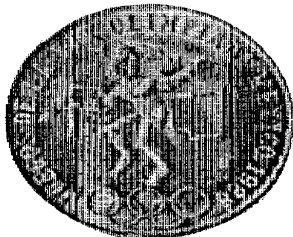
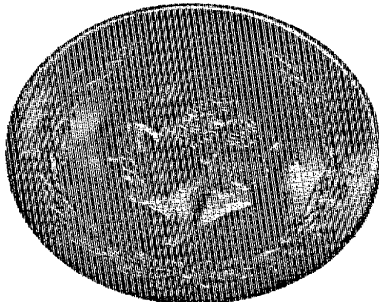


A PROPÓSITO DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL EN MATERIA BANCARIA

José Juan González Márquez



Antecedentes

Recientemente el Estado estableció las bases de la reprivatización del servicio público de banca y crédito, mediante la derogación del párrafo quinto del artículo 28 constitucional que establecía el monopolio gubernamental sobre esta área y prohibía las concesiones a los particulares sobre la misma. Esta modificación a la Carta Magna ha abierto el debate sobre si el servicio público de banca y crédito es o no un área estratégica, en el sentido que la propia Constitución Política establece. Al análisis de esta cuestión nos abocaremos en el presente artículo, recurriendo para ello al estudio de los antecedentes constitucionales sobre el particular.

A. La cuestión bancaria en la Constitución de 1857

Nuestro derecho constitucional del siglo XIX se ocupa poco de la materia bancaria, siendo hasta 1897 cuando el Congreso Federal aprueba el primer ordenamiento jurídico relativo a los negocios bancarios. Así, el Artículo 28 de la Constitución de 1957 dispuso:

"No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase ni prohibiciones á título de protección á la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de

moneda, á los correos y á los privilegios que, por tiempo limitado conceda la ley á los inventores o perfeccionares de alguna mejora".

Por otra parte, al referirse a las facultades del Congreso Federal, el Artículo 72 del propio ordenamiento acotó:

"Art. 72 El Congreso tiene facultad:

X. • Para establecerlas bases generales de la legislación mercantil.

XXIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas."

Es decir, que la materia financiera no fue objeto directo de referencia para las normas constitucionales y sólo puede encuadrarse dentro de los preceptos transcritos, mediante una interpretación amplia del contenido de los mismos.

De conformidad con lo anterior, una política financiera estatal podría desarrollarse a la luz del monopolio estatal de la emisión monetaria, mientras que la facultad para legislar en materia bancaria podría entenderse como propia del Congreso Federal si dicha materia es concebida como parte integrante de la legislación mercantil.

Pero había algo más importante que pasaba casi desapercibido, y era el hecho de que a la luz de las normas constitucionales del siglo XIX, el Congreso de la Unión estaba facultado para determinar el tipo de cambio.

Sin embargo, el ejercicio de los negocios bancarios durante el siglo pasado fue dejado propiamente al ámbito de la iniciativa privada floreciente a la luz de la libertad de empresa proclamada por el Artículo 4o. Constitucional.

Incluso, al momento de proponerse la ley bancaria de 1897, el primer problema que se presentó fue el de determinar si el Congreso Federal tenía o no facultades para legislar sobre la materia. En aquel momento, el Presidente de la República había comisionado a Manuel Dublán, Vicente Riva Palacio, Genaro Raigrosa, Manuel Saavedra y Pablo Macedo para elaborar un proyecto de ley Reglamentaria de Bancos. Una corriente de opinión encabezada por el Lic. Saavedra negaba la competencia del Congreso Federal sosteniendo que ninguna de las facultades que enumeraba el Artículo 72 de la Constitución de 1857 cabía la de dictar una disposición semejante y que, en consecuencia, al tenor de lo establecido en el Artículo 117 Constitucional, la expedición de una ley reglamentaria de la Banca era facultad de las legislaturas locales.

No obstante, la mayoría de la comisión se inclinó por adoptar la postura siguiente:

"El Artículo 72, fracción X de la Constitución, autoriza

al Congreso Federal para establecer las bases generales de la legislación mercantil. En consecuencia, todo lo que se refiere a las organizaciones de compañías de bancos, a los documentos que éstos emitan y en general a todo lo que en ellos se pueda considerar como relativo al comercio de dinero que hacen esos establecimientos, les está notoriamente sujeto. "⁽¹⁾

Según la propia Comisión, además de lo anterior, las legislaturas locales eran incompetentes para legislar en materia bancaria, ya que a la luz de la fracción m del Artículo 111 de la Constitución de 1857 los Estados no podían en ningún caso acuñar moneda, ni emitir papel moneda ni papel sellado.

Así las cosas, aunque el Estado Mexicano comienza a considerarse como tal con el advenimiento del porfiriato, la asignación de los recursos productivos estuvo, durante la pasada centuria, a cargo de los mecanismos de mercado.

En efecto, hacia el último cuarto del siglo XIX, si bien es cierto el país estuvo a salvo de presiones inflacionarias se presentó un relativo alto nivel de precios determinado quizá por la baja productividad nacional pero también debido a la ausencia de una política monetaria estatal.

En ese tiempo, los primeros bancos que surgen en el país se constituyen como emisores del circulante y ante la falta de una legislación al respecto, por una parte las acuñaciones en metales preciosos son sustraídas del mercado tanto por la vía del atesoramiento como por la de la exportación, ya que su valor intrínseco superaba a su valor nominal; y por la otra las emisiones en otro tipo de metal resultaban de cuestionable confianza, lo que venía provocando una circulación de los factores de la producción fundamentada en el trueque.

De manera tal que aunque el Artículo 28 Constitucional postulaba el monopolio estatal de la emisión monetaria, ésta se desarrolló en un ámbito de absoluta iniciativa privada, más aún, la propia Ley Monetaria de 1905 reguló la actividad de los emisores privados, contraviniendo a la Carta Fundamental que reservaba dicha actividad al Estado.

Situación semejante se presentó en el caso de la legislación relativa a la banca y crédito. En efecto, las primeras instituciones de crédito surgen y se desarrollan en México ante la ausencia de una legislación al respecto que permitiese al Gobierno delinear una política de corte nacional sobre el particular.

Ya durante el Constituyente de 1917 el proyecto de Carranza no contenía ninguna innovación en torno a este asunto, en relación con la Carta Fundamental de 1857, y fue producto de propuestas surgidas en el seno de los propios debates como surgen las bases constitucionales de la legislación financiera en nuestro país. A ello nos referimos en los párrafos siguientes.

B) Génesis de los Artículos 28 y 73 en relación con los negocios bancarios en el Constituyente de 1917

Rafael Nieto, diputado en el Constituyente de 1917 y a la vez Ministro de Finanzas de Carranza, propuso incluir dentro del Artículo 28 que el monopolio de la emisión monetaria en manos del Estado fuese ejercido por medio de un banco sujeto al control del Gobierno Federal, en los siguientes términos:

"En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuando únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radio telegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras y a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos"⁽²⁾.

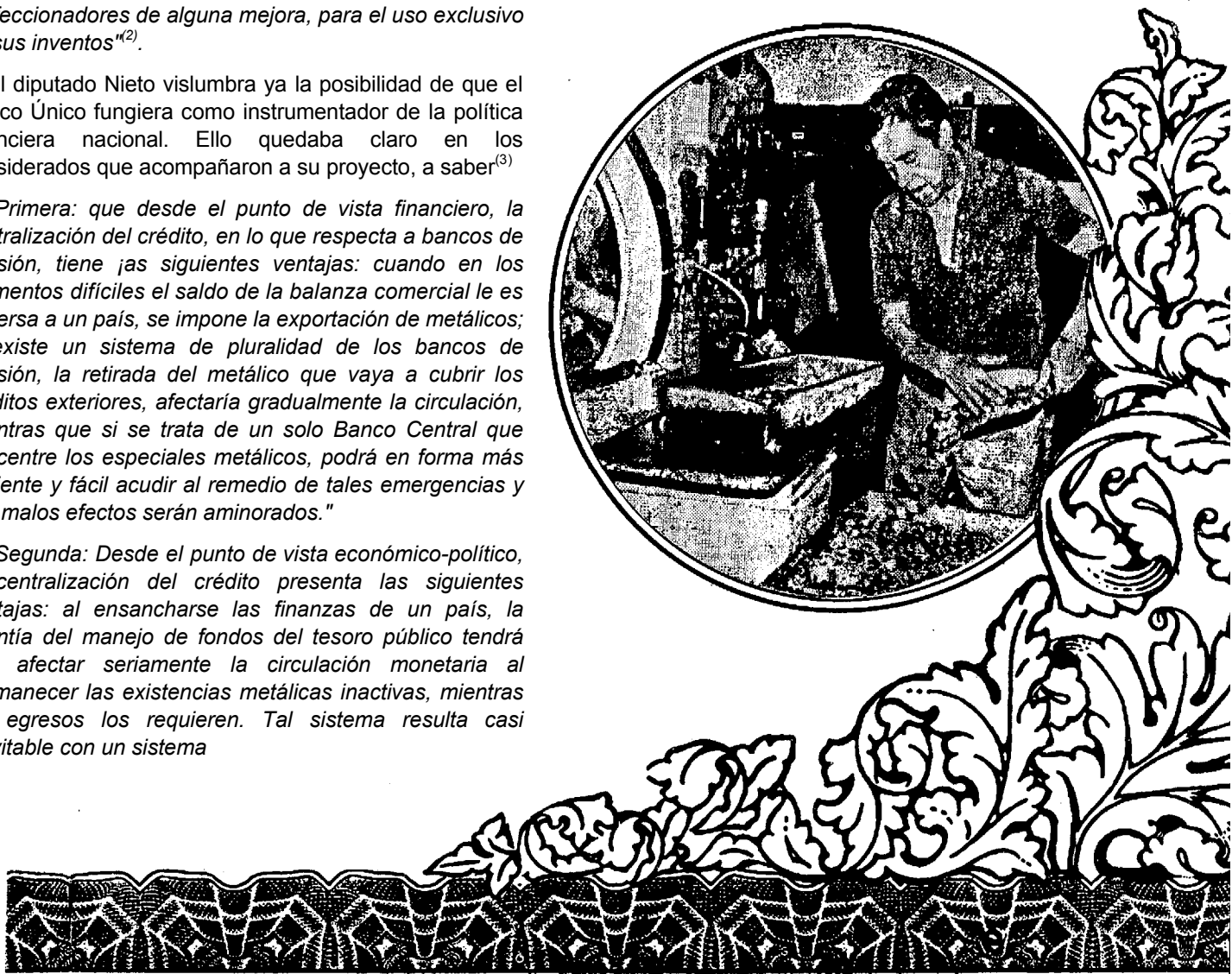
El diputado Nieto vislumbra ya la posibilidad de que el Banco Único fungiera como instrumentador de la política financiera nacional. Ello quedaba claro en los considerados que acompañaron a su proyecto, a saber⁽³⁾

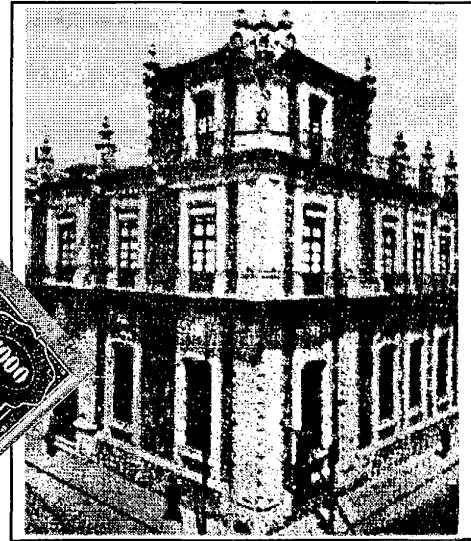
"Primera: que desde el punto de vista financiero, la centralización del crédito, en lo que respecta a bancos de emisión, tiene las siguientes ventajas: cuando en los momentos difíciles el saldo de la balanza comercial le es adversa a un país, se impone la exportación de metálicos; si existe un sistema de pluralidad de los bancos de emisión, la retirada del metálico que vaya a cubrir los créditos exteriores, afectaría gradualmente la circulación, mientras que si se trata de un solo Banco Central que concentre los especiales metálicos, podrá en forma más eficiente y fácil acudir al remedio de tales emergencias y sus malos efectos serán aminorados."

"Segunda: Desde el punto de vista económico-político, la centralización del crédito presenta las siguientes ventajas: al ensancharse las finanzas de un país, la cuantía del manejo de fondos del tesoro público tendrá que afectar seriamente la circulación monetaria al permanecer las existencias metálicas inactivas, mientras los egresos los requieren. Tal sistema resulta casi inevitable con un sistema

descentralizado, mientras que un banco único en estrecha convivencia con el tesoro, los valores pertenecientes al gobierno pueden estar disponibles en todo momento para las necesidades del mercado, Además, el gobierno, en cualquier grave emergencia nacional, contará con el crédito en forma más amplia y expedita, entendiéndose con una sola institución, que si tuviera que ocurrir a innumerables bancos."

"Tercera: Habiéndose hecho concesiones leoninas en tiempo de la dictadura, a los bancos locales, sin provecho ninguno para el tesoro nacional, éstas emitieron grandes cantidades de billetes, presentándose en caso típico en la actualidad de que dos bancos de emisión de nombres sonoros y pomposos, sólo tienen existencia metálica de dos milpesos de plata, en tanto que sus emisiones sobrepasan los dos millones."





Empero, en el seno del Constituyente no se alcanzaba a comprender de una manera clara lo que esta propuesta significaba. En consecuencia, a diferencia de lo que sucedió con otros preceptos de la Carta de Querétaro, las discusiones en torno al proyecto fueron más bien pobres. Así las cosas, las principales intervenciones en la sesión del 15 de enero de 1917 fueron más interrogantes que confrontaciones en torno al carácter de la institución propuesta por el Dip. Nieto, y versaron más sobre la esencia de la emisión monetaria que sobre la posibilidad de derivar de ésta un instrumento de política económica.

De entre las escasas tesis que al respecto se plantearon destaca la del Diputado Jara, quien dio una gran razón para justificar la existencia del Banco Único de Emisión al señalar: "El Banco Único de Emisión desde luego, hace que la confianza por el papel vuelva a reinar en el público, porque desde el momento en que no hay esa masa de emisiones más o menos dudosas, desde el momento de que en el Banco Único de Emisión hay la concurrencia de capitales para asegurar esa emisión más o menos poderosa de los cuales tiene el control el Gobierno... se estarán garantizando al público sus intereses y renacerá, como antes dije, la confianza en el papel".⁽⁴⁾ En el otro extremo del discurso, en una pintoresca argumentación, el Diputado Lizardi exclusivamente se refirió a la falta de capacidad del Congreso Constituyente para debatir una cuestión que involucraba una serie de datos y conocimientos técnicos.⁽⁵⁾

Ello motivó que, el Diputado Bojórquez, solicitase al Diputado Nieto una explicación más amplia de su propuesta, puntualizando éste.⁽⁶⁾

—La iniciativa pretende únicamente que se establezca en la Constitución el principio de un Banco Único de Emisión, y no precisamente únicamente un Banco de Estado. Es decir que ya no habría más bancos de emisión pero si bancos comerciales.

-Un banco tiene que ser público; esta clase de bancos públicos pueden ser exclusivamente de Estado o pueden ser bancos controlados simplemente por el gobierno.

Sin duda resultaba más radical la propuesta del Diputado Mújica, quien se refirió al establecimiento de un Banco del Estado que sustituyese a todos los bancos privados que en ese entonces venían operando. Pero esta idea no tuvo eco.

Uno de los puntos más cuestionables quizá es el tocante a si técnicamente era conveniente incluir en el capítulo de garantías individuales lo relativo al Banco Único de Emisión. Sin embargo, solamente el Diputado González cuestionó al respecto al Diputado Nieto, quien argumentó: "Lo último que pregunta el Diputado González corresponde más resolverlo a un Abogado; yo simplemente hago la observación de que, si en el Artículo 28 se traía de la moneda y de las Casas de Moneda, el billete hace las veces de moneda, y, por lo mismo, cabe perfectamente consignar en ese artículo la cuestión del Banco emisor de billetes" La cuestión no volvió a comentarse.

Durante la segunda sesión en que se discutió el proyecto fueron más abundantes los discursos en pro y en contra del establecimiento del Banco Único de Emisión pero ninguna de las confrontaciones atacaba cuestiones de fondo diferentes a las ya emitidas en la primera sesión. Y sobre todo ninguna de las argumentaciones hacía referencia al Banco Único como mecanismo instrumentador de la política financiera y elemento

central de la rectoría estatal de la economía.

En esta ocasión, la preocupación angular planteada por el Diputado Lizardi, fiel y principal opositor del proyecto en discusión, quedaba resumida así:

"En resumen señores, establecer en estos momentos el Banco Único de emisión, así, de carrera, sobre la rodilla, equivale nada menos que a esto: a lanzar una segunda emisión de billetes infalsificables que nacen muertos..." ⁽⁷⁾

Es decir que ya no desdeñaba la propuesta pero prefería dejarla a futuros Congresos Constituyentes y mantener, por el momento, la situación de libre concurrencia en la emisión circulante.

No encontrando el Diputado Lizardi respaldo a sus argumentos, la edición presentada al Congreso de Querétaro por el Diputado Nieto quedaba incorporada sin ninguna alteración al Artículo 28 Constitucional Ciento veinte Diputados votaron en favor (52 en contra) aprobando el texto siguiente

"Artículo 28. En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuando únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco, que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que, por determinado tiempo, se conceden a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos..."

Al igual que en el caso del Artículo 28, fue en el seno del propio Constituyente de Querétaro donde una comisión integrada por Pastor Rouaix, Victoriano L Góngora, E.B. Calderón, Rafael de los Ríos, Alfredo Cabrera, Ramón Gámez, José N. Macías y el Profesor del Castillo, propusieron que entre las facultades del Congreso se consagrara expresamente la de legislar sobre instituciones de crédito, como una materia específica, separada de la mercantil. El texto de la propuesta era el siguiente ⁽⁸⁾

"Artículo 73 El Congreso tiene facultad:

X.-Para legislar en toda la República sobre comercio e instituciones de crédito y para adoptar el sistema bancario que estime conveniente para los intereses nacionales, atendiendo a las condiciones del país, ya sea en la forma de banco de estado o de cualquier otro, y para la creación y organización del crédito agrícola que favorezca especialmente al pequeño propietario..."

El contenido de la Fracción X fue retirado de la discusión en el seno del Constituyente por considerarse que las facultades en ella conferidas al Congreso Federal

podían quedar afectadas por lo que estableciera el Artículo 27, turnándose a Comisiones su estudio, mientras tanto. La Comisión respectiva, una vez aprobado el Artículo 27, y toda vez que el contenido de este último no afectaba a la Fracción X, la sometió nuevamente a discusión, no sin antes exponer ⁽⁹⁾

"Respecto a la Fracción X del proyecto, la Comisión ha variado su redacción, para dar cabida en ella a las modificaciones impuestas por la modificación de los Artículos 5o y 28; el primero porque las bases de él revisten carácter constitucional, y por tanto, el Congreso de la Unión no tiene facultad para legislar sobre ellas, sino como parte del Poder Constituyente; en cuanto al Distrito Federal no es necesario hacer mención de esta materia, porque la fracción VI del propio artículo le da facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios"; el segundo, o sea el 28, influye sobre la redacción de la Fracción X, porque está establecido en dicho Artículo el monopolio de la emisión de billetes por medio de un banco, debe darse en la parte correspondiente al Poder Legislativo de la Federación, la facultad para legislar sobre dicho banco, expidiendo las leyes de su organización y demás que fueren necesarias".

Con esa justificación la Comisión propuso el siguiente texto para la Fracción X ⁽¹⁰⁾.

"Art. 73. El Congreso tiene facultad:

X-Para legislar en toda la república sobre minería, comercio, e instituciones de crédito, y para establecer el Banco Único de Emisión, en los términos del Artículo 28 de esta Constitución

Sin discusión alguna, la propuesta fue aprobada por el Constituyente en forma unánime.

Sin embargo el repaso histórico que hemos realizado líneas arriba muestra claramente que en el Constituyente de 1917 no se planteó precisamente a los negocios bancarios como una actividad estratégica y prioritaria, como tampoco se planteó claramente la idea de la rectoría estatal en materia financiera.

C) Las reformas a la Constitución de 1917 en materia financiera

Las normas emanadas del Constituyente de Querétaro, antes comentadas, no eran muy precisas en cuanto a las facultades del Estado para erigirse en diseñador y conductor de una política financiera nacional. El artículo 28 sólo se refería al monopolio estatal de la emisión monetaria por medio de un solo banco, pero no hacía referencia a la prestación del servicio público de banca y crédito. La Fracción X del Artículo 73 sólo facultaba expresamente al Congreso Federal para legislar sobre instituciones de crédito y para establecer el Banco Único

de Emisión sin referirse a otros aspectos del crédito.

Fue en reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de noviembre de 1982 cuando se agregó un párrafo quinto al Artículo 28 Constitucional a fin de incluir como un monopolio estatal la prestación del servicio público de banca y crédito. El párrafo que se agregaba disponía:

"Se exceptúa también de lo prevista 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 aquellas en apoyo de las políticas del desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares."

Esta adición constitucional puede considerarse como el acto nacionalizador del servicio público de banca y crédito que regularizó la situación derivada del Decreto expropiatorio del 1º de septiembre de 1982, al señalar

que esta actividad le correspondía ejercerla de manera exclusiva al Estado.

Empero, aquí entraban en contradicción dos cuestiones fundamentales, que ponen de manifiesto que si bien al Presidente de la Madrid no le quedaba otra que llevar hasta sus últimas consecuencias la estatización de los negocios bancarios, no era muy partidario de esa idea. Así, por una parte en su discurso de toma de posesión señaló: "...la nacionalización de la banca es irreversible, la banca nacionalizada debe ser del pueblo y no de una minoría de dirigentes", pero por otra parte también manifestó que: "nacionalizar no es estatizar" y que la rectoría estatal de la economía se desarrolla en el ámbito de la economía mixta, dentro de la cual "... la actividad del Estado y de los particulares deben contar con un marco jurídico claro que establezca el equilibrio adecuado entre las atribuciones del Estado y las libertades y derechos de los particulares. Esta armonía debe estar normada por el nacionalismo, la libertad y la justicia social".⁽¹¹⁾

Con mucho, puede decirse que la razón fundamental por la cual se elevó a rango constitucional la exclusividad del Estado sobre los negocios bancarios, fue el hecho de que los propietarios de las acciones representativas del capital social de los bancos que habían sido objeto del Decreto expropiatorio de los activos bancarios de 1982, interpusieron el recurso de amparo que iba a prosperar favorablemente para ellos debido a los múltiples errores de técnica jurídica de que éste estaba plagado. Recuérdese que el Juez Cuarto de Distrito en aquél entonces, Lic. Efraín Polo Bernal ya había admitido la demanda respectiva y que ello le causaría un par de años después su destitución como miembro del Poder Judicial Federal, (aunque el pretexto fue el incumplimiento de la obligación consagrada en el artículo 101 constitucional).¹²

La estructura del precepto en comentario fue nuevamente modificada por Decreto del H. Poder Constituyente Permanente publicado en el *Diario Oficial* del jueves 3 de Febrero de 1983 Las enmiendas por él introducidas integran lo que se ha denominado en términos informales el capítulo económico de la Constitución, quedando los párrafos 4o. y 5o. del precepto citado de la siguiente manera:

"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 emisión vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo 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.

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este Artículo la prestación del servicio público de banca y de 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 del desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.⁰

En este mismo Decreto de Reformas a la Constitución fue reformado el artículo 25, en cuyo párrafo cuarto se dispuso: "...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."

La definición de las áreas estratégicas, en la estructura de la iniciativa que el Presidente remitió al Poder Constituyente Permanente, quedaba establecida en el párrafo cuarto del artículo 28, que a la letra disponía:

"Son actividades estratégicas a cargo del Estado:

- a) *Acuñaación de moneda;*
- b) *Correos;*
- c) *Telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite;*
- d) *Emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal;*
- e) *Petróleo y los demás hidrocarburos;*
- f) *Petroquímica básica;*
- g) *Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear;*
- h) *Electricidad*
- i) *Ferrocarriles; y*
- j) *El resto de las actividades que esta Constitución le confíe expresamente."*

Justamente en este último inciso quedaba comprendido el servicio público de banca y crédito, en virtud de que el párrafo quinto señaló que se exceptuaba también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de ese artículo a esta materia, con lo cual debe entenderse que se le estaba dando el carácter de área estratégica.

Sin embargo, en el texto aprobado por el Constituyente Permanente, este párrafo quedó así⁽¹³⁾

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

Bajo esta premisa, a pesar de que la Constitución reservaba el servicio público de banca y crédito al Estado, para que aquél fuera considerado como un área estratégica era necesario que una ley le diera ese carácter, cuestión que no sucedió porque en el mes de diciembre de 1982, el Congreso de la Unión había aprobado la Ley reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la cual permitió la participación del capital privado en los negocios bancarios.⁽¹⁴⁾

En otro orden de ideas, el artículo 73 también fue reformado a instancias del gobierno delamadrilista. Así, en el Decreto publicado en el *Diario Oficial* el 17 de noviembre de 1982 modificó las fracciones X y XVIII de ese precepto para quedar como sigue:

"Art. 73. El Congreso tiene facultad:

X.-Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios a banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer e; Banco Único en los términos de; Artículo 28 y para expedir leyes de trabajo reglamentario del artículo 123 (sic)."

"XVIII-Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deban tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas".⁽¹⁵⁾

Con estas últimas reformas, si bien el Congreso Federal quedaba plenamente facultado para legislar de manera integral sobre el servicio público de banca y crédito, era despojado de la facultad que desde el siglo pasado había tenido para determinar el valor relativo de la moneda extranjera, y que a partir de su entrada en vigor pasaba, por exclusión, a formar parte de los amplios poderes del Presidente de la República.

De esta forma, Don Miguel había sentado las bases de la reprivatización de los negocios bancarios, obra que su predecesor en la silla presidencial habría de completar.

D. La concepción salinista

La política financiera del sexenio 1982-1988 engarza en una perfecta continuidad al tomar posesión como Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, para quien modernizar al Estado es "incrementar su fortaleza, ampliando las bases sociales de su acción y reconocerse como un actor que no colma todo el espacio social".⁽¹⁶⁾ En este orden de ideas, para el Presidente en turno, la rectoría del Estado significa que:

"El estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes, en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza. El quehacer del Estado en la economía es pues, promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional, en el marco de la Constitución y sus leyes, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales."⁽¹⁷⁾

El propio Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 contempla la necesidad de modificar toda la legislación financiera, en aras de alcanzar este objetivo de la reprivatización de la economía.⁽¹⁸⁾

En el marco de la política económica definida por el nuevo Presidente, éste remitió al Congreso de la Unión en diciembre de 1989 un paquete de reformas legislativas que contemplaba modificaciones a las leyes de: banca y crédito; seguros; fianzas; organizaciones auxiliares de crédito; sociedades de inversión y; mercado de valores: Estas modificaciones una vez aprobadas por el Congreso de la Unión introducían tres variables importantes, a saber⁽¹⁹⁾

-En el capital social de las sociedades nacionales de crédito puede invertir la iniciativa privada en un monto mayor al 34% hasta entonces permitido, mediante la colocación de los nuevos certificados de la serie "C", que no conferían derechos corporativos, (esta serie jamás llegó a colocarse durante la efímera vida de estas reformas).

-En el caso de los intermediarios financieros no bancarios ya no es necesario obtener concesión del gobierno federal para el ejercicio de tales actividades, sino que basta con simple autorización.

-Se permite la creación de grupos financieros integrados por intermediarios financieros no bancarios.

No obstante, inexplicablemente, unos meses después de aprobadas las reformas a que nos hemos referido, el Titular de Poder Ejecutivo Federal pone a la consideración del Poder Constituyente Permanente una modificación constitucional que resultaba francamente contradictoria con lo sustentado en su proyecto de reformas a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, además de ser absolutamente innecesaria desde el punto de vista estrictamente jurídico.

En esta iniciativa se propuso la derogación del párrafo quinto del artículo 28 constitucional cuya muy reciente inclusión en el texto de la Carta Magna, otra hora había permitido la nacionalización del servicio público de banca y crédito, y que al aprobarse por el Congreso Federal primero y posteriormente por las legislaturas locales, dio fundamento constitucional a la reprivatización de los negocios bancarios.⁽²⁰⁾

Decimos que esta modificación constitucional fue contradictoria no sólo por lo que en sí misma significaba sino también porque como quedó acotado arriba, el propio Presidente de la República había dicho, apenas unos meses atrás que el gobierno continuaría conservando el 66% del capital social de los bancos, así como que "El servicio público de banca y crédito es una actividad estratégica en la economía nacional que debe...".⁽²¹⁾

Sin embargo, Salinas de Gortari señala en la exposición de motivos que acompañó a su iniciativa de enmienda constitucional que "...la reforma al artículo 28 que adicionó ese quinto párrafo en 1982, define el servicio público de banca y crédito, sin duda, como una muy importante actividad, pero no como un área estratégica".⁽²²⁾

Decimos también que la reforma era innecesaria porque en primer lugar, el servicio público de banca y crédito nunca fue de hecho nacionalizado, toda vez que siempre existieron dos bancos privados en México, el Banco Obrero y el City Bank; amén de que desde enero de 1983, fecha en la cual se aprobó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, se permitió la participación de la iniciativa privada en el capital social de las sociedades nacionales de crédito⁽²³⁾. Además, esta posibilidad se veía incrementada con las recientes reformas a la propia Ley Bancaria que permitían la emisión de certificados de aportación patrimonial de la serie "C".

Asimismo, la enmienda de marras no significa la privatización absoluta de los servicios bancarios. Es más, la propia exposición de motivos que acompañó a la respectiva iniciativa señala que: "...el Estado se propone no ser accionista mayoritario de todas y cada una de las instituciones bancarias y fortalecerá aquellas instituciones bancarias orientadas al fomento de actividades prioritarias específicas..."⁽²⁴⁾ Tampoco significa la reprivatización inmediata; las autoridades financieras han anunciado mediante diversos medios que hasta el mes de agosto se darán a conocer los esquemas de reprivatización bancaria.⁽²⁵⁾

En suma, la reforma constitucional sólo era necesaria en términos de tranquilidad psicológica para los grupos económicos que el Estado está muy interesado en involucrar a su proyecto económico.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como puede verse, a la luz del análisis de la evolución de las normas constitucionales en materia financiera, no ha existido nunca el interés por considerar al servicio público de banca y crédito como un área estratégica.

Así, el texto constitucional aprobado por el Constituyente de 1917, ni siquiera se refiere al servicio público de banca y crédito, sino que únicamente, el artículo 28 hace alusión al monopolio estatal de la emisión, mientras que en la fracción X del artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre instituciones de crédito y para establecer el Banco Único de Emisión. Es decir, a nivel de las facultades legislativas del Congreso ni siquiera se comprendía la de legislar sobre el servicio público de banca y crédito, sino simplemente sobre instituciones de crédito, esto es, sobre la organización y funcionamiento de éstas.

En las reformas a la Carta Magna de la década de los ochentas, el Poder Revisor tuvo el debido cuidado de no señalar explícitamente al servicio de banca y crédito como

una actividad estratégica determinando simplemente que correspondía al Estado de manera exclusiva su ejercicio, pero dejando a una ley secundaria su consideración como estratégico.

En el único momento en que distado se ha referido, a nivel de la legislación, al servicio público de banca y crédito como estratégico, ha sido en las reformas a la Ley del Servicio Público de Banca y Crédito impulsadas por Salinas de Gortari en diciembre de 1989 Empero ha tenido que desdecirse para justificar la reforma a la Constitución que comentamos en este trabajo.

Nadie duda que el servicio público de banca y crédito sea una actividad estratégica a pesar de lo que la leyes puedan decir, pero el análisis de las mismas como expresión de las formas políticas presenta a un Estado mexicano al estilo Orwelliano de "1984", en el cual los conceptos y la historia pueden acomodarse según la coyuntura vigente borrándose pasados y presentes por un acto por mera disposición legal.

CITAS

- 1 Tomado de: Labastida, Luis C. Los Bancos. México, Imprenta de Gobierno, 1889, pp. 120
- 2 *Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo V. p. 362.*
- 3 *Ídem*
- 4 *Ídem*
- 5 *Ídem*
- 6 *Ídem*
- 7 *Ídem*
- 8 *Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo VIII. pp. 73-79.*
- 9 *Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo VIII. pp. 73-123.*
- 10 *ibíd.*
- 11 Tomado del discurso de Toma de Posesión del Presidente Miguel de la Madrid H. pronunciado el 1 o. de diciembre de 1982. Versión editada por la Presidencia de la República.
- 12 En una de las notas originales que obran en nuestro archivo personal, y que dirige el Asesor del Presidente Electo en diciembre de 1982 (el cual después sería Abogado del Presidente Constitucional), al Secretario Particular de aquél, se lee:
"...En virtud de los múltiples vicios constitucionales en que se incurrieron en el Decreto, y de los cuales me permití comentar en una nota anterior, pudiera existir el riesgo de una resolución judicial que ampare a los quejosos, máxime que la demanda de amparo, en términos generales, estuvo bien formulada", "...Para disminuir ese, riesgo, se hace necesario que se promulgue la reforma constitucional que prohíbe concesionar a los particulares en el servicio de banca y crédito, por quedar el mismo a cargo del Estado, ya que la nueva norma dejaría sin materia la demanda en cuanto al fondo, quedando sólo como riesgo de la resolución aspectos secundarios, como el de la indemnización".
- 13 Véase sobre el particular la obra: Miguel de la Madrid H. *El marco legislativo para el cambio*. Diciembre de 1982, tomo 2. En esta obra se compilan la iniciativa presidencial, el texto del debate

- en ambas Cámaras y el Decreto Promulgatorio respectivo.
- 14 Esta Ley se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 5 de enero de 1983.
 - 15 Originalmente los textos de este precepto disponía: "Art. 73. El Congreso tiene facultad:
"X. Para legislar en toda la república sobre comercio e instituciones de crédito, y para establecer el Banco Único de Emisión, en los términos del Artículo 28 de esta Constitución". "XVIII. Para establecer casa de moneda, fijar las condiciones que estas deban tener, determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas".
 - 16 Tomado del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Edición de la S.P.P., México, pp. 15.
 - 17 *Loe. dt* pp. 15-16.
 - 18 Sobre el particular, véase lo que dispone el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en su apartado 5.2.2 Modernización financiera, pp. 66-68.
 - 19 Véase la *Compilación de Iniciativas en Materia Financiera* editada por la S.H. y C.P. en diciembre de 1989.
 - 20 La reforma fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 27 de junio de 1990.
 - 21 Véase la página 1 de la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de reformas a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito en diciembre de 1989.
 - 22 Véase lo que dispone el artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 5 de enero de 1983.
 - 23 Véase el texto de la iniciativa publicada en el diario *La Jornada* el 3 de mayo de 1990.
 - 24 *Ibíd.*
 - 25 Véase: *El Economista*. "En cuatro o cinco semanas estarán listos los esquemas de privatización de la banca: Madariaga. Por Claudia Angélica Rodríguez". México, D.F. 12 de julio de 1990.