Constitución, que tenía carácter de Poder Constituyente*. Dicho criterio lo expuso el Presidente de la Corte en acuerdo del 21 de febrero de 1983. Dicho acuerdo fue impugnado por los abogados promoventes del amparo y, finalmente, la sentencia de la Suprema Corte de Justicia del 22 de noviembre de 1983 declaró infundado el correspondiente recurso de reclamación, confirmando el criterio de que *la Suprema Corte de Justicia no tenía competencia para decidir impugnaciones en contra de reformas constitucionales efectuadas por el Poder Revisor de la Constitución, en los términos del Artículo 135 de la misma*.⁴⁸

D. Opinión de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados.

La Barra Mexicana –Colegio de Abogados– celebró una mesa redonda para analizar la expropiación bancaria, el control generalizado de cambios y las reformas a la Constitución General de la República relativas a las actividades de banca y crédito y publicó en su órgano *El Foro* los materiales correspondientes. Un resumen de la opinión de la Barra Mexicana se publicó el 10 de noviembre de 1982, bajo el título de *En Defensa del Estado de Derecho*.⁴⁹

En la síntesis publicada se expusieron las diferentes violaciones a la Constitución que, en su criterio, se habían cometido en virtud de los actos antes citados. Dichos conceptos fueron sintetizados de la manera siguiente:

Artículo 1o. (Disfrute de Garantías).- No se dieron las condiciones ni se dio el caso de restringir o suspender las garantías que la Constitución consagra, ni tampoco se declaró estado de restricción ni la suspensión de las mismas. Estando vigentes, ninguna persona debió ser privada de ellas;

⁴⁸ Ramón Sánchez Medal, *El fraude a la Constitución y el único amparo en México contra una reforma demohoria de la Constitución*, México, Ed. Porrúa, 1988.

⁴⁹ *Novedades*, 10 de noviembre, 1982. Ver "Testimonios. La nacionalización de la banca, 1982" en *El Foro*, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, México, Junio-diciembre 1986, pp. 46-47.

sin embargo, se desconocieron esas garantías como consecuencia de la expedición y de la ejecución inmediata de los referidos decretos.

Artículo 5o. (Garantía de Libre Ocupación).- Este precepto establece que a ninguna persona se le podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. La prohibición presidencial a los particulares para que continúen dedicándose al ejercicio de la banca y el crédito, resultante del decreto expropiatorio, viola la garantía establecida en esta disposición constitucional.

Artículo 13 (Garantía de Igualdad Jurídica).- El Artículo 5o. del decreto expropiatorio excluye de sus alcances a las instituciones nacionales de crédito, la banca mixta, al Banco Obrero y al Citibank N.A., banco extranjero. Todas las instituciones cuyos bienes resultaron exceptuados de la expropiación eran, sin ninguna salvedad, sociedades mercantiles sujetas al mismo régimen de Derecho Privado que rige a aquéllas cuyos bienes fueron expropiados. Unas y otras contaban con autorización para el ejercicio habitual de la banca y el crédito, y todas ellas se encontraban sometidas a iguales disposiciones legales y a las mismas autoridades. Tanto las instituciones que resultaron afectadas por dicho decreto cuanto las que no lo habían sido, ocupaban la misma posición frente a la ley y eran idénticos sujetos de derecho. Unas y otras eran acreedoras al mismo tratamiento, en atención al principio de igualdad jurídica que garantiza el Artículo 13 constitucional, que rige frente a todo tipo de autoridades, y no sólo respecto del legislador. Todas las personas que se encuentren en un mismo supuesto están sujetas a las mismas disposiciones legales y a idéntica aplicación de las normas. Sin embargo, el decreto citado afectó o se aplicó a ciertas instituciones y excluyó a otras, originando una discriminación en la aplicación de la ley, un tratamiento desigual, que pugna con el Artículo 13 constitucional.

Artículo 14 (Garantías de Audiencias y Legalidad).- El Artículo 14 constitucional establece las garantías citadas, mismas que fueron directamente violadas por el decreto expropiatorio al ordenar la inmediata ocupación de los bienes expropiados sin previo juicio, sin observar el debido proceso legal, e impedir la libre actividad bancaria y crediticia de las instituciones discriminadamente afectadas.

Artículo 16 (Garantía de Fundamentación y Motivación).- El decreto expropiatorio no fue consecuencia de un previo análisis del que pudiesen haber resultado jurídicamente el fundamento y el motivo constitucionales de la expropiación, con lo que se violó esta garantía de la Ley Fundamental.

Artículo 27 (Causa de Utilidad Pública).- La utilidad pública es condición fundamental e indispensable a toda expropiación. Para que la utilidad

pública fundamente y legitime cualquier acto expropiatorio se requiere no solamente que la autoridad expropiadora la mencione, sino que acredite su existencia. La declaratoria de utilidad pública no puede basarse en una simple aseveración del órgano estatal que pretenda expropiar sino que éste tiene la obligación de demostrar y justificar que la causa que se aduzca como fundamento de la expropiación existe y opera en la realidad. Todo decreto expropiatorio debe especificar los hechos, circunstancias y elementos que concurran en la situación concreta que justifique la expropiación, para poder establecer que tales hechos, circunstancias o elementos constituyen el supuesto legal de la utilidad pública. El solo señalamiento de supuestas causas, sin la demostración fehaciente de la existencia de las mismas y de sus consecuencias reales, es insuficiente para dar legitimidad al acto expropiatorio. El decreto que ordenó la expropiación de los bienes de los bancos privados no satisface los requisitos indicados pues sólo menciona en general, sin demostrar o siquiera ofrecer datos precisos referidos a casos concretos, que se "han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando, además [...] fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general", que "lo que ha faltado es hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población", y que "la crisis económica por la que actualmente atraviesa México [...] en buena parte se ha agravado por la falta del control directo de todo el sistema crediticio.

Artículo 27 (Identificación de los Bienes Expropiados).- El decreto expropiatorio no individualiza las cosas expropiadas; además, se establece la posibilidad de que se afecten bienes que ni siquiera se describen en lo general "en cuanto sean necesarios a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". Es indudable que, para ser expropiados, los bienes deben ser identificados a efecto de satisfacer requisitos constitucionales insalvables.

Artículo 27 (El Pago de la Indemnización).- El segundo párrafo del Artículo 27 constitucional contempla las expropiaciones mediante indemnización. "Mediante" significa una simultaneidad que el decreto expropiatorio extrema a una lejana posterioridad, al aplazar la indemnización hasta 10 años. Tal plazo viola el derecho del particular a ser resarcido en su patrimonio por un valor igual al del bien del cual se le priva; es claro que la indemnización, cuando se cubra será tardía y no será compensatoria del acto expropiatorio. La circunstancia de que la *Ley Federal de Expropiación* señale un amplio plazo para el pago, no significa que el precepto constitucional aquí citado deje de tener vigencia; en este punto, la citada ley secundaria va en contra de la norma constitucional. La Constitución está por encima de la ley.

Artículo 27 (Ocupación de los Bienes Expropiados).- El tercer párrafo de la fracción VI del Artículo 27 constitucional previene que dentro de un procedimiento y por orden judicial las autoridades administrativas

procederán a la ocupación de bienes expropiados. El Artículo Tercero del decreto expropiatorio ordenó la ocupación inmediata de los bienes, en contravención al referido precepto constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de que no se requiere audiencia previa para decretar la expropiación de bienes; de ninguna manera puede inferirse de tal jurisprudencia que el requisito de audiencia previa no exista para los efectos de la ocupación de bienes expropiados. Por lo demás, la jurisprudencia es una vía de interpretación de la ley, pero no puede contrariarla ni modificarla.

Artículo 28 (Los Monopolios del Estado).- El Artículo 28 de la Constitución solamente autoriza monopolios a favor del gobierno que en ningún caso incluyen a la banca y al crédito. El decreto expropiatorio también contraría esta disposición de la Ley Suprema.

Artículo 49 (División de Poderes).- Ambos decretos, el de expropiación y el de control de cambios, importan una violación al principio de la división de poderes que consagra el Artículo 49 de la Constitución, mismo que establece que no podrán reunirse dos o más de los tres poderes en que se divide el Supremo Poder de la Federación, en una sola persona. Mediante la expedición de los decretos de referencia, el Presidente de la República hizo uso de facultades reservadas al Poder Legislativo. Además, el Presidente de la República invadió atribuciones del Poder Judicial al no supeditar los actos de ejecución de la expropiación al procedimiento antes mencionado, previsto en el Artículo 27.

Artículo 73, fracción X (Autoridad Competente).- La fracción X del Artículo 73 de la Constitución establece que es el Congreso quien tiene la facultad para legislar, entre otras cosas, sobre instituciones de crédito. En la teoría constitucional, el Presidente de la República no es el Congreso.

Artículo 89 (Ejecución y Observancia de las Leyes).- La expedición de los decretos de que se trata conlleva también la violación del Artículo 89 Constitucional, porque excede las facultades que tal precepto otorga al Presidente de la República. Ese acto presidencial va mucho más allá de la ejecución de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y de la provisión, en la esfera administrativa, a su exacta observancia.

Artículo 136 (Concepto de Servicio Público).- De conformidad con los principios que establece la Constitución, y a que se refiere el Artículo 136, los servicios públicos son ajenos a la idea de beneficio económico. En cambio, la empresa mercantil, el crédito y la banca deben operar con ganancia, deben obtener un fruto civil que aliente y no defraude la inversión

general del ahorrador. Por ende, la expropiación de la banca privada, con el pretexto de dar el mismo servicio de depósito y de crédito con sentido de servicio público, es violatoria de tales principios.

Respecto del proyecto de reformas a la Constitución, la Barra manifestó su opinión de que *las reformas promovidas por el Presidente de la República para elevar a rango constitucional el principio de nacionalización de la banca eran prueba de que el propio Presidente pretendía convalidar los decretos expropiatorios analizados*. Por otra parte, la Barra manifestó que la facultad que la propia Constitución contiene en su Artículo 135 para ser reformado, tenía el legado lógico del respeto a sus principios esenciales y aspectos básicos, como eran la forma republicana, democrática y representativa de gobierno, el régimen federal, la división de poderes y los derechos de libertad de trabajo, de creencias y el de propiedad, entre otros. La Barra manifestó también que el Constituyente permanente no podía afectar ninguno de esos principios, aspectos y garantías individuales, ya que esto implicaría la estructuración de otro tipo diferente de régimen jurídico-político, concluyendo que el Artículo 28 constitucional no podía ser modificado sino en la medida en que respetara todas las garantías individuales consagradas en la Constitución y la estructura misma que la conformaba, es decir, no debía contrariar los principios que la misma sancionaba, según mandato literal del Artículo 136 del mismo.

En la misma publicación de *El Foro*, se publicó la opinión de don José Rivera Pérez Campos, ex-ministro de la Suprema Corte de Justicia, a la sazón Subsecretario de Gobernación y miembro de la propia Barra. Rivera Pérez Campos citaba que los decretos expropiadores eran constitucionales y que esperaba que el Poder Judicial Federal, en su caso, negara el amparo que se solicitó, confirmando la constitucionalidad de los decretos. En opinión de Rivera Pérez Campos, no era censurable que los ministros de la Suprema Corte de Justicia hubiesen expresado su apoyo al Ejecutivo Federal por las medidas adoptadas el 1° de septiembre, ya que consideró que la posición de los ministros, en su expresión de solidaridad con el Ejecutivo, lo hicieron en su carácter de miembros de un poder público, lo cual no prejuizgaba su opinión como jueces.

Rivera Pérez Campos expresó su opinión de que *los expropiados no fueron los accionistas, sino las instituciones de crédito; que se*

había expropiado el patrimonio de las sociedades anónimas concesionarias de la banca pero que no habían sido expropiadas las propias sociedades anónimas; que el objeto de la expropiación fue la totalidad de los derechos de las sociedades anónimas, el fondo mercantil, la empresa, que con anterioridad administraban con su personalidad de sociedades anónimas las sociedades expropiadas, por lo que había sido adecuado que el decreto expropiatorio mantuviera incólume la organización, el nombre comercial, la prestación de servicios, la facultad de gestión empresarial, que eran los elementos con los que se constituía o conformaba la figura del derecho mercantil llamado empresa o fondo mercantil y que las nuevas titulares de la banca o empresas mercantiles eran las instituciones de derecho público que había señalado el decreto. Que, en virtud de esos decretos, se había operado simultáneamente un cambio de dueño.

Rivera Pérez Campos sostuvo que también había sido constitucional el acuerdo del Ejecutivo de pagar la indemnización a plazos, así como la orden de ocupar de inmediato la propiedad particular expropiada, ya que así lo permitía la *Ley de Expropiación*.

El propio abogado opinaba que no había habido una violación al 28 Constitucional, ya que en el caso de la banca y el crédito se trataba de servicios públicos, por lo que el Estado simplemente recuperó la prestación directa de los mismos y ya no se operaría mediante concesión. Rivera Pérez Campos señalaba que no todos los servicios públicos estaban determinados en el Artículo 28, como, por ejemplo, el monopolio del servicio de las armas, el monopolio de la seguridad pública, el monopolio de la seguridad de justicia y el manejo de las aguas territoriales, entre otros.

Para el mismo abogado, los decretos de expropiación discutidos se habían fundado apropiadamente en las causales de utilidad pública a que se contraía el Artículo 1o. de la *Ley de Expropiación*, y que dichas causales se habían establecido tanto en el contenido del informe del Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, como en las consideraciones del decreto publicado en el *Diario Oficial* del mismo 1º de septiembre; particularmente, expresaba, la expropiación había sido necesaria para el mantenimiento de la paz pública y para corregir trastornos interiores.

En la misma revista *El Foro*, se publicó la opinión del jurista Antonio Martínez Báez, quien expresó que no coincidía con la opinión de la Barra Mexicana, publicada en aquel entonces en el sentido de que era aplicable el Artículo 136 de la Constitución que hablaba de la inviolabilidad de la misma.

En opinión de Martínez Báez, el Artículo 136 invocado correspondía en forma idéntica al Artículo 128 de la Constitución del 5 de febrero de 1857 que contenía una declaración dogmática, una decisión política fundamental, que consignaba una pretensión a la supervivencia de la Ley Suprema del Estado, a pesar de la violenta destrucción de las instituciones jurídico-políticas que se habían establecido en la propia Carta Magna, pero que dicha norma no era una que pudiera ser infringida o violada, por su misma esencia y finalidad.

Martínez Báez señalaba que la hipótesis del Artículo 136 declaraba que la Constitución no perdería su fuerza o vigor, aun cuando una "rebelión", esto es, un movimiento armado o de violencia, contrariando a las instituciones públicas que tienen su base en la ley fundamental, triunfara o derrocaria el sistema político que ésta había estructurado, pues el régimen de fuerza, de hecho y antijurídico, no podía derogar ni afectar la validez de la norma sobre la que se basaba el gobierno legítimo que fuere derrocado; por lo que la vigencia de leyes sólo quedaba temporalmente interrumpida o en suspenso, aunque con una latente fuerza de inevitable reanudación y de vigencia en el futuro, de necesario y fatal reconocimiento de la efectividad de sus normas jurídicas fundamentales.

La Constitución, continuaba Martínez Báez, consigna en su texto el postulado de su propia supervivencia, a pesar de reconocer la posibilidad de ser desconocida por un golpe de ilegítima violencia, atribuyéndose una fuerza interna que la revivificara al desaparecer la causa, transitoria y patológica, que hubiese pretendido asesinarla y sólo la hubiese enfermado de gravedad y en una muerte aparente.

Martínez Báez concluía que en el caso de la expropiación y nacionalización bancaria no había operado el gravísimo y ominoso supuesto previsto en el Artículo 136 de la Constitución.

Martínez Báez concluía, para terminar su opinión, la total improcedencia de invocar el Artículo 136 de la Constitución, señalando, además, su oposición a la opinión, que se había vertido por la Barra, de que los servicios públicos eran ajenos a la idea de beneficio económico.

Los abogados Adolfo Aguilar y Quevedo y Miguel I. y Estrada S. replicaron al licenciado Antonio Martínez Báez afirmando que su opinión no invalidaba la opinión general de la Barra.

El barrista don Julio C. Treviño Azcué sostuvo que la reforma constitucional que implicó la nacionalización de la banca no podía convalidar la expropiación bancaria ordenada por los decretos presidenciales de septiembre de 1982, ya que no podía surtir el efecto de convalidar los vicios de ilegalidad e inconstitucionalidad de que adoleció la expropiación de los bienes de las instituciones bancarias en el momento en que se decretó y se ejecutó. Que, en su opinión, se trataba de dos actos jurídicos diferentes: la expropiación –afectación de bienes privados– y la nacionalización –exclusividad del servicio de banca y crédito a favor del Estado–, que no pueden confundirse, por lo que la nacionalización no podía consolidar la expropiación, porque ambos actos jurídicos tenían un contenido, es decir, una materia diferente. Treviño Azcué opinó que el Juez de Distrito que conocía del amparo en contra de los decretos de septiembre debía analizar los conceptos de violación de la demanda de amparo pendiente, por sus propios méritos, independientemente de que dos meses y medio después la Constitución hubiera sido reformada para monopolizar el servicio de banca y crédito en favor del Estado.

E. Opinión de la Comisión de Análisis Legislativo del Consejo Coordinador Empresarial. La opinión del abogado Víctor Manuel Ortega.

El Consejo Coordinador Empresarial presentó el 3 de diciembre de 1982 un documento intitulado *Consideraciones críticas al decreto*

*de expropiación bancaria y al decreto de reformas a los Artículos 28 y 73 de la Constitución Política Mexicana.*⁵⁰

En dichas consideraciones, el Consejo Coordinador Empresarial invocó el principio de no retroactividad de las leyes y un fallo de la Suprema Corte de Justicia, de agosto de 1921, en el que se sostuvo que en el Artículo 27 constitucional, en su aspecto petrolero, no podía ser aplicado retroactivamente.

Con base en la consideración anterior, el Consejo Coordinador ponía en duda si era correcto que la garantía individual de no existencia de monopolios, consagrada en el Artículo 28 constitucional, pudiera ser menoscabada, por lo que convenía meditar en la conveniencia de definir ciertas restricciones y ciertas materias, de manera que el Poder Revisor de la Constitución tuviese que recurrir a la participación y mandato claro de los ciudadanos para hacer reformas constitucionales trascendentales, como eran las relativas a libertades y garantías constitucionales, división de poderes, forma de gobierno y algunas otras. Esta cuestión ayudaría a impedir que en lo futuro se expidieran otras actividades económicas y posteriormente se reformara la Constitución para crear más monopolios a favor del Estado, sin consultar minimamente al pueblo, como había ocurrido entonces, en aras de un presidencialismo discutible.

El Consejo Coordinador Empresarial señalaba que el decreto de expropiación bancaria suscitaba cuestiones que rebasaban lo jurídico y que se referían a los costos y beneficios de dicha medida, tanto desde el punto de vista económico como del social. Se concluía calificando la nacionalización bancaria y la reforma constitucional correspondiente de inconulta, vertiginosa e irreversible.

El citado Consejo también publicó la *opinión del abogado Victor Manuel Ortega* sobre este tema, que le sirvió de base.

Dicho abogado señaló que la principal causa de la dolarización que se había producido en la crisis económica de ese año fue la descon-

⁵⁰ Consejo Coordinador Empresarial, *Consideraciones críticas al decreto de expropiación bancaria y al decreto de reformas a los Artículos 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 3 de diciembre de 1982. Mimeografiado.

fianza en las políticas gubernamentales y no el consejo de los banqueros, por lo que la banca no hizo sino reflejar la desconfianza de miles de mexicanos, que buscaba proteger sus ahorros ante la constante y desmedida destrucción de la moneda por parte del Estado; que la creciente inflación producida por el gasto público excesivo provocó que millones de mexicanos depositaran su dinero en dólares, tanto en México como en el extranjero.

Señalaba el abogado Ortega que el control de la fuga de capitales hacia el extranjero o la dolarización de la economía, o la corrección, en su caso, de las prácticas bancarias, se hubiesen podido obtener, en forma inmediata y eficaz, llevando a cabo la reforma y adición de la legislación bancaria existente, incluyendo en ello el control generalizado de cambios, así como por instrucciones adecuadas a los bancos, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, pero sin haber llegado hasta la estatización de la banca privada, lo cual era una incongruencia por parte del gobierno; que no había correlación, oportunidad ni conveniencia entre la situación a resolver y la medida jurídica tomada, por lo que hubo exceso en la misma.

El abogado Ortega expuso los siguientes conceptos que, en su opinión, permitían concluir con la inconstitucionalidad del decreto respectivo, en los términos siguientes:

a) *Conceptos de violación de naturaleza formal.*

Violación a la garantía consagrada en el Artículo 14 constitucional, por falta de cumplimiento a la garantía de legalidad de previa audiencia, lo que no se cumplió con la obligación de dar oportunidad a las instituciones perjudicadas para que expusieran lo que consideraban conveniente en defensa de sus intereses.

En opinión de Ortega, no habían existido las causas de utilidad pública que preveía el Artículo 1o. de la *Ley de Expropiación* ya que:

1. No se estuvo en el caso de establecer, explotar o conservar un servicio público, en razón de que el ejercicio habitual de la actividad de la banca y del crédito, no estuvo definido en la *Ley General de*

Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares con el carácter de servicio público, aun cuando impropiaamente el Artículo 2o. de la misma ley requería para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito concesión del Gobierno Federal.

No se había dado la causal de la fracción v del Artículo 1o. de la referida *Ley de Expropiación*, en el sentido de la existencia de algún trastorno armado en el país o alguna calamidad pública nacional, y que no podía involucrarse en esos supuestos la desconfianza hacia los actos financieros del gobierno.

Por lo que atañe a la fracción viii del referido Artículo de la *Ley de Expropiación*, resultaba indebidamente aplicada, pues el decreto expropiatorio no tenía por objeto distribuir equitativamente riqueza alguna, tomando en cuenta que, en aquel tiempo, casi el 80% de los recursos captados por la banca privada era entregado, por concepto de encaje legal, al Banco de México, quedándole un reducido tanto por ciento para otorgar crédito a favor del público.

Por lo que se refiere a la fracción ix del multicitado Artículo 1o. de la referida *Ley de Expropiación*, la expropiación decretada no había tenido por objeto la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad, ya que el decreto expropiatorio se había aplicado a 50 razones sociales existentes, que estaban bajo la propiedad y administración de particulares, en tanto que otras tantas formaban parte de la administración pública paraestatal dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como instituciones nacionales de crédito o bancos mixtos, por lo que no podía utilizarse apropiadamente el calificativo de que el país estuviera frente a “fenómenos monopolizados con dinero aportado por el público en general”.

Por lo tanto, resumía el abogado Ortega, el mencionado decreto expropiatorio citó dispositivos legales en apoyo del mismo que no eran idóneos para fundamentar legalmente el contenido del referido acto, por lo que se había violado la garantía de legalidad establecida en el Artículo 16 constitucional y, específicamente, en cuanto que la fundamentación y motivación del acto expropiatorio eran inaplicables. Reiteraba el abogado que la crisis que sufría la Nación no se agravó

por la carencia de control directo de todo el sistema crediticio, sino por la baja del precio del petróleo, de las materias primas que exportábamos, por el alza de intereses en el aspecto internacional y, fundamentalmente, por el desorden en las finanzas del gobierno mexicano, situaciones todas éstas que demostraban la falsedad de los razonamientos expresados en el decreto y la correspondiente carencia de fundamento legal del mismo, ya que las situaciones reales señaladas no eran imputables a las instituciones expropiadas.

b) *Concepto de violación relativo al fondo del asunto.*

El abogado Ortega señalaba como violación de fondo y directa a un precepto de garantías individuales, la que conculcaba la garantía de igualdad consagrada en el Artículo 13 de la Constitución, ya que el decreto expropiatorio correspondiente había excluido de su aplicación a la banca mixta, al Banco Obrero y al Citibank.

En su concepto, el decreto también vulneraba el Artículo 22 de la Constitución, ya que su emisión y ejecución habían establecido una confiscación, al establecerse el plazo de pago en un lapso de 10 años que volvía ilusorio y vejado el supuesto pago. Por otra parte, el decreto expropiatorio, al referirse no sólo a los bienes inmuebles necesarios para continuar su actividad, sino también a las acciones o participaciones que tuvieran los bancos privados en otras empresas, derechos, etcétera, había implicado la imposición de una pena trascendente, prohibida por el mismo Artículo 22 constitucional.

Sobre todo, decía el abogado Ortega, la violación más trágica e inquietante de todas era que el decreto impugnado vulneraba, avasallaba y humillaba la intención que campea en el Artículo 28 de la Constitución, en cuanto desvirtuaba el principio de la economía de mercado, que era la base, a su vez, de las garantías individuales de libertad e industria, comercio y trabajo, así como de la de igualdad. Que la expropiación bancaria era un avance más en las tendencias intervencionistas del Estado en materia económica, que se habían venido dando en los últimos años, al grado de que casi no había actividad industrial, comercial o turística en la que la iniciativa privada no tuviera como competidor al propio Estado, todo lo cual era conculcatorio del Artículo 28 constitucional. Que lo que en realidad se había venido dando no

era el comienzo del sistema socialista, sino el capitalismo monopólico de Estado o totalitarismo.

c) Infracciones a preceptos de leyes secundarias que implicaban violaciones a garantías individuales.

El abogado Ortega señaló que el Ejecutivo Federal, previamente a la expedición del decreto expropiatorio, debió haber formado y tramitado el expediente relativo a la expropiación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuestión que el decreto impugnado no mencionaba, con lo que se habían violado las disposiciones de los Artículos 3o. y 6o. de la *Ley de Expropiación* y que, con ello, violaba la garantía consagrada en el Artículo 14 de la Constitución, al incumplir las formalidades esenciales del procedimiento en un acto privativo de propiedades, posesiones y derechos.

También se habían violado, en opinión del abogado citado, los Artículos 100, 171 y 173 de la vigente *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*, violando las garantías establecidas en los Artículos 14 y 16 constitucionales. Lo anterior, en virtud de que según los preceptos invocados de la *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares* vigente sólo se podían revocar las concesiones bancarias oyendo a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y a la organización o institución afectada, en las situaciones previstas en la propia ley; o bien, la que señalaba que, para corregir irregularidades de cualquier clase en las instituciones, procedía que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros designara a una persona que se hiciera cargo de la institución u organización, con el carácter de interventor gerente, mismo que quedaría investido de facultades plenas, en sustitución del consejo de administración y de la asamblea de accionistas.

Al dejar de aplicar la ley invocada, se violaba el Artículo 14 de la Constitución, por privar a las instituciones afectadas de sus propiedades, posesiones y derechos, sin que el acto reclamado fuera conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; y además, conculcaba la garantía establecida en el Artículo 16 de la Constitución, por cuanto la emisión del decreto no provenía de la autoridad competente, o sea de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El abogado Ortega manejó en su opinión el criterio de que el Poder Constituyente Permanente estaba limitado, tanto en la forma como en el fondo y que, por lo tanto, como lo sostenían algunos tratadistas, el Poder Revisor de la Constitución no podía modificar la Constitución ni en su parte sustancial ni en las bases del régimen político por ella establecido, pues estas materias rebasaban las facultades de un poder constituido y quedaban reservadas permanentemente al Poder Constituyente Originario.

Esta opinión la fundamentaba el abogado Ortega en los Artículos 39 y 40 de la Constitución. Para Ortega, el sistema económico del Estado mexicano establecido en la Constitución no podía ser modificado o alterado por el Poder Constituyente Permanente; en su opinión, para hacer tal modificación se requeriría la intervención directa del pueblo para votar sobre esas cuestiones primordiales, como pudiera ser un plebiscito, o bien proceder a convocar a un congreso constituyente, formado por diputados electos en todo el país, para ocuparse exclusivamente de discutir sobre el cambio del sistema económico de la Nación.

Al rebasar el Poder Revisor de la Constitución sus facultades, alterando o modificando la esencia del orden constitucional que era su razón de ser, se destruía a sí mismo, cometiendo lo que en técnica constitucional se conoce como fraude a la Constitución.

Ortega señaló que la iniciativa enviada al Congreso por el Presidente de la República, proponiendo la reforma al Artículo 28 constitucional, para establecer la nacionalización del ejercicio de la banca y el crédito, era una palmaria demostración de la inconstitucionalidad del decreto expropiatorio del 1º de septiembre de 1982.

F. La opinión de Arturo Fernando Zaldívar sobre el juicio de amparo en contra de las reformas constitucionales.

En su tesis profesional sobre el tema del amparo en contra de reformas constitucionales, el abogado Arturo Fernando Zaldívar Lelo de Larrea analizó, de acuerdo con la teoría y la práctica constitucionales, el amparo promovido contra la reforma constitucional que nacionali-

zó el servicio público de la banca y el crédito, el cual se analizó anteriormente en la presente investigación.

En el Capítulo correspondiente se expuso que, de acuerdo con la jurisprudencia norteamericana en esta materia, se habían producido diversas opiniones, ya que a nivel de los tribunales estatales se había tanto aceptado como negado que las reformas a la Constitución pudieran ser objeto de juicio por parte de los poderes judiciales. Por otra parte, en la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos de América no existía una jurisprudencia firme en un solo sentido, sino que, por el contrario, ésta había sido cambiante.

Zaldívar afirma que la demanda de amparo promovida por los exbanqueros patrocinados por los abogados Sánchez Medal y Aguinaco Alemán era el primer caso en que se ponía a consideración de los tribunales federales la inconstitucionalidad de una reforma a la Carta Fundamental y que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo la improcedencia de dicho juicio de amparo sosteniendo que no existía la posibilidad legal de examinar la constitucionalidad de una reforma constitucional. Dicho autor también apunta que, si bien la jurisprudencia norteamericana ha sido cambiante, la tendencia general sugiere que el contenido de una enmienda constitucional es una cuestión política que escapa a la competencia judicial, ya que las disposiciones legales y constitucionales aplicables sólo establecen como supuestos de procedencia del juicio de garantías los limitativamente señalados en los Artículos 103 de la Constitución Federal y lo. de la *Ley de Amparo*, que no incluyen las reformas a la Constitución, ya que el juicio de amparo constituye un medio de defensa constitucional, el más eficaz de nuestro sistema jurídico, por lo cual *resulta absurdo y contra toda lógica jurídica que se pretenda utilizar ese medio de defensa para impugnar a la propia Constitución.*

Zaldívar sostiene que la función reformadora de la Constitución es una función esencialmente constituyente y que el Poder Revisor que establece el Artículo 135 de la Constitución es jerárquicamente superior a los tres Poderes constituidos, de tal suerte que no es aceptable ni lógico que el Poder Judicial Federal pueda revisar y anular los actos de un poder superior. Aceptar el control judicial equivaldría a imprimirle a un Poder Constituido la llave de control del Poder Constitu-

yente. El procedimiento de reforma constitucional es eminentemente político y el Poder Revisor de la Constitución es libre para interpretar los factores políticos sociales en la forma que se presentan en el momento histórico en que tiene lugar la enmienda. Más que un asunto jurídico, es un problema de poder. *La reforma constitucional implica un acto soberano, no sujeto por tanto a control judicial. La reforma constitucional es un acto esencialmente político, un terreno ajeno a la función jurisdiccional.*

En opinión de Zaldívar *ningún precepto constitucional limita la acción del Poder Revisor, por lo que no le es dable hacerlo al Poder Judicial. La Constitución otorga así al Poder Revisor una especie de facultad discrecional absoluta.* Una reforma constitucional en la cual se cumplan todas las formalidades exigidas por el Artículo 135, por ese solo hecho pasa a ser parte integrante de la Constitución, por lo que un amparo en su contra es un amparo contra la Constitución misma. *Una sentencia de amparo favorable equivaldría a declarar inconstitucional una parte de la Constitución, lo cual resulta ilógico.*

Por lo tanto, el Poder Revisor de la Constitución en el derecho mexicano está facultado para alterar cualquier precepto constitucional, incluyendo las garantías individuales.

La tesis de referencia concluía que, en todo caso, la sanción para una enmienda que no interprete adecuadamente los factores reales de poder o que ponga en peligro los derechos humanos y sociales de los gobernados será política más que jurídica. La intranquilidad, la violencia o el simple incumplimiento consuetudinario de la reforma propiciará su derogación o su consistente inobservancia.⁵¹

G. Críticas y amparos contra la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

En su libro *La expropiación bancaria en México*, Gustavo Barrera López hizo un interesante y sistemático análisis sobre la expropiación

⁵¹ Arturo Fernando Zaldívar Lelo de Larrea, *El juicio de amparo en contra de reformas constitucionales*, tesis para obtener el título de licenciado en Derecho, México, Escuela Libre de Derecho, 1985.

bancaria que, en esta parte de la presente investigación, comentaremos en alguno de sus puntos.⁵²

El autor señala que, para finales de 1982, resultaba necesario e impostergable dotar de una nueva estructura a la banca nacionalizada, ya que “había desconcierto y confusión respecto de la aplicabilidad de la *Ley General de Instituciones Mercantiles* y de la *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*, pues estos ordenamientos que regulaban en sus respectivos ámbitos la actividad mercantil de la banca privada contienen disposiciones incompatibles con la idea de la banca nacionalizada, su manejo y características”.

Según este autor, “las sociedades mercantiles se habían desvanecido y carecían de personalidad jurídica para seguir actuando como tales”; de hecho, no de derecho, carecían de órganos de representación al haber designado el propio gobierno directores generales de cada uno de los bancos o marcos bancarios, aunque éste lo hubiera hecho sin delimitarles sus funciones. El funcionamiento de la banca nacionalizada, según el autor, se inició y continuó con serias irregularidades jurídicas. Si bien la nueva *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito* intentó regular transitoriamente la actividad bancaria, no derogó la de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, sino, por el contrario, previno su aplicación parcial. Dicha ley no creó las sociedades nacionales de crédito, sino partió del supuesto de que ya se encontraban creadas por decreto del Ejecutivo, lo cual era incierto, ya que señalaba también que tales sociedades tendrían (a futuro), personalidad jurídica y patrimonio propios (Artículo séptimo) y sería hasta el 29 de agosto de 1983 cuando, en virtud de una cuestionable “transformación por decreto”, que se extinguieron las antiguas sociedades anónimas para dar paso y eclosión a las sociedades nacionales de crédito que operaran el servicio bancario en el país.

Esta técnica se apartó por completo del régimen legal de las sociedades mercantiles.

⁵² Gustavo Barrera López, *La expropiación bancaria en México*, San Luis Potosí, El Libro Mayor S.A., 1984.

Por otra parte, para Barrera López fue inadecuado que la nueva ley, en su Artículo 2o. y Transitorio, afirmara que el Gobierno Federal fuera el titular de las acciones representativas del capital social de las instituciones de crédito expropiadas, ya que la citada expropiación, según el decreto del 1º de septiembre de 1982, se había realizado en favor de la Nación Mexicana, aunque otorgaba la totalidad de las acciones representativas del capital social de las instituciones afectadas, al Gobierno Federal, confundiendo con ello los conceptos de Nación y gobierno. Para el autor que se comenta, *el Ejecutivo Federal sustituyó las personas jurídicas de derecho privado por entidades de derecho público, sin un claro fundamento legal.*

Barrera analiza los amparos que promovieron diversos accionistas del Banco del Centro y 21 instituciones bancarias contra la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito*, sosteniendo que las acciones de las sociedades anónimas expropiadas no pudieron haber sido expropiadas por el decreto del 1º de septiembre, por lo que el Gobierno Federal no podía legítimamente arrogarse su titularidad. En estos amparos se sostuvo la tesis de que la reforma al Artículo 28 constitucional, que nacionalizó la banca, había sido errónea, ya que el servicio mercantil de banca y crédito no era ningún servicio público. Los amparos en cuestión fueron sobreseídos por considerar que las instituciones de crédito reclamantes carecían de interés jurídico para oponerse a la ley, puesto que la expropiación había colocado al Gobierno Federal como el único legitimado para intervenir en la transformación de esas sociedades, al ser propietario titular de las mismas.

Barrera López criticó severamente la posición del Poder Judicial, en sus diferentes instancias, ya que, en su opinión, en las sentencias relativas no se discutió la jurisdicción de un acto y de un proceso, sino sus aspectos políticos y económicos.

FALTA PAGINA

140 a la **___**

FALTA DE ORIGEN

CAPÍTULO CUARTO

IV. LA INDEMNIZACIÓN BANCARIA.

- A. Problemática, criterios y estrategia.
- B. Mecanismos y procedimientos.
- C. Resultados.
- D. Críticas.

A. Problemática, criterios y estrategia.

La nacionalización de la banca en México fue un largo y complejo proceso que requirió de diferentes programas y procesos que tuvieron que ser diseñados y ejecutados por el Gobierno Federal, principalmente a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las Comisiones Nacionales Bancaria, de Seguros y de Valores y el Banco de México. Sin embargo, como lo hemos visto hasta ahora y lo examinaremos en el curso de este Capítulo y de los posteriores, hubo necesidad de la concurrencia de otras dependencias del Ejecutivo, así como de un complejo proceso de negociación con los accionistas bancarios expropiados y la actividad misma de las nuevas sociedades nacionales de crédito.

El proceso arrancó con los decretos presidenciales del 1º y 6 de septiembre que se consolidaron jurídicamente mediante la reforma constitucional promovida el 17 de septiembre que concluyó mediante la promulgación de las reformas correspondientes el 17 de noviembre de 1982 y, finalmente, en esta primera etapa, quedó cerrada con la promulgación de la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito* que ya hemos comentado.

Sin embargo, a partir de esos actos jurídicos serían necesarios otros de gran complejidad previstos en la propia Ley Reglamentaria, tales como las transformaciones de los bancos expropiados, que habían venido funcionando como sociedades anónimas, en sociedades nacionales de crédito, que fue la nueva figura jurídica de derecho público creada para el funcionamiento de la banca nacionalizada. De no menor importancia, para llevar adelante este complejo proceso, lo era la indemnización de las acciones representativas del capital social de las antiguas instituciones de crédito privadas.

La indemnización bancaria era, por otra parte, una necesidad política para llevar adelante la nacionalización bancaria y propiciar el funcionamiento regular de los nuevos bancos. La expropiación y nacionalización bancarias habían causado un serio impacto en la opinión pública nacional e internacional y habían generado un clima de desconfianza y rencor no sólo entre los banqueros expropiados sino, principalmente, en toda la clase empresarial mexicana que se había solidarizado con los banqueros y sentía que la nacionalización bancaria era una seria agresión al sector privado y había roto el equilibrio tradicional de la economía mixta mexicana. La nacionalización bancaria, no es exagerado decirlo, provocó un clima de envenenamiento social que el país tardaría varios años en superar. Incluso, las reformas constitucionales promovidas por el Presidente Miguel de la Madrid en diciembre de 1982 fueron vistas con recelo, sobre todo por los conceptos de rectoría económica del Estado, planeación democrática y sector social, no obstante que las reformas se habían propuesto esclarecer las reglas del juego de la economía mixta, rechazando, por igual, los extremismos del neoliberalismo y del viejo socialismo.

De ahí que el gobierno se viera precisado a buscar, además de la mixtura prevista para las nuevas sociedades nacionales de crédito, un proceso ágil y claro de indemnización de las acciones bancarias y de venta de las empresas no bancarias, de acuerdo con los criterios que resumiremos a continuación.

El procedimiento para determinar la indemnización y su forma de pago se inició formalmente el 18 de diciembre de 1982, no obstante que los banqueros expropiados habían tenido pláticas preliminares con el gobierno anterior que no fructificaron en decisiones específicas dada

la complejidad y el ambiente de hostilidad que prevalecía entre las partes.⁵³

El citado 28 de diciembre de 1982, el Secretario de Hacienda y Crédito Público informó oficialmente a los banqueros expropiados la decisión del gobierno de la República para llevar a cabo una justa valuación de las instituciones y proceder en el menor tiempo posible a su pago, atendiendo a los principios básicos de legalidad y equidad. El responsable directo de dicho proceso sería la Subsecretaría de la Banca Nacional.

En aquellos meses fue muy intensa la presencia pública de los banqueros expropiados y de otras organizaciones empresariales exigiendo la rápida liquidación de la indemnización e inclusive señalando que este asunto era fundamental para la normalización de la vida económica del país.

Según narra Carlos Sales Gutiérrez, Subsecretario de la Banca Nacional, y autor de un excelente estudio sobre la indemnización bancaria, que tomamos como base de este Capítulo, los grupos técnicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se enfrentaron con enormes dificultades al arrancar dicho proceso. Uno de ellos era que no había precedente en la legislación mexicana de un pago de indemnización que correspondiera al tipo de expropiación realizada. En efecto, en los casos de las nacionalizaciones de la industria petrolera y eléctrica, la situación había sido muy diferente. En la primera, por tratarse de una expropiación de activos básicos e inmuebles; en la segunda, por la muy importante participación patrimonial que tenía ya en dicha industria el sector público mexicano, por lo que la nacionalización no tuvo que recurrir a procedimientos expropiatorios sino, primero, a la adquisición negociada de las acciones que aún tenían en su poder inversionistas mexicanos y del extranjero y, posteriormente, a la reforma constitucional que nacionalizó la industria eléctrica.

En la información que proporcionó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los banqueros expropiados se ratificó que la expropiación bancaria no debía incluir las acciones de empresas diversas y

⁵³ Este capítulo está fundado, principalmente, en el libro de Carlos Sales Gutiérrez, *Indemnización bancaria y evolución del sistema financiero 1983-1988*, México, Páginas del Siglo XX, 1992. Ver también *El sistema financiero mexicano 1983-1988*, México, SHCP, 1988.

otros activos que no fueran indispensables para la prestación del servicio público de banca y crédito, por lo que dichas acciones se venderían al sector privado como regla general.

Por otra parte, las acciones de los bancos no contaban con su valor fiscal registrado en las oficinas rentísticas, por lo que había que buscar un criterio de valuación acorde con la naturaleza y circunstancias de las acciones descritas. Se trataba de fijar el valor de actividades económicas en marcha, cuya operación no podía detenerse por la expropiación, dada su naturaleza de servicio público, indispensable para el funcionamiento regular de la actividad económica.

Para fijar el criterio de valuación se tomaron en cuenta varias opciones, entre las que destacaban tres:

Una, *valor bursátil* y de mercado, conforme a la cotización en bolsa de las acciones, utilizando la razón precio-utilidad de la rama. De acuerdo con este criterio, la valuación hubiera resultado excesivamente baja –29 mil millones de pesos– ya que en 1982 todas las acciones en la Bolsa Mexicana de Valores se encontraban muy subvaluadas; había instituciones cuyas acciones no estaban inscritas en el Registro Nacional de Valores para su oferta pública; las que estaban, realizaban oferta pública sólo sobre un pequeño porcentaje de su capital pagado; y la nacionalización había hecho que las acciones de la banca quedasen fuera del mercado.

Dos, *valor económico* que se basaría en su capacidad de generar utilidades en lo futuro, por lo que tendrían que incluirse los activos intangibles, que implicaban para cada banco la valuación del nombre, prestigio, capacitación del personal, sistemas y organización, entre otros. Según el criterio de *valor económico*, que fue el solicitado por los accionistas, tomando en cuenta precedentes de transacciones efectuadas con anterioridad a la nacionalización bancaria, el monto de la indemnización hubiera ascendido a 210 mil millones de pesos, ya que se calculaban al valor contable ajustado multiplicado por tres veces. Este criterio fue desechado por las autoridades ya que no consideraban justificable aceptar el pago de intangibles, que se constituían, principalmente, por las propias concesiones que el gobierno había otorgado a los particulares.

Tres, *valor contable ajustado*, que consideraba el valor registrado en libros al 31 de agosto de 1982, y se ajustaba por la revaluación positiva o negativa de la cartera accionaria y de los bienes muebles e inmuebles, además de considerar el castigo por créditos irrecuperables y diversos ajustes que derivaron de la situación específica de cada banco. El valor preliminarmente estimado conforme a dicho criterio era de 70 mil millones de pesos.

Por lo que se refiere a la venta de acciones de las empresas no bancarias, el acuerdo presidencial del 3 de julio de 1983 estableció una comisión integrada por la Secretaría de Hacienda, de Programación y Presupuesto y la Contraloría General de la Federación para hacer la definición correspondiente, con el auxilio de otras secretarías que tuvieran que ver con el área en que operaban las empresas y organizaciones correspondientes. Se estableció en dicho acuerdo que la venta de las acciones sería al mismo precio al que hubieran sido valuadas para fines de la indemnización más una prima por inflación. (Apéndice 1.)

Por lo que se refiere al pago de la indemnización, y conforme a los decretos expropiatorios de septiembre de 1982, se estableció que el pago se haría a plazos mediante la emisión de bonos, en el plazo máximo legal de 10 años, y se asumió el compromiso de propiciar la negociabilidad de dichos bonos, ya que éstos podrían aceptarse para la compra de los activos que se desincorporaran de los bancos, para realizar otras inversiones y para el pago de pasivos bancarios. También se definió que dichos bonos de indemnización bancaria serían negociables en el mercado de valores para darles liquidez. Desde entonces, se definió que el gobierno estaba dispuesto a vender las acciones de los intermediarios financieros no bancarios —aseguradoras, afianzadoras, arrendadoras, y casas de bolsa—, exceptuando las dos compañías de seguros y una casa de bolsa bancaria que ya eran gubernamentales antes de la nacionalización.

B. Mecanismos y procedimientos.

Para llevar adelante este proceso, se crearon diversos mecanismos:

- a) *Comisión Intersecretarial para la Indemnización Bancaria*, con carácter consultivo, creada por acuerdo presidencial el 3 de enero de 1983. Dicha

Comisión tendría como facultades estudiar y recomendar los lineamientos generales que se deberían seguir para fijar el pago de indemnización; formular recomendaciones respecto a la forma e instrumentos que se emplearían; y examinar las implicaciones que la indemnización pudiera tener en el Presupuesto de Egresos de la Federación, proponiendo las medidas para la revisión de los recursos necesarios y sugerir las características y oportunidad de los pagos. (Apéndice 2.)

- b) *Comité Técnico de Valuación*, creado por el mismo acuerdo presidencial de 3 de enero de 1983, quedando integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y de la Comisión Nacional de Valores. La valuación tendría como referencia el valor del capital contable ajustado al 31 de agosto de 1982 de los bancos nacionalizados, a un día anterior al del inicio de vigencia del decreto expropiatorio. Los dictámenes técnicos de valuación que emanaron de este Comité Técnico para cada una de las instituciones fueron el documento decisivo para que el gobierno resolviera el valor de las instituciones nacionalizadas.
- c) *Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria*, constituido en el Banco de México el 29 de junio de 1983 para cubrir los pagos correspondientes. (Apéndice 3.)

Mecanismos y procedimientos para llevar a cabo la indemnización:

- a) *Estimación del valor de las acciones bancarias.*

Con fecha 4 de febrero de 1983, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros ordenó a las instituciones bancarias nacionalizadas que procedieran en un lapso de 15 días hábiles a estimar el valor al 31 de agosto de 1982 de las acciones expropiadas.

De dicha valuación serían responsables los funcionarios de alto nivel de cada institución. Sobre la base de esta valuación, la Comisión Nacional Bancaria hizo la revisión general de los estados financieros y rectificó los casos en que eran manifiestas las discrepancias; asimismo, propuso los ajustes que estimó pertinentes en protección del interés fiscal. De los resultados de este procedimiento se formularon los denominados cuadernos de valuación, mismos que se hicieron del conocimiento de los ex-accionistas para opinar de su contenido. Examinadas dichas observaciones, se hicieron, en su caso, los ajustes procedentes.

El resultado final de este ejercicio correspondió al valor de las acciones para efectos de indemnización.

b) *Reglas para fijar la indemnización por la nacionalización de la banca.*

Por acuerdo del 4 de julio de 1983 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se señalaron las reglas para fijar la indemnización, las características de la emisión de los bonos que constituirían la forma de pago de la misma y el procedimiento para efectuar su pago. Se estableció también la mecánica para que los accionistas reclamaran sus derechos de indemnización e hicieran efectivo su cobro. (Apéndice 4.)

c) *Forma de pago.*

El pago se realizaría a través de bonos denominados "Bonos del Gobierno Federal para el Pago de Indemnización Bancaria 1982" (BIIBS). Dichos bonos serían un plazo de 10 años con un periodo de gracia de tres años, hasta el 31 de agosto de 1985.

Los bonos podrían ser utilizados como medio de pago para la compra de las acciones de las empresas no bancarias de los bancos expropiados. Se decidió que los BIIBS generaran intereses a las tasas de mercado, con lo que se facilitó el funcionamiento de mercado secundario para dichos bonos, asegurándoles liquidez.

d) *Procedimiento para el pago.*

Se iniciaba con la formulación de una solicitud de indemnización, que deberían presentar los titulares que representaran el capital, o para certificados provisionales o de tenencia que acreditaran los resultados. Las instituciones nacionales de crédito nacionalizadas deberían certificar la autenticidad de estos documentos. Los acreditados obtendrían a cambio un recibo de depósito por la cantidad de los bienes respectivos, más la cantidad por los intereses correspondientes. El derecho para efectuar el canje prescribía a los dos años, a partir de la publicación de la resolución que consignaba el monto de la indemnización de cada banco en el *Diario Oficial de la Federación*.

Los pagos de intereses y amortizaciones se entregarían en efectivo a través del Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria al Instituto Nacional de Depósito del Mercado de Valores, a los bancos nacionalizados y a las casas de bolsa, según el caso.

e) *Régimen fiscal.*

Se aplicó el régimen fiscal ordinario a las ganancias del capital derivadas del pago de la indemnización.

C. Resultados.

Según Carlos Sales Gutiérrez, el proceso de indemnización bancaria tuvo las siguientes características:

- a) En todos los casos se aplicaron criterios iguales.
- b) Nunca se recibió presión o instrucción de parte de autoridad alguna para actuar en forma diferente de los criterios generales establecidos; la situación de los bancos expropiados era, en su mayoría, intrínsecamente sana, aunque algunos tenían problemas por la crisis económica de 1982 y sus efectos en la posición financiera de los bancos; en algunos casos específicos se encontró que los bancos habían acreditado a las empresas de su propio grupo económico en condiciones altamente preferenciales, que llegó en algunos casos hasta ser de lo que se conoce en el medio como tasa cero, esto es, como gratuitos, por lo que hubo que hacer los ajustes correspondientes.
- c) Al conocerse los resultados del valor contable ajustado hubo conflictos entre los propios ex-accionistas que incluso llegaron hasta la autoridad judicial.
- d) Hubo reacciones muy emotivas y falta de objetividad en algunos casos por parte de los accionistas expropiados.

De septiembre de 1983 a finales de 1988 se realizó todo el proceso de la indemnización y liquidación de las instituciones nacionalizadas, con la excepción de los bancos del Norte y Aboumrad, que juntos representaban menos de 1% del total de recursos de las instituciones.

El monto total de la indemnización ascendió a 92,944 millones de pesos.

Para el 31 de diciembre de 1988, prácticamente todas las acciones sujetas a indemnización habían sido canjeadas por los bonos correspondientes.

D. Críticas.

El proceso de indemnización derivado de la expropiación bancaria en México no fue impugnado jurídicamente por los afectados. Sin embargo, Gustavo Barrera López, en el libro que hemos citado anteriormente⁴, expuso algunas críticas al proceso de la indemnización bancaria que nos parece interesante recoger en esta investigación.

Barrera López sostiene que el decreto de expropiación bancaria de septiembre de 1982 fue confuso en varios aspectos, pero, en su opinión, no expropió claramente los títulos de las acciones correspondientes o representativas del capital social de las sociedades anónimas que prestaban el servicio de la banca y el crédito. La expropiación sobre las instituciones afectadas no abarcó las acciones correspondientes, que no eran propiedad de las propias sociedades, sino de las personas físicas y morales correspondientes. En su opinión, careció de fundamento legal el que se condicionara el pago de la indemnización a la entrega de unas acciones y cupones no incluidos en la medida expropiatoria e imponiendo esa obligación a terceros distintos de las sociedades afectadas, como eran los socios. Si la expropiación hubiese incluido las acciones, el decreto debió haber dispuesto la notificación a cada uno de ellos, particularizándolos por su nombre y características de los títulos que hubieran podido identificarse; sin embargo, el Artículo 7o. del propio decreto sólo ordenó la notificación a los representantes de las instituciones.

Por otra parte, y ya por lo que se refiere al procedimiento de indemnización que hemos comentado, Barrera López critica que para valuar la expropiación no se tomaron en cuenta elementos tales como el valor denominado "llave", conocido como el valor de negocio productivo en marcha; ni circunstancias objetivas referidas a las características de cada institución, accionistas o directivos; tampoco se consideró la fluctuación de la moneda mexicana y los efectos de su deslizamiento con rela-

⁴ Gustavo Barrera López, *op. cit.*

ción al dólar; ni los daños y perjuicios indirectos que se infirieron con la expropiación; castigándose, por otro lado, cuentas del capital contable de cada institución.

La indemnización bancaria, según esta crítica, no tuvo cualidades de reposición o reintegración económica.

El hecho de que las bancoempresas o empresas no bancarias fueran puestas a la venta con una primera preferencia a los accionistas expropiados, no constituye ninguna demostración de que la indemnización permitió a los afectados que se comprendiera en ella el valor de reposición.

Barrera López también critica la forma de pago de esta indemnización. Señala que los bonos emitidos para cubrir la indemnización bancaria causaron en principio desaliento, pues había quienes poseían aún bonos de la deuda agraria sin que se les hubiera cubierto no obstante el tiempo transcurrido, aunque reconoce que nadie esperaba, por otro lado, que la indemnización se pagaría con dinero efectivo, dado el momento económico por el que atravesaba en país. El temor residía en la falta de confianza y de credibilidad para esos bonos en un mercado financiero con grandes dificultades. El autor reconoce que esta creencia, que se acentuaba por el plazo de amortización de diez años, fue poco a poco disipándose por la circulación y aceptación bursátil que tuvieron esos bonos, así como por la benevolencia fiscal con que fueron tratados.

Sin embargo, Barrera López afirma que el acuerdo indemnizatorio adoleció de diversos vicios que lo afectaron de inconstitucionalidad. En primer lugar, señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no tenía facultades legales claras para crear organismos auxiliares que realizaran la tarea delicadísima de tasar la expropiación pública bancaria. Por lo tanto, no tenía facultades para fijar el monto de la indemnización. Otro argumento crítico de Barrera López fue que la Constitución no permite en el caso de expropiaciones públicas que se sustituya la moneda de curso corriente con la que debe cubrirse la indemnización, ni tampoco permite que se difiera el pago de las indemnizaciones. Ni la Constitución, ni la *Ley de Expropiación* permiten que el pago de las indemnizaciones expropiatorias se haga en es-

pecie, en títulos o de cualquier otra forma distinta al dinero en efectivo. Cita el criterio de la Suprema Corte de Justicia de que, sobre el particular, existe una excepción al principio constitucional en los casos en que el Estado “expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato, como debe hacerse en los demás casos”.⁵⁵

Finalmente, el autor que se comenta critica que la expropiación haya incluido el nombre comercial de las instituciones afectadas y que, por lo tanto, la indemnización bancaria haya omitido el pago correspondiente a este nombre comercial, mismo que se mantuvo después de la expropiación y la nacionalización, criterio que se confirmó, posteriormente, en los diferentes actos del proceso de nacionalización bancaria.

⁵⁵ “Tesis de Jurisprudencia 378”, Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1975-Tercera parte, pp. 641-642.

Apéndice I

ACUERDO QUE SEÑALA REGLAS PARA FIJAR LA INDEMNIZACION POR LA NACIONALIZACION DE LA BANCA PRIVADA, LAS CARACTERISTICAS DE LA EMISION DE LOS BONOS DEL GOBIERNO FEDERAL PARA EL PAGO DE LA MISMA Y EL PROCEDIMIENTO PARA EFECTUARLO*

CONSIDERANDO

Que por decretos presidenciales del 1º y 6 de septiembre de 1982, se expropiaron en favor de la Nación mexicana, por causa de utilidad pública, las acciones representativas del capital social de las sociedades anónimas que se enumeran en el segundo de los decretos citados;

Que para el cumplimiento a lo anterior es indispensable señalar reglas que permitan a esta Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijar la indemnización por la expropiación de acciones de que se trata, de conformidad con lo establecido por los artículos 27, fracción VI, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10 de la Ley de Expropiación y auxiliándose por un Comité Técnico de Valuación integrado por esta Secretaría, el Banco de México y las Comisiones Nacional Bancaria y de Seguros y Nacional de Valores;

Que el citado Comité procederá a examinar todos los datos y documentos pertinentes contenidos en las declaraciones fiscales presentadas por cada una de las instituciones de crédito que fueron objeto de la expropiación bancaria y los demás elementos de juicio relevantes

* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de julio de 1983.

para precisar el capital contable de las propias instituciones, ajustado al 31 de agosto de 1982 y, con base en ellos, formulará un dictamen técnico referente al valor que a dicha fecha tuvieron las acciones de cada una de las propias instituciones;

Que esta Secretaría, con base en las declaraciones fiscales y en los demás documentos presentados para efectos fiscales por cada institución de que se trate y conforme al dictamen técnico que le presente el Comité, fijará la indemnización a pagar por cada acción expropiada, referido al citado 31 de agosto de 1982 y ordenará su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y en dos de los periódicos de mayor circulación en el país;

Que el Ejecutivo Federal ha autorizado la emisión de los Bonos del Gobierno Federal para el Pago de la Indemnización Bancaria 1982 hasta por la cantidad necesaria para cubrir la indemnización, más los intereses correspondientes del 1º de septiembre de 1982 al 31 de agosto de 1983, así como que esta Secretaría señale el monto y las características de la misma;

Que esta Secretaría ha recabado la opinión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como del Banco de México, y se propone seguir haciéndolo, sobre las políticas y lineamientos para el pago de la indemnización y para el mejor aprovechamiento y destino de los activos de las instituciones de crédito correspondientes a operaciones no crediticias, habiéndose formado con estas consultas los criterios que permiten a esta Secretaría señalar las características de la emisión de los Bonos del Gobierno Federal antes mencionado.

Que el Ejecutivo Federal ha autorizado la constitución del Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria, en el que participan como fideicomitente del Gobierno Federal la Secretaría de Programación y Presupuesto y como fiduciario el Banco de México, el cual tiene, entre otros fines, el de cubrir por cuenta del Gobierno Federal la citada indemnización y operar un mecanismo administrativo eficiente que permita a los interesados acreditar su derecho a la indemnización, efectuar la entrega de los comprobantes de ese derecho y recibir, en cambio, los Bonos del Gobierno Federal para el pago de la misma;

Que es conveniente precisar el plazo en que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, prescribe por inactividad de los interesados su derecho a solicitar el pago de la indemnización, contado a partir de que se publique el monto de la misma;

Que en tal virtud y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 31 fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3º, 10, 19 primer párrafo, y 20 de la Ley de Expropiación; 1º, 2º, 4º y 5º fracción II de la Ley General de Deuda Pública; 40, 41 y 42 de la Ley de la Tesorería de la Federación; artículo segundo del Decreto de 1º de septiembre de 1982, que establece la nacionalización de la banca privada y artículo primero del decreto de fecha 6 de septiembre del mismo año, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

Art. primero. Este acuerdo señala reglas para fijar la indemnización por la nacionalización de la banca privada que se pagará a los tenedores de las acciones que fueron expropiadas por decretos presidenciales de 1º y 6 de septiembre de 1982, así como las características de la emisión de los Bonos del Gobierno Federal para el Pago de la Indemnización Bancaria, 1982, y el procedimiento para efectuar el pago de la misma.

Art. segundo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fijar el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se auxiliará por el Comité Técnico de Valuación, integrado por un representante de la propia Secretaría, quien lo preside, y por un representante de cada una de las siguientes entidades: Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y Comisión Nacional de Valores.

Art. tercero. El Comité Técnico de Valuación examinará todos los datos y documentos pertinentes contenidos en las declaraciones fiscales presentadas por cada una de las instituciones de crédito que fueron objeto de la expropiación bancaria y de los demás que consten en sus archivos y en los de las autoridades competentes en materia de banca, así como los demás elementos de juicio que considere relevantes para precisar el capital contable de cada una de las citadas instituciones,

ajustado al 31 de agosto de 1982, y, con base en todo lo anterior, rendirá un dictamen técnico referente al valor para efectos indemnizatorios, que corresponde a las acciones de cada institución.

Art. cuarto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en las declaraciones del impuesto sobre la renta, en los estados financieros y demás documentos presentados para efectos que emita el Comité Técnico de Valuación, fijará el monto de la indemnización a pagar por cada acción expropiada, referido al día 31 de agosto de 1982.

Art. quinto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, mediante su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y en dos de los periódicos de mayor circulación en el país, en dos ocasiones consecutivas y con un intervalo de tres días.

Art. sexto. La emisión de los Bonos del Gobierno Federal para el Pago de la Indemnización Bancaria, 1982, la hará esta Secretaría hasta por la cantidad necesaria para cubrir la indemnización, más los intereses correspondientes del 1º de septiembre de 1982 al 31 de agosto de 1983.

Los bonos serán nominativos, devengarán intereses y estarán garantizados directa e incondicionalmente por los Estados Unidos Mexicanos, teniendo, además de éstas, las siguientes características:

- I. Su valor nominal será de \$100.00 (cien pesos 00/100 M.N.);
- II. El plazo de amortización vencerá el 31 de agosto de 1992 y tendrá un periodo de gracia hasta el 31 de agosto de 1985;
- III. Se amortizarán en siete pagos por anualidades vencidas, correspondiendo el inicial al 1º de septiembre de 1986, de los cuales los seis primeros equivaldrán al catorce por ciento de su valor, y el séptimo al dieciséis por ciento restante;
- IV. Devengarán intereses sobre saldos insolutos a partir del 1º de septiembre de 1983; el pago de éstos se hará trimestralmente, los días primero de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

El primer pago se efectuará el 1º de marzo de 1984, comprendiendo los intereses devengados durante el periodo semestral que abarcará del 1º de septiembre de 1983 al 29 de febrero de 1984;

v. Las tasas y, en su caso, sobretasas de intereses que devengarán los bonos equivalentes al promedio aritmético de los rendimientos máximos que las instituciones de crédito del país estén autorizadas a pagar por depósitos en moneda nacional a plazo de noventa días, correspondientes a las cuatro semanas inmediatas anteriores al trimestre de que se trate.

Las tasas y, en su caso, sobretasas de interés aplicables a los supuestos previstos en el primer párrafo y en el segundo párrafo de la fracción IV de este artículo, se calcularán sobre las mismas bases señaladas en el párrafo inmediato anterior.

En caso de que la autoridad competente deje de fijar tasas máximas de interés para los citados depósitos, las tasas y, en su caso, sobretasas de interés para los efectos previstos en el primer párrafo de esta fracción, serán las representativas en el mercado bancario para dichos depósitos.

El Banco de México dará a conocer, mediante publicaciones en el *Diario Oficial de la Federación*, las tasas y, en su caso, sobretasas de interés antes mencionadas;

vi. Tendrán el mismo tratamiento fiscal que los depósitos bancarios de dinero a plazo fijo de noventa días;

vii. Serán negociables, se inscribirán en el Registro Nacional de Valores de Intermediarios y podrán cotizarse en la Bolsa Mexicana de Valores.

Art. séptimo. El Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria constituido en el Banco de México, se encargará de administrar la emisión de bonos y de pagar la indemnización a nombre del Gobierno Federal y de esta Secretaría.

Art. octavo. Publicado el monto de la indemnización correspondiente, el interesado podrá acudir a las instituciones y casas de bolsa

que señale el Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria, 1982, con valor nominal equivalente.

Previamente, dichas instituciones y casas de bolsa se cerciorarán de la autenticidad de los títulos de las acciones y cupones que se les presenten y la legitimidad de su tenedor.

Art. noveno. El derecho para efectuar el canje por los bonos a que se refiere el artículo anterior, prescribirá en un plazo de dos años contados a partir de la publicación del valor de la indemnización a pagar por las acciones expropiadas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley de la Tesorería de la Federación.

Art. décimo. El Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria en ejercicio de sus facultades podrá encargar al Instituto para el Depósito de Valores el manejo de los Bonos del Gobierno Federal para el Pago de la Indemnización Bancaria, 1982, e instruirá a las instituciones y casas de bolsa sobre el procedimiento para el pago de la indemnización, pudiendo optar, para estos efectos, en realizar esta función por conducto del citado Instituto.

TRANSITORIO

Unico. El presente acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

México, D.F., a 30 de junio de 1983.—El Secretario de Hacienda y Crédito Público, *Jesús Silva Herzog Flores*.—Rúbrica.

Apéndice 2

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

ACUERDO*

A LAS SECRETARIAS DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Y DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

CONSIDERANDO

Que el Ejecutivo Federal mediante los Decretos del 1º y 6 de septiembre de 1982 expropió en favor de la Nación Mexicana, por causa de utilidad pública, las acciones representativas del capital social de las sociedades anónimas que se mencionan el Decreto del 6 de septiembre citado.

Que el Artículo Segundo del Decreto Presidencial del 1º de septiembre de 1982 dispone que el propio Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pagará a quienes fueron socios de las instituciones de crédito expropiadas, previa la entrega de las acciones y cupones respectivos, la indemnización correspondiente en un plazo que no excederá de diez años.

Que para dar cumplimiento a lo anterior es conveniente el establecimiento de una Comisión Intersecretarial de carácter consultivo integrada por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, y de la Contraloría General de la Federación y por el Director General del Banco de México, que estará encargada

* Ver el Informe sobre el Pago de la Indemnización Bancaria y la Enajenación de los Activos No Crediticios de la Banca Nacionalizada. Subsecretaría de la Banca Nacional. Mimeografiado.

del estudio y recomendación de los lineamientos generales que las autoridades competentes deberán seguir para el pago de la indemnización correspondiente; la emisión de bonos del Gobierno Federal que permita efectuar dicho pago; examinar las implicaciones que el pago de la indemnización tiene en el Presupuesto de Egresos de la Federación; la previsión de las características, condiciones y oportunidad de los pagos de la misma; y para el mejor aprovechamiento y destino que podrá darse a los activos de las instituciones de crédito nacionalizadas, constituidos por bienes, inversiones o valores correspondientes a operaciones no crediticias.

Que de acuerdo con los Artículos 3º, 10 y 20 de la Ley de Expropiación, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijar el monto de la indemnización de las acciones expropiadas, para lo cual se basará en lo dispuesto por el Artículo 27, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el citado Artículo 10 de la Ley de Expropiación, auxiliándose para ello de un Comité Técnico de Valuación.

Que es recomendable pagar la indemnización mediante la emisión de bonos del Gobierno Federal redimibles en el plazo máximo que establece la Ley de Expropiación y los Decretos de 1º y 6 de septiembre de 1982.

Que es pertinente la constitución de un fideicomiso, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y en el Banco de México, que tendrá por fines la realización de dicho pago y la operación de un mecanismo administrativo que permita a los interesados acreditar su derecho a la administración; efectuar la entrega de los títulos de las acciones y cupones de que fueron titulares y recibir en cambio, los citados bonos como pago de la misma; así como encargarse de la realización de los actos conducentes al mejor aprovechamiento y destino de los citados activos de las instituciones de crédito nacionalizadas correspondientes a operaciones no crediticias.

Que en mérito de lo expuesto, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el Artículo 27, fracción VI, Segundo Párrafo de la propia Constitución Política y en los

Artículos 21, 31 fracción VII, 32 fracción XVI, 32 bis fracción IX y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3º, 10, 19 primer párrafo y 20 de la Ley de Expropiación; 41 de la Ley Orgánica del Banco de México; 1º, 2º, 4º y 5º fracción II de la Ley General de Deuda Pública; 9º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ha tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

ARTICULO PRIMERO.- Se crea una Comisión Intersecretarial de carácter consultivo, que se encargará de los asuntos siguientes:

I.- Recomendar a la Secretaría de Hacienda y Crédito lineamientos y criterios para el pago de la indemnización que corresponda con motivo de la nacionalización de la banca privada, mediante la emisión de Bonos del Gobierno Federal.

II.- Formular recomendaciones relativas a la emisión de Bonos del Gobierno Federal que permita efectuar el pago de la indemnización.

III.- Examinar las implicaciones que el pago de la citada indemnización tendrá en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

IV.- Proponer medidas para la previsión de las características, condiciones y oportunidad de los pagos de la indemnización.

V.- Proponer políticas y criterios que permitan a las autoridades competentes señalar el mejor aprovechamiento y destino que podrá darse a los activos de las instituciones de crédito nacionalizadas, constituidos por bienes, inversiones o valores correspondientes a operaciones no crediticias.

La Comisión Intersecretarial estará integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá; por los Secretarios de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, y por el Director General del Banco de México.

Para el desempeño de sus funciones la Comisión contará con un Secretariado Técnico integrado por un representante designado por

cada uno de sus miembros y será coordinado por el de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO SEGUNDO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijará el monto de la indemnización por la nacionalización de la banca privada con base en lo dispuesto en los Artículos 27 fracción VI, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10 de la Ley de Expropiación, para lo cual se auxiliará con un Comité Técnico de Valuación integrado por un representante de las siguientes dependencias y entidades: Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores y la propia Secretaría, quien lo presidirá.

ARTICULO TERCERO.- Para pagar la indemnización por la expropiación de las acciones de las sociedades anónimas a que se refiere el Decreto Presidencial del 6 de septiembre de 1982, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirá bonos del Gobierno Federal, con las características que la propia Secretaría señale.

La emisión de los Bonos del Gobierno Federal para el Pago de la Indemnización Bancaria, 1982, se hará hasta por la cantidad necesaria para cubrir la indemnización, más los intereses correspondientes del 1º de septiembre al 3 de agosto de 1983.

ARTICULO CUARTO.- Se autoriza la constitución del Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria, participando como fideicomitente del Gobierno Federal la Secretaría de Programación y Presupuesto y como fiduciario el Banco de México.

El fideicomiso se constituirá conforme a los siguientes:

I.- Su patrimonio se integrará por:

- a) Los Bonos del Gobierno Federal para el Pago de la Indemnización Bancaria, 1982.
- b) Los demás bienes, derechos y obligaciones que adquiriera o contraiga por cualquier otro título legal.

II.- Sus fines serán:

- a) Cubrir la indemnización por la expropiación bancaria, por cuenta del Gobierno Federal, a los tenedores de las acciones que fueron expropiadas

por Decretos Presidenciales del 1º y 6 de septiembre de 1982.

- b) Operar un mecanismo que permita a los interesados acreditar su derecho al pago de la indemnización, y canjear los títulos de las acciones y cupones de que fueron titulares por los bonos que se emitan para este fin.
- c) Encargarse del servicio de los Bonos del Gobierno Federal para el pago de la Indemnización Bancaria, 1982.
- d) Fungir como organismo técnico consultivo y encargarse de realizar los actos conducentes para el mejor aprovechamiento y destino de los activos de las instituciones de crédito nacionalizadas, constituidos por bienes, inversiones o valores correspondientes a operaciones crediticias.

III.- Contará con un Comité Técnico integrado por cuatro miembros propietarios que serán los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá; de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación y el Director General del Banco de México.

Las facultades del Comité Técnico y las demás características del fideicomiso, se establecerán en el contrato que en cumplimiento de esta disposición celebren la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Banco de México con la comparecencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal; en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los tres días del mes de enero de mil novecientos ochenta y tres.

EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Miguel de la Madrid Hurtado

EL SECRETARIO DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO
Jesús Silva-Herzog

EL SECRETARIO DE PROGRAMACIÓN
Y PRESUPUESTO
Carlos Salinas de Gortari

EL SECRETARIO DE LA CONTRALORIA
GENERAL DE LA FEDERACION
Francisco Rojas

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.
Dirección General de Asuntos Jurídicos
México, D.F., a 3 de junio de 1983.

Lic. José Sáenz Arroyo

Apéndice 3

CONTRATO DE FIDEICOMISO QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE, LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO EN REPRESENTACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DESCENTRALIZADA, COMO FIDEICOMITENTE, Y POR LA OTRA, EL BANCO DE MEXICO, COMO FIDUCIARIO, CON LA COMPARECENCIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y DEL C. TESORERO DE LA FEDERACION, DE CONFORMIDAD CON LOS ANTECEDENTES Y CLAUSULAS SIGUIENTES:*

ANTECEDENTES

1.- Mediante el Decreto de fecha 1º de septiembre de 1982, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de esa misma fecha, se establece por causas de utilidad pública la nacionalización de la banca privada, a quien se le había otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito.

En el artículo SEGUNDO del citado Decreto se establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa entrega de acciones y cupones por parte de los socios de las mencionadas instituciones para la indemnización correspondiente en un plazo que no excederá de 10 años.

Tal Decreto de expropiación se notificó a los mencionados accionistas en los términos del artículo 4º de la Ley de Expropiación y del propio artículo SEPTIMO del citado Decreto mediante su publica-

* Ver el *Informe sobre el Pago de la Indemnización Bancaria y la Enajenación de los Activos No Crediticios*, Subsecretaría de la Banca Nacionalizada. Mimeografiado.

ción en el *Diario Oficial de la Federación* en fechas 1º y 2 de septiembre de 1982.

II.- Por Decreto Presidencial de fecha 6 de septiembre de 1982, publicado en esa misma fecha en el *Diario Oficial de la Federación*, se señaló expresamente a las instituciones de crédito nacionalizadas.

III.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley de Expropiación, el Gobierno Federal, a través de los procedimientos legales y de las autoridades competentes fijará el precio que deba pagarse como indemnización, por la referida nacionalización de la banca, a las personas que eran accionistas de las referidas instituciones.

Asimismo y en los términos del artículo 20 del citado ordenamiento legal, el Gobierno está facultado para fijar la forma y los plazos en que la referida indemnización deberá pagarse, mismos que no deben exceder de 10 años.

IV.- El Gobierno Federal ha determinado que el precio de la referida indemnización se cubra mediante la entrega de bonos que al efecto emitirá.

V.- Por otra parte, el Gobierno Federal ha considerado conveniente y necesario contar con un organismo técnico consultivo que se encargue de realizar los actos conducentes para el mejor aprovechamiento y destino de los activos de las instituciones de crédito nacionalizadas, constituidos por bienes, inversiones o valores correspondientes a operaciones no crediticias.

VI.- Para coadyuvar en la consecución de los objetivos señalados en los párrafos que preceden, el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, autorizó la constitución del fideicomiso que se instrumenta mediante el presente contrato.

En cumplimiento del Acuerdo citado, las partes otorgan las siguientes cláusulas en las que, con fines de brevedad, a la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá designársele el "Fideicomitente", y al Banco de México, el "Fiduciario".

CLAUSULAS

PRIMERA. - La Secretaría de Programación y Presupuesto, en representación de la Administración Pública Centralizada, como Fideicomitente, constituye en el Banco de México, como Fiduciario, un fideicomiso que se denominará "Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria" el cual podrá designarse bajo las siglas FIBA.

El Banco de México acepta el desempeño del cargo de Fiduciario en el citado fideicomiso.

SEGUNDA. - Son fines de este fideicomiso los siguientes:

- a) Cubrir la indemnización por la expropiación bancaria, por cuenta del Gobierno Federal, a los tenedores de las acciones que fueron expropiadas por Decretos Presidenciales del 1º y 6 de septiembre de 1982;
- b) Operar un mecanismo que permita a los interesados acreditar su derecho al pago de la indemnización, y canjear los títulos de las acciones y cupones de que fueron titulares por los Bonos que emitan para este fin;
- c) Encargarse del servicio de los Bonos del Gobierno Federal para el Pago de la Indemnización Bancaria, 1982; y
- d) Fungir como organismo técnico consultivo y encargarse de realizar los actos conducentes para el mejor aprovechamiento y destino de los activos de las instituciones de crédito nacionalizadas, constituidos por bienes, inversiones o valores correspondientes a operaciones no crediticias.

TERCERA. - El patrimonio del fideicomiso se integrará con:

- a) Los Bonos del Gobierno Federal para el pago de la indemnización bancaria; y
- b) Los demás bienes, derechos y obligaciones que adquiera o contraiga el FIBA por cualquier otro título legal.

CUARTA. - Para cumplir con los fines del fideicomiso, el Fiduciario podrá realizar las siguientes operaciones y actividades, con sujeción a las instrucciones que al efecto reciba del Comité Técnico:

- a) Recibir del Gobierno Federal, los Bonos de Estados a que se refiere el antecedente IV de este instrumento, y aplicarlos en la forma, términos y condiciones que determine el Comité Técnico, al pago de la indemnización por la expropiación bancaria;

- b) Con cargo a la cuenta que el Banco de México lleva a la Tesorería de la Federación, pagar los intereses que devenguen los citados Bonos de Estado, así como el importe de sus amortizaciones de capital;
- c) En los términos que determine el Comité Técnico, entregar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los títulos de las acciones bancarias que reciba y sus cupones, así como, en su caso, los certificados provisionales que las amparen;
- d) Recibir como mandatario, de las instituciones de crédito nacionalizadas los activos constituidos por bienes, inversiones o valores correspondientes a operaciones no crediticias, y encargarse de realizar los actos conducentes para el mejor aprovechamiento y destino de los mismos;
- e) Recibir del Gobierno Federal las aportaciones que éste determine como necesarias para la debida consecución de los fines del fideicomiso;
- f) Invertir los fondos libres del fideicomiso en valores gubernamentales del mayor rendimiento posible y aplicar tales recursos, conforme a las instrucciones que al efecto reciba del Comité Técnico; y
- g) Las demás operaciones y actividades que autorice el Comité Técnico.

Las operaciones a que esta cláusula se refiere, las podrá realizar el Fiduciario, según corresponda, a través del Instituto para el Depósito de Valores, de las instituciones que integran el Sistema Bancario Nacional y de casas de bolsa.

QUINTA.- El Fideicomitente constituye en este acto un Comité Técnico en los términos previstos por el artículo 45 fracción IV *in fine* de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, integrado por cuatro miembros propietarios que serán el C. Secretario de Hacienda y Crédito Público; el C. Secretario de Programación y Presupuesto; el C. Secretario de la Contraloría General de la Federación y el C. Director General del Banco de México. Por cada miembro propietario se designará un suplente.

El Presidente del Comité será el Secretario de Hacienda y Crédito Público y en sus ausencias el miembro que designen los presentes en la sesión de que se trate. Dicho Comité designará a un Secretario que no necesariamente deberá ser miembro del mismo.

El Comité será convocado por el Secretario, a solicitud del Presidente o del Fiduciario. Para que haya *quorum* se requerirá la asistencia de por lo menos tres de sus miembros y los asuntos se resolverán

como mínimo por mayoría de votos, contando el Presidente con voto de calidad para el caso de empate. Concurrirá también a todas las sesiones, con voz pero sin voto, un representante del Fiduciario.

SEXTA.- Corresponderán al Comité Técnico las facultades y atribuciones siguientes:

- a) Conocer los términos que el Gobierno Federal, de conformidad con el antecedente III, hubiere determinado para el pago de las indemnizaciones por la expropiación bancaria e instruir al Fiduciario respecto al pago que deba efectuar contra la entrega de cada una de las acciones emitidas por las instituciones de crédito nacionalizadas;
- b) Determinar e instruir al Fiduciario, respecto de las formalidades, términos y condiciones, en que éste deba realizar las operaciones y actividades señaladas en la cláusula CUARTA de este instrumento;
- c) Aprobar las aportaciones que, en su caso, el Fiduciario solicite al Gobierno Federal para cubrir gastos que origine el manejo de este fideicomiso;
- d) Revisar y, en su caso, aprobar los presupuestos y programas anuales de gastos y las modificaciones a éstos que el Fiduciario le presente;
- e) Emitir la opinión previa cuando el Fiduciario se vea en la necesidad de contratar personal ajeno al suyo propio, que se dedique directa y exclusivamente al FIBA;
- f) En el caso de que en la realización de los actos necesarios para el cumplimiento de este fideicomiso se requiera la intervención de terceros, señalar éstos e instruir al Fiduciario al respecto;
- g) En general, resolver sobre cualquier otra cuestión relativa a la realización de los fines de este fideicomiso que someta a su consideración el Fiduciario; y
- h) Las demás que le correspondan en virtud del presente contrato.

Se entenderá que las facultades y atribuciones del Comité Técnico constituyen limitaciones al Fiduciario.

SEPTIMA.- El Fiduciario se obliga a cumplir sus obligaciones en los términos del artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y, por tanto, tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para ello.

El Fiduciario deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el Comité Técnico dicte en exceso de sus facultades, o en violación a las

cláusulas del presente contrato, debiendo responder por los daños y perjuicios que se causaren, en caso de ejecutar actos en acatamiento de acuerdos dictados en exceso de dichas facultades, o en violación al presente instrumento.

Si para el cumplimiento de la encomienda fiduciaria se requiere la realización de actos urgentes, que deba conocer el Comité Técnico, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicio a la realización de los fines del fideicomiso, y no sea posible reunirlos por cualquier circunstancia, el Fiduciario procederá a consultar al Gobierno Federal a través del coordinador del sector, quedando facultado para ejecutar los actos que éste le autorice.

OCTAVA.- En el evento de que el Fiduciario otorgue mandatos para auxiliarse en el cumplimiento de las funciones secundarias ligadas a la encomienda fiduciaria, las facultades que se transmitan no incluirán poderes que impliquen la expresión de voluntad de mando o de decisión. En ningún poder se otorgarán facultades a los mandatarios para sustituir los poderes que se confieran, salvo que se trate de mandatos para pleitos y cobranzas.

En caso de defensa del patrimonio fideicometido, el Fiduciario sólo estará obligado a otorgar el poder correspondiente a la o a las personas que deban efectuar dicha defensa, de conformidad con las instrucciones que reciba del Comité Técnico; en este supuesto, el Fiduciario no será responsable por las actuaciones que realicen los apoderados. Esta estipulación se transcribirá en los documentos donde consten los mandatos conferidos.

NOVENA.- El Fiduciario no estará obligado a dar los avisos ni hacer las notificaciones previstas en el artículo 45, fracción IX, de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, pero deberá rendir un informe mensual al Comité Técnico, sobre las operaciones señaladas en la cláusula CUARTA que hubiere realizado, y sobre la administración, inversión y aplicación de los fondos fideicometidos, registrar en su contabilidad las operaciones que señala la fracción citada, y establecer los sistemas de auditoría interna que considere adecuados.

DECIMA.- El Fiduciario percibirá, en concepto de honorarios por el desempeño del presente fideicomiso, la suma que anualmente determinen de común acuerdo el propio Fiduciario y el Fideicomitente.

Los honorarios antes referidos y los demás gastos que se originen en el desempeño del presente fideicomiso, serán con cargo a los fondos fideicometidos, conforme al presupuesto anual que apruebe el Comité Técnico. Al efecto, el Fiduciario presentará para su aprobación a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través y con la conformidad del coordinador del sector, los proyectos anuales de presupuesto debidamente firmados por un Delegado Fiduciario General del Banco de México.

DECIMA PRIMERA.- Con fundamento en el artículo 45 fracción XVI de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, la duración del presente fideicomiso será por todo el tiempo que sea necesario para el cumplimiento de sus fines y no podrá darse por terminado mientras esté vigente cualquier obligación a cargo del FIBA no cubierta.

El presente contrato de fideicomiso se firma en cuatro tantos, quedando uno en poder de la Secretaría de Programación y Presupuesto, otro en poder la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, otro en poder del Banco de México, y el último en poder del C. Tesorero de la Federación, quien lo suscribe otorgando con ello su autorización prevista en el artículo 39, de la Ley Orgánica del Banco de México.

México, Distrito Federal a los 29 días del mes de junio de mil novecientos ochenta y tres.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y
PRESUPUESTO

CARLOS SALINAS DE GORTARI
Secretario

BANCO DE MEXICO

MIGUEL MANCERA AGUAYO
Director General

SECRETARIA DE HACIENDA Y
CREDITO PUBLICO

JESUS SILVA HERZOG FLORES
Secretario

TESORERO DE LA FEDERACION

SALVADOR MARTINEZ CERVANTES

Apéndice 4

Acuerdo que señala reglas para fijar la indemnización por la **Nacionalización de la Banca Privada**, las características de la emisión de los **Bonos del Gobierno Federal** para el pago de la misma y el procedimiento para efectuarlo.*

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Secretaría de Hacienda y Crédito Público.-Secretaría Particular.-101-396.

ACUERDO que señala reglas para fijar la indemnización por la Nacionalización de la Banca Privada, las características de la emisión de los Bonos del Gobierno Federal para el pago de la misma y el procedimiento para efectuarlo.

CONSIDERANDO

Que por Decretos Presidenciales del 1o. y 6 de septiembre de 1982 se expropiaron en favor de la Nación Mexicana, por causa de utilidad pública, las acciones representativas del capital social de las sociedades anónimas que se enumeran en el segundo de los Decretos citados.

Que para dar cumplimiento a lo anterior es indispensable señalar reglas que permitan a esta Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijar la indemnización por la expropiación de acciones de que se trata, de conformidad con lo establecido por los Artículos 27, fracción vi, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10 de la Ley de Expropiación y auxiliándose por un Comité Técnico de Valuación integrado por esta Secretaría, el Banco de

* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de julio de 1983.

México y las Comisiones Nacional Bancaria y de Seguros y Nacional de Valores.

Que el citado Comité procederá a examinar todos los datos y documentos pertinentes contenidos en las declaraciones fiscales presentadas por cada una de las instituciones de crédito que fueron objeto de la expropiación bancaria y los demás elementos de juicio relevantes para precisar el capital contable de las propias instituciones, ajustado al 31 de agosto de 1982 y, con base en ellos, formulará un dictamen técnico referente al valor que a dicha fecha tuvieron las acciones de cada una de las propias instituciones.

Que esta Secretaría, con base en las declaraciones fiscales y en los demás documentos presentados para efectos fiscales por cada institución de que se trate conforme al dictamen técnico que le presente el Comité, fijará la indemnización a pagar por cada acción expropiada, referido al citado 31 de agosto de 1982 y que esta Secretaría, con base en las declaraciones fiscales y en los demás documentos presentados para efectos fiscales por cada institución de que se trate y conforme al dictamen técnico que le presente el Comité, fijará la indemnización a pagar por cada acción expropiada, referido al citado 31 de agosto de 1982 y ordenará su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y en dos de los periódicos de mayor circulación en el país.

Que el Ejecutivo Federal ha autorizado la emisión de los Bonos del Gobierno Federal para el Pago de la Indemnización Bancaria 1982 hasta por la cantidad necesaria para cubrir la indemnización, más los intereses correspondientes del 1o. de septiembre de 1982 al 31 de agosto de 1983, así como que esta Secretaría señale el monto y las características de la misma.

Que esta Secretaría ha recabado la opinión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como del Banco de México, y se propone seguir haciéndolo, sobre las políticas y lineamientos para el pago de la indemnización y para el mejor aprovechamiento y destino de los activos de las instituciones de crédito correspondientes a operaciones no crediticias, habiéndose formado con estas consultas los criterios que permiten a esta

Secretaría señalar las características de la emisión de los Bonos del Gobierno Federal antes mencionada.

Que el Ejecutivo Federal ha autorizado la constitución del Fideicomiso para el pago de la Indemnización Bancaria, en el que participan como fideicomitente del Gobierno Federal la Secretaría de Programación y Presupuesto y como fiduciario el Banco de México, el cual tiene, entre otros fines, el de cubrir por cuenta del Gobierno Federal la citada indemnización y operar un mecanismo administrativo eficiente que permita a los interesados acreditar su derecho a la indemnización, efectuar la entrega de los comprobantes de ese derecho y recibir, en cambio, los Bonos del Gobierno Federal para el pago de la misma.

Que es conveniente precisar el plazo en que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, prescribe por inactividad de los interesados su derecho a solicitar el pago de la indemnización, contando a partir de que se publique el monto de la misma.

Que en tal virtud y con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 31 Fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3o., 10, 19 primer párrafo y 20 de la Ley de Expropiación; 1o., 2o., 4. y 5o. fracción II de la Ley General de Deuda Pública; 40, 41 y 42 de la Ley de la Tesorería de la Federación; Artículo Segundo del Decreto de 1º de septiembre de 1982, que Establece la Nacionalización de la Banca Privada y Artículo Primero del Decreto de fecha 6 de septiembre del mismo año; he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO

ARTICULO PRIMERO.—Este Acuerdo señala reglas para fijar la indemnización por la nacionalización de la banca privada que se pagará a los tenedores de las acciones que fueron expropiadas por Decretos Presidenciales del 1o. y 6 de septiembre de 1982, así como las características de la emisión de los Bonos del Gobierno Federal para el Pago de la Indemnización Bancaria, 1982, y el procedimiento para efectuar el pago de la misma.

ARTICULO SEGUNDO.—La Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fijar el monto de la indemnización a que se refiere el

Artículo anterior, se auxiliará por el Comité Técnico de Valuación, integrado por un representante de la propia Secretaría, quien lo preside, y por un representante de cada una de las siguientes entidades: Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y Comisión Nacional de Valores.

ARTICULO TERCERO.—El Comité Técnico de Valuación examinará todos los datos y documentos pertinentes contenidos en las declaraciones fiscales presentadas por cada una de las instituciones de crédito que fueron objeto de la expropiación bancaria y de los demás que consten en sus archivos y en los de las autoridades competentes en materia de banca, así como los demás elementos de juicio que considere relevantes para precisar el capital contable de cada una de las citadas instituciones, ajustado al 31 de agosto de 1982, y, con base en todo lo anterior, rendirá un dictamen técnico referente al valor para efectos de indemnización que corresponde a las acciones de cada institución.

ARTICULO CUARTO.—La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en las declaraciones del impuesto sobre la renta, en los estados financieros y demás documentos presentados para efectos fiscales por la institución de crédito respectiva conforme al dictamen técnico que emita el Comité Técnico de Valuación, fijará el monto de la indemnización a pagar por cada acción expropiada, referido al día 31 de agosto de 1982.

ARTICULO QUINTO.—La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, mediante su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y en dos de los periódicos de mayor circulación en el país, en dos ocasiones consecutivas y con un intervalo de tres días.

ARTICULO SEXTO.—La emisión de los Bonos del Gobierno Federal para el Pago de la Indemnización Bancaria, 1982, la hará esta Secretaría hasta por la cantidad necesaria para cubrir la indemnización, más los intereses correspondientes del 1º de septiembre de 1982 al 31 de agosto de 1983.

Los bonos serán nominativos, devengarán intereses y estarán garantizados directa e incondicionalmente por los Estados Unidos Mexicanos, teniendo, además de éstas, las siguientes características:

i.-Su Valor nominal, será de \$100,000 (CIEN MIL PESOS 00/100 M.N.).

ii.-El plazo de amortización vencerá el 31 de agosto de 1982 y tendrá un periodo de gracia hasta el 31 de agosto de 1985.

iii.-Se amortizarán en siete pagos por anualidades vencidas, correspondiendo el inicial al 1° de septiembre de 1986, de los cuales los seis primeros equivaldrían al 14% de su valor, y el séptimo al 16% restante.

iv.-Devengarán intereses sobre saldos insolutos a partir del 1° de septiembre de 1983; el pago de éstos se hará trimestralmente, los días primero de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

El primer pago se efectuará el 1° de marzo de 1984, comprendiendo los intereses devengados durante el periodo semestral que abarcará del 1° de septiembre de 1983 al 29 de febrero de 1984.

v.-Las tasas y, en su caso, sobretasas de intereses que devengarán los bonos serán equivalentes al promedio aritmético de los rendimientos máximos que las instituciones de crédito del país estén autorizadas a pagar por depósito en moneda nacional a plazo de 90 días, correspondientes a las cuatro semanas inmediatas anteriores al trimestre de que se trate.

Las tasas y, en su caso, sobretasas de interés aplicables a los supuestos previstos en el primer párrafo y en el segundo párrafo de la fracción IV de este artículo, se calcularán sobre las mismas bases señaladas en el párrafo inmediato anterior.

En caso de que la autoridad competente deje de fijar tasas máximas de interés para los citados depósitos, las tasas y, en su caso, sobretasas de interés para los efectos previstos en el primer párrafo de

esta fracción, serán las representativas en el mercado cambiario para dichos depósitos.

El Banco de México dará a conocer, mediante publicaciones en el *Diario Oficial de la Federación*, las tasas y, en su caso, sobretasas de interés antes mencionadas.

vi.-Tendrán el mismo tratamiento fiscal que los depósitos bancarios de dinero a plazo fijo de 90 días.

vii.-Serán negociables, se inscribirán en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y podrán cotizarse en la Bolsa Mexicana de Valores.

ARTICULO SEPTIMO.—El Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria constituido en el Banco de México, se encargará de administrar la emisión de bonos y de pagar la indemnización a nombre del Gobierno Federal y de esta Secretaría.

ARTICULO OCTAVO.—Publicado el monto de la indemnización correspondiente, el interesado podrá acudir a las instituciones y casas de bolsa que señale el Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria, 1982, con valor nominal equivalente.

Previamente, dichas instituciones y casas de bolsa se cerciorarán de la autenticidad de los títulos de las acciones y cupones que se les presenten y la legitimidad de su tenedor.

ARTICULO NOVENO.—El derecho para efectuar el canje de los bonos a que se refiere el Artículo anterior, prescribirá en un plazo de dos años contados a partir de la publicación del valor de la indemnización a pagar por las acciones expropiadas, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 40 de la Ley de la Tesorería de la Federación.

ARTICULO DECIMO.—El Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria en ejercicio de sus facultades podrá encargar al Instituto para el Depósito de Valores el manejo de los Bonos del Gobierno Federal para el Pago de la Indemnización Bancaria, 1982, e

instruirá a las instituciones y casas de bolsa sobre el procedimiento para el pago de la indemnización, pudiendo optar, para estos efectos, en realizar esta función, por conducto del citado Instituto.

TRANSITORIO

UNICO.—El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

México, D.F., a 30 de junio de 1983.-El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Jesús Silva Herzog Flores**.-Rúbrica.

CAPÍTULO QUINTO

V. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA BANCARIO BAJO EL RÉGIMEN DE LA NACIONALIZACIÓN.

A. El Sistema Bancario en el Sistema Nacional de Planeación:

- a) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- b) Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988.
- c) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

B. La dinámica jurídica.

C. La transformación estructural:

- a) Venta de las bancoempresas.
- b) La transformación de las sociedades mercantiles a sociedades nacionales de crédito.

D. El impacto económico inicial de la nacionalización bancaria.

E. Evolución del sistema bancario durante el periodo 1982-1990.

En los Capítulos precedentes de esta investigación hemos examinado el proceso de la expropiación y la nacionalización de la banca privada (Cap. II), la polémica jurídica que sobre dicho proceso se produjo (Cap. III) y el proceso de la indemnización correspondiente (Cap. IV).

Nos proponemos en este Capítulo examinar someramente la evolución del sistema bancario mexicano bajo el régimen de la nacionalización, durante el periodo 1982-1990, tanto para examinar las transformaciones del sistema bancario durante dicho lapso, como los antecedentes de la reforma constitucional que reprivatizó el segmento de la banca múltiple o comercial, mediante la iniciativa presidencial de mayo de 1990.

Para tal objeto, examinaremos las directrices contenidas en el Sistema Nacional de Planeación respecto del sistema bancario; la dinámica jurídica que se produjo después de la primera *Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y el Crédito* de fines de 1982 –que culminó el proceso de la nacionalización–; así como la transformación estructural de la banca nacionalizada mediante la venta de acciones de empresas no bancarias y la transformación de las sociedades mercantiles, que operaran todavía en forma irregular después de la expropiación y nacionalización, a la nueva forma de sociedades nacionales de crédito; el impacto financiero inicial de la expropiación y nacionalización de septiembre a noviembre de 1982, y, finalmente, el comportamiento financiero 1982-1990, aspecto este último que tratamos en forma sintética sin pretender un análisis pormenorizado.

A. El sistema bancario en el sistema nacional de planeación.

a) El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

En el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, que se dio a conocer el 30 de mayo de 1983, en cumplimiento de las reformas constitucionales sobre el capítulo económico de la Constitución y de la *Ley General de Planeación* derivada de la misma, se anunciaron los propósitos de la política de financiamiento de desarrollo del nuevo gobierno.

Por lo que se refiere a los propósitos más generales, se planteó adecuar las modalidades de financiamiento del desarrollo, a través del fortalecimiento de la capacidad de ahorro interno y de su canalización más eficiente. Se expresó que la reorientación de los esquemas del financiamiento se canalizaría hacia la creación de empresas permanentes en condiciones de estabilidad interna y menor dependencia del exterior, para lo cual se fijaron tres objetivos principales:

- Recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno en moneda nacional, aumentando el ahorro del gobierno, de las empresas y de las familias y buscando su permanencia.

- Promover la canalización eficiente de los recursos financieros, de acuerdo con las prioridades del desarrollo.

- Adaptar las relaciones financieras con el exterior a las nuevas circunstancias internas y externas.

Se reiteró la prioridad de la política económica para estabilizar la economía, ya que el logro de los objetivos estaba estratégicamente vinculado al abatimiento de la inflación, la estabilización de la economía y el crecimiento sostenido del ingreso y del empleo.

Por lo que se refiere al sistema financiero, se anunció el propósito de adaptarlo y modernizarlo, evitando una desintermediación financiera global; propiciando nuevos instrumentos variados en términos de riesgo, rendimiento y plazo, que alcanzaran todas las actividades económicas del país, para lo cual se anunciaba la necesidad de:

- Integrar una estructura de rendimientos coherentes con la evolución de la inversión, los plazos y los riesgos.

- El diseño de instrumentos que fomentaran la captación del ahorro de fuentes no tradicionales.

- El desarrollo del mercado de capitales, en especial el mercado de valores y de seguros, en sus instrumentos de largo plazo, con el objeto de dar mayor profundidad y solidez al mismo y reducir los márgenes de intermediación, bancarios y no bancarios.

En relación con los lineamientos para asegurar la canalización eficiente de los recursos financieros, de acuerdo con las prioridades del desarrollo, se apuntaron los siguientes criterios generales en la reestructuración de la banca:

- El agrupamiento de los diferentes bancos en grupos lo suficientemente grandes para aprovechar las economías de escala potenciales, pero manteniendo la competencia entre los mismos.

- La desconcentración territorial, mediante regulaciones que aseguraran una mejor distribución regional del crédito.

- La revisión de la participación relativa de los créditos preferenciales en su monto y en su costo, con el fin de asegurar la eficiencia econó-

mica en la asignación de los recursos, y reducir al mínimo necesario los subsidios financieros.

Como parte de las políticas anteriores, y en la medida que avanzara el saneamiento de las finanzas públicas, el *Plan Nacional de Desarrollo* apuntó el propósito de reducir el financiamiento en favor del gobierno a través del encaje legal, para que éste fuera utilizado principalmente como un instrumento de regulación monetaria, propiciando un mayor financiamiento del sector público por medio de la emisión de valores gubernamentales.

Se insistía en el Plan en lo que había anunciado el Presidente de la República en su mensaje del 1º de diciembre de 1982, en el sentido de obligar a la banca nacionalizada a administrar los recursos del público de manera rentable y con criterios de eficiencia y honradez.

De acuerdo con los propósitos del Plan, el sistema bancario debería canalizar cada vez mayores recursos reales a los sectores social y privado.⁵⁶

b) *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988.*

En el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de junio de 1984 se publicó el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988, como parte de los múltiples programas sectoriales que se derivaron del *Plan Nacional de Desarrollo* respecto de los sectores específicos de la administración pública, como secuencia del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Los lineamientos generales de dicho Programa se referían a los objetivos específicos de la política de financiamiento del Gobierno Federal y reiteraron como objetivos la recuperación y el fortalecimiento del ahorro interno; la asignación y canalización eficiente y equitativa de los recursos financieros, de acuerdo con las prioridades del desarrollo; la reorientación de las relaciones económicas con el exterior, y el fortalecimiento del sistema financiero y la promoción de su

⁵⁶ *Antología de la planeación en México, tomo 10. Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-1985).* México, spp, ICF, 1985.

consolidación institucional para adaptarlo a los requerimientos del país y a la mejor realización de sus funciones.

En cuanto al fortalecimiento y consolidación institucional del sistema financiero, los lineamientos generales en relación con este objetivo cubrían tres campos principales: la banca múltiple –que comprendía la banca nacionalizada–; la banca de desarrollo y los fondos de fomento, y los intermediarios financieros no bancarios. Ello implicaba la reformulación de los principios esenciales del orden jurídico aplicable, así como la eliminación de prácticas financieras deficientes.

Afirmó dicho Programa que la nacionalización de la banca y la constitución de las sociedades nacionales de crédito habían modificado los márgenes de acción y las medidas necesarias para configurar un nuevo sistema financiero. Reconocía el Programa que la reestructuración correspondiente se daba tomando en cuenta la difícil situación económica que enfrentaba el país y que toda modificación en la política, estructura y operación del sistema bancario estaría sustentada en el principio de que ésta salvaguardaría, con la más escrupulosa honestidad y discreción, los ahorros que el público le había encomendado.

La consolidación nacional de la banca nacionalizada se consideró un pre-requisito para aumentar el ahorro, propiciar y canalizar eficiente y equitativamente el crédito y fortalecer el sistema financiero. Se requería que las instituciones tuviesen un tamaño mínimo, así como un marco de competencia que propiciara su adecuado desempeño. Por lo tanto, se continuaría con el programa de fusiones iniciado en 1983; se perseguiría agrupar a aquéllas de tamaño inadecuado y a los bancos especializados en unidades más eficientes, así como eliminar los de capitalización. Para ello, se fortalecería la capacidad gerencial y operativa de los bancos de tamaño intermedio, para que éstos absorbieran a otras instituciones crediticias y se impulsaría el desarrollo de los bancos regionales.

Señalaba el Programa que, en una primera etapa, la agrupación implicó reducir el número de bancos múltiples y especializados de 60 a 29, que operaban a la fecha del Programa, como sociedades nacionales de crédito, y se anunciaba la continuación de dicho proceso con la reducción gradual del número de instituciones de banca múltiple.

Anunciaba el Programa que sólo se mantendrían en los centros financieros internacionales aquellas agencias de la banca múltiple mexicana que fuesen la contraparte financiera de transacciones económicas que las justificaran, racionalizando su administración y operación.

El Programa afirmó la tesis de que para el sano desarrollo del sistema financiero se consideraba necesario desvincular a los bancos múltiples de otros intermediarios financieros no bancarios, sobre todo de las casas de bolsa.

Se postuló la necesidad de que las sociedades nacionales de crédito fuesen rentables, en el contexto de un desempeño eficiente y competitivo, aceptando también que la consolidación institucional de la banca múltiple se apoyaría en el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las instituciones, evitando el burocratismo y promoviendo la descentralización en la toma de decisiones.

El Programa que comentamos postuló que los intermediarios financieros no bancarios constituían el sector menos desarrollado del sistema financiero y, por tanto, tenían un menor potencial para mejorar el desempeño de sus funciones. Dichos intermediarios podían jugar un papel importante en la captación de recursos de largo plazo y la prestación de servicios adicionales. El Programa fue enfático en señalar que, con el propósito de evitar que conflictos de interés afectaran el desarrollo adecuado de estos intermediarios no bancarios, se promoviera su desvinculación patrimonial y operativa del sistema bancario, y que en estas actividades los sectores privado y social podrían participar con capital mayoritario.

Se anunció el impulso al sistema asegurador fijando un esquema de instituciones públicas, mixtas y privadas, así como que el Estado conservaría las aseguradoras que manejaba antes de la nacionalización de la banca.

Por lo que se refiere al mercado de capitales, el Programa anunció que se instrumentarían mecanismos que propiciaran una mayor participación de los pequeños inversionistas en la bolsa de valores, así como el otorgamiento de facilidades para la creación de nuevas sociedades de inversión y la ampliación del campo operativo de las ya existentes.

En el campo de las organizaciones auxiliares del crédito y de otros intermediarios financieros no bancarios, se continuaron promoviendo las uniones de crédito relacionadas con actividades agropecuarias, comerciales y de servicios, así como las de empresas industriales pequeñas y medianas. Asimismo, se anunció la modernización de las almacenadoras y las arrendadoras. Todo el Programa de consolidación institucional y desarrollo del sistema financiero se puso bajo la coordinación de la SHCP.⁵⁷

c) *El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.*

El 30 de mayo de 1989 se emitió el decreto que aprobó el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Los objetivos nacionales señalados en dicho Plan fueron: I. La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo; II. La ampliación de la vida democrática; III. La recuperación económica con estabilidad de precios, y IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

El Plan estableció como su estrategia fundamental la modernización del país, en los distintos aspectos de su vida: en lo político, en lo económico, en lo social y en sus relaciones con el exterior. Se apuntó que el crecimiento de la economía era la única base firme para elevar la calidad de vida de los mexicanos, particularmente de los más necesitados. Por ello, la estrategia de modernización planteada se fijó como objetivo nacional el crecimiento económico con estabilidad de precios, ya que ello era indispensable para incrementar la capacidad de creación de empleos bien remunerados y crear el incremento gradual pero firme de los salarios reales. La modernización concebida por el Plan buscaba reactivar la economía para elevar el bienestar productivo de cada familia mexicana; el crecimiento no serviría si no respondiera a las demandas de empleo, ingresos, alimentación, salud, vivienda, servicios y educación de calidad.

En su Capítulo 5 el Plan contenía *un acuerdo nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios*, enfatizando la necesidad de alcanzar gradualmente una tasa elevada de crecimiento de la producción y de consolidar el abatimiento de la inflación como

⁵⁷ *Antología de la planeación en México, tomo II. Ciencia y tecnología, alimentación y Financiamiento del Desarrollo (1982-1985)*, México, SPP, FCE, 1985.

condiciones indispensables para avanzar, de manera satisfactoria, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en la creación suficiente de empleos bien remunerados para una población en edad de trabajar en rápido aumento, y hacia una más justa distribución del ingreso.

Entre las metas de dicho acuerdo se estableció alcanzar de manera gradual, hacia fines del periodo de vigencia del Plan, un crecimiento sostenido de la actividad económica cercana al 6% anual, así como reducir la inflación a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria en un marco de equilibrio de la balanza de pagos, para que las fluctuaciones en el mercado de divisas no promovieran un resurgimiento inflacionario. Esto último implicaba reducir gradualmente la inflación interna hasta alcanzar un nivel similar al de la inflación internacional, que en aquella época era cercana al 5% anual.

Para la consecución de los objetivos económicos del Plan se delinearon las siguientes acciones generales: estricto control de las finanzas públicas; ingresos públicos compatibles con las metas fiscales; promoción de la eficiencia productiva, la competitividad en el exterior y una mejor distribución del ingreso; gasto público moderado y congruente con la modernización económica; ejecución prioritaria de los programas de gasto social; mayor eficacia del sector público y su concentración en actividades prioritarias y estratégicas; negociación para reducir la transferencia de recursos al exterior; promoción del ahorro y de una eficiente intermediación financiera; consolidación de la apertura comercial con una estructura arancelaria más uniforme y negociación para garantizar el acceso a los mercados externos; eliminación de obstáculos a la actividad económica, y perfeccionamiento de la concertación social en el diseño, seguimiento y evaluación de la política económica.

El Plan señaló tres líneas de estrategia para la política económica general: estabilización continua de la economía; ampliación de la disponibilidad de egresos para la inversión productiva, y modernización económica. Estas líneas constituían procesos continuos y permanentes.

En las líneas de política se estableció, entre otras, una política monetaria, financiera y crediticia que propiciara un crecimiento de los

agregados monetarios compatible con el mantenimiento de la estabilidad de precios, el fortalecimiento del ahorro interno y la promoción de una intermediación financiera eficiente.

El Plan anunciaba que el financiamiento del sector público se apoyaría más en la colocación de valores gubernamentales en el mercado que en el uso del crédito directo del Banco de México, con el propósito de que el aumento de la base monetaria fuera congruente con el crecimiento de la actividad económica en condiciones de estabilidad. En materia de tasas de interés, la política anunciada establecía la necesaria conciliación de dos objetivos aparentemente contrapuestos: otorgar rendimientos atractivos al ahorrador y promover tasas reales moderadas. Para operar el crecimiento sin inflación, los mercados financieros promoverían una generación y retención interna de ahorro a tono con las demandas de inversión derivadas del propio crecimiento de la actividad económica.

Para ampliar la disponibilidad de recursos para la inversión productiva era indispensable la modernización y una mayor penetración del sistema financiero; se requería también del diseño de nuevos instrumentos financieros que permitieran la diversificación del riesgo y el financiamiento a plazos mayores, así como que las tasas de interés de los diferentes instrumentos otorgaran rendimientos adecuados y competitivos con los del exterior.

El objetivo de la modernización financiera era indispensable para el aumento del ahorro y del financiamiento del desarrollo. Anunciaba el Plan la continuación de la política iniciada a fines de 1988 para hacer más flexibles las regulaciones en materia de tasas de interés pasivas. La modernización del país requería no sólo de un sistema bancario amplio y diversificado, sino sobre todo moderno, que apoyara y promoviera la productividad y la competitividad de la economía, particularmente en materia financiera, dada la rápida evolución de las condiciones en los mercados financieros internos y externos, producto de la mayor integración económica mundial y de los cambios técnicos y tecnológicos en la intermediación financiera.

El Plan reiteraba que el sistema financiero, en sus distintas modalidades, instituciones e instrumentos, tenía la responsabilidad de recu-

perar y acrecentar la captación del ahorro nacional, así como canalizarlo con eficiencia y oportunidad hacia el sistema productivo. De esta manera, la política financiera perseguiría:

- Aumentar la eficiencia operativa y la autonomía de gestión de la banca.
- Revisar la reglamentación relativa a banca y crédito, instituciones de seguros y fianzas, mercado de valores y otros intermediarios financieros.
- Articular mejor las funciones del sistema bancario con las de los intermediarios financieros no bancarios.
- Financiar el crédito selectivo con los logros de los bancos y fideicomisos de fomento, en sustitución de los "cajones" obligatorios de crédito que se habían establecido anteriormente en las regulaciones del Banco de México.
- Incrementar el beneficio 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 lo cual la mayoría de las instituciones de fomento o desarrollo operarían básicamente como banca de segundo piso.
- 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 pudieran lesionar los intereses del público.
- Lograr la consolidación de un mercado de capitales que apoyara, cada vez en mayor medida, los requerimientos financieros de la inversión, y
- Promover insistentemente la actividad aseguradora y de otros intermediarios no bancarios, como las afianzadoras, las arrendadoras, los almacenes generales de depósito y otros.

En el apartado correspondiente a la modernización de la empresa pública, el Plan estableció que el Estado mantendría la propiedad y el control de las áreas estratégicas que señalaba el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución y, por lo que se refiere a las sociedades nacionales de crédito, se anunció que se mantendría el régimen mixto de inversión pública y privada.

De esta manera, el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* no consideró la posibilidad de reprivatizar a las sociedades nacionales de crédito, decisión que se tomaría hasta mayo de 1990 mediante la reforma constitucional que comentaremos en el Capítulo VI de esta investigación.

B. La dinámica jurídica.

En el Capítulo II de esta tesis examinamos el proceso de expropiación y nacionalización de la banca privada, la cual, en sus aspectos jurídicos, arrancó con los decretos presidenciales del 1º y 6 de septiembre de 1982, pasó después por las reformas constitucionales para consagrar el principio de nacionalización bancaria, mismas que se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de noviembre del año citado, y culminó con la promulgación de la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito*, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre del propio año.

Durante los años siguientes, el sistema financiero mexicano fue objeto de una amplia y profunda reforma jurídica, como consecuencia de la nacionalización bancaria. En este Capítulo, sólo trataremos las reformas legislativas relativas al sistema bancario, particularmente el referente a la banca comercial y sólo haremos alusión a otras reformas como las relativas al Banco de México, a las instituciones nacionales de crédito y a otros segmentos del sistema bancario, como las organizaciones auxiliares del crédito, el mercado de valores y las compañías de seguros y fianzas.

Ya hemos visto que la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y el Crédito* de 1982 fue un régimen jurídico transitorio, que trató de regular la transformación de los antiguos bancos privados en sociedades nacionales de crédito, transformación que será comentada en una sección posterior de este Capítulo. Era tan súbita la transformación planteada que el legislador no se atrevió a dictar una ley definitiva, sino que recurrió a una ley que sirviera de puente entre la antigua y la nueva situación. Simultáneamente, se dejó en vigor la *Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares* para seguir siendo aplicable en lo conducente al sistema bancario.

A fines de 1984, cumplida ya, en lo fundamental, la indemnización bancaria —como lo hemos examinado— así como la venta de las acciones de empresas no indispensables para el servicio público de la banca y el crédito y la transformación de las antiguas sociedades mercantiles en las nuevas sociedades nacionales de crédito, que comentaremos en

este Capítulo, el Ejecutivo Federal planteó ante el Congreso de la Unión una profunda reorganización jurídica del sistema bancario en su conjunto.

Dicha reforma se integró por cuatro nuevas leyes: la Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; la Orgánica del Banco de México; la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; la de Sociedades de Inversión; así como por reformas a las leyes de valores, General de Instituciones de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas. A dichas reformas legales le siguió una serie de numerosas reglas y disposiciones generales para facilitar su cumplimiento.

Así, por ejemplo, la nueva *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito* dio origen a la publicación de los reglamentos orgánicos, aplicables tanto a las instituciones de banca múltiple como a las de banca de desarrollo, y al reglamento de seguridad y protección bancaria. De la misma manera, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió un conjunto de nuevas reglas generales derivadas de la propia ley, relacionadas tanto con la organización y funcionamiento de las sociedades nacionales de crédito como con su operación.

También se requirió dotar a cada uno de los bancos de desarrollo de sus correspondientes leyes orgánicas, como mencionaremos más adelante.

La nueva legislación estableció una clara distinción entre las funciones que se atribuyeron a los bancos y al resto de los intermediarios financieros. La intermediación en el crédito quedó reservada exclusivamente a los bancos, mediante la captación y colocación de recursos del público a través de operaciones causantes de pasivo.

El esquema básico de la nueva *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1984* la podemos resumir como sigue:

- I. Las instituciones de crédito tendrían el carácter de sociedades nacionales de crédito, distinguiéndose por su función particular en instituciones de banca múltiple y en instituciones de ban-

ca de desarrollo, estas últimas regidas por su propia ley orgánica, aunque sujetas al régimen general de la nueva ley.

2. Las instituciones de banca múltiple se sometieron en su operación a las disposiciones de esta ley, a las de la *Ley Orgánica del Banco de México* y, finalmente, en forma supletoria, a la legislación mercantil ordinaria, a los usos y prácticas bancarias y al *Código Civil* para el Distrito Federal.
3. En cuanto a la organización de las sociedades nacionales de crédito, su creación, transformación, fusión y disolución se llevaría a cabo mediante decretos del Ejecutivo Federal; sin embargo, en el caso de las instituciones de banca de desarrollo, éstas se sujetarían a lo que dispusieran sus respectivas leyes orgánicas.
4. El capital de los dos tipos de instituciones estarían representados por Certificados de Aportación Patrimonial, que corresponderían a dos series: la "A" que representaría el 66% del capital y únicamente podría ser suscrito por el Gobierno Federal y la "B", el 34 restante, en el cual se postulaba la participación del propio Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas y los municipales, los mismos trabajadores de las instituciones y, en general, los sectores social y privado de la sociedad. Se limitó a un máximo de 1% la participación para un solo tenedor. Para los dos tipos de instituciones se excluyó totalmente la participación de capital extranjero.
5. Se conservó el Consejo Directivo como órgano de gobierno, aunque se redujo el número de sus miembros de 21 a 15.
6. Se precisaron los requisitos que debían cumplir los directores generales, así como otros funcionarios que ocuparan cargos directivos, destacándose, entre ellos, los relativos a tener conocimientos y reconocida experiencia en materia bancaria y crediticia. Correspondía al director general la administración cotidiana del banco, su representación legal y la conducción de las operaciones.

7. El órgano de vigilancia interno de las sociedades nacionales de crédito estaría integrado por un comisario de la serie "A", designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y otro de la serie "B", designado por los consejeros de esta serie.
8. Por lo que se refiere a las bases para mantener una sana estructura financiera, se mantuvieron las normas y los instrumentos de la ley bancaria de 1941, con algunas adecuaciones. Los instrumentos fueron: el régimen de inversión obligatoria; los límites para la inversión de pasivos en relación con la seguridad y liquidez de los activos, y el régimen de apalancamiento o de capital neto, que exige una proporción de recursos patrimoniales en relación con los activos en riesgo, así como las bases para evitar los efectos negativos de la piramidación de capitales. Asimismo, la ley estableció reglas para la diversificación de riesgos, tanto en operaciones pasivas como activas, y el régimen de inversión de capital pagado y de reservas de capital.
9. En lo que se refiere a las facultades de las autoridades financieras, la nueva ley definió con mayor precisión los mecanismos de coordinación y apoyo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Así, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondía establecer las directrices de política monetaria y crediticia; dictar las medidas relacionadas con el sector bancario y de cada una de las sociedades nacionales de crédito, y definir las acciones orientadas a mantener la sana estructura financiera de las instituciones, así como su adecuada organización y funcionamiento.

Al Banco de México le correspondía regular las tasas de interés; definir las características específicas de las operaciones, y fijar la inversión obligatoria que de acuerdo con su Ley Orgánica debían mantener las sociedades.

Por su parte, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros era la entidad responsable de las funciones de inspección y vigilancia del sistema bancario y del sector asegurador.

10. La nueva ley bancaria de 1984 regulaba, en capítulos especiales, las operaciones pasivas, las activas, los servicios bancarios y la actividad fiduciaria, que debían realizarse, además, en el marco de la legislación mercantil aplicable.

La ley abordó el tema de la modernización del régimen legal operativo, incluyendo bases para dar seguridad jurídica al uso de equipos y sistemas automatizados.

La ley otorgó facultades a la banca múltiple para promover la creación y desarrollo de empresas, aunque estableciendo limitaciones tanto de carácter patrimonial como de temporalidad, con el propósito de evitar riesgos excesivos y propiciar la sana revolvencia de recursos en beneficio de un mayor número de proyectos. Para evitar las rigideces del caso, la ley excluyó a estas empresas del control aplicable al sector paraestatal.

La participación de las sociedades nacionales de crédito en el mercado bursátil se debería realizar con apego a la Ley Reglamentaria y a la del Mercado de Valores, a través de la intermediación de las casas de bolsa.

Por primera vez, la ley bancaria ordenó medidas básicas de seguridad que incluían la instalación de equipo indispensable con el objeto de proteger las oficinas bancarias, sus trabajadores y su patrimonio.

11. Se sistematizó el régimen de prohibiciones, estableciendo claramente que "sólo las sociedades nacionales de crédito podrán dedicarse a la captación de recursos del público en el mercado nacional y su colocación rentable entre el público, mediante la realización habitual, por cuenta propia o ajena, de actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su

caso, accesorios financieros de los recursos captados". (Artículo 82.)

Para asegurar estas normas se dieron facultades a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para intervenir la negociación, empresa o establecimiento de personas físicas o morales que realizaran, sin autorización, operaciones de banca y crédito hasta que las operaciones ilegales quedaran liquidadas y, además, se establecieron las penas para los infractores.

12. Se modernizaron las disposiciones relativas a las sanciones administrativas, fijándolas con base en el salario mínimo general del Distrito Federal como multiplicador, en lugar de cantidades fijas que, con el paso del tiempo, y el proceso inflacionario, se tornaban obsoletas.
13. Para proteger los intereses del público, se conservaron el secreto bancario y el llamado secreto fiduciario. Prevalció también el procedimiento opcional de la conciliación entre particulares y bancos ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
14. Se remitieron a las leyes especiales correspondientes las disposiciones relativas a las relaciones fiscales de las instituciones de crédito y a los procedimientos judiciales especiales.

El 20 de enero de 1988 entró en vigor un decreto que reformó varios artículos de la nueva *Ley Reglamentaria de Servicio Público de Banca y Crédito* con el propósito de fortalecer el ejercicio de la acción penal en los llamados delitos bancarios.⁵⁸

La nueva *Ley Orgánica del Banco de México*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1984, le confirió al banco central las siguientes funciones básicas:

⁵⁸ Ver *El sistema bancario mexicano 1983-1988*, México, SICEP, octubre de 1988. Mimeografiado. Ver también *Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y el Crédito*, *Diario Oficial de la Federación* del 14 de enero de 1983. Para el examen de la exposición de motivos y los debates parlamentarios correspondientes, ver Miguel de la Madrid Hurtado, *El marco legislativo para el cambio*, tomo 10, México, Presidencia de la República, 1985.

- Regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios;
- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- Regular el servicio de Cámara de Compensación;
- Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo;
- Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica, particularmente financiera, y
- Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agruparan a bancos centrales.

El nuevo esquema jurídico del banco central señaló que el Banco de México ejercería sus funciones, en cumplimiento de los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo, y de conformidad con las directrices que señalara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, la nueva ley concedía al Banco de México la facultad de fijar condiciones para el uso del crédito primario, con el fin de sentar las condiciones crediticias y cambiarias que permitieran una mayor estabilidad del poder adquisitivo de la moneda. Para ello, fueron reestructurados los términos del financiamiento directo que el Banco Central podía otorgar al Gobierno Federal, delimitándose en su monto máximo, mediante la cantidad que anualmente fijaría su Junta de Gobierno para cada ejercicio fiscal.

La Ley Orgánica redujo el encaje legal del 50 al 10% del pasivo de las instituciones crediticias y se aumentó del 25 al 65% de dicho pasivo el importe de las inversiones que la banca debía mantener en activos distintos de los mencionados depósitos. Las disposiciones anteriores tenían por objeto evitar que el encaje legal pudiera usarse, como en el pasado, como un instrumento de captación de recursos para ser traspasados al Gobierno Federal a través de crédito del banco, ya que, según las nuevas ideas, el encaje legal debía servir exclusivamente para propósitos de regulación monetaria. De manera congruente, la Ley Orgánica estableció, en cuanto a la canalización selectiva del crédito, que las inversiones obligatorias en activos a cargo del Gobierno Federal y de entidades de la Administración Pública Federal, distintas al Banco de México, no debían exceder del 45% del pasivo computable, con lo que se trataba de inducir un mayor volumen de crédito del sistema bancario a los sectores social y privado.

La nueva estructura administrativa del Banco de México, como organismo descentralizado del Gobierno Federal, bajo el sistema de la banca nacionalizada, se organizó a través de la integración de su Junta de Gobierno, garantizando la representación de las dependencias, organismos y entidades cuyas competencias estuvieran directamente relacionadas con las actividades de la banca central, esto es, con las representaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo titular presidía la Junta de Gobierno, así como de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial, los Presidentes de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y de la Comisión Nacional de Valores, el Presidente de la Asociación Mexicana de Bancos y tres personalidades de reconocida competencia financiera.

La competencia de esta Junta de Gobierno era, fundamentalmente, aprobar los términos y condiciones del crédito que el Banco otorgara al Gobierno Federal durante cada ejercicio fiscal.

Para determinar los criterios de acuerdo con los cuales el banco debía llevar a cabo sus funciones de regulación crediticia, monetaria y cambiaria, se estableció la Comisión de Crédito y Cambios, presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, e integrada por altos funcionarios de esa dependencia y del propio Banco de México.⁵⁹

El Ejecutivo Federal promovió a finales de 1984 una iniciativa de *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*, la cual, una vez discutida y aprobada en el Congreso de la Unión, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de enero de 1985.⁶⁰

La nueva ley estableció que la operación de las organizaciones correspondientes –almacenes generales de depósito, cámaras de compensación bancaria, bolsas de valores y uniones de crédito– eran un complemento necesario para coadyuvar al desarrollo de la actividad crediticia en general. En consecuencia, se descartó la posibilidad de competencia entre estas instituciones y las bancarias.

⁵⁹ "Nueva Ley Orgánica del Banco de México", publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1984.

⁶⁰ Ver Miguel de la Madrid H., *El marco legislativo...*, tomo 10, *op. cit.*

La nueva ley excluyó de su regulación las cámaras de compensación bancaria y las bolsas de valores, incorporando, en cambio, las arrendadoras financieras. Como novedad, y ante los nuevos fenómenos cambiarios, esta ley incluyó en su cuerpo regulatorio la operación de las casas de cambio, llamándolas actividades auxiliares del crédito y definiéndolas como aquellas entidades dedicadas a la compra-venta profesional y habitual de divisas.

En general, esta ley introdujo modificaciones orientadas a agilizar y modernizar la estructura operativa y jurídica de las organizaciones y actividades del crédito.⁶¹

Como se ha mencionado, y aunque no lo examinamos con detalle, se introdujo nueva legislación en materia de sociedades de inversión, y se hicieron diversas reformas para promover el desarrollo y consolidación institucional del mercado de valores, en ambos casos para propiciar un mayor desarrollo de este segmento del sistema financiero, el cual, no obstante la nueva *Ley del Mercado de Valores* de 1975, no había logrado un desarrollo importante, en comparación con el subsector bancario.

Con el mismo objetivo, se introdujeron reformas al régimen legal de las instituciones de seguros y de fianzas, tratándolas de separar de su agrupación tradicional, en relación de dependencia, del subsector bancario.⁶²

Por lo que toca a la banca de desarrollo, el Ejecutivo Federal sometió al Congreso de la Unión diversas iniciativas de ley para actualizar las leyes orgánicas correspondientes del sistema Banrural, del Banco Nacional Pesquero y Portuario, del Banco del Pequeño Comercio en el D.F., del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, del Banco Nacional de Comercio Exterior y de Nacional Financiera. Asimismo, se promovió una nueva Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional.⁶³

⁶¹ Ver también *El sistema financiero mexicano 1983-1988*, op. cit.

⁶² Ver Miguel de la Madrid H., *El marco legislativo para el cambio*, tomo 11, México, Presidencia de la República, 1985.

⁶³ Ver Miguel de la Madrid H., *El marco legislativo para el cambio*, tomos 11, 15 y 23, op. cit.

C. La transformación estructural.

a) *Venta de las bancoempresas.*

En un comunicado al público del 4 de septiembre de 1982, el Gobierno Federal manifestó, en relación tanto con el decreto expropiatorio como con el relacionado con el control de cambios, que el propio Gobierno Federal no tenía la intención de quedarse con las empresas propiedad de la banca y que, en su momento y oportunidad, se pondrían a la venta las acciones correspondientes. Se expresó también que los recursos derivados de esa venta podrían ser utilizados para indemnizar a los antiguos dueños de la banca. Esta decisión se relacionó con la forma jurídica que se utilizó para la nacionalización de la banca, pues al expropiar las acciones de las sociedades anónimas concesionarias de la banca, el Estado, a través del Gobierno Federal, como efecto lateral, se quedó también con empresas industriales, comerciales, de servicios y con las instituciones financieras no bancarias. No siendo ése el propósito final de la nacionalización de la banca, era necesario devolver a los sectores privado y social dichas empresas. La filosofía de los objetivos generales de la venta de los activos no crediticios, fueron:

- a) Restablecer el equilibrio en actividades diferentes entre el sector público y el sector privado;
- b) Ser congruentes con el principio de economía mixta incorporado explícitamente a la Constitución en diciembre de 1982;
- c) Desincorporar de los bancos a los demás intermediarios financieros para lograr un crecimiento más armónico del sistema en su conjunto, y
- d) Fomentar la inversión de los particulares para aprovechar su capacidad evitando actividades especulativas.⁶¹

Para enajenar los activos no crediticios propiedad de la banca, llamados también "bancoempresas", se planteó la necesidad de conocer en detalle el emisor, número y valor de las acciones que integraba la cartera accionaria de los bancos, actividad económica que realizaban, etcétera.

⁶¹ Ver *El sistema financiero mexicano 1983-1988. op. cit.* y Carlos Sales Gutiérrez, *op. cit.*

Para tal objeto, se levantó el llamado Censo Accionario de la Banca Nacionalizada para inventariar el número de acciones de la banca y de los intermediarios financieros de su propiedad, así como de la participación que los bancos mantenían en el capital de cada una de las emisoras, para, finalmente, calcular el valor de dicha cartera accionaria.

Dicho censo accionario determinó que, al 31 de agosto de 1982, la banca nacionalizada era propietaria de acciones representativas del capital de 467 empresas, con un valor total de 65,622 millones de pesos, de acuerdo al avalúo que sirvió de base a la indemnización correspondiente.

La cartera accionaria de la banca era predominantemente minoritaria, considerando su participación por empresas. En 331 emisoras, 70.88 del total, la participación del conjunto de los bancos no rebasaba el 50% en el capital de cada emisora. En lo que respecta a su valor, dicha participación sumó el valor de 39% del valor accionario total. Por otro lado, poco más de la mitad de la posición accionaria de la banca en su conjunto estuvo constituida por porcentajes no mayores al 20% del capital respectivo de las emisoras.

La Comisión Intersecretarial constituida por acuerdo presidencial del 3 de enero de 1983 debía, conforme con el Artículo 1o., fracc. v: "Proponer políticas y criterios que permitan a las autoridades competentes señalar el mayor aprovechamiento y destino que podrá darse a los activos de las instituciones de crédito nacionalizadas, constituidas por bienes, inversiones o valores correspondientes a operaciones no crediticias."

Dicha Comisión llegó a la conclusión de que deberían ofrecerse en venta a los sectores privado y social ciertos activos considerados no indispensables, conforme con los siguientes criterios:

A. La Comisión Intersecretarial propuso en concreto cuáles debían ser los activos no relacionados con el servicio público de banca y crédito que podrían ser enajenados.

B. Podría conservarse en ciertos casos participación en algunas empresas, con la finalidad de seguir apoyando su desarrollo. No debe-

rían venderse acciones y bonos que formaran parte del manejo de las tesorerías de los bancos.

C. El Estado debería mantener en los intermediarios financieros no bancarios la participación que tenía antes de la nacionalización, poniendo a la venta a los sectores privado y social los demás que figuraban en los activos de la banca nacionalizada. Estos intermediarios incluían casas de bolsa, afianzadoras, aseguradoras, arrendadoras, almacenes de depósito, sociedades de inversión, financiadoras de venta y empresas de "factoring".

D. La naturaleza jurídica del acto mediante el cual se enajenarían estos activos sería el de compra-venta, en la que podría recibirse pago en efectivo o en bonos de indemnización bancaria.

E. La venta de tenencias accionarias se llevaría a cabo empresa por empresa, o en paquetes de varias de ellas propiedad de un mismo banco, de acuerdo con las características de las mismas; la integración de los paquetes de venta se realizaría atendiendo a los criterios que se señalan más adelante.

F. En la venta de los activos se seguiría un sistema de preferencias escalonadas, concediendo una opción inicial de compra a un precio determinado. Para la oferta pública a los sectores social y privado, el precio determinado para la primera preferencia serviría sólo como precio base. Las solicitudes de los interesados en adquirir acciones deberían presentarse ante el banco que las ofreciese en venta.⁶⁵

Del análisis más relevante del censo se encontró que 128 empresas, equivalentes al 27.4%, correspondían a servicios complementarios y eran indispensables para la prestación del servicio de banca y crédito, o bien se consideraba conveniente retenerlas por otras cuestiones.

Las 329 empresas restantes, el 73.4%, quedaron disponibles para su venta a los sectores social y privado. En términos de valor, \$41,017 millones, el 62.5%, correspondía a acciones a enajenar, mientras 24,604

⁶⁵ *El sistema financiero mexicano 1983-1988, op. cit.*

millones de pesos, el 37.5%, se conservaría en propiedad de las instituciones bancarias.

En general, contra lo que era la creencia general y lo que se argumentó en el momento de la expropiación y la nacionalización bancaria, la banca no ejercía control –al menos por la vía accionaria– sobre un gran número de empresas. En realidad, su cartera se encontraba altamente diversificada. La concentración que se observó en el sector de servicios financieros se explicaba porque correspondía a actividades en cierta forma relacionadas con la actividad bancaria.

Por lo que se refiere a las inversiones en acciones de distinto tipo de empresas que operaban en diferentes ramas de la actividad económica, el propósito perseguido por los bancos, en la mayoría de los casos, era la captación de rendimientos y algunas ventajas fiscales, aunque en algunos casos específicos la posición accionaria mayoritaria en empresas cotizadas en bolsa correspondían a pautas de integración del capital financiero con el industrial y comercial, y a la intención de constituir grandes corporaciones económicas a partir de un banco.

Mediante oficio especial del 4 de febrero de 1983 de la Comisión Nacional Bancaria se fijó como precio base para la enajenación de las acciones de empresas no bancarias el mismo que para la indemnización de los bancos, buscando un criterio de total simetría entre pago y enajenación. De esta manera, el valor de indemnización de las acciones no bancarias fue el que resultó de tomar el valor de indemnización al 31 de agosto de 1982, más la capitalización de los intereses de los bonos de indemnización bancaria por el año transcurrido al 31 de agosto de 1983, a lo que se aplicaron diversos ajustes del periodo transcurrido entre el 1º de septiembre de 1983 y la fecha particular de venta, así como por dividendos generados y, en su caso, por aportaciones o retiros de capital.

El Gobierno Federal, fijó los siguientes criterios para establecer una serie de preferencias en la venta de las acciones no bancarias:

a) La primera preferencia se concedió a los tenedores originales de los bonos de indemnización de la banca que vendía las acciones.

Esta preferencia tuvo vigencia por un periodo de 2 meses, a partir de la anuencia correspondiente.

b) La segunda preferencia se otorgó a quienes fuesen accionistas de las empresas que se ponían en venta, en proporción con su tamaño accionario comprobado al 31 de agosto de 1982, la vigencia de esta preferencia fue de un mes.

c) La tercera preferencia se dio a los tenedores originales de bonos de indemnización de otros bancos nacionalizados. Esta vigencia fue también de un mes.

d) Vencidas estas tres primeras preferencias, se ofrecieron a los sectores social y privado en general, directamente o a través de ofertas públicas, conforme con las reglas que dictó la Comisión Nacional de Valores.

Para agilizar el procedimiento de ventas se integraron paquetes por los directores de los bancos, tratando de integrarlos con empresas que tuvieran algún grado de relación sectorial o de negocios. Las acciones en que la participación de la banca en el capital de las emisoras era menor del 15% podrían excluirse de los paquetes y venderse en la Bolsa Mexicana de Valores, en caso de poder cotizarlos, de conformidad con los criterios que dictó la Comisión Nacional de Valores, o para dictaminar por los bancos si no estaban cotizados.

Según las autoridades responsables, en el diseño de paquetes se consideró la formación de grupos empresariales atendiendo la afinidad en la actividad de las empresas. Se usó también el criterio de considerar que los paquetes fuesen formados por empresas con distinta situación económica, con el fin de mezclar empresas rentables con otras que individualmente podían no tener demanda, o bien combinar empresas de valuación alta o baja al momento de la indemnización, todo ello para agilizar el proceso de venta con criterios de equidad.

La responsabilidad en el proceso de enajenación se depositó en los directores de los bancos nacionalizados, mediante circular 104 del 4 de febrero de 1983 de la Comisión Nacional Bancaria, en tanto que la Secretaría de Hacienda, en el Acuerdo 101-219, fijó las bases para la

enajenación de los activos no crediticios y los lineamientos generales que complementaron dicho acuerdo.

En virtud de dichas reglas, cada banco debería tener actualizada la información relativa a su cartera accionaria para poder suministrarla a quienes lo solicitasen. Cada banco debía proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los paquetes a ofrecer, información que sólo se hacía pública hasta obtener la aprobación respectiva; y las sociedades nacionales de crédito estaban obligadas a proporcionar información a los interesados sobre las empresas cuyas acciones se ponían a la venta; registrar las solicitudes de compra que les fuesen presentadas; formalizar la conversión de las acciones que se pondrían a la venta, en nominativas, cuando aún se encontraban al portador; determinar el monto y proporción de acciones que procedería a vender a cada interesado, una vez que se tuviesen los precios correspondientes; documentar y formular las ventas efectuando los endosos correspondientes; vigilar que en el procedimiento se cumplieran las disposiciones legales aplicables en materia de responsabilidades de los servidores públicos, del mercado de valores y los correspondientes a otros intermediarios financieros no bancarios y aprovechar, a través de sus consejos directivos, los procedimientos para el adecuado cumplimiento de las instrucciones de la Secretaría de Hacienda, informando a ésta de la realización de los actos señalados anteriormente.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargó de vigilar el cumplimiento del acuerdo, informando de su ejecución y grado de avance a la Comisión Intersecretarial mencionada.

Las acciones bursátiles que no se integraron para su venta en los "paquetes" se vendieron en la Bolsa de Valores, de acuerdo con los lineamientos de la Comisión Nacional de Valores publicados en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 1984. La venta se efectuó a través de Acciones Bursátiles Somex —en aquel momento todavía propiedad del sector público federal— donde los bancos depositaron las acciones que no planeaban vender por medio de solicitud.

Para determinar el precio de venta, se tomó en consideración el comportamiento de cada emisora en el mercado de valores. Para las

acciones no bursátiles que no se integraron a paquetes se negoció por los bancos al precio con los compradores, tomando en cuenta factores como el valor contable de la empresa, el precio autorizado para el primer plazo de la venta de activos no bancarios y el factor-precio utilidad del ramo de la empresa, entre otros.

Al proceso de venta de las acciones de empresas no bancarias se le dio una amplia publicidad en los diarios nacionales de mayor circulación y en el de mayor circulación de su domicilio social, si estaba fuera del Distrito Federal.

Las solicitudes para promover las acciones correspondientes se uniformaron en formatos impresos para facilitar la comparación de las ofertas que se recibían.

Los compradores debían otorgar una garantía de seguridad de su oferta de compra equivalente al 100% del monto solicitado, en Bonos de Indemnización Bancaria o en efectivo. De presentarse el caso de incumplimiento de alguna de las obligaciones de la solicitud de compra, la sociedad de crédito correspondiente podría adjudicarse hasta el 50% del monto total de la garantía.

Las solicitudes se manejaron con estricto respeto y confidencialidad.

Al término del plazo –un mes– para la presentación de las solicitudes, las sociedades nacionales de crédito determinaron para cada solicitante los montos de venta resultantes del prorrateo, formalizando y documentando la venta mediante la entrega de las acciones correspondientes.

El resultado final de la enajenación de estos activos no bancarios arrojó un monto de 85,590 millones de pesos, equivalentes al 84% del monto de venta autorizado. Este proceso terminó el día 31 de agosto de 1985. En total, se pusieron en venta acciones de 339 bancoempresas, de las cuales 142 eran empresas industriales, 115 de servicio, 13 del ramo de la construcción y 69 de intermediación financiera no bancaria.⁶⁶

⁶⁶ Para un detalle mayor de la venta de bancoempresas, Ver Carlos Sales Gutiérrez, *op. cit.*

La venta de acciones de empresas no bancarias coadyuvó a financiar el pago de la indemnización de las acciones de los bancos expropiados y, lo que es más importante, fue un factor relevante para la recuperación de la confianza del sector privado en el nuevo gobierno y en la economía mexicana. Formó parte, pues, de una gran tarea de reconciliación nacional. Sin embargo, no faltaron críticas al proceso. Carlos Tello, el principal asesor del gobierno de López Portillo en la nacionalización bancaria, criticó la disposición de la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y el Crédito* que permitía el reingreso del capital privado a las nuevas sociedades nacionales de crédito, por considerar que esta modalidad desvirtuaba la nacionalización completa del sistema bancario; también criticó la venta de los intermediarios financieros no bancarios –las compañías de seguros, de fianzas, las arrendadoras, las casas de bolsa, etcétera–, así como el procedimiento de venta de las empresas no bancarias, particularmente, el procedimiento de preferencias, ya que “lejos de democratizar la tenencia de acciones representativas del capital social de las empresas, el orden de prelación que se estableció en el procedimiento para la venta de las acciones propiedad de los bancos favoreció a sus antiguos propietarios y a los dueños de las empresas cuyas acciones se ponían en venta”.⁶⁷

b) *La transformación de las sociedades mercantiles a sociedades nacionales de crédito.*

Otro proceso importante derivado de la nacionalización bancaria y, particularmente, de la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito* de 1982, fue la transformación de las sociedades mercantiles concesionarias que se expropiaron en septiembre de 1982 en la nueva figura jurídica que se creó por dicha ley denominada sociedad nacional de crédito.

Como también hemos comentado, la idea original de la expropiación era convertir a los bancos privados en organismos descentralizados, con el fin de lograr que el capital de las nuevas entidades estuviese controlado exclusivamente por el Gobierno Federal, sin la participación de los sectores social y privado en su patrimonio y, por

⁶⁷ Carlos Tello, *op. cit.*

tanto, en su administración y vigilancia. Sin embargo, el texto de la reforma que elevó la nacionalización a rango constitucional, no utilizó el concepto de organismo descentralizado, sino el más general de *instituciones*, lo cual permitió la creación de las sociedades de crédito en la referida Ley de 1982.

Ciertamente, este procedimiento legislativo, con su secuela administrativa, constituyó una situación heterodoxa en relación con la de los principios y normas del derecho mercantil tradicional, ya que la transformación no se llevó a cabo mediante procedimientos de derecho privado, sino suspendiendo las facultades de las asambleas generales de socios, en virtud de que el nuevo propietario de las acciones expropiadas era el Gobierno Federal, cuestión que se debatió en su tiempo ampliamente, incluso mediante procedimientos judiciales.⁶⁸

Si analizamos estos procesos derivados de la nacionalización bancaria, exclusivamente a través de la doctrina y los preceptos legales del derecho privado, la crítica tiene razón. Sin embargo, los actos de expropiación y nacionalización de la banca comercial fueron actos de derecho público, y tuvieron que encauzarse mediante procedimientos novedosos y complejos para regularizar gradualmente la situación. Efectivamente, la transformación de sociedades anónimas en sociedades nacionales de crédito anuló las personas jurídicas de derecho privado para dar paso a personas morales de derecho público y los procedimientos relativos se regularon mediante la citada Ley de 1982 y las disposiciones administrativas que de ella se derivaron.

Como lo vimos en su oportunidad, la Ley de 1982 ordenó la transformación de las antiguas sociedades mercantiles que operaban como concesionarias del servicio de banca y crédito en la nueva figura de sociedades nacionales de crédito. Con base en dicha ley, los decretos presidenciales publicados el lunes 29 de agosto de 1983 transformaron las instituciones de crédito y, además, fusionaron por incorporación a 20 de ellas, fusión que se realizó ya con el carácter de sociedades nacionales de crédito.

Los procesos de fusión proseguían con los programas de integración de bancos múltiples que las autoridades habían venido poniendo

⁶⁸ Ver: Gustavo Barrera López, *op. cit.*

en práctica en años anteriores y promovían la competencia y el desarrollo regional. Con ese proceso se reordenaba el sistema bancario con el objeto de reducir costos, propiciar una competencia efectiva y prestar un mejor servicio al público.

Fueron 17 instituciones las que no se fusionaron: Banco de Crédito y Servicio; Banco Mexicano Somex; Banca Promex; Banco Regional del Norte; Banca Sofimex; Banco Internacional; Banco Monterrey; Banco de Oriente; Banca de Provincias; Bancam; Banco Mercantil de Monterrey; Banco BCH; Banca Confia; Multibanco Mercantil de México; Banco Refaccionario de Jalisco; Banpaís, y Unibanco.

Veinte instituciones se fusionaron a 14: Banco Nacional de México absorbió a Banco Provincial del Norte; Bancomer a Banco de Comercio; Banca Serfin a Banco Azteca; Banco de Tuxpan a Financiera Crédito de Monterrey que se le fusionaron; Banca Cremi absorbió a Actibanco Guadalajara; Multibanco Comermex a Banco Comercial del Norte; Banco Continental absorbió a Banco Ganadero; Banco del Centro fusionó a Banco del Interior, Hipotecaria del Interior y a Banco Mercantil de Zacatecas; Banco del Atlántico fusionó a Banco Panamericano; Banco del Noroeste fusionó a Banco Occidental de México y a Banco Provincial de Sinaloa; Promoción y Fomento a Banco Aboumradi; Banco Latino absorbió a Corporación Financiera y a Financiera Industrial y Agrícola; por último, Banco Longoria, Banco Popular y Probanca Norte, se incorporaron por fusión a Crédito Mexicano.

Las fusiones decretadas surtieron efecto a partir del cierre de las operaciones de las sociedades que se fusionaron el 31 de agosto de 1983. Al finalizar el proceso quedaron vigentes sólo 29 instituciones, pues además de las desaparecidas por la fusión, se colocó en proceso de liquidación a 11 instituciones, 6 que operaban como bancos especializados (Banco Regional del Pacífico; Financiera de Crédito Mercantil; Financiera de Industrias y Construcciones; Financiera de León; Financiera del Noroeste y Sociedad Financiera de Industria y Descuento), al igual que 5 bancos de capitalización (Banco Capitalizador de Monterrey; Banco Capitalizador de Veracruz; Banco Comercial Capitalizador; Banco General de Capitalización, y Banco Popular de Edificación y Ahorro).

De las 29 sociedades nacionales de crédito, 14 quedaron domiciliadas en el Distrito Federal y 15 en diversas ciudades de la República: 6 en Monterrey; 2 en Guadalajara y una en cada una de las plazas siguientes: Culiacán, Chihuahua, Mexicali, Morelia, Puebla, San Luis Potosí y Tampico.⁶⁹

D. El impacto económico inicial de la nacionalización bancaria.

a) Medidas monetarias y financieras tomadas en septiembre-noviembre de 1982.

Las medidas principales que tomaron el Gobierno Federal y el Banco de México durante el periodo septiembre-noviembre de 1982 constituyeron un esfuerzo cuyo objetivo era retomar el control de la economía mexicana y del sistema financiero e incidir positivamente en la producción y el nivel de precios y sus efectos consecuentes en el ámbito social.⁷⁰

Sin embargo, los efectos de dichas medidas fueron contraproducentes y de un gran costo para las finanzas públicas del Gobierno Federal y no se reflejaron, positivamente, en el corto plazo, en la economía.

Las medidas principales fueron las siguientes:

- 1) El establecimiento de un control de cambios integral, como hemos comentado anteriormente.
- 2) La determinación de dos tipos de cambio fijos: un tipo preferencial -50 pesos por dólar- aplicable a las importaciones de mercancías autorizadas por la Secretaría de Comercio y al pago de intereses y amortizaciones de los préstamos en moneda extranjera, contraídos por las empresas privadas y las entidades públicas y bancos del país y del exterior; y un tipo ordinario -70 pesos por dólar- aplicable a las demás transacciones con divisas, principalmente exportaciones de bienes y servicios e importaciones de servicios (turismo, entre otros), así como a pagos de intereses y principal de los depósitos en moneda extranjera.

⁶⁹ Gustavo Barrera López, *op. cit.*

⁷⁰ Ver también Carlos Tello, *op. cit.*

- 3) Reducción en 10 puntos del por ciento, en 5 semanas, en las tasas de interés sobre nuevos depósitos bancarios y renovaciones, así como aumento de las tasas sobre depósitos de ahorro en moneda nacional de 4.5 a 20 % de inmediato. Las tasas que cargaban los bancos por los créditos vigentes bajaron 5 puntos porcentuales inmediatamente, tasas sobre nuevos créditos y renovaciones bajarían 5% respecto de la tasa promedio de agosto de 1982. Las tasas de interés sobre créditos hipotecarios a la vivienda de interés social se reducirían a un máximo de 11% y las tasas sobre préstamo a la vivienda de tipo medio bajarían en 10 puntos porcentuales.

Los propósitos anunciados de las medidas eran: impedir la fuga de capitales, fortalecer el aparato productivo, frenar la inflación, dar seguridad a los ahorradores e "independizar la política financiera interna de la tiranía del mercado internacional de dinero y capitales".⁷¹

Los efectos reales de las medidas antes anunciadas, en el resumen que hace Enrique Pérez López, fueron las siguientes:⁷²

- 1.- La conversión obligatoria a moneda nacional de los depósitos en moneda extranjera, al tipo de 70 por un dólar, afectó gravemente la confianza de los ahorradores nacionales y extranjeros en el sistema bancario mexicano, ya que se les devolvieron pesos a un tipo de cambio muy inferior (70 pesos por dólar) al tipo del mercado paralelo que fluctuó entre 108 a la venta en agosto de 1982, a 144 en diciembre 20 del mismo año, en el que se reconoció la nueva realidad cambiaria.
- 2.- Pago a 50 pesos por un dólar de los créditos en dólares otorgados por las instituciones de crédito a empresas privadas y públicas. Esta medida originó una pérdida para los bancos de 20 pesos por dólar, estimándose, según cálculos del Banco de México, en 75.9 miles de millones de pesos, suma semejante al total del capital, incluyendo reservas y resultados, de los bancos privados al 31 de agosto de 1982, que era de 78.1 miles de millones de pesos (ver *Informe Anual* del Banco de México, 1982). Esta sola medida quebró a la banca, pero el Gobierno Federal asumió la pérdida, a costa de incrementar su propio déficit.⁷³

⁷¹ Ver también Carlos Tello, "Exposición ante los medios de comunicación, como Director General del Banco de México, 4 de septiembre de 1982", en *El Mercado de Valores*, México, Nafinsa, 13 de septiembre de 1982.

⁷² Enrique Pérez López, *Expropiación Bancaria en México y desarrollo estabilizador*, México, Diana, 1987.

⁷³ Miguel Mancera, "Consideraciones sobre política cambiaria", en *El Mercado de Valores*, México, Nafinsa, 9 de diciembre de 1985.

Una pérdida mucho mayor para el sistema financiero por la discrepancia de tipos de cambio, se produjo por la liquidación de adeudos en dólares del Gobierno Federal en favor del Banco de México, pérdida que también fue asumida por el Gobierno Federal. De la misma manera, el Gobierno Federal asumió la pérdida que tuvieron las instituciones nacionales de crédito por el diferencial de tipos de cambio entre el costo de su captación y *mex-dólares* y la liquidación de sus adeudos.

Otra pérdida para las finanzas públicas producto de la disparidad de los tipos de cambio se derivó de la venta de divisas para el pago de indemnizaciones y de deudas externas respecto del costo real de la moneda americana.

Estas cuantiosas pérdidas cambiarias, que se transformaron en subsidios con cargo al Gobierno Federal, ascendieron a 372 mil millones de pesos, 4% anual del Producto Interno Bruto en 1982, lo que presionó el déficit económico gubernamental, con un fuerte impacto.

- 3.- Reducción de 10 puntos porcentuales de intereses pasivos, esto es, de los que los bancos pagaban a sus depositantes, lo que produjo una caída de la captación bancaria entre septiembre y noviembre, mediante pasivos no monetarios por la suma de 43 mil millones de pesos respecto del saldo de agosto 31 de 1982, disminución que contrastó con un aumento de 1,247 millones de pesos en lo captado de enero a agosto de 1982. Descontando el aumento observado en las cuentas de cheques, por la preferencia a la liquidez de individuos y empresas, la captación total de pasivos, que en promedio mensual durante los primeros ocho meses de 1982 fue de 158,400 millones de pesos, cayó a 27,300 millones por mes durante septiembre-noviembre de 1982.
- 4.- La disminución obligatoria en 5 puntos porcentuales de las tasas de interés activas en moneda nacional, o sea las que los bancos cobraban a sus acreditados causó también pérdida a los bancos. No obstante esta baja de las tasas activas, el financiamiento total concedido por la banca expropiada durante septiembre-noviembre de 1982 disminuyó 84 mil millones de pesos respecto del saldo de agosto del mismo año, frente a un aumento de 573 mil millones de enero a agosto de 1982. Al sector privado no bancario se le disminuyó el crédito neto en 104 millones de pesos en los tres meses analizados, habiendo obtenido 314 millones de pesos en los primeros ocho meses de 1982.
- 5.- Aumento de la tasa de interés sobre depósitos de ahorro en moneda nacional de 4.5 a 20%. Esta medida afectó, por el mayor costo de captación, los resultados de la banca durante dicho periodo.

- 6.- Otras medidas que también causaron pérdidas a los bancos, por insistir en vender los servicios bancarios por abajo de su costo, fueron la reducción decretada en las tasas activas de crédito a la vivienda de interés social y de tipo medio, disminución que se canceló en diciembre de 1982 con la eliminación de comisiones por manejo de cuentas de cheques.

Para hacer frente a todos estos efectos negativos sobre los resultados de la operación bancaria –a partir de la absorción de las pérdidas más cuantiosas por el Gobierno Federal– a fines de octubre de 1982, el Banco de México tuvo que aumentar considerablemente la remuneración al encaje obligatorio para los bancos, lo que constituyó otro importante subsidio a las operaciones de la banca expropiada, a cargo del propio Banco de México o del costo de la deuda interna del Gobierno Federal.

A pesar de todos estos apoyos financieros oficiales, para cubrir la quiebra de los bancos, la banca comercial antes privada y mixta terminó el año de 1982 con una utilidad nominal del 11% menor a la de 1981 y una utilidad real negativa del 34.8% después de restar la inversión, que se compara con la utilidad real positiva del 6.8% en 1981.

Otro efecto negativo de las medidas que se han comentado fue que la reserva neta del Banco de México disminuyó 462 millones de dólares por mes de septiembre a noviembre de 1982, o sea 18% más que de enero a agosto de ese mismo año, cuyo promedio mensual de baja fue 393 millones de dólares. El Banco de México haría el siguiente comentario sobre la fuga de capitales en los últimos 4 meses de 1982:

“De hecho no se logró el principal objetivo buscado con el establecimiento del control integral de cambios, que era detener la fuga de capital.”⁷⁴

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional, en su informe sobre la economía mexicana de mayo de 1983, aseveró: “La fuga de capitales disminuyó en el segundo trimestre de 1982, pero la imposición del control generalizado de cambios exacerbó las salidas en la forma de ingresos retenidos en el exterior.”⁷⁵

⁷⁴ Banco de México, *op. cit.*

⁷⁵ Enrique Pérez López, *op. cit.*

Así pues, el control integral de cambios, cuyo manejo eficiente se confió a la banca nacionalizada, en vez de impedir, intensificó la fuga de capitales y no evitó, sino que incrementó, la devaluación del peso contra el dólar, como lo indica el mercado de cambio libre. Al tipo oficial, desaparecieron las divisas del sistema bancario, incluido el Banco de México

El conjunto de las medidas enunciadas en los primeros días de septiembre de 1982 para fortalecer el aparato productivo, también fracasó. Todos los rubros de la producción industrial, excepto petróleo, disminuyeron fuertemente, en términos reales, durante el trimestre septiembre-noviembre de 1982, comparado con igual periodo de 1981: el volumen de la producción industrial bajó 10.3%.

Otros rubros del Producto Interno Bruto Real también disminuyeron grandemente, tales como el agropecuario, transportes, comercio y otros servicios. El turismo también disminuyó durante dicho periodo.

Las medidas de septiembre de 1982 resultaron fuertemente inflacionarias. En los últimos 4 meses de 1982 los precios subieron aceleradamente, registrando aumentos sin precedente histórico.

En suma, según Enrique Pérez López, la expropiación bancaria, el control integral de cambios y las otras medidas que se tomaron en septiembre-noviembre de 1982, periodo al que el autor denomina "noventa días de populismo financiero", fueron innecesarios y perjudiciales: sólo intensificaron la fuga de capitales, desalentaron el ahorro y la intención del ahorro y la inversión, redujeron la producción y el empleo, abatieron el consumo de la población y acrecentaron la desconfianza en el gobierno y en las leyes, así como el respeto a la propiedad privada.⁷⁶

E. Evolución del Sistema bancario durante el periodo 1982-1990.

En el curso de esta tesis y en este mismo Capítulo se han tocado diversos aspectos de la evolución del sistema bancario mexicano con

⁷⁶ Enrique Pérez López, *op. cit.*

posterioridad a su nacionalización. Así, hemos analizado el proceso mismo de la expropiación y la nacionalización de la banca múltiple, los procedimientos y organismos que se utilizaron para el pago de la indemnización correspondiente, la venta de los activos que no resultaron indispensables para la prestación del servicio público de la banca y del crédito —particularmente la venta de las acciones de empresas no bancarias— así como la transformación de las sociedades mercantiles en sociedades nacionales de crédito. De particular importancia resultó la profunda transformación jurídica que se realizó respecto del sistema financiero mexicano, no sólo respecto de la banca múltiple, sino también de la banca de fomento, las organizaciones auxiliares de crédito, el mercado de valores y sus instituciones, así como las empresas aseguradoras y afianzadoras.

En el mes de diciembre de 1989, el Presidente Salinas de Gortari envió al Congreso de la Unión diversas iniciativas tendientes a reformar el conjunto de leyes que regulaban a la mayoría de los intermediarios financieros. Dichas iniciativas fueron aprobadas en el propio mes de diciembre. Los propósitos del llamado “paquete financiero” fueron: disminuir la regulación excesiva y mejorar la operación del sistema en su conjunto; reconocer y regular sin excesos a los nuevos intermediarios e instrumentos; fomentar la capitalización de los intermediarios y el aprovechamiento de medidas de escala, así como promover y mejorar cobertura de mercados y mayor competencia entre intermediarios.⁷⁷

Por lo que se refiere a la *Ley de Instituciones de Crédito*, las reformas de 1989 buscaron fortalecer las facultades de los Consejos Directivos para tomar decisiones, otorgando a los mismos la facultad de designar y remover al Director General, facultad que hasta entonces correspondía al Presidente de la República a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, se otorgaron a dichos Consejos facultades para aprobar los programas financieros, los programas de gasto e inversión, las estimaciones de ingresos anuales, el establecimiento y la reubicación de sucursales, agencias y oficinas en el país, el arrendamiento y la enajenación de muebles e inmuebles, la realización de obras y prestación de servicios, la promoción y publicidad; las

⁷⁷ Guillermo Ortiz Martínez, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, México, FCE, 1994.

estructuras organizacionales y las bases para la elaboración de los tabuladores de sueldo; en síntesis, la gestión administrativa de la sociedad. Esta atribución de mayores responsabilidades a los Consejos de las sociedades nacionales de crédito no implicaba la pérdida de control por parte del Estado, toda vez que éste se ejercía a través de la participación mayoritaria de sus representantes en los Consejos, pero se señaló una clara intención en dar una mayor autonomía de gestión a las sociedades nacionales de crédito y fomentar una participación y actividad más amplias de los particulares dentro del capital social de las instituciones y en su manejo corporativo. Esta misma reforma legal creó los Certificados de Aportación Patrimonial (CAP) serie "C" para alentar la inversión extranjera neutra. Los tenedores de estos títulos no tendrían participación en la administración de la sociedad emisora, ya que sólo recibirían utilidades y, en su caso, en la cuota de liquidación de la sociedad.

Por otro lado, el nivel máximo de participación de cualquier persona física o moral en los Certificados de Aportación Patrimonial serie "B" se elevó hasta un 5% del capital pagado, con el fin de lograr una mayor bursatilidad de los valores correspondientes, así como desalentar la especulación y contar con inversionistas institucionales a largo plazo.

La propia reforma elevó a 6% el nivel de capitalización de las instituciones bancarias, con el propósito de dotar a las mismas de una mayor solidez financiera, estableciéndose el compromiso de que ese porcentaje se elevaría en forma gradual hasta alcanzar el 8%, con el fin de lograr los niveles de la banca internacional.

Finalmente, se dictaron medidas tendientes a ampliar y redefinir el marco de superación y control de la Comisión Nacional Bancaria, facultando a dicho organismo para aplicar sanciones más enérgicas a las instituciones infractoras de la ley.

En el mismo paquete de reformas de 1989, se modificaron y adecuaron diversas normas con el propósito de liberar y desregular las actividades realizadas por intermediarios financieros no bancarios, con el fin de promover su desarrollo equilibrado y aumentar la eficiencia de los servicios que ofrecían al público.

Mediante reformas a la *Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*, se reconoció jurídicamente a las empresas de factoraje, como organizaciones auxiliares del crédito, ya que este campo de negocios se había desarrollado sin que las autoridades financieras tuviesen la facultad de regular y supervisar su actividad, la cual había venido creciendo en importancia y era indispensable regular su operación y garantizar la protección de los intereses del público.

Las propias reformas permitieron a los intermediarios financieros la colocación de obligaciones en el mercado de capitales y, como contraparte, se obligó a estos intermediarios a una mayor capitalización para fortalecer su solvencia y ajustarlos a normas que indujeran una adecuada diversificación de riesgos en el manejo de sus operaciones activas y pasivas. Se fijaron también para los intermediarios financieros normas de capitalización mínima y se permitió la participación minoritaria de inversiones extranjeras en el capital social de dichas instituciones.

Las reformas que comentamos ampliaron también las fuentes de financiamiento para las uniones de crédito y las dotaron de mayores facultades para modernizar su operación.

En el mismo paquete de 1989 se produjeron reformas a la *Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros*, a la *Ley General de Instituciones de Fianzas*, a la *Ley de Crédito de Valores* y a la *Ley de Sociedades de Inversión*.

Estas reformas al sistema financiero se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los días 19 y 27 de diciembre de 1989, así como los días 3 y 4 de enero de 1990.

Un aspecto importante de la evolución del sistema bancario mexicano en el periodo 1983-1990 fue el crecimiento del ahorro financiero. Después de haber alcanzado una cota máxima de 31% en 72, se desplomó durante la crisis de finales de los años 70, hasta llegar a 22% pero observó una recuperación y para 1990 se encontraba a un nivel de 37%.⁷⁸

⁷⁸ Ver Francisco Suárez Dávila, "Desempeño de la banca mexicana nacionalizada, 1982-1990", en *Boletín del CEMLA*, Julio-Agosto, 1991.

La captación financiera global aumentó a lo largo del periodo que se comenta en términos reales, en forma satisfactoria, particularmente a partir de 1985, una vez que se superaron los aspectos más críticos de los problemas financieros que afloraron en 1982. Los instrumentos de captación bancaria que más crecieron fueron los no tradicionales (cuenta maestra, fondos de inversión y mesa de dinero) que operaban en forma importante en la captación y colocación indirecta de títulos de deuda pública. A lo largo del periodo, también hubo crecimientos reales de captación tradicional—instrumentos a la vista, de ahorro y de plazo—, como el pagaré y las aceptaciones bancarias. En general, la banca dio muestras de gran imaginación en el desarrollo de nuevos productos financieros, como una multitud de fondos de inversión, cuentas maestras, tarjetas de débito y crédito, “Pagafes”, “Bondis”, “Bondes”, Ajustabonos, etcétera.

La creación de estos nuevos instrumentos de captación tenía por objeto adaptarse a las múltiples y diversas necesidades del público ahorrador e inversionista. Suárez Dávila nos habla en su artículo citado de que, en los años posteriores a la nacionalización, especialmente durante las fusiones, se congeló el número de oficinas bancarias, lo que se tradujo en incrementos de la productividad.

Una función importante que cubrió la banca nacionalizada fue el financiamiento del déficit del sector público, por la vía del encaje legal, directamente o mediante la compra de valores gubernamentales, que tuvo a la larga de dicho periodo una importancia relevante, ante la notable escasez del crédito externo y las altas tasas de interés que prevalecieron por lo general durante dicho periodo, como consecuencia de los fenómenos apuntados. Sólo en la medida en que se lograron avances en el saneamiento de las finanzas públicas, empezó a crecer el crédito al sector privado. Sin embargo, no se pudo lograr ningún cambio fundamental en la composición del crédito de la banca por sector económico; el crédito se siguió otorgando mayoritariamente al sector de comercio y servicios, en segundo lugar al sector industrial y en tercer lugar al sector agropecuario y a la pequeña y mediana empresa. También se siguió observando una gran concentración del crédito. En cuanto al crédito al consumo, la banca mexicana siguió destinando muy poco volumen de su financiamiento, la mayor parte por medio de las tarjetas de crédito. El crédito a la vivienda no pudo elevar su par-

ticipación en el financiamiento total, en virtud de la escasez de estímulos fiscales, las altas tasas de interés reales y los bajos niveles salariales.

Ya hemos comentado que, durante el periodo que se analiza, prevaleció un alto nivel de las tasas de interés, tanto nominales como reales. Ello se debió, principalmente, a factores macroeconómicos: la necesidad de captar recursos en términos atractivos, sobre todo en la etapa inicial de la crisis, el bajo nivel de confianza y el proceso mismo de desinflación. Este fenómeno se ha observado en otros países en proceso de estabilización, como Chile e Israel. No sería sino hasta 1990 cuando el nivel de tasas de interés empezó a bajar en forma apreciable. Otro aspecto que debe señalarse es el importante diferencial entre las tasas de interés activas y las pasivas, es decir, entre el precio de compra y el precio de venta del dinero. Para 1990, dicho margen era de aproximadamente 6%, pero llegó hasta niveles superiores al 10% en los años de mayores dificultades económicas.

En cuanto a la cartera vencida de los bancos, los niveles observados en 1982 eran ciertamente muy altos. En los años posteriores fueron disminuyendo, gracias a un mayor cuidado en el otorgamiento del crédito, a las reestructuraciones que se negociaron con las empresas deudoras y al hecho de que el crecimiento del crédito se dio principalmente en el financiamiento del sector público. Para 1988, la cartera vencida alcanzó un nivel verdaderamente bajo, de alrededor de 1.24 de la cartera total.

En cuanto a la internacionalización de la banca mexicana, las instituciones mexicanas en el exterior se mantuvieron prácticamente estáticas en el periodo que se comenta, ya que el total de oficinas y sucursales sólo subió de 33 a 39 entre 1982 y 1989. En cambio, las oficinas de representación de la banca extranjera en México tuvieron una pequeña reducción, al pasar de 135 a 114.

Por lo que se refiere a la estructura bancaria, después de dos etapas de fusión en 1983 y 1985, el número de bancos se redujo a 18, en tanto que en el momento de la nacionalización era de 60.

En cuanto a la rentabilidad de los bancos, las utilidades pasaron de 16 mil millones de pesos en 1982 a 3 billones en noviembre de 1990,

lo cual significó un crecimiento real del 185%. La mayor rentabilidad se ubicó en la banca regional y en los bancos más grandes del país, con resultados menos buenos en los bancos medianos. Este aumento de utilidades permitió que la banca se capitalizara en forma importante, ajustándose a las normas internacionales.

El aumento de la rentabilidad fue posible gracias a los esfuerzos de control de gasto y del número de empleados y de oficinas, lo que indujo aumentos de la productividad.

En suma, Francisco Suárez concluye que a lo largo de esos años el gobierno hizo muy buen negocio con la banca. En 1982, se pagó un capital contable ajustado por el equivalente de 1,200 millones de dólares. Si se resta a esa cifra la recuperación de los activos financieros no bancarios, el pago neto fue de 885 millones de dólares. Para 1990, el valor del capital contable de la banca mexicana era de 3,960 millones de dólares por lo que si se considera que el valor de mercado en igual año, era de 1.5 veces el valor en libros, en promedio, el valor total era de alrededor de 5,900 millones de dólares. El valor de mercado de los Certificados de Aportación Patrimonial registró un incremento de 7.5 a 20.8 billones de pesos entre el 28 de diciembre de 1989 y el 6 de enero de 1991.

En conclusión, la banca mexicana, durante los años que se manejó bajo el régimen de la nacionalización, salvo los tres primeros meses, obtuvo resultados muy positivos: mejoró su eficiencia y redujo sus costos de intermediación; realizó fuertes inversiones en automatización, informática y capacitación de recursos humanos; desarrolló los servicios bancarios para consumidores y atendió en mayor medida a la pequeña y mediana industria, la agricultura y el crédito al consumidor; apoyó a la gran empresa con servicios mejorados de ingeniería financiera, operaciones en el mercado de capitales y de capital de riesgo; mejoró la calidad de su desempeño, y desarrolló un criterio de servicio.

En una primera etapa, la banca nacionalizada logró superar los momentos críticos, e, incluso, las prácticas erróneas de los primeros meses de la nacionalización que hemos comentado. Pero, sobre todo, preservó el ahorro y aumentó la confianza, al contribuir a la reestruc-

turación de las empresas acreditadas, ayudar a financiar el desajuste fiscal descrito, consolidarse financieramente y lograr una buena rentabilidad y una adecuada capitalización. Partiendo de esos resultados, se pudo entonces avanzar hacia una segunda etapa para aumentar en forma acelerada el crédito al sector privado, e iniciar la modernización y expansión de éste.

Todo ello y una nueva orientación de la política económica dio base a la reprivatización de la banca múltiple mexicana, habiéndose realizado el proceso después de la reforma constitucional de 1990 que comentaremos en el próximo Capítulo.⁷⁹

⁷⁹ Para estos mismos temas, Ver: Carlos Sales Gutiérrez, capítulo 7, *op. cit.* También *El sistema financiero mexicano 1983-1988*, ediciones de octubre y noviembre de 1988, *op. cit.*

FALTA PAGINA

N218a la.....

CAPÍTULO SEXTO

VI. LA REPRIVATIZACIÓN DE LA BANCA MÚLTIPLE.

- A. La iniciativa presidencial.
- B. Reacciones de la opinión pública.
- C. Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público.
- D. Debate parlamentario y aprobación de la reforma.
- E. Epílogo.

El gobierno del Presidente Salinas de Gortari no se planteó en sus orígenes cambiar el estatuto constitucional de la banca nacionalizada. Fue hasta los primeros meses de 1990 cuando se tomaron dos importantes decisiones, que habrían de imprimir un nuevo sesgo a la política económica: la reprivatización de la banca múltiple o comercial y la iniciativa de un tratado de libre comercio para América del Norte.

Según algunos comentaristas, dichas decisiones obedecieron a la percepción del gobierno de que, en virtud de la nueva situación política y económica del mundo, generada principalmente por la caída de los regímenes comunistas en Europa Oriental y en la Unión Soviética, la atención de los países de Europa Occidental, y en alguna medida de los Estados Unidos de América y los países del Sureste Asiático, se iba a concentrar en los programas de apoyo económico a los países ex-comunistas y al fortalecimiento de la Unión Europea y de los países asociados a Japón en la Cuenca del Pacífico, los cuales se venían asociando con creciente interés a la dinámica económica china. Por lo tanto, América Latina podía perder en esas circunstancias el interés

de las economías industrializadas, lo cual obligaba a estos países a buscar nuevas formas de asociación económica entre sí –como el caso del Mercosur integrado por Argentina, Brasil y Uruguay– o, incluso, como en el caso de México, una alianza económica más amplia con Estados Unidos y Canadá.

Lo anterior hizo también aconsejable que se impulsaran diversas medidas para imprimir un mayor dinamismo a la economía mexicana, que no había sido posible recuperar en la década de los 80 debido a los efectos de la profunda crisis que explotó en 1982, tal como lo hemos comentado en el Capítulo II, y a diversos factores negativos que se presentaron en los años siguientes, fundamentalmente la caída drástica en la disponibilidad de crédito externo, descensos adicionales en los precios del petróleo y de otras materias primas que exportaba México, los efectos económicos de los terremotos de 1985, las crisis internacionales de los mercados de valores a finales de 1987, todo lo cual hizo imposible bajar la inflación a lo largo del periodo 1982-1988 y también provocó el estancamiento de la economía.

Por otra parte, el gobierno del Presidente Salinas aceleró y amplió la política de desincorporación de entidades y empresas del sector público y, particularmente, la política de venta de empresas que habían estado bajo el control del Gobierno Federal, entre las que se destacaban las empresas siderúrgicas, Teléfonos de México y la Compañía Mexicana de Aviación.

Esta política de compactación del sector público federal obedecía también a la necesidad de continuar saneando las finanzas públicas y de liberar recursos para el cumplimiento de las responsabilidades del Estado mexicano en materia de desarrollo social y de infraestructura física. Esta estrategia implicaba, por tanto, crear nuevas oportunidades e incentivos para la actividad e inversiones del sector privado.

A. La iniciativa presidencial.

Según narra Guillermo Ortiz Martínez, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público en el gobierno del Presidente Salinas, los trabajos preparatorios de la reforma constitucional que suprimiría la exclusivi-

dad del Gobierno Federal en la prestación del servicio de banca y crédito se iniciaron en el mes de febrero de 1990 por un grupo de trabajo coordinado por el Secretario de Hacienda, Pedro Aspe y el Director del Banco de México, Miguel Mancera, del cual surgieron los primeros anteproyectos, con la destacada participación del abogado Francisco Borja Martínez, Subdirector del Banco de México. Los documentos relativos fueron presentados ante el gabinete económico y, posteriormente, al Presidente de la República, quien hizo participar en la formulación de la iniciativa de reforma constitucional a Juan Rebolledo, Coordinador de Asesores del doctor José Córdoba Montoya, Director de las Oficinas Presidenciales.⁸⁰

Con fecha 2 de mayo de 1990, el Presidente de la República presentó al Congreso de la Unión, ante la Cámara de Diputados, la iniciativa de modificaciones a los Artículos 28 y 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que derogaba el párrafo quinto del Artículo 28 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tal como se había introducido mediante la reforma constitucional publicada el 17 de noviembre de 1982 en el *Diario Oficial de la Federación*. (Apéndice A.)

En la exposición de motivos de la iniciativa que se analiza, el Presidente argumentó que la sociedad mexicana se había modificado significativamente en los últimos años, no sólo en su tamaño, sino en su complejidad, su expresión plural y su diversidad cultural. Que nuevas demandas se habían sumado a viejas experiencias acumuladas en el tiempo, y que la crisis de la década de los 80 agravó los rezagos en material social. Todo ello hacía urgente la necesidad del cambio para responder a las nuevas realidades de la sociedad mexicana, al filo del siglo XXI.

El Presidente Salinas expuso que la reforma del Estado que postulaba hacía indispensable revisar el ámbito de intervención gubernamental para hacer más selectiva la propiedad estatal e impulsar una más amplia participación de la sociedad en las tareas del desarrollo. En su concepto, se imponía un ejercicio moderno de la autoridad del Estado, menos propietario y más efectivo en la conducción y promoción del desarrollo, dentro de los propósitos originales del Constitu-

⁸⁰ Guillermo Ortiz Martínez, *op. cit.*

yente de 1917, quien concibió la búsqueda de la prosperidad nacional en la economía mixta.

Con base en lo anterior, la iniciativa presidencial propuso restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito, con fundamento en las siguientes razones:

- a) La impostergable necesidad de concentrar la actividad 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, que había modificado de raíz las circunstancias que explicaron la nacionalización de la banca.
- c) El propósito de ampliación al acceso y el mejoramiento de la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, sin subsidios, privilegios y abusos.

La iniciativa que se comenta señaló que la reforma al Artículo 28 que adicionó el quinto párrafo en 1982, definió el servicio de banca y crédito como una muy importante actividad, pero no como un área estratégica y que era conveniente modificar la propiedad estatal exclusiva de la banca porque habían cambiado las circunstancias que la motivaron y el proyecto en que se sustentaba.

Para el Presidente Salinas, la estatización de la banca se realizó en el contexto de una aguda crisis financiera, sin precedentes en tiempos modernos, originada por factores externos, como el desplome del precio internacional del petróleo y la interrupción abrupta de recursos financieros hacia México; y en lo interno, por un considerable desequilibrio financiero derivado del déficit en las finanzas públicas que se había financiado, en buena medida, por empréstitos del exterior ante la perspectiva compartida por expertos, banqueros y gobiernos en el mundo de una continua bonanza petrolera. Con base también en estas perspectivas del petróleo, se había consolidado en México la orientación del desarrollo basada en la cerrazón comercial a la competencia externa.

La crisis de los 80, según la propia iniciativa, marcó el agotamiento de una política económica que había mostrado resultados positivos en épocas anteriores. Dicha estrategia había impulsado al Estado a una fuerte y cada vez más amplia intervención en la economía y a un excesivo y prolongado proteccionismo respecto de la competencia externa.

Ante las grandes necesidades que enfrentaba el país y los limitados recursos existentes, y con la seguridad de que los instrumentos a disposición del Estado eran suficientes para ejercer la rectoría en materia económica, el Presidente Salinas consideró que no era conveniente mantener la exclusividad para el Estado en la prestación del servicio de banca y crédito y que servía más a los intereses nacionales el restablecimiento del régimen mixto de la banca que había prevalecido en el país por más de 65 años.

La iniciativa presidencial señaló que el Gobierno de la República había propiciado la capitalización de las instituciones bancarias, de las cuales había sido accionista mayoritario en virtud de la nacionalización, al autorizar la reinversión de las utilidades y la constitución de reservas, con base en los resultados positivos de la gestión de los bancos nacionalizados. Reconocía la iniciativa que, en virtud del desempeño de la banca y de las políticas seguidas para fortalecer su estructura de capital, el país contaba entonces con un sólido sistema de banca comercial y de fomento. El gobierno había sido buen administrador de la banca en los últimos años.

La iniciativa presidencial manifestó que el Gobierno Federal mantendría una importante participación en el sistema bancario a través de los bancos de desarrollo como Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Obras y Servicios, Banco Nacional de Crédito Rural y otros fondos de fomento, sobre los cuales mantendría la propiedad estatal mayoritaria y que serían fortalecidos para seguir atendiendo las actividades productivas prioritarias, mediante condiciones crediticias especiales y de apoyo en materia de asistencia técnica.

Por otra parte, la iniciativa de reformas constitucionales que se comenta anunció que la prestación del conjunto de servicios financieros, como actividad de interés general, se sujetaría a las normas y

reglamentos que impartiría el Estado en ejercicio de la autoridad, y no como servicios públicos sujetos a concesión.

La iniciativa presidencial anunció también que, al aprovecharse las reformas planteadas, se buscaría la diversificación accionaria y la participación democrática en el capital de las instituciones bancarias y que los recursos que se obtuvieran de la enajenación de la banca múltiple contribuirían a fortalecer la estabilidad económica del país, a la ampliación de las perspectivas de desarrollo de corto plazo y a la atención de las demandas más urgentes de quienes menos tienen. Dichos recursos adicionales permitirían seguir reduciendo el déficit fiscal, abatir la carga de la deuda interna y consolidar la recuperación económica. Se abrirían, asimismo, los márgenes para nuevas inversiones en infraestructura y para el mejoramiento de la calidad de la educación. Se impulsarían también, con base en esos recursos, las acciones que las comunidades y el gobierno realizaban para construir, en las zonas más desprotegidas, a través del Programa Nacional de Solidaridad, la infraestructura de servicios básicos, como agua potable y alcantarillado, electrificación, escuelas, vivienda, centros de salud e instalaciones deportivas.

La misma iniciativa de modificaciones constitucionales propuso modificar el texto del Artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XIII Bis, para que las relaciones laborales entre instituciones de crédito correspondientes a los sectores social y privado y sus trabajadores, se rigieran por lo dispuesto en el apartado A del propio Artículo 123, esto es, el régimen ordinario, cuando los trabajadores bancarios dejaran de ser considerados como trabajadores al servicio del Estado, al venderse los bancos múltiples o comerciales a particulares.

B. Reacciones de la opinión pública.

El sector privado mexicano nunca se conformó con la nacionalización de la banca comercial. De manera sistemática siguieron criticando esta medida y, si bien algunos de sus miembros aceptaron formar parte de los consejos de administración de las nuevas sociedades nacionales de crédito y fungir como comisarios de la serie "B", siempre se reservaron su posición crítica ante la medida nacionalizadora. Por otra parte,

en las primeras etapas se mostraron renuentes a la suscripción y adquisición de los Certificados de Aportación Patrimonial (CAPS) y no fue sino hasta principios de 1987 cuando estos títulos se empezaron a colocar en el mercado.

El 15 de septiembre de 1989, la prensa dio noticia de que en el Gabinete Económico se encontraba en estudio la posibilidad de elevar la participación privada en el patrimonio de las sociedades nacionales de crédito del 34 al 49%.⁸¹

El 27 de octubre de 1989, el Presidente del Consejo Coordinador Empresarial, Rolando Vega Iñiguez, consideró que la reprivatización de la banca sería favorable para los tiempos que vivía el país, ya que los particulares podrían concurrir con sus recursos, con su capacidad y con su experiencia, sin necesidad de distraer recursos públicos para una finalidad que podía ser satisfecha por otros sectores.⁸²

El 13 de marzo de 1990, se dio la noticia de que la Confederación Patronal de la República Mexicana solicitaba, por enésima vez, la reprivatización de la banca y se comentaba que había una gran demanda en el mercado de valores por los CAPS de la serie "B", para prepararse a una eventual reprivatización de la banca.⁸³

José Madariaga Lomeli, dirigente de una casa de bolsa, afirmó que la modernización del sistema financiero mexicano quedaría incompleta si no se contemplaba la reprivatización de las instituciones bancarias.⁸⁴

De ahí que, al conocer la iniciativa presidencial que proponía eliminar la exclusividad en la prestación del servicio de banca y crédito por parte del gobierno, el sector privado la recibiría con gran júbilo. En este sentido coincidieron representantes de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, de la Confederación de Cámaras Industriales y de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación.

⁸¹ *El Financiero*, 15 de septiembre, 1989, p. 14-A.

⁸² *UnomásUno*, 27 de octubre, 1989, p. 17-A.

⁸³ *La Jornada*, 13 de mayo, 1990, p. 17-A.

⁸⁴ *El Universal*, 30 de abril, 1990, p. 1-C.

Sus declaraciones coincidieron en que la iniciativa presidencial mencionada constituía la decisión económica más importante en lo que iba de la administración gubernamental, y auguraron una sensible baja en las tasas de interés. Previeron también el retorno de capitales y el impulso a los proyectos de inversión. Afirmaron que dicha medida era congruente con el proceso de apertura entonces en marcha. Pronosticaron el aumento del ahorro interno y su canalización a proyectos de inversión rentables, así como que la banca, en manos de los particulares, sería más eficiente.⁸⁵

Los representantes de las organizaciones campesinas apoyaron también la iniciativa de reprivatización de la banca. En ese sentido se pronunciaron la Confederación Nacional Campesina y la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad.⁸⁶

El Fondo Monetario Internacional elogió la decisión anunciada por el Presidente de México; opinó que esta medida ayudaría a la estabilidad económica del país y a las perspectivas de desarrollo a largo plazo.⁸⁷

Sin embargo, también se produjeron opiniones tanto de cautela como francamente críticas. Las organizaciones sindicales del sistema bancario externaron su preocupación.⁸⁸ La Unión General de Obreros y Campesinos señaló que la medida significaría una regresión en los logros que se venían teniendo sobre subsidios sociales a través de la banca nacionalizada.⁸⁹ Cuauhtémoc Cárdenas, Coordinador del Partido de la Revolución Democrática, señaló que la reprivatización de la banca constituía un retroceso para la conducción económica del país, ya que se regresaba la banca a los intereses de la especulación financiera, y constituía el abandono del Estado de un instrumento importante del gobierno para conducir la economía.⁹⁰ Luis Javier Garrido, también del Partido de la Revolución Democrática, señaló que la reprivatización de la banca era una concesión a

⁸⁵ *El Universal*, 3 de mayo, 1990, p. 1-A.

⁸⁶ *El Financiero*, 3 de mayo, 1990, p. 32-A.

⁸⁷ *El Financiero*, 4 de mayo, 1990, p. 21-A.

⁸⁸ *El Universal*, 3 de mayo, 1990, p. 1-A.

⁸⁹ *El Financiero*, 3 de mayo, 1990, p. 32-A.

⁹⁰ *La Jornada*, 4 de mayo, 1990, p. 1-A.

las pretensiones del capital transnacional, que la había puesto como condición para seguir apoyando con créditos al gobierno. Para Garrido, la medida restauraría un sistema de privilegios, abandonaría ampliamente la rectoría del Estado y sólo financiaría a los llamados "barones del dinero".⁹¹

También se dio la noticia de que un grupo de legisladores priistas se inconformó con los términos de la iniciativa presidencial de reprivatización de la banca y pidieron al líder de su fracción en la Cámara de Diputados que, antes de aprobar la propuesta del Ejecutivo, debía definirse el alcance de la mixtura bancaria y los lineamientos principales de la ley reglamentaria que habría de expedirse.⁹²

Así pues, las primeras reacciones de la opinión pública ante la iniciativa presidencial que proponía la reprivatización de la banca reprodujeron, en términos generales, la polémica que se suscitó en septiembre de 1982 cuando se expropió y nacionalizó la banca comercial.

El periódico *Excélsior* dio noticia de que una encuesta de opiniones sobre la reprivatización de la banca había señalado que el 63% de las personas consultadas se mostraban en favor de la medida; un 54% creía que con ello regresarían al país los capitales fugados, y un 62% estaba convencido de que mejoraría el sistema bancario en manos privadas. Por otra parte, los cuestionarios de esta encuesta revelaron que un 23% de los encuestados creían que el cambio del sistema bancario se hacía por presiones de Estados Unidos, en tanto que un 36% opinaba que la reprivatización sólo beneficiaría a los ricos.⁹³

C. Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público.

La iniciativa presidencial para modificar los Artículos 28 y 123 de la Constitución fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobierno y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público, las cuales

⁹¹ *La Jornada*, 4 de mayo, 1990, p. 11-A.

⁹² *El Financiero*, 4 de mayo, 1990, p. 35-A.

⁹³ *Excélsior*, 9 de mayo, 1990, p. 1-A.

tomaron el acuerdo de integrar un subcomisión encargada de redactar un proyecto de dictamen, compuesta por 17 diputados miembros de esas Comisiones, militantes de los diversos grupos parlamentarios que conformaban la Cámara de Diputados. Algunos de ellos, PAN, PRD y Grupo Independiente (de izquierda) declinaron su participación.

Las Comisiones Unidas acordaron también invitar a Pedro Aspe Armella, Secretario de Hacienda y Crédito Público, para que ante ellas ampliara la explicación que contenía la exposición de motivos y diera respuesta a los diversos cuestionamientos que le hiciesen los diputados. El viernes 4 de mayo se celebró sesión plenaria de las comisiones unidas dictaminadoras a la que asistió el Secretario de Hacienda, para ampliar los fundamentos de la iniciativa presidencial y dar respuesta a los diversos cuestionamientos que, desde ese momento, hicieran los diputados de los partidos a la medida propuesta.

El Secretario de Hacienda Pedro Aspe Armella declaró que, en su oportunidad, la banca comercial se vendería en las mejores condiciones para el Estado; que se garantizaría la democratización del capital, sin compromisos con el exterior y que se cuidaría que los recursos derivados de esta enajenación fueran orientados para reactivar el desarrollo económico del país. El Secretario de Hacienda informó que el capital de la banca comercial en manos del Estado había alcanzado 18.5 billones de pesos, sumando las cifras de los 18 bancos comerciales nacionalizados, declarando que de ese total, 70% era del gobierno y el restante 30% estaba en manos de particulares a través de los CAPS de la serie "B".⁹⁴

La subcomisión redactora del proyecto inició sus trabajos el propio día 4, realizando sesiones matutinas y vespertinas los días 5 y 6 de mayo y matutina el día 7. Las discusiones tuvieron una duración aproximada de 20 horas.

Guillermo Ortiz Martínez, en su libro citado, comenta que, en virtud de que el PRI apenas alcanzaba el 52% de la integración de la

⁹⁴ *El Universal*, 5 de mayo, 1990, p. 6-A y *El Financiero*, 7 de mayo, 1990, p. 8-A. Ver también, Pedro Aspe Armella, "Alcances y razones de la iniciativa presidencial que propone el restablecimiento del carácter mixto de la banca", en *El Mercado de Valores*, Nafin, 15 de mayo de 1990, p. 9.

Cámara de Diputados, hubo necesidad de promover un complejo proceso de negociación con las demás fracciones parlamentarias, ya que para que fuese aprobada la reforma constitucional, se requería el voto de las dos terceras partes del Congreso y el de la plenaria de las legislaturas estatales.

La negociación se facilitó con los diputados del Partido de Acción Nacional, que por su misma ideología y posición sobre el tema de la banca, estaban mejor dispuestos para aprobar la iniciativa, la cual constituía, en su opinión, la rectificación del error cometido en 1982 al expropiar y nacionalizar la banca comercial, a lo cual dicho partido se había opuesto sistemáticamente. El día 11 de mayo se cerró la negociación entre el líder de la fracción priísta y el de la diputación panista, llegándose a aceptar un acuerdo que se introdujo al dictamen correspondiente para establecer un compromiso político que debería orientar la nueva ley que regulaba la actividad bancaria. Los puntos de acuerdo fueron los siguientes:

- El servicio de banca y crédito se prestará indistintamente por instituciones oficiales, instituciones de participación estatal e instituciones de particulares que establecerán mediante autorizaciones en los términos que prevenga la ley.
- La democratización de las instituciones de banca y crédito controladas por particulares se definirá en su constitución, tenencia accionaria y funcionamiento.
- Las autorizaciones se otorgarán atendiendo a los requerimientos de crédito y fomento del ahorro en todos los sectores y regiones del país.
- El servicio de banca y crédito será instrumento eficaz para la creación de riqueza en beneficio de la población.
- Se limitará y reglamentará la participación accionaria de estas instituciones en empresas comerciales e industriales.
- La banca deberá ajustar su operación a las disposiciones aplicables a las saas prácticas y usos bancarios, evitando el otorgamiento de crédito preferentes injustificados o de complacencia.

Se convino en que dichos puntos de acuerdo servirían de criterios básicos en la formulación de la nueva legislación bancaria que se derivaría de la derogación del principio de la nacionalización de la banca al suprimir el párrafo quinto del Artículo 28 constitucional. (Apéndice B.)

D. Debate parlamentario y aprobación de la reforma.

El día 31 de mayo de 1990 se leyó en la Cámara de Diputados la iniciativa de modificaciones a los Artículos 28 y 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (ver Apéndice A). El siguiente día 8 se dio primera lectura al dictamen correspondiente suscrito por las Comisiones Unidas de Gobierno y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público, tal como se ha expuesto en el Apartado C y el mismo día 8 de mayo el Partido Popular Socialista presentó un voto particular respecto de la iniciativa de reformas y adiciones a los Artículos referidos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. El Partido Popular Socialista manifestó que dicha iniciativa, como otras del gobierno de aquel entonces, se orientaba a rematar el patrimonio nacional, mediante el desmantelamiento del sector estatal de la economía y que tenía como base los compromisos con el Fondo Monetario Internacional, haciéndose eco de la ola reprivatizadora impuesta por el imperialismo yanqui; atacó la posición del gobierno que, desde 1982, combatía declaradamente a la intervención del Estado en el desarrollo económico y que vendía empresas fundamentales del país. Argumentó que la aplicación de las tesis neoliberales y reaccionarias hacían un país más dependiente desde el punto de vista económico, generando más pobreza, más indignación y provocando hambre y miseria a miles y miles de compatriotas. Con esta iniciativa se ponía en peligro la soberanía del país. En fin, el partido mencionado se opuso acremente a la iniciativa del Ejecutivo.⁹⁵

El día de 11 de mayo se dio a conocer el Acuerdo Parlamentario que dio base al dictamen que ya hemos comentado, abriéndose el debate correspondiente.

El Partido Revolucionario Institucional, como era de esperarse, apoyó la iniciativa del Ejecutivo, haciendo suyos los argumentos de la iniciativa presidencial y apoyando el dictamen correspondiente, con el agregado que se había convenido con el Partido de Acción Nacional. Se hizo notar que la reprivatización de la banca era un cambio de estrategia, pero no de valores; que para lograr éstos se tenían que reformar los instrumentos del Estado mexicano para adaptarse a los tiempos y mo-

⁹⁵ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, año II, núm. 9, 11 de mayo de 1990.

dernizarse; que se cambiaron instrumentos, pero no los principios. Concretamente los diputados del Partido Revolucionario Institucional señalaron que las circunstancias de aquel tiempo, tanto en lo internacional como en lo interno, demandaban un Estado menos propietario y más eficiente en el cumplimiento de sus deberes básicos y que, en el caso concreto, la propiedad de la banca múltiple era un medio, no un fin en sí mismo; era un instrumento, no un objetivo. Apuntaron los diputados del Partido Revolucionario Institucional que el Estado había decidido vender sus acciones de la banca múltiple porque estaba redefiniendo su tamaño para cumplir mejor con sus tareas básicas; que esa decisión era un acto de realismo y de congruencia con la estrategia de modernización que seguía el gobierno, pues si esa venta no se realizaba, entonces, el Estado distraía recursos que debía destinar a las tareas básicas o estaría conteniendo a la banca a reforzarse impidiendo el proceso de modernización del resto de los sectores. Estos mismos diputados subrayaron que la reprivatización bancaria no afectaba ni la responsabilidad de rectoría ni la capacidad para cumplir con esta responsabilidad por parte del Estado; que el Estado seguiría manteniendo la mayoría del capital y el control de la banca de fomento y de los fondos de redescuento, además de que seguiría manteniendo íntegras sus facultades de regulación y supervisión.

El Partido de la Revolución Democrática se opuso también a la iniciativa presidencial, haciendo ver que ésta serviría de base a un proyecto reprivatizador que tendía también a la transnacionalización de los servicios bancarios y de la economía del país. Apuntó un diputado perredista que no se quería forzosamente que toda la banca fuera propiedad exclusiva del Estado, pero rechazaba absolutamente la política reprivatizadora y transnacionalizadora porque implicaba una entrega del poder económico a los grupos oligárquicos del país y a las transnacionales extranjeras. Los diputados perredistas, en general, criticaron la forma en que se había venido manejando la banca múltiple nacionalizada, ya que no se habían cumplido los propósitos de la nacionalización al no haberse canalizado sus recursos a los diversos grupos sociales y económicos y al haberse producido una concentración en la estructura bancaria.

Los diputados del Partido de Acción Nacional apoyaron la reforma, ya que consideraban que el Estado había demostrado reiterada-

mente ser mal productor de riqueza, mal distribuidor de ella y mal administrador. Recordaron que el Partido de Acción Nacional se había opuesto vehementemente a la expropiación y a la nacionalización de la banca en septiembre de 1982, actos del Ejecutivo Federal que se realizaron al margen del derecho y sin fundamento suficiente. El Partido de Acción Nacional reiteró su tesis de que el Estado debía ser el rector de la economía, sin que ello significara que se adueñara de los bienes productivos, de controlar cada día más áreas económicas y manipular los servicios. En virtud de esas consideraciones, el Partido de Acción Nacional anuncia que apoyaría la iniciativa presidencial, aunque con la advertencia de que había logrado en el dictamen correspondiente la inclusión de una serie de recomendaciones para orientar la elaboración de la Ley Reglamentaria correspondiente.

El apoyo del Partido de Acción Nacional a la iniciativa presidencial fue interpretada críticamente por los diputados de izquierda al señalar que el gobierno y el Partido Revolucionario Institucional se acercaban, cada día más, a la tesis del Partido de Acción Nacional.

Pasada a votación la iniciativa, se aprobó, por lo que se refería a suprimir el Párrafo quinto del Artículo 28 constitucional, que prescribía la exclusividad del Estado en la prestación del servicio público de banca y crédito, con 274 votos en pro, 55 en contra y 4 abstenciones. Votaron en favor los diputados del PRI, del PAN y del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. En forma análoga se votó el resto de la iniciativa, incluyendo los transitorios y se turnó la minuta correspondiente a la Cámara de Senadores.

La Cámara de Senadores conoció la iniciativa correspondiente, mediante el dictamen de primera lectura de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Hacienda, en su sesión del 17 de mayo de 1990. El dictamen apoyó, en lo fundamental, la iniciativa presidencial y su aprobación por la Cámara de Diputados.⁹⁶

En el debate de dicha iniciativa, que se produjo en la sesión del 21 de mayo, los senadores del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática reprodujeron las posiciones

⁹⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, núm. 11, 17 de mayo de 1990.

que sus partidos habían sostenido en la Cámara de Diputados. Finalmente, se aprobó la iniciativa por 52 votos a favor y 2 en contra.

En la sesión del 21 de junio de 1990, la Cámara de Diputados hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados, las cuales, unánimemente, aprobaron la reforma constitucional que dio las bases para reprivatizar la banca múltiple. El decreto correspondiente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de junio de 1990.

E. Epílogo.

Como consecuencia de la reforma constitucional que dio las bases para reprivatizar la banca múltiple o comercial, el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal dictaron una serie de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que establecieron un nuevo marco jurídico para el proceso de reprivatización y para la organización y funcionamiento del sistema bancario. Entre las leyes más destacadas cabe mencionar la *Ley de Instituciones de Crédito* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990, la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras* publicada en esa misma fecha y la *Ley del Mercado de Valores* también publicada el mismo 18 de julio de 1990.

En el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de junio de 1992 se publicaron diversas reformas a la *Ley de Instituciones de Crédito* y a la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras* y un nuevo paquete de reformas a las leyes del sistema financiero fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 1993.

Otra serie de disposiciones de importancia relevante para el sistema bancario mexicano lo constituyó el decreto de reforma a los Artículos 28, 73 y 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para dotar de mayor autonomía al Banco de México respecto del Gobierno Federal, que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1993. A dicha reforma constitucional le siguió una nueva *Ley Orgánica del Banco de México* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1993.

Además, se publicaron múltiples acuerdos para regular el proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple y otras reglas y disposiciones que se enlistan en el Apéndice C de este Capítulo.

No haremos ya en esta investigación un examen de esta nutrida y variada legislación, ya que ello sería motivo de otra investigación tan amplia y compleja como la que hemos realizado en esta tesis profesional. En este trabajo nos hemos limitado a examinar y analizar el proceso de expropiación y nacionalización de la banca comercial o múltiple, en sus diversas fases y eventos jurídicos, la polémica jurídica que se produjo alrededor de estos tópicos, la indemnización derivada de la expropiación, la evolución del sistema bancario durante la época de su nacionalización –tanto en sus aspectos jurídicos, administrativos, económicos y financieros– y, finalmente, la reforma constitucional que dio bases a la reprivatización de la banca múltiple o comercial y al establecimiento de un nuevo sistema bancario.

La privatización de la banca se rigió por ocho principios fundamentales que señaló el Secretario de Hacienda y Crédito Público el 13 de agosto de 1990, al inaugurar la Sexta Reunión Nacional de la Banca y que se resumen de la manera siguiente:

- 1) Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.
- 2) Garantizar una participación diversificada y plural en el capital.
- 3) Vincular la aptitud y la calidad moral de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización.
- 4) Asegurar que la banca mexicana fuera controlada por mexicanos.
- 5) Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.
- 6) Obtener un precio justo por las instituciones de acuerdo con una evaluación basada en criterios generales homogéneos y objetivos para todos los bancos.
- 7) Conformar un sistema financiero equilibrado.
- 8) Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias. La tarea se encomendaría a un comité de desincorporación bancaria constituido fundamentalmente por autoridades financieras. El comité establecería las bases y los criterios generales que habrían de observarse en todo el proceso, efectuando sus recomendaciones a las autoridades competentes.

El mecanismo de la desincorporación bancaria implicaría inicialmente dos procesos paralelos: la valuación de las instituciones y la

calificación y selección de los grupos interesados en la adquisición de los bancos.

El proceso de desincorporación de la banca múltiple nacionalizada se encomendó a un comité de desincorporación bancaria constituido fundamentalmente por autoridades financieras. Dicho comité estableció las bases y los criterios generales que habrían de observarse en todo el proceso, efectuando sus recomendaciones a las autoridades competentes.⁹⁷

En la primera reunión de evaluación del proceso de desincorporación bancaria celebrada en agosto de 1992, el Jefe del Ejecutivo Federal y el Secretario de Hacienda y Crédito Público informaron sobre los resultados del proceso de reprivatización de la banca comercial o múltiple. Se indicó que los recursos obtenidos mediante el proceso de subasta pública habían sido más de 43 millones de millones de pesos, habiéndose obtenido una notable diversificación accionaria en la propiedad de capital –130 mil accionistas–, que significaba 15 veces más el número de accionistas de 1982. También se subrayó la descentralización que se había logrado y la apertura hacia una nueva generación de empresarios mexicanos.

Se señaló en el informe del Secretario de Hacienda que el proceso de reprivatización, desde el día en que el Congreso de la Unión recibió la iniciativa de reforma que eliminó la nacionalización bancaria hasta la subasta del último banco, tomó 25 meses y 27 días y sólo 22 meses a partir de la emisión de los lineamientos y bases para llevar a cabo la venta de las instituciones de banca múltiple. En ese lapso se subastaron las acciones de los 18 bancos múltiples nacionalizados. Se apuntó que no había habido una sola denuncia o inconformidad presentada ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con motivo de las subastas correspondientes.

De esta manera, terminó la década durante la cual la banca comercial o múltiple se sujetó al régimen de la nacionalización.⁹⁸

⁹⁷ Pedro Aspe, "Principios fundamentales de la desincorporación bancaria", en *Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., vol. 40, núm. 9, septiembre de 1990, pp. 894-898.

⁹⁸ "Reunión de evaluación del proceso de desincorporación bancaria", en *El Mercado de Valores*, Nafin, 1º de agosto de 1992.

Apéndice A

INICIATIVA DE DECRETO QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 28 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

CC. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION

Presentes.

A lo largo de nuestra historia, los mexicanos nos hemos propuesto perdurar como una comunidad política independiente. Siempre hemos buscado prosperar en libertad, con justicia y de acuerdo con las tradiciones y valores que nos identifican. Estos fines compartidos fundan nuestra nacionalidad. Han sido la razón de las instituciones que hemos contruido en el tiempo y la causa de las luchas que hemos debido librar.

En cada momento, hemos necesitado evaluar las circunstancias internas y externas del país para decidir la estrategia y los instrumentos pertinentes a los fines básicos de nuestra convivencia organizada. Por eso, en la conducción del desarrollo nacional, el Estado Mexicano, emanado de la Revolución, ha adaptado la estructura y función de sus órganos para defender la soberanía y promover la justicia.

Con esos propósitos, desde finales de los años veinte, el Estado asumió amplias responsabilidades para prestar servicios, proveer bienes básicos y guiar el ejercicio de las libertades. Era necesario promover nuevas organizaciones sociales, construir la infraestructura e impulsar la industrialización del país. El Estado generó, así, dependencias y organismos públicos para canalizar recursos y dar respuesta a las

* Versión publicada en el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* del mes de mayo de 1990.

demandas del campo y de las ciudades. Este proceso cambió a México y, con ello, ha emergido una nueva demanda de transformación.

La sociedad mexicana se ha modificado significativamente en los últimos años: no sólo en su tamaño, sino en su complejidad, su expresión plural y su diversidad cultural. Nuevas demandas se han sumado a viejas exigencias acumuladas en el tiempo. La crisis económica de la última década agravó los rezagos en materia social. Por ello, se ha hecho urgente la necesidad del cambio para responder a las nuevas realidades de la sociedad mexicana, al filo del siglo XXI.

Ahora, y en particular en las condiciones de una gran transformación mundial de la que queremos ser parte activa, la defensa de la soberanía y la promoción de la justicia reclaman mayor eficiencia en la producción, una atención rápida de las demandas sociales más sentidas, transparencia en el ejercicio del poder público, aceptación de las reglas del pluralismo y de la competencia, y estricto acatamiento de la ley. Estos son los cambios que definen, también, una reforma del Estado.

El ensanchamiento creciente del Estado en muchos ámbitos de la vida social, útil en otro tiempo, hoy compete con el cumplimiento de algunas de sus funciones básicas y, en ocasiones, lo impide. Este carácter crecientemente propietario y proveedor del Estado, frente a una sociedad madura, organizada, diversificada y plural, inhibe la iniciativa de las personas y de los grupos. Ello se da con mayor razón al momento en que empezamos a superar la situación de estancamiento económico que prevaleció durante la mayor parte de la década pasada. En ese lapso, las necesidades se multiplicaron tan rápidamente como disminuyeron los recursos para atenderlas. Así, el Estado ha tenido que enfrentarse a un dilema: atender crecientemente todas las propiedades nacionales o responder eficazmente a las necesidades populares. Para los mexicanos, el dilema sólo puede resolverse a favor de la justicia, razón colectiva de nuestra historia.

La reforma del Estado entraña, por eso, volver al espíritu original de la Constitución de 1917. Reclama, en las circunstancias actuales, internas y externas, la promoción del más extenso ejercicio de las libertades, compatible con las libertades de los demás; la eliminación de paterlanismos que inhiben la iniciativa y los derechos de los

mexicanos; la respuesta ágil a las demandas de alimentación, educación, salud, vivienda y servicios, particularmente de los más necesitados; el fortalecimiento democrático del Estado para garantizar la paz social y armonizar los intereses encontrados de la sociedad contemporánea.

La reforma del Estado implica abandonar concepciones ligadas a realidades y circunstancias del pasado y a situaciones internacionales superadas; entre ellas, la identificación que asociaba más propiedad estatal con más justicia y mayor fortaleza. Ahora, frente a los cambios en México y el mundo, la atención de las responsabilidades básicas del Estado requiere una más selectiva propiedad estatal y una más amplia participación de la sociedad. Se impone, por ello, un ejercicio moderno de la autoridad del Estado, menos propietario y más efectivo en la conducción y promoción del desarrollo nacional, siempre dentro de la ley y preservando nuestras convicciones profundas.

Hoy, para fortalecer la soberanía por la vía de la justicia, recuperamos el propósito original del Constituyente de 1917, quien concibió la búsqueda de la prosperidad nacional en la economía mixta. Se proponía entonces, como se busca hoy, que el Estado conduzca, promueva y regule en función del interés general la libre actividad de los particulares y dé, en su intervención directa, prioridad efectiva a las demandas de quienes más necesitan.

Considerando todo lo anterior, se propone a la consideración del H. Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de reforma constitucional que tiene como objeto el restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito. Esta propuesta se sustenta en:

Primero, 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.

Segundo, 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.

Tercero, 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.

Por tanto, el restablecimiento del carácter mixto en este sector permitirá más eficiencia en el desarrollo de la banca, más dedicación a las áreas estratégicas y mayor capacidad de respuesta a las demandas de la población. Es una propuesta de reforma que busca la congruencia con el espíritu del Constituyente en las circunstancias presentes y para beneficio de todos.

El Constituyente de 1917 estableció la economía mixta como decisión política fundamental del pueblo de México. Siempre rechazó la visión de un Estado totalitario dueño de todo; nunca aceptó el liberalismo a ultranza de un Estado sin responsabilidades sociales. La Constitución ofreció garantías a las libertades económicas de las personas y a la propiedad privada y social. También, estableció en algunos campos de la propiedad exclusiva y no transferible de la Nación y atribuyó a su representante, el Estado, la conducción del desarrollo. El Artículo 28 aprobado en Querétaro prohibió los monopolios y estancos y, con ello, promovió la libre competencia. Pero también exceptuó, expresamente, ciertas áreas para ser funciones exclusivas del Estado y no concesionables a los particulares.

Su propósito era dar amplio espacio a la actividad de la sociedad en la economía, reservando ciertas actividades al Estado. De no ser así, se lesionaría un legítimo interés general. El dictamen del Artículo 28 del proyecto de Constitución explicaba: "...el monopolio... odioso en un país como el nuestro en el que debe dejarse el mayor campo de libertad al comercio y a la industria y, solamente como medida de orden y para garantizar debidamente los derechos tanto de las personas como de la Nación misma, se reserva a ésta los relativos a la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía".

En el espíritu del Constituyente de 1917 y en una respuesta patriótica a sus circunstancias, los gobiernos de Lázaro Cárdenas del Río y de Adolfo López Mateos promovieron dos históricas reformas constitucionales para ampliar la exclusividad estatal. Estas reformas al Artículo 27 Constitucional, en su párrafo sexto, definieron el petróleo

y la energía eléctrica para el servicio público como áreas reservadas al Estado. Su importancia estratégica, su impacto en la vida nacional y los valores históricos asociados con estas grandes nacionalizaciones han demostrado, a través del tiempo, su arraigo popular y su lugar permanente en la conciencia de los mexicanos. Así seguirá siendo. Mi gobierno se compromete con toda firmeza a mantener bajo la propiedad y el control exclusivo del Estado estas nacionalizaciones trascendentales en la historia del país.

Hoy, el Artículo 25 Constitucional atribuye al Estado, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el párrafo cuarto del Artículo 28. Obliga al Gobierno Federal a mantener siempre la propiedad y control sobre los organismos que en su caso se establezcan. El párrafo cuarto del Artículo 28 vigente afirma: "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 sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

Conducir el cambio para preservar lo esencial de nuestra identidad nos obliga a mantener los compromisos profundos plasmados en la Constitución y que dan perfil propio al Estado Mexicano. Es una interpretación congruente con nuestra historia respetar las áreas estratégicas reservadas al Estado. Estas se vinculan a la perspectiva revolucionaria que nutrió al Constituyente de Querétaro y son parte viva de las convicciones populares. El párrafo cuarto del Artículo 28 marca el sentido profundo de las áreas estratégicas de la Nación. A ellas el Estado surgido de la Revolución no habrá de renunciar; mi gobierno se ha comprometido, decididamente, a fortalecerlas.

También existen materias de gran importancia, algunas centrales a nuestra vida económica y de prestación exclusiva por el Estado, que no son parte del Artículo 28 párrafo cuarto, porque no han sido consideradas, por el Constituyente, áreas estratégicas. Esta diferencia tiene expresión en el párrafo quinto del Artículo 28, que excluye el ser-

vicio de banca y crédito de la prohibición general al estanco y al monopolio e impide su concesión a particulares. Así, la reforma del Artículo 28 que adicionó ese quinto párrafo en 1982, define el servicio de banca y crédito, sin duda, como una muy importante actividad, pero no como una área estratégica.

Por tanto, la presente propuesta de modificación del régimen de propiedad de la banca que se produjo con la reforma constitucional de 1982 es congruente con los compromisos políticos profundos hacia las áreas estratégicas que señala la Constitución. Hoy, es conveniente modificar la propiedad estatal exclusiva de la banca porque han cambiado las circunstancias que la motivaron y el proyecto en que se sustentaba. En el futuro, al igual que durante los 65 años posteriores al Constituyente de Querétaro, la banca con carácter mixto permitirá apoyar mejor el desarrollo del país hacia el logro de nuestros fines históricos.

La estatización de la banca se realizó en el contexto de una aguda crisis financiera, sin precedentes en tiempos modernos. La circunstancia externa en que se produjo fue particularmente adversa a México. Los países industrializados todavía no superaban la recesión ocurrida a finales de la década de los años setenta. El precio internacional del petróleo, cuya venta al exterior representaba más de las dos terceras partes de nuestras exportaciones, se había desplomado. El flujo de recursos a México se había detenido de manera abrupta. En lo interno, se manifestaba un considerable desequilibrio financiero derivado del déficit en las finanzas públicas; éste se había financiado hasta entonces, en buena medida, por empréstitos del exterior, sustentados en las perspectivas compartidas por expertos, banqueros y gobiernos del mundo, de una continua bonanza petrolera. En base a los ingresos esperados del petróleo, también se consolidó la orientación del desarrollo basada en la cerrazón comercial a la competencia externa.

Esta profunda crisis financiera, que se prolongó a lo largo de la década de los ochenta, marcó, al mismo tiempo, el agotamiento de una estrategia de política económica que había mostrado resultados positivos en épocas anteriores. Motor de la actividad económica, el Estado construyó la infraestructura productiva que sentó las bases para la expansión industrial del país. Sin embargo, al ir adquiriendo

compromisos adicionales, asociados a una mayor participación directa en la actividad económica, el Estado fue reduciendo su propia capacidad de acción para atender las demandas sociales de una población creciente. También disminuyó la eficacia del Estado para impulsar, de manera directa, el crecimiento de una economía que permanecía cerrada frente a una tendencia internacional de mayor apertura y competitividad.

No es casualidad que la estatización de la banca haya ocurrido en ese preciso momento: en la etapa final de la estrategia de desarrollo basada en una economía cerrada a la expansión propietaria del Estado, al tiempo en que ocurría una crisis económica sin precedente. Fue una acción que se explica en este contexto, en la hora crítica de pérdida de la estabilidad financiera del país. La urgencia no podía ser mayor. El momento no podía ser más difícil.

Sin embargo, el diagnóstico económico de 1982 no pudo vislumbrar el alcance de la crisis. Sólo el transcurso de la década mostró la profundidad de sus causas estructurales. Era necesario abandonar un modelo de desarrollo que, enfrentando enormes desequilibrios financieros, se aferraba al aislamiento y buscaba acrecentar el papel propietario del Estado. No se llegaron a ver, en toda su dimensión, los formidables obstáculos que habríamos de enfrentar para retomar una senda de crecimiento duradero con estabilidad, condición indispensable para el cumplimiento de los compromisos sociales del Estado.

Las circunstancias han cambiado. Se han modificado las políticas de desarrollo y se han realizado transformaciones de las estructuras económicas de gran trascendencia. El país ha hecho un enorme esfuerzo para superar la crisis y, a la vez, responder a los retos de la última década del siglo XX: atender con justicia las demandas de la sociedad y enfrentar con soberanía a un mundo transformado, más competitivo, tecnológicamente revolucionado y de perspectivas aún inciertas. Sin duda, la adversidad nos ha fortalecido como Nación. Hemos enfrentado el desafío con unidad. Las realizaciones son evidentes. Hemos avanzado en la corrección de los desequilibrios financieros y llevado a cabo los cambios que nos están permitiendo salir adelante. Otros países, ante circunstancias similares, no lo han logrado y aún se debaten en la incertidumbre y la crisis. Por eso, México está ahora

mejor preparado para impulsar el crecimiento económico con mayor equidad y participar, activamente, en la gran transformación mundial.

Hoy, ante las grandes necesidades que enfrentamos y los limitados recursos existentes, y por la seguridad de que los instrumentos a disposición del Estado son suficientes para ejercer la rectoría en materia económica, no es conveniente mantener la exclusividad para el Estado de la prestación del servicio de banca y crédito. Sirve más a los intereses nacionales el restablecimiento del régimen mixto de la banca como lo consideró el Constituyente por más de 65 años. Como lo establece la presente iniciativa, el Estado se propone no ser el accionista mayoritario de todas y cada una de las instituciones bancarias. Conservará, sin embargo, una participación en la banca comercial y fortalecerá aquellas instituciones orientadas al fomento de actividades prioritarias específicas. Se trata de restablecer el carácter mixto en la propiedad y gestión de la banca para que el Estado cumpla con sus responsabilidades sociales y, también, para modernizar al propio sector bancario en beneficio de la sociedad.

El Gobierno de la República ha propiciado la capitalización de las instituciones bancarias de las cuales es accionista mayoritario, al autorizar la reinversión de las utilidades y la constitución de reservas. Hoy, en virtud del desempeño de la banca y de las políticas seguidas para fortalecer su estructura de capital, el país cuenta con un sólido sistema de banca comercial y de fomento. Estas instituciones están financieramente sanas y el Estado tiene importantes activos invertidos en ellas. Se ha obtenido un buen rendimiento de los recursos de la Nación: ahora el Estado podrá utilizarlos en beneficio de la sociedad. No se propone el restablecimiento de un régimen mixto de propiedad porque los bancos enfrenten problemas de solvencia o dificultades administrativas anormales. No se trata tampoco de modificar la exclusividad de la participación del Estado en el servicio de banca y crédito porque éste no sea un buen administrador. Al contrario: la buena gestión de la banca en general se ha acreditado en los últimos años.

La razón de la propuesta es sencilla: los mexicanos no podemos admitir un Estado propietario, con tan considerables recursos invertidos en la banca, en un país con nuestras carencias y necesidades, con urgencias sociales básicas. Al ampliar la esfera de acción de los secto-

res privado y social en la prestación del servicio de banca y crédito, no será necesario canalizar fondos públicos adicionales en la aún necesaria capitalización e indispensable modernización de las instituciones. Por lo contrario, el gobierno podrá aprovechar sus activos y liberar sus recursos para atender la infraestructura y los servicios que son objeto de reclamo social y propósito esencial del Estado.

Somos alrededor de 85 millones de mexicanos. Se nos unirán 10 millones más durante mi gobierno. Un millón de jóvenes se incorporan cada año al mercado de trabajo. Tenemos un déficit que se calcula en 6 millones de viviendas. Falta agua potable, drenaje y electricidad. Necesitamos mejorar la atención médica y la calidad de la educación. Es urgente elevar el nivel de vida de los más pobres, recuperar el de los grupos medios, e integrar a los beneficios del desarrollo a las comunidades aisladas. La escala de las necesidades de la población es tan grande que mantener parte importante de los recursos públicos atados a los bancos, y destinar otros adicionales a su capitalización, sería distraer al Estado de sus obligaciones sociales. Reitero: un Estado excesivamente propietario es inadmisibles en un país con tanta pobreza. Muchas de las más sentidas demandas de la población tendrán respuesta con los recursos que el sector público ya no invertirá en la banca y los que genere la desincorporación de los activos bancarios. Adicionalmente, a través de los bancos de desarrollo como Nafinsa, Bancomext, Banobras, Banrural y otros fondos de fomento en los que se mantendrá la propiedad estatal mayoritaria y que serán fortalecidos, el Estado seguirá atendiendo las actividades productivas prioritarias, que requieren de condiciones crediticias especiales y de apoyo en materia de asistencia técnica.

El carácter mixto propuesto en la propiedad de la banca también es congruente con el fortalecimiento institucional del sistema financiero. Para avanzar en el proceso de modernización del país, en la etapa de crecimiento que se avizora, se requiere un sistema financiero saludable e intermediarios adecuadamente capitalizados que puedan canalizar recursos crediticios con suficiencia y oportunidad. Asimismo, la inserción del país en la aguda competencia internacional nos impone una mayor eficiencia en la prestación de los servicios financieros, ya que éstos representan un insumo de los productos que se comercian internacionalmente. En la medida en que los servicios proporcionados

por los intermediarios financieros no logren alcanzar, en calidad y precio, a los ofrecidos en el exterior, nuestros productos competirán en desventaja en los mercados internacionales.

En los últimos años, bajo el impulso de los avances tecnológicos, se ha observado en el mundo una clara tendencia a la transformación de los sistemas financieros. La localización física de los intermediarios o la participación gubernamental en el capital de los mismos es cada vez menos eficaz para ejercer control sobre los flujos internacionales de capital. Es por ello que ni con la estatización de la banca, ni con la aplicación de controles directos sobre el total de las transacciones realizadas con el exterior, se consiguió impedir, durante los episodios pasados de agudización de la crisis financiera, la fuga de recursos fuera de México.

Es clara también la tendencia a la prestación de una gama cada vez más amplia de servicios financieros por parte de los distintos intermediarios. Se percibe una disminución de la participación de los créditos tradicionales y una mayor importancia de las operaciones canalizadas por los mercados de acciones y obligaciones, así como por operaciones de arrendamiento y factoraje. En esas circunstancias, la distinción entre lo que constituye el "servicio de banca y crédito" y los servicios que actualmente prestan los demás intermediarios financieros es cada vez más tenue. Lo consecuente es considerar a la prestación del conjunto de servicios financieros como actividad de interés general que debe estar sujeta a las normas y reglamentos que emita el Estado en ejercicio de la autoridad, y no como servidores públicos sujetos a concesión. No por ello disminuye su importancia, ni la obligación estatal de asegurar que su prestación cumpla con los objetivos del desarrollo nacional.

Debemos ser claros: la banca no pierde su arraigo ni su compromiso con el país. Al contrario, se abre a la sociedad para que comparta plenamente su destino. Necesitamos ampliar el concurso del mayor número de mexicanos en el capital de los bancos para enfrentar con éxito la transformación financiera. La banca va a promover el desarrollo nacional. Ello lo permite la mayor participación de la sociedad en su control y gestión y lo garantiza la norma reguladora del Estado. Asimismo, necesitamos que la banca se ligue aún más con el aparato

productivo e impulse, particularmente, las actividades del sector exportador de la economía. Vamos a defender el capital nacional comprometido con México para apoyar, por la vía de una mayor justicia, un moderno sentido de la defensa de la soberanía.

El restablecimiento del régimen mixto de propiedad en la banca no significa ni el retorno de privilegios, ni el abandono de la rectoría del Estado, ni una renuncia a su participación directa en la actividad financiera. La profundización de los mercados de dinero y capitales, la diversificación de instrumentos e intermediarios y la mayor competencia entre ellos impiden que se formen monopolios de asignación de recursos o que se canalicen éstos de forma preferencial en favor de intereses de grupos particulares, como pudo ocurrir en el pasado.

Se buscará la diversificación accionaria y la participación democrática en el capital de las instituciones bancarias. No se trata de volver a prácticas y situaciones ya superadas. El objetivo es ampliar la participación de la sociedad, fortaleciendo el capital y modernizando a las instituciones bancarias, consolidando su posición en el sistema financiero y ampliando su capacidad de respuesta a los ahorradores y al sector productivo. Los usuarios de los servicios financieros se verán sustancialmente beneficiados en la medida en que amplíen las opciones y se mejoren la calidad y oportunidad de los servicios, de manera congruente con la capitalización y modernización de las instituciones.

El Estado ejercerá la rectoría económica en el ámbito financiero ya no a través de la propiedad exclusiva de la banca múltiple, sino por medio de la banca de desarrollo, de los bancos comerciales que conserve y de sus organismos encargados de establecer la normatividad, regulación y supervisión del sistema financiero. Las reformas financieras aprobadas por ese H. Congreso de la Unión, en el mes de diciembre pasado, suponen un considerable fortalecimiento de las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria. Se establecieron derechos y responsabilidades legales más amplias de los particulares y una mejor vigilancia y supervisión de las autoridades. Buscamos garantizar la máxima seguridad y fortalecer la confianza de los ahorradores en los bancos. Queremos ver sus opciones ampliadas y que la competencia genere el mejor trato a los mexicanos en sus actividades con los bancos. El Gobierno de la República asegurará que así sea.

El proyecto de reformas que presenta el Ejecutivo a mi cargo permitirá establecer, en la ley secundaria que estructure y regule al nuevo sistema bancario, disposiciones conforme a las cuales éste quede integrado con entidades de la administración pública federal y con empresas de participación mayoritaria de los particulares. Por tanto, se requiere modificar 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 123.

Reconocemos la importante contribución de cada uno de los trabajadores bancarios para mejorar y fortalecer la buena marcha de los bancos durante los últimos años. Las nuevas circunstancias, de ser aprobada esta iniciativa, no afectarán en ningún caso, los derechos de los trabajadores bancarios. Este es y seguirá siendo un compromiso permanente del Gobierno de la República.

Los recursos que se obtengan de la enajenación de la participación estatal en el capital de la banca contribuirán a fortalecer la estabilidad económica del país, ampliar las perspectivas de desarrollo de largo plazo y atender las demandas más urgentes de quienes menos tienen

Mucho se ha avanzado en la disminución de los desequilibrios financieros de la economía, condición indispensable para retomar una senda de crecimiento sostenido. Estos recursos adicionales permitirán seguir reduciendo el déficit fiscal, abatir la carga de la deuda interna y consolidar la recuperación económica. Se abrirán igualmente los márgenes para nuevas inversiones en infraestructura y para el mejoramiento de la calidad de la educación, elemento fundamental para lograr mayor prosperidad e igualdad de oportunidades. Se impulsarán, asimismo, las acciones que las comunidades y el gobierno realizan para construir, en las zonas más desprotegidas, a través del Programa Nacional de Solidaridad, la infraestructura de servicios básicos como agua potable y alcantarillado, electrificación, escuelas, vivienda, centros de salud e instalaciones deportivas.

El Gobierno de la República está convencido de que el restablecimiento de un régimen mixto en la prestación del servicio de banca y

crédito, como el que se propone al Constituyente Permanente, mantiene continuidad con nuestras profundas convicciones históricas y contribuye en las actuales circunstancias, internas y externas, a promover más eficazmente la justicia entre los mexicanos y, por ello mismo, defender mejor nuestra soberanía. El beneficiario último de este cambio será el pueblo de México.

En virtud de lo anterior, y con base en lo dispuesto por la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de

DECRETO QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 28 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO PRIMERO.- Se deroga el párrafo quinto del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO SEGUNDO.- Se modifica y adiciona el inciso a) de la fracción xxxi del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“ARTICULO 123. [...]
A. [...]
xxxi. [...]
a) Ramas industriales y servicios.
21. [...]
22. Servicios de banca y crédito.”

ARTICULO TERCERO.- Se reforma la fracción xii bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“xiii bis. Las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.”

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

ARTICULO SEGUNDO.- En tanto se expiden las nuevas normas aplicables, las instituciones de banca y crédito y las sucursales en México de bancos extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal continuarán rigiéndose por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

Ruego a Ustedes, CC. Secretarios, se sirvan dar cuenta a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de la presente iniciativa, para los efectos correspondientes.

Reitero a ustedes las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION

Palacio Nacional, a 2 de mayo de 1990.
El Presidente Constitucional de
los Estados Unidos Mexicanos

Carlos Salinas de Gortari

Apéndice B

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público de la iniciativa de decreto que modifica los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Honorable asamblea: A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público, se turnó para su estudio y dictamen, la iniciativa de decreto que modifica los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada a través de la Cámara de Diputados al honorable Congreso de la Unión, por el ciudadano Presidente de la República con fundamento en lo previsto en la fracción I del artículo 71 de la propia Constitución.

Recibida la iniciativa por las comisiones de referencia, éstas tomaron el acuerdo de integrar una subcomisión encargada de redactar un proyecto de dictamen, compuesta por 17 diputados miembros de esas comisiones, militantes de los diversos grupos parlamentarios que conforman el cuerpo cameral, algunos de ellos, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Grupo Independiente, declinaron su participación. Las comisiones unidas acordaron también invitar al ciudadano Pedro Aspe Armella, Secretario de Hacienda y Crédito Público, para que ante ellas ampliara la explicación que contiene la exposición de motivos y diera respuesta a los diversos cuestionamientos que le hicieran los diputados. En cumplimiento de ese acuerdo, el viernes 4 de mayo del presente año se celebró sesión plenaria de las comisiones unidas dictaminadoras a la que asistió el Secretario de Hacienda.

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 11 de mayo de 1990.

La subcomisión redactora del anteproyecto se declaró instalada el 4 de los corrientes, realizando sesiones de trabajo matutinas y vespertinas los días 5 y 6 de mayo y matutina el día 7. Las discusiones tuvieron una duración aproximada de 20 horas.

La iniciativa propone la derogación del párrafo quinto del artículo 28 constitucional, a fin de posibilitar que la ley de la materia pueda regular que los servicios de banca y crédito sean prestados, tanto por el gobierno federal, como por particulares.

Propone también la modificación del artículo 123 constitucional en el apartado A, a cuya fracción xxxi, inciso a, se le agrega la frase: “[...] y servicios” y se le añade el inciso 22 con el texto: “Servicios de banca y crédito”. Se modifica el texto del inciso xiii-bis del apartado B, del mismo artículo 123, para establecer que: “Las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado”.

Desde el principio de la discusión en la subcomisión, el grupo parlamentario del Partido Popular Socialista estableció su postura en contra de la iniciativa en análisis, por considerar que su contenido contradice las tesis que ha sostenido ese partido, que son concordantes con el texto vigente y porque además se ignora el contenido de la ley sustantiva que contenga las regulaciones sobre el servicio de banca y crédito.

Por su parte, el grupo parlamentario del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional anunció que había entregado a la Oficialía Mayor de la honorable Cámara de Diputados, con fecha 3 de los corrientes, una iniciativa de modificación al texto del párrafo quinto del artículo 28 constitucional y que a manera de proposición incorporó a la discusión de la subcomisión bajo el siguiente texto: “... 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 por el Estado a través de instituciones y por los particulares previa concesión, 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”.

Por las razones que en el cuerpo de este dictamen se expresan, no fue posible considerar para el proyecto de decreto el texto antes propuesto, a pesar de que expresa la coincidencia del grupo parlamentario indicado con la intención de la iniciativa presidencial, a fin de que el servicio de banca y crédito sea prestado por el gobierno y por particulares.

Además, la subcomisión analizó los aspectos relativos al objeto de la iniciativa, su procedencia, su justificación; la naturaleza del servicio de banca y crédito; la liberación de recursos y su canalización al bienestar social, la estabilización económica y la ampliación de las posibilidades de desarrollo; la necesidad de una nueva regulación legal sobre la actividad bancaria y el marco constitucional de la relación laboral en el sistema bancario.

ANTECEDENTES

Los servicios de banca y crédito constituyen una actividad de gran importancia en cualquier sistema económico. Su función primordial consiste en facilitar la movilización de los recursos de la sociedad entre los entes económicos que generan excedentes financieros y las personas o empresas que tienen la necesidad de obtener recursos para financiar sus proyectos de gasto de diversa índole.

Este hecho, es lo que da origen a los servicios genéricamente denominados de banca y crédito, que vienen a satisfacer la necesidad de movilizar recursos entre grupos o personas; de ahí el nombre de intermediarios financieros con que usualmente se designa a las instituciones que brindan este tipo de servicios.

La función de intermediación financiera reviste características especiales. Por un lado, quienes generan excedentes financieros y tienen la necesidad de poner en manos de alguien, persona o institución, estos excedentes o ahorros, sean estos personales, familiares, o de una empresa, exigen un alto grado de certeza y confiabilidad en este tipo de instituciones. Por otra parte, quienes solicitan los recursos, también requieren confianza y la garantía de disponer de dichos recursos con la calidad y oportunidad necesarias para los fines del proyecto de que se trate.

En suma, tanto los ahorradores como los usuarios de ahorro demandan calidades especiales a quienes proporcionan estos servicios de banca y crédito. La naturaleza especial de estos servicios constituye la razón fundamental por la que, en México y en todos los países, el orden jurídico siempre ha otorgado una especial atención a la regulación de la organización, funcionamiento, tipo de operaciones, contabilidad y vigilancia de las empresas o instituciones que prestan los servicios de banca y crédito.

En México los antecedentes sobre el tema parten desde la época colonial. En los siglos XVIII y XIX se fundan las primeras instituciones de crédito, cuyo marco jurídico está vinculado a la actividad mineral colonial y que da origen a la banca comercial.

La Constitución de 1917 estableció que la función de emisión de billetes se realice por un banco único, lo que dio origen a la creación del Banco de México y reservó para el Estado la acuñación de moneda. Los servicios de banca y crédito fueron considerados jurídicamente como actividad mixta. El funcionamiento y las operaciones de las empresas o instituciones de banca y crédito se regularon por leyes ordinarias, mismas que evolucionaron a la par del desarrollo de la actividad financiera.

Este es el marco que prevalece hasta 1982 cuando el servicio de banca y crédito pasa a ser actividad exclusiva del Estado, mediante la reforma del artículo 28 de la Constitución. En los términos de la exposición de motivos de la iniciativa que nos ocupa, no fue casualidad que esta reforma constitucional haya ocurrido en este momento, fue una acción que se explica en el contexto de la crisis financiera del país de dicho año. La urgencia no podía ser mayor. El momento no podía ser más difícil: era la etapa final de una estrategia de desarrollo basada en la protección comercial y en la expansión propietaria y empresarial del Estado, todo ocurría en medio de una aguda crisis económica.

A lo largo de su existencia, la banca ha sido objeto de cambios importantes: fue banca comercial de fomento, luego de fomento y de emisión, de manera simultánea banca especializada, posteriormente se incluyó en el servicio integrado de banca múltiple y finalmente se transformó en banca estatal.

CONSIDERANDOS

A casi ocho años de distancia de la decisión que estableció la exclusividad estatal en la prestación de los servicios de banca y crédito, el titular del Ejecutivo propone a la consideración de la Cámara de Diputados, una iniciativa de reforma constitucional que tiene como propósito modificar el régimen de la prestación del servicio de banca y crédito para que éste deje de ser exclusivamente brindado por el Estado y pueda, en consecuencia, ser prestado por los particulares.

Esta propuesta, se sustenta en tres motivos fundamentales:

Primero, 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.

Segundo, 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 circunstancias que explicaron la estatización de la banca.

Tercero, 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.

El primer motivo pone de manifiesto que esta iniciativa se inscribe dentro de la estrategia de modernización que ha postulado el titular del Ejecutivo Federal. Esta estrategia de cambio, incluye la reforma del Estado para que éste, a la luz de la profunda transformación mundial y los cambios que se han producido en la economía y la sociedad nacionales pueda cumplir de la mejor manera posible los fines que le son propios. Los valores políticos que orientan esta reforma están expresados en la Constitución General de la República y obligan al Estado a fortalecer la soberanía y la justicia social, reconociendo una estrecha vinculación entre estos fines: a mayor justicia social mayor soberanía. Es decir, se puede vitalizar la soberanía por la vía de la ampliación de la justicia social.

Con el propósito de enfrentar con decisión sus desafíos, superar insuficiencias, alcanzar un mayor bienestar y preservar su soberanía, la nación entera está empeñada en auténticas y profundas transformaciones.

Hoy, los mexicanos refrendamos el apego a nuestros principios y el arraigo a nuestras vocaciones. Coincidimos en el afán de autodeterminación, de convivencia democrática y de una vida digna para todos.

La conformación de la estructura económica y social, los dinámicos procesos que protagonizan la comunidad de las naciones y las respuestas y actitudes de la sociedad política, están fijando el ritmo de la concreción de los acuerdos nacionales para la ampliación de la vida democrática, la recuperación económica y el mejoramiento productivo del nivel de vida. Su plena ejecución y arraigo hacen inevitable la reforma del Estado.

Es por tanto consecuente que la iniciativa de reforma constitucional materia de este dictamen se inscriba en la necesaria reflexión sobre la evolución del Estado Mexicano. Es aún más pertinente cuando el Ejecutivo Federal en sus considerandos alude al dilema que enfrenta el Estado: "Atender crecientemente todas las propiedades nacionales o responder eficazmente a las necesidades populares para los mexicanos. El dilema sólo puede resolverse a favor de la justicia, razón colectiva de nuestra historia".

El Constituyente de 1917 expresó las bases para el establecimiento de un régimen de economía mixta, aportando una nueva concepción de los fines del Estado mexicano.

La desincorporación de empresas públicas no estratégicas, ni prioritarias, responde a la necesidad de liberar recursos y potencialidades del Estado y la sociedad para avanzar en el proyecto nacional. Este proceso, que hoy incluye al cambio en la estructura del capital de la banca múltiple, no significa renunciar a la rectoría estatal, ya que ésta no se circunscribe a la propiedad pública, sino a los instrumentos que permitan orientar, regular y conducir el desarrollo nacional. Es decir, la rectoría se ejerce en el ámbito instrumental en base a los principios

categoricamente establecidos en el artículo 25 constitucional. Se concreta así el ejercicio de la autoridad en beneficio del pueblo.

El segundo motivo exige profundizar en la situación prevaleciente en 1982 y en los cambios subsecuentes: en 1982, el país padecía una severa crisis económica, después de un periodo de rápido crecimiento. La caída en los precios del petróleo y el aumento en las tasas internacionales de interés, frente a una expansión del gasto interno, trajeron como consecuencia un considerable desequilibrio fiscal y financiero. El elevado monto de la deuda externa acumulada, la contracción de los flujos crediticios internacionales, las salidas de capital y el desplome de los precios de los productos de exportación, propiciaron un agudo desequilibrio en la balanza de pagos. El ambiente que prevalecía se veía afectado, además, por una fuerte contracción económica y una aceleración de la inflación. Los mercados financieros reflejaban la incertidumbre de las devaluaciones ocurridas y de los pagos de divisas extranjeras realizados en moneda nacional. Todo esto exacerbó una crisis de proporciones indeterminadas.

Tal fue el contexto en que se tomó la decisión de reservar en exclusiva para el Estado el servicio de banca y crédito.

La crisis financiera se prolongó durante los años ochenta y como la iniciativa del Ejecutivo señala, marcó, al mismo tiempo, el agotamiento de una estrategia de política económica que había mostrado resultados positivos en épocas anteriores. Motor de la actividad económica, el Estado construyó la infraestructura productiva que sentó las bases para la expansión industrial del país. Sin embargo, al ir adquiriendo compromisos adicionales, asociados a una mayor participación directa en la actividad económica, el Estado fue reduciendo su propia capacidad de acción para atender las demandas sociales de una población creciente. También disminuyó la eficacia del Estado para impulsar, de manera directa, el crecimiento de una economía que permanecía cerrada frente a una tendencia internacional de mayor apertura y competitividad.

Las condiciones económicas del presente han variado gracias al esfuerzo de los mexicanos. En este sentido se ha avanzado en la renegociación de la deuda externa, en la repatriación de capitales, en

el combate a la inflación y en la estabilización del tipo de cambio. La inflación alcanzó una cifra de 20% en 1989, y el crecimiento ascendió 2.9% en el mismo año. Las políticas de cambio estructural han sentado las bases para lograr un crecimiento estable, sostenido y justo. La economía se encuentra abierta a la competencia externa y el aparato productivo tiende a ser más eficiente y diversificado.

Las finanzas públicas se encuentran en proceso de saneamiento. Los desequilibrios fiscales, financieros y de balanzas de pagos tratan de ser compatibles con las metas de estabilidad de precios y crecimiento económico. Después de más de siete años de esfuerzo, hoy se requiere consolidar los avances logrados.

A nivel internacional, entre 1982 y 1990, se ha acelerado el proceso de cambio en virtud del desarrollo de nuevas tecnologías en prácticamente todos los campos. La incorporación de estas tecnologías a la esfera económica provoca transformaciones en los patrones de producción y comercio, modifica la estructura de la demanda de materias primas y mano de obra, acelera la integración de la economía mundial y aumenta las presiones del mercado y la competencia entre empresas. Además, los centros generadores de recursos y de la dinámica de crecimiento se han desplazado.

Esta profunda transformación económica se está dando junto con una transformación política mundial. Los estados nacionales están cambiando, y no lo hacen por moda o mera imitación, lo hacen para sobrevivir a la competencia y poder enfrentar una nueva división del trabajo. Buscan en el cambio, la clave para resolver sus problemas.

En este marco de cambios profundos en la economía mundial, casi todos los estados revisan hoy su tamaño y depuran el ámbito de su participación económica independientemente de su ideología, sistema político, nivel de desarrollo o ubicación geográfica.

El tercer motivo es el propósito de aumentar la cantidad y calidad de los servicios financieros que demanda una economía en crecimiento y abierta a la competencia internacional sin que se debilite la autoridad del Estado en el sistema. Para ello se requiere capitalizar y modernizar la banca al tiempo que se consolida la rectoría del Estado en la materia.

Debe reconocerse que el Estado es un administrador eficaz de la banca, y que ha conseguido avanzar en su proceso de modernización. La propuesta de retornar a un régimen mixto en propiedad de los bancos, ciertamente no obedece a que el Estado haya tenido un mal desempeño. Por el contrario, su buena gestión ha permitido acumular cuantiosos recursos que, sin embargo, por las características propias del sistema bancario y sus necesidades de inversión, permanecen inmovilizados, lo que no es congruente con las prioridades de un Estado moderno en un país con enormes carencias.

El sistema bancario se encuentra ahora más sólido y capitalizado, después de haber reinvertido prácticamente la totalidad de las utilidades durante siete años. En las circunstancias actuales, considerando el crecimiento proyectado, se espera un aumento importante en la demanda de crédito. Por consiguiente, de mantenerse el régimen jurídico vigente en el sistema bancario nacional, el sector público estaría obligado a incrementar su capitalización, ello implicaría una gran cantidad de recursos públicos inmovilizados, sin obtener dividendos en efectivo. Tales recursos son demandados por la población para satisfacer sus crecientes necesidades básicas.

La iniciativa plantea con claridad un orden de prioridades: hoy, ante las grandes necesidades que enfrentamos, los limitados recursos existentes y la seguridad de que los instrumentos jurídicos y administrativos a disposición del Estado, son suficientes para ejercer la rectoría en materia económica, no es necesario mantenerle la exclusividad de la prestación del servicio de banca y crédito.

Al efecto, es de destacarse que el restablecimiento del concurso de particulares y Estado en el régimen de propiedad en la banca no debe significar ni el retorno de privilegios, ni el abandono de la rectoría del Estado, ni una renuncia a su participación directa en la actividad financiera. La profundización de los mercados de dinero y capitales, la diversificación de instrumentos e intermediarios, la mayor competencia entre ellos y la actual existencia de un marco normativo de reciente adecuación, impedirán que se formen monopolios de asignación de recursos o que se canalicen éstos de manera preferencial en favor de intereses de grupos particulares, como pudo ocurrir en el pasado.

Los tres motivos que fundamentan la propuesta de la iniciativa sirven de marco para dar respuesta a una preocupación que ha estado presente en las deliberaciones suscitadas en el seno de las comisiones unidas dictaminadoras: el destino de los recursos que se obtendrán de la enajenación de la participación estatal en el capital de la banca. Estas comisiones reiteran que los diputados vigilarán, en los términos de su competencia, que tales recursos se orienten a satisfacer las demandas más urgentes de quienes menos tienen, a fortalecer la estabilidad económica del país y a engrandecer las perspectivas de desarrollo de largo plazo de la nación.

En este orden de ideas, esta comisión estima procedente la propuesta del Ejecutivo consistente en derogar el quinto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de que el Estado ya no sea el accionista mayoritario de todas y cada una de las instituciones bancarias. Empero, podrá conservar una participación en la banca comercial y seguir impulsando además, aquellas instituciones orientadas al fomento de actividades prioritarias específicas.

Como resultado de las discusiones a que ha sido sometida la iniciativa de decreto, así como los planteamientos presentados en la comparecencia del ciudadano Secretario de Hacienda y Crédito Público, estas comisiones encuentran conveniente precisar en este dictamen, que la legislación secundaria que regule el servicio de banca y crédito que sea objeto de análisis, revisión y discusión por parte de esta soberanía, deberá entre otras cuestiones, dedicarse, en su oportunidad, a precisar el régimen relativo a la actividad de banca y crédito, considerando la figura jurídica precisa en términos del derecho administrativo; de igual forma, los diputados participantes expresaron su preocupación porque la ley secundaria establezca las garantías que protejan el interés del público usuario de los servicios de banca y crédito y la forma como éstos deberán contribuir a los programas nacionales de desarrollo e igualmente el establecimiento de disposiciones relativas a la exclusividad de los mexicanos en el control de los bancos comerciales nacionales; la fijación de límites en las tendencias accionarias que impidan que la banca sea controlada por unos cuantos.

Por otro lado, y en relación con el proceso de enajenación de las partes sociales propiedad del gobierno federal, esta Cámara deberá

estar atenta a que el citado proceso se oriente y sujete a los principios de democratización del capital, de transparencia en su ejecución, de obtención de las mejores condiciones en su enajenación y de la aplicación de los recursos que se obtengan en los términos que plantea la propia iniciativa del Ejecutivo Federal, este dictamen y la legislación de la materia.

En virtud de los considerandos anteriores, estimamos procedente la derogación del párrafo quinto del artículo 28 constitucional. Con ello, el Estado tendrá la posibilidad de sustraer parcialmente de su ámbito económico a la actividad de banca y crédito que en los términos del artículo 25 constitucional y del párrafo cuarto del 28 no se define como área estratégica.

Asimismo, en la iniciativa se propone la modificación al inciso a, de la fracción xxxi del apartado A del artículo 123 constitucional, a fin de que se corresponda a las autoridades federales del trabajo la aplicación del propio apartado A y sus leyes reglamentarias, no sólo en las ramas industriales que al presente se enuncian en los numerales del uno al 21 de ese inciso, sino también a servicios y, en congruencia con este agregado, añade el numeral 22 del propio inciso, determinando que por lo que hace a los servicios de banca y crédito corresponderá también a las autoridades federales la aplicación de la normatividad laboral. Las comisiones unidas considerarán conveniente que la autoridad federal sea la responsable de aplicar las normas del apartado A del artículo 123 constitucional y las de sus leyes reglamentarias en las relaciones laborales que se den entre las empresas que prestan servicios de banca y crédito y sus trabajadores, pues la naturaleza de esos servicios justifica su federalización en materia de trabajo.

La reforma que se propone a la fracción XIII-bis del apartado B del artículo 123 constitucional, implica una excepción en la aplicabilidad de las normas del trabajo contenidas en el apartado A, pues para regir las relaciones laborales entre las entidades de la administración pública federal que forman parte del sistema bancario mexicano, serán aplicables las reglas del apartado B del artículo 123 y no las del apartado A.

La ley que regule la actividad bancaria deberá precisar cuáles son las entidades de la administración pública federal que formen parte del

sistema bancario mexicano, para los efectos de la fracción XIII-bis del apartado B del artículo 123 de la Carta Magna.

En cualquiera de las hipótesis antes indicadas, los derechos de los trabajadores deberán permanecer inalterados y su preservación, aunque es de por sí evidente, habrá de ratificarse en la ley ya mencionada.

Por lo antes expuesto y fundado, las Comisiones Unidas de Gobernación Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público, someten a la consideración y aprobación, en su caso, de esta honorable Cámara de Diputados, el siguiente

**PROYECTO DE DECRETO
QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 28 Y 123
DE LA CONSTITUCION POLITICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS**

Artículo primero. Se deroga el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo segundo. Se modifica y adiciona el inciso a, de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. [...]

A. [...]

XXXI. [...]

a) Ramas industriales y servicios.

21. [...]

22. Servicios de banca y crédito.

Artículo tercero. Se reforma la fracción XIII-bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. [...]

B. [...]

XIII-bis. Las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

TRANSITORIOS

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo segundo. En tanto se expiden las nuevas normas aplicables, las instituciones de banca y crédito y las sucursales en México de bancos extranjeros que cuenten con concesión del gobierno federal continuarán regándose por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

Recinto Oficial de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.— México, Distrito Federal, a 7 de mayo de 1990.

Apéndice C

CAMBIOS AL MARCO JURIDICO CON LA REPRIVATIZACION DE LA BANCA COMERCIAL

- I.- Decreto por el que se reforman los Arts. 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito (Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 1990).
- II.- Promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito (Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990).
- III.- Promulgación de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990).
- IV.- Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley del Mercado de Valores (Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 julio de 1990).
- V.- Acuerdo que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca Múltiple, y crea el Comité de Desincorporación Bancaria (Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de septiembre de 1990).
- VI.- Bases generales del proceso de desincorporación de las instituciones de banca múltiple, propiedad del Gobierno Federal (Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de septiembre de 1990).
- VII.- Procedimiento de registro y autorización de interesados en adquirir títulos representativos del capital de las instituciones de banca múltiple, propiedad del Gobierno Federal (Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de septiembre de 1990).

- VIII.- Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros (Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de enero de 1991).
- IX.- Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 1992).
- X.- Reglas Generales para la Organización y Funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo (Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 1992).
- XI.- Reglas a que deberán sujetarse las Sociedades de Ahorro y Préstamo en la realización de sus operaciones (Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de septiembre de 1992, modificadas por resolución el 18 de diciembre de 1992).
- XII.- Reglas generales a que deberán sujetarse las sociedades a que se refiere la fracción IV del Art. 103 de la Ley de Instituciones de Crédito (Sociedades Financieras de Objeto Limitado) (Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 1993).
- XIII.- Reformas a las Leyes del Sistema Financiero Mexicano (Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 1993).
- XIV.- Decreto de Reforma a los arts. 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1993).
- XV.- Ley del Banco de México (Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de diciembre de 1993).
- XVI.- Decretos de Reformas a las Leyes del Sistema Financiero Mexicano (Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de septiembre de 1993).
- XVII.- Reglas para el establecimiento de Filiales de Instituciones Financieras del Exterior (Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de abril de 1994).

CONCLUSIONES

- 1.- El sistema bancario mexicano inició su desarrollo a partir de la segunda mitad del siglo XIX, después de algunos intentos fallidos efectuados en los primeros años de nuestra vida independiente. Los primeros bancos surgieron mediante contratos-concesión otorgados por el Gobierno Federal que incluían la facultad de emitir billetes, esto es, un precedente del papel-moneda. La legislación de aquella época consideró la materia bancaria de jurisdicción concurrente respecto de la Federación y los Estados, por lo que en varios de ellos surgieron instituciones bancarias.
- 2.- La primera legislación bancaria moderna fue la *Ley de Instituciones de Crédito* de 1897, que se reformó en 1908. Esta legislación recogió la técnica de la banca especializada y siguió permitiendo la facultad de emisión de billetes.
- 3.- La crisis económica de 1908 y, sobre todo, los efectos de la Revolución de 1910 afectaron gravemente al sistema bancario y los bancos entraron en un franco proceso de liquidación.
- 4.- Uno de los esfuerzos más importantes de los gobiernos emanados de la Revolución a partir de la Constitución de 1917 para dar nuevas bases a la economía mexicana fue el inicio de un nuevo sistema bancario. La piedra angular de este proceso fue el establecimiento del Banco de México en 1925 como banco único de emisión, de acuerdo con el artículo 28 de la Constitución Política y como institución central del sistema bancario. Por aquellos años se estableció también la Comisión Nacional Bancaria, como organismo de inspección y vigilancia y se fundaron los primeros bancos agrícolas del país. Durante el perio-

do 1924-1941 se promulgaron varias leyes bancarias y mercantiles que, en materia bancaria, culminaron con la *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares* de 1941, también conocida como *Ley Bancaria*.

- 5.- La *Ley Bancaria* de 1941, con una serie de reformas y adiciones que la fueran adaptando a través del tiempo a las nuevas realidades económicas y financieras, estuvo vigente hasta 1984, aunque, desde 1982, dejó de ser plenamente operativa, en virtud de la expropiación y nacionalización de la banca comercial. Las reformas más importantes a la Ley de 1941 se efectuaron en la década de los años 70, cuando se abandonó la técnica de la banca especializada y se encauzó al sistema hacia el principio de la banca múltiple o universal y se propició la compactación de un gran número de instituciones, primero en grupos financieros y luego en bancos múltiples.
- 6.- La grave crisis económica de 1982 que se produjo, tanto por situaciones externas como internas, afectó seriamente al sistema bancario del país. El Gobierno de aquel entonces imputó a la banca privada gran parte de las responsabilidades de esta situación, sobre todo en lo relativo a la fuga de capitales, que precipitó un intenso proceso inflacionario y de devaluación intensa del peso frente al dólar americano. Esta crisis se debió, fundamentalmente, a la caída de los precios del petróleo, cuya elevada producción y exportación sustentó un cuatrienio de auge económico que favoreció un alto crecimiento económico y de generación de empleo, basado, además, en un fuerte aumento del endeudamiento externo y una expansión excesiva del gasto público, que indujeron un desequilibrio extraordinario de las finanzas públicas. El sistema bancario, por sí solo, no fue la causa principal de la crisis económica y financiera, sino la correa de transmisión de la pérdida de confianza que explotó en febrero de 1982 y que no pudo ser sometida a control pese a varios intentos fallidos del Gobierno Federal.
- 7.- Con base en la opinión del Gobierno de que la banca privada había tenido una gran responsabilidad en el descontrol financiero y económico prevaleciente, el Ejecutivo Federal promovió la

expropiación y nacionalización de la banca mediante los decretos del 1º y 6 de septiembre de 1982 y la reforma constitucional que estableció la exclusividad del Estado, a través del Gobierno Federal, en la prestación del servicio público de la banca y el crédito, mediante adiciones al artículo 28 constitucional.

- 8.- Los decretos del 1º y 6 de septiembre de 1982 adolecieron de serios defectos jurídicos, que apreciamos se pueden resumir como sigue:
- a) Inadecuada aplicación de la *Ley de Expropiación*, al no haber acreditado en forma suficiente las causas de utilidad pública en las que se fundaron los decretos expropiatorios.
 - b) Infundada suspensión de la legislación bancaria y mercantil al transformar mediante actos administrativos el régimen legal de las instituciones bancarias y convertir a sociedades mercantiles en entidades de la administración pública federal.
 - c) Violación a la garantía constitucional de igualdad (Artículo 13 constitucional) al excluir de la medida expropiatoria al Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (sin necesidad, por ser institución nacional de crédito), al Banco Obrero, a la sucursal del Citibank y a la banca mixta.
 - d) Indefinición y ambigüedad en el objeto de la expropiación, ya que en partes del decreto se implicaba que lo eran los activos de las instituciones de crédito y, en otras, que fue el criterio gubernamental que prevaleció después, las acciones de los socios de las entidades mercantiles correspondientes.
- 9.- El acto jurídico que consolidó la nacionalización de la banca comercial o múltiple fue la reforma que agregó el párrafo quinto al artículo 28 constitucional y que decretó la exclusividad del Estado en la prestación del servicio público de la banca y el crédito a través de las *instituciones* que determinara la ley. Dicha reforma dejó sin materia a los juicios de amparo que se promovieron en contra de los decretos de expropiación de septiembre en virtud de que la norma constitucional introducida por reforma promovida en septiembre y publicada el 17 de noviembre de 1982, hizo irreparables los actos reclamados, tal como lo sostuvo el Poder Judicial Federal, sin entrar al análisis de fondo de las violaciones constitucionales que invocaron los quejosos en los amparos promovidos.

- 10.- Carecieron de razón las opiniones que impugnaron la reforma constitucional al artículo 28 alegando que el Poder Revisor de la Constitución carece de facultades para reformarla si los cambios afectan decisiones políticas fundamentales, como lo eran la prohibición de monopolios distintos a los expresamente exceptuados por el propio artículo 28 constitucional y la libertad de industria, comercio y trabajo. En mi opinión, no existe en nuestro derecho constitucional un límite expreso al Poder Revisor de la Constitución, en los términos de su artículo 135. La reforma constitucional implica un acto de poder soberano no sujeto a control judicial. La reforma constitucional es un acto político, no sujeto a la función jurisdiccional. El Poder Judicial Federal no puede juzgar al Poder Revisor de la Constitución.

Si se diera el caso de una reforma constitucional que afectara los principios políticos fundamentales que dan sustento a la propia Constitución, el conflicto derivado sería uno de naturaleza política, no jurídica.

Para prever en el futuro este conflicto político, que pudiera dar origen a problemas de estabilidad del orden constitucional, es aconsejable que se introduzca en la Constitución una definición precisa de cuáles principios políticos no son modificables a través del proceso ordinario de reformas y sujetar las controversias que de ello se derivan a la competencia del Poder Judicial Federal a través del procedimiento que se estableciera o, inclusive, a través de un referéndum.

Aun así, debería de distinguirse muy claramente lo que son los principios políticos fundamentales de su reglamentación específica en el texto constitucional, ya que es natural y lógico que los principios requieran, de tiempo en tiempo, de ajustes y adaptaciones en la reglamentación específica de dicho texto.

- 11.- La *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito* de diciembre de 1982 desarrolló el principio del nuevo párrafo quinto del artículo 28 constitucional que nacionalizó la banca. Ante la novedad y complejidad de la nueva situación, la ley reglamentaria creó una nueva figura de derecho político —la so-

ciudad nacional de crédito— para transformar a las sociedades anónimas concesionarias de la banca comercial, que siguieron funcionando irregularmente después de la expropiación y nacionalización hasta su plena conversión en las nuevas formas establecidas por esta ley reglamentaria, no obstante que fueron afectadas en su estructura patrimonial y administrativa por la ley de referencia.

La *Ley Reglamentaria* que analizamos tuvo carácter transicional, cuestión que resultaba indispensable ante los problemas prácticos que implicó la expropiación y la nacionalización bancaria, tales como la indemnización y la desincorporación de los activos no necesarios para el servicio de la banca y el crédito, que se había decidido por el propio Gobierno Federal en las etapas iniciales de la expropiación. Fue congruente con su carácter transicional dicha Ley al establecer que seguiría vigente la *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares* respecto de las sociedades nacionales de crédito, en cuanto sus disposiciones no se opusieran a la citada *Ley Reglamentaria*, así como a las organizaciones auxiliares, que no habían sido objeto de la expropiación y nacionalización. Esta circunstancia se explica por la premura que se confrontaba para dotar a la banca nacionalizada de un estatuto jurídico que regularizara su situación y la inconveniencia de abordar la elaboración de una ley integral totalmente nueva ante las incertidumbres generadas por la nacionalización súbita.

- 12.- El proceso de indemnización de la expropiación bancaria, por la complejidad de la materia, y ante la necesidad política y económica de la superación de los múltiples problemas que acarreó, se ejecutó a través de un procedimiento especial de derecho administrativo que dio agilidad y equidad a la valuación de las acciones correspondientes, dando oportunidad a los afectados para hacer valer sus derechos y estableciendo un sistema que resolvió con gran rapidez el pago correspondiente mediante los Bonos de Indemnización Bancaria, los cuales, por sus características de tasa de interés y régimen fiscal, tuvieron un alto grado de bursatilidad y liquidez y facilitaron la conformidad de los afectados.

El proceso de indemnización fue claro, transparente y objetivo y se llevó a cabo con limpieza y honradez.

- 13.- El funcionamiento de la banca nacionalizada se orientó por el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988 y por el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Si bien no todas las metas se cumplieron, debe reconocerse que dichos planes establecieron objetivos, propósitos, estrategias y lineamientos que constituyeron una política definida en materia bancaria dentro del desarrollo financiero del país.
- 14.- Durante el periodo de la nacionalización bancaria, el sistema financiero en su conjunto fue objeto de una amplia y profunda reforma jurídica que, por una parte, lo adaptó a las condiciones derivadas de la nacionalización y, por la otra, modernizó la estructura y las prácticas financieras del país y, en especial, las del sistema bancario, tanto por lo que se refiere a la banca comercial o múltiple, como a la banca de fomento. Por lo que se refiere a la banca comercial o múltiple destaca la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito* de 1984 y la *Ley Orgánica del Banco de México* también de 1984.
- 15.- Parte importante del proceso derivado de la nacionalización bancaria fue la venta de los activos no indispensables para la prestación del servicio de banca y crédito, medida que se anunció desde los días siguientes a la expropiación y se mantuvo y ejecutó por el siguiente Gobierno. El proceso se llevó a cabo también con agilidad y transparencia y el producto de la enajenación de las llamadas "bancoempresas" aligeró el peso del pago de la indemnización para las finanzas públicas. La venta de los valores correspondientes se ejecutó también mediante procesos de derecho administrativo y mediante la intervención de las autoridades hacendarias y las propias sociedades nacionales de crédito.
- 16.- La transformación de las sociedades mercantiles en la nueva institución de las sociedades nacionales de crédito se ordenó desde la *Ley Reglamentaria* de 1982 y se realizó mediante de-

cretos del Ejecutivo Federal publicados el 29 de agosto de 1983. Como los demás actos derivados de la expropiación y nacionalización bancaria, dicho proceso de transformación no siguió los cánones del derecho privado, sino se ejecutó a través de procedimientos de derecho público, que modificaron y complementaron el régimen ordinario de las sociedades mercantiles expropiadas y se adaptaron a las complejas circunstancias del sistema bancario nacionalizado.

- 17.- El impacto inicial de la expropiación y nacionalización de la banca fue sumamente negativo. De septiembre a noviembre de 1982 se dictó una serie de medidas cuyos resultados afectaron desfavorablemente la situación del sistema bancario, de las finanzas públicas y de la economía en su conjunto. No se cumplieron los objetivos anunciados con esas medidas en tanto se aceleró la fuga de capitales, continuó la devaluación de la moneda y se descapitalizó, debilitándolo, el sistema financiero. Se agotó la reserva monetaria internacional del país, se aceleró la inflación, se estancó la actividad económica y se demeritó el empleo. En suma, los impactos iniciales de la expropiación y nacionalización de la banca dejaron un saldo negativo. De no menor importancia, fue el clima de desconfianza y de discordia social y política que dichas medidas provocaron el cual se prolongó por varios años.
- 18.- A partir de diciembre de 1982, el manejo de la nacionalización y sus procesos derivados –nueva legislación, indemnización, venta de activos no bancarios– así como la organización y funcionamiento de las nuevas sociedades nacionales de crédito, logró revertir en buena parte el proceso negativo inicial y obtuvo resultados positivos: evitó la continuación de un proceso acelerado de demérito y mejoró la eficiencia y rentabilidad del sistema bancario mediante una administración profesional y despolitizada. La banca nacionalizada fue un factor importante en la política de reordenación económica que se inició el 1º de diciembre de 1982, particularmente en lo relativo a la reestructuración de los créditos a cargo de empresas del sector privado y en el financiamiento del déficit del sector público el cual dejó de tener acceso al crédito externo en los años siguientes a la crisis

de 1982 en las elevadas proporciones que se facilitaron por el auge petrolero de los años anteriores. En la medida que las condiciones internas y externas de la economía lo permitieron, que no fueron muy favorables durante el sexenio 1983-1988, se inició la ampliación del crédito al sector privado y, dentro del mismo, a los sectores prioritarios, tendencia que se amplió en años posteriores.

19.- A pesar de que el Gobierno del Presidente Salinas no se planteó en sus orígenes cambiar el estatuto constitucional de la banca nacionalizada, la situación política y económica del mundo y la necesidad de dar un mayor aliento al sector privado para imprimir un mayor dinamismo a la economía mexicana, se promovió en mayo de 1990 la eliminación del régimen de nacionalización de la banca privada o múltiple, revirtiendo la reforma constitucional de 1982. La iniciativa correspondiente obedeció también a la necesidad de continuar saneando las finanzas públicas y de liberar recursos para el cumplimiento de las responsabilidades del Estado en materia de desarrollo social y de infraestructura física.

20.- La iniciativa presidencial para eliminar el quinto párrafo del artículo 28 de la Constitución suscitó un gran debate en el Congreso de la Unión y en la opinión pública. Apoyaron la iniciativa el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de Acción Nacional y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional; se opusieron vehementemente el Partido de la Revolución Democrática y la corriente independiente de izquierda.

En la opinión pública, fue evidente el apoyo del sector empresarial y de las centrales campesinas y obreras afiliadas al Partido Revolucionario Institucional. En contraste, las organizaciones obreras y campesinas simpatizantes del Partido de la Revolución Democrática y, en general, las afiliadas a las tendencias de izquierda criticaron y se opusieron a la medida. Según encuestas realizadas entonces, la mayoría de la población consultada aprobó la medida.

21.- En el dictamen parlamentario correspondiente, el Partido de Acción Nacional logró introducir una serie de orientaciones para

la elaboración de la nueva *Ley Reglamentaria* que regularía la estructura y la actividad de las instituciones de crédito.

- 22.- Como consecuencia de la reforma constitucional que dio las bases para reprivatizar la banca múltiple o comercial, al eliminar el régimen de la nacionalización del servicio de la banca y el crédito, se expidió una serie de nuevas leyes y de múltiples acuerdos y reglamentos administrativos para regular el proceso de reprivatización de las sociedades nacionales de crédito.
- 23.- En un plazo sumamente rápido, 26 meses, se llevó a cabo la venta de las instituciones de banca múltiple. En ese lapso se subastaron las acciones de los 18 bancos múltiples nacionalizados, con un valor de 43 millones de millones de pesos, lo cual representó una de las operaciones de reprivatización que generaron muy altas utilidades para el Gobierno Federal. La reprivatización logró una notable diversificación accionaria en la propiedad del capital bancario –130 mil accionistas–, que significaban 15 veces más el número de accionistas existentes en 1982.

FALTA PAGINA

n274a la.....

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Legislación bancaria: doctrina, compilación legal, jurisprudencia*. México, Ed. Porrúa, 1986.
- . *Nuevo derecho bancario: panorama del sistema financiero mexicano*. 5a. ed., México, Ed. Porrúa, 1995.
- Antología de la planeación en México, tomo 10. Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-1985)*. México, SPP/FCE, 1985.
- Antología de la planeación en México, tomo 11. Ciencia y tecnología, alimentación y Financiamiento del Desarrollo (1982-1985)*. México, SPP/FCE, 1985.
- Antología de la planeación en México, tomo 22. La Planeación del desarrollo en la década de los noventa*. México, SHCP/FCE, 1992.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor *et al.* *Cuando los banqueros se van*. México, Ediciones Océano S.A., 1982.
- ASPE ARMELIA, Pedro. "Alcances y razones de la iniciativa presidencial que propone el restablecimiento del carácter mixto de la banca" en *El Mercado de Valores*. México, NAFIN, 15 de mayo de 199.
- . "Principios fundamentales de la desincorporación bancaria" en *Comercio Exterior*. México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., vol. 40, núm. 9 de septiembre de 1990.
- BANCO DE MÉXICO. *Informe Anual 1982*. México, Banco de México, 1983.
- BARRERA LÓPEZ, Gustavo. *La expropiación bancaria en México*. San Luis Potosí, El Libro Mayor S.A., 1984.
- BAUCHE GARCADIÉGO, Mario. *Operaciones bancarias: activas, pasivas y complementarias*. 3a. ed. México, Ed. Porrúa, 1978.
- BORJA, Francisco. *El nuevo sistema financiero mexicano*. México, FCE, 1991.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Inconstitucionalidad: expropiación bancaria" en *Excélsior*, 3 de septiembre, 1982. pp. 6 y 10.

- CERVANTES AHUMADA, Raúl. *Titulos y operaciones de crédito*. 11a. ed. México, Ed. Herrero, 1979.
- COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE SEGUROS. *La Banca Múltiple*. s.p.i.
- CONSEJO COORDINADOR EMPRESARIAL. *Consideraciones críticas al decreto de expropiación bancaria y al decreto de reformas a los artículos 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 3 de diciembre de 1982. Mimeo-grafiado.
- CORDERO, Salvador. *Los grupos industriales: una nueva organización económica en México*. México, El Colegio de México, 1977.
- CUETO LEGASPI, Roberto del. *Algunos aspectos destacados concernientes al origen y evolución de la legislación bancaria mexicana (1521-1975)*. Tesis presentada para obtener el título de licenciado en Derecho. México, Escuela Libre de Derecho, 1975.
- DARÍO, Rubén. *El Nacional Monte de Piedad*. México, s/e, 1949.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, I.II Legislatura*, año 1, tomo I, núm. 24. 21 de septiembre de 1982.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, I.II Legislatura*, año 1, tomo I, núm. 28. 5 de octubre de 1982.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, año II, núm. 9, 11 de mayo de 1990.
- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, núm. 27, 8 de octubre de 1982.
- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, núm. 11, 17 de mayo de 1990.
- “Febril fuga de México hacia adelante: *Le Monde*” en *Excélsior*, 3 de septiembre, 1982.
- FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. *La propiedad y la expropiación con un apéndice sobre la expropiación bancaria por Ramón Sánchez Medal*. México, Escuela Libre de Derecho, 1987.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan. *Evolución histórica de la legislación sobre el Banco de México*. s/h., s/e., 1986.

- HERNÁNDEZ, Octavio A. *Derecho bancario mexicano: Instituciones de Crédito*. México, Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas, 1956. Tomo I.
- HERREJÓN SILVA, Hermilo. *Las instituciones de crédito: un enfoque jurídico*. México, Ed. Trillas, 1988.
- LABASTIDA, Luis G. *Estudios históricos y filosóficos sobre la legislación de la banca y proyectos de ley que presenta*. México, s/E, 1979.
- Legislación bancaria*. México, Dirección General de Crédito Público/SHCP, 1957. Tomo IV.
- “Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y el Crédito”, en *Diario Oficial de la Federación*. 14 de enero de 1983.
- LOBATO, Ernesto. *El crédito de México: esbozo histórico hasta 1945*. México, Ed. Mimeográfica, 1945.
- LÓPEZ PORTILLO, José. *Mis tiempos, biografía y testimonio político*. Parte segunda. México, Fernández Editores, 1988.
- *Sexto Informe de Gobierno*. México, Presidencia de la República, 1982.
- MADRID HURTADO, Miguel de la. *Elementos de derecho constitucional*. México, Instituto de Capacitación Política/PRI, 1982.
- *El marco legislativo para el cambio*. México, Presidencia de la República, 1983. Tomo 2.
- *El marco legislativo para el cambio*. México, Presidencia de la República, 1985. Tomo 10.
- *El marco legislativo para el cambio*. México, Presidencia de la República, 1985. Tomo 11.
- *El marco legislativo para el cambio*. México, Presidencia de la República, 1986. Tomo 15.
- *El marco legislativo para el cambio*. México, Presidencia de la República, 1987. Tomo 23.
- *Seis Informes de Gobierno: 1983-1988*. México, Presidencia de la República, 1988.
- “El régimen constitucional de la economía mexicana”, en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 1992.

- MANCERA, Miguel. "Consideraciones sobre política cambiaria", en *El Mercado de Valores*. México, NAFINSA, 9 de diciembre de 1985.
- MANERO, Antonio. *La revolución bancaria en México*. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1957.
- "La nacionalización de la banca, 1982", en *El Foro*. México, Barra Mexicana de Abogados, Junio-Diciembre 1986.
- "Nueva Ley Orgánica del Banco de México", en *Diario Oficial de la Federación*. 31 de diciembre de 1984.
- ORTIZ MARTÍNEZ, Guillermo. *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. México, FCE, 1994.
- "Proceso legislativo de la iniciativa presidencial", en *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito*. México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1982.
- PÉREZ LÓPEZ, Enrique. *Expropiación bancaria en México y desarrollo estabilizador*. México, Diana, 1987.
- RABASA, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. México, Ed. Porrúa, 1968.
- La renovación nacional a través del derecho: la obra legislativa de Miguel de la Madrid*. Coordinador: José Sáenz Arroyo. México, Ed. Porrúa, 1988.
- "Reunión de evaluación del proceso de desincorporación bancaria" en *El Mercado de Valores*. NAFIN, 1º de agosto de 1992.
- SALES GUTIÉRREZ, Carlos. *Indemnización bancaria y evolución del sistema financiero 1983-1988*. México, Páginas del Siglo xx, 1992.
- SÁNCHEZ MEDAL, Ramón. *El fraude a la Constitución y el único amparo en México contra una reforma demolitoria de la Constitución*. México, Ed. Porrúa, 1988.
- Seis años de política hacendaria en México (1970-1976)*. México, s/e, 1976.
- El sistema financiero mexicano 1983-1988*. México, SHCP, 1988.
- El sistema bancario mexicano 1983-1988*. México, SHCP, octubre de 1988. Mimeografiado.
- SUÁREZ DÁVILA, Francisco. "Desempeño de la banca mexicana nacionalizada, 1982-1990", en *Boletín del CEMILA*, julio-agosto, 1991.

TELLO, Carlos. "Exposición ante los medios de comunicación, como Director General del Banco de México, 4 de septiembre de 1982", en *El Mercado de Valores*. México, NAFINSA, 13 de septiembre de 1982.

—*La nacionalización de la banca en México*. México, Siglo XXI Editores, 1984.

Temas jurídicos de actualidad. México, s/E, 1990.

"Tesis de Jurisprudencia 378", Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1975. Tercera parte.

"Testimonios. La nacionalización de la banca. 1982" en *El Foro*. Órgano de la Barra Mexicana. Colegio de Abogados. Junio-diciembre, 1986.

VELASCO MOLINA, Carlos. "EU es inteligente y respeta las medidas valientes: LE" en *Excélsior*, 2 de septiembre de 1982. pp. 1 y 10.

ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo Fernando. *El juicio de amparo en contra de reformas constitucionales*. Tesis para obtener el título de licenciado en Derecho. México, Escuela Libre de Derecho, 1985.

FUENTES DOCUMENTALES

El Día

10 de septiembre, 1982.

Excélsior

2 de septiembre, 1982.

3 de septiembre, 1982.

5 de septiembre, 1982.

7 de septiembre, 1982.

10 de septiembre, 1982.

9 de mayo, 1990.

El Financiero

2 de septiembre, 1982.

15 de septiembre, 1989.

3 de mayo, 1990.

3 de mayo, 1990.
4 de mayo, 1990.
7 de mayo, 1990.

El Heraldo de México
2 de septiembre, 1982.
7 de septiembre, 1982.

La Jornada
4 de mayo, 1990.
13 de mayo, 1990.

Novedades
10 de noviembre, 1982.

El Universal
2 de septiembre, 1982.
30 de abril, 1990.
3 de mayo, 1990.
5 de mayo, 1990.

UnomásUno
3 de septiembre, 1982.
4 de septiembre, 1982.
7 de septiembre, 1982.
27 de octubre, 1989.

Juicio de Amparo 322/82 promovido ante el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el D. F.

Procuraduría Fiscal de la Federación, Segunda Subprocuraduría, 529-II-OS-200, *Juicio de Amparo 322/822*.