

## NACIONALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN BANCARIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Francisco IBARRA PALAFOX\*

SUMARIO: I. *Crisis económica y nacionalización bancaria.* II. *Elecciones de 1988 y los pactos secretos para privatizar la banca.* III. *La reforma constitucional para privatizar la banca. Trabajos preparatorios y acuerdos políticos.* IV. *La recepción de la reforma constitucional en los grupos de interés.* V. *La iniciativa presidencial de reforma constitucional en el Congreso de la Unión.* VI. *Supresión del servicio público y del régimen de concesión.*

### I. CRISIS ECONÓMICA Y NACIONALIZACIÓN BANCARIA

Las crisis económicas de 1976 y 1982 debilitaron la base social del Estado mexicano al reducir los niveles de bienestar de segmentos significativos de la población y tensar la relación con el sector privado, con quien mantenía una alianza a través de un pacto corporativo. La política económica deficitaria de los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) agotó el modelo denominado del “desarrollo estabilizador” que permitió durante las décadas anteriores un crecimiento promedio del 6% anual; a partir de los setenta el país creció menos y dependió del endeudamiento.

Sin lugar a dudas la reforma constitucional para nacionalizar la banca fue una de las reformas más radicales al pacto constitucional de 1917; encuentra su origen en la crisis económica de principios de los ochenta, la más aguda hasta ese momento desde la gran depresión. El 1o. de septiembre de 1982, en su último informe de gobierno, el presidente José López Portillo informó a la nación que unas horas antes había firmado dos decretos; en el primero expropiaba la banca, en el segundo establecía el control generalizado de cambios. Estos decretos sorprendieron a la mayoría de la clase política, a los empresarios y a la sociedad en general. Un día antes

---

\* Investigador y secretario académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

FRANCISCO IBARRA PALAFOX

los bancos fueron tomados por el ejército, mientras el gobierno promovía un apoyo masivo a la nacionalización.

El decreto de nacionalización bancaria expropió por causas de utilidad pública, mediante una indemnización, las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto fueran necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les hubiera otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito; la SHCP 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, tomó posesión inmediata de las instituciones crediticias expropiadas y de los bienes que las integran, sustituyendo a los órganos de administración y directivos, así como las representaciones de dichas instituciones ante cualquier asociación o institución y órgano de administración o comité técnico; los servicios bancarios se transformaron en servicios públicos y los bancos en entidades de la administración pública federal mediante la titularidad de sus anteriores concesiones, sin ninguna variación.<sup>1</sup>

La nacionalización no sólo constituía una de las afectaciones bancarias más importantes del mundo, sino además era el último y más drástico recurso del presidencialismo mexicano para detener la crisis. Con ella concluyó el periodo expansionista y desarrollista del Estado mexicano, sería la última de las grandes expropiaciones.

De la Madrid, sucesor de López Portillo, se quejó de la medida expropiatoria, señaló que “la nacionalización de la banca no le aportó a López Portillo ni beneficio económico, ni provecho político”, además de crearle un conflicto permanente con el sector privado. Según De la Madrid, la medida radicalizó y polarizó a la sociedad, creando “un ambiente conflictivo, un avispero que complicó y dificultó la labor de mi gobierno”.<sup>2</sup> Algunos de los empresarios-políticos más sobresalientes nacieron de la oposición directa a la nacionalización bancaria, entre ellos Manuel Clouthier, candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia en 1988 y Vicente Fox, candidato a la presidencia por el mismo partido y presidente en el periodo 2000-2006.

## II. ELECCIONES DE 1988 Y LOS PACTOS SECRETOS PARA PRIVATIZAR LA BANCA

Si bien fueron diversas las causas que motivaron al gobierno salinista a iniciar la privatización bancaria, entre éstas, la intención de recomponer su relación con el

---

<sup>1</sup> Decreto que establece la nacionalización de la banca *privada*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 1o. de septiembre de 1982, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4759759&fecha=01/09/1982](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4759759&fecha=01/09/1982), última consulta el 6 de noviembre de 2016.

<sup>2</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel, *Cambio de Rumbo. Testimonio de una presidencia 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 31 y 32.

NACIONALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN BANCARIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

empresariado mexicano (deteriorada después de la estatización de los bancos), la necesidad de obtener recursos para financiar otros programas de gobierno, el cambio de modelo económico y el redimensionamiento del Estado. También es significativo destacar que la elección de 1988 fue un detonador del proceso privatizador; la crisis poselectoral de ese año agregó incentivos para las negociaciones secretas entre el equipo de transición de Carlos Salinas y la cúpula panista.

Durante las semanas posteriores a la elección de 1988, el gobierno tardó en proporcionar el resultado definitivo generando un clima de tensión y confrontación que colocó en riesgo la viabilidad institucional del país; la oposición exigió la anulación de las elecciones y tras ello se puso en riesgo que el entonces presidente electo tomara posesión del cargo. Esta era la primera gran crisis constitucional desde el asesinato del general Álvaro Obregón en 1928, candidato electo a la presidencia.

La calificación de la elección presidencial, programada para el 10 de septiembre de 1988, era la última etapa del proceso electoral y sólo a través de ella sería posible el nombramiento del presidente electo. La calificación final por un cuerpo colegiado tan grande como la Cámara de Diputados, compuesta de 500 diputados en un ambiente de elevada crispación política, constituía una tarea de la mayor dificultad; la ligera ventaja del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en esta Cámara sobre el resto de la oposición en su conjunto ponía en peligro la calificación de la elección que este partido deseaba hacer en favor de su candidato. El PRI nunca antes enfrentó una calificación presidencial con apenas una mayoría simple.<sup>3</sup>

La elección presidencial que debía calificar la Cámara de Diputados (constituida en colegio electoral) se basaba en los resultados obtenidos por la Comisión Federal Electoral, según los cuales del 100% de las 54 652 casillas de votación, Carlos Salinas obtuvo el 50% de la votación, Cuauhtémoc Cárdenas el 31% y Manuel J. Clouthier el 17%.<sup>4</sup> No obstante estos resultados oficiales, otra visión muy diferente tenía la oposición quien por diversas vías mostraba cifras diferentes, por ejemplo, el centro de conteo y cómputo del Partido Mexicano Socialista (PMS) integrante del FDN, con 29 999 casillas computadas, reportó que Salinas sólo contaba con el 35.7% del total de los votos, Cárdenas el 38.3% y Clouthier el 21.4%.<sup>5</sup> Si bien la oposición contradujo las cifras oficiales, su principal debilidad consistió en el hecho de no poder proporcionar cifras completas; ninguno de los partidos opositores tuvo la capacidad de acreditar representantes en el 100% de las casillas electorales.

Ahora bien, la negociación de la calificación de la elección presidencial, última etapa para que Salinas asumiera la presidencia, fue cedida por el presidente De la Madrid al equipo de transición del propio Salinas. El futuro gobierno salinista no es-

<sup>3</sup> Las cifras oficiales y una síntesis de las elecciones de 1988, pueden encontrarse en Aziz Nassif, Alberto y Molinar Horcasitas, Juan, “Los resultados electorales”, en González Casanova, Pablo (coord.), *Segundo informe sobre la democracia. México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 138-171; Reyes Heróles, Federico, *La democracia difícil*, México, Grijalbo, 1991, pp. 191-198; y Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Opción leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 465-475.

<sup>4</sup> Loaeza, Soledad, *op. cit.*, p. 468.

<sup>5</sup> Woldenberg, José, “Las cifras y los votos: pistas para no irse con las fintas”, *Cuaderno de Nexos*, septiembre de 1988, núm. 2, p. V, en *Nexos*, México, año XI, vol. 11, núm. 129, septiembre de 1988.

FRANCISCO IBARRA PALAFOX

taba dispuesto a correr ningún riesgo y decidió acercarse al PAN para negociar. De conformidad con la labor periodística de Martha Anaya, el PAN y el PRI pactaron en una reunión secreta la calificación de la elección en favor de Salinas a cambio de la privatización bancaria y otras importantes reformas.<sup>6</sup> La cúpula del PAN pidió al gobierno de Salinas lo siguiente a cambio del voto de abstención del PAN en la calificación de la elección presidencial:

Primero, un cambio en las leyes electorales. Sosteníamos que México no iba a tener capacidad de llevar mandos transparentes si no había cambios electorales, fundamentalmente un padrón que representara a los ciudadanos y que fuera inviolable; que hubiera un organismo ciudadano que no dependiera del gobierno y que los procedimientos electorales fueran precisamente inviolables. El segundo punto de fondo era el tema de darle viabilidad económica al país. Considerábamos que esa viabilidad económica iba a lograrse con una apertura económica y con que el campo fuera libre... *La tercera, que era un gran dolor y que fue lo que llevó a Maquío a entrar a la política, era la privatización de la banca. Qué regresara a las manos privadas!* La cuarta era que hubiera alguien que defendiera a los ciudadanos. Nosotros considerábamos que este era un país en el que habíamos sido abusados. El quinto punto era que hubiera relaciones con las iglesias... Bueno, eran las cinco peticiones. Eran muy claras, muy específicas. Decían en el PAN que si éstas se cumplían iban a dar premisas para que este país cambiara.<sup>7</sup>

Para cerrar la negociación, se concertó una cita con el mismo Carlos Salinas el 27 de agosto de 1988 a las 20:00 horas en la casa del empresario Juan Sánchez Navarro; a la cena asistieron Carlos Salinas con Luis Donald Colosio y Manuel Camacho, por el PAN lo hicieron Manuel Clouthier y Luis H. Álvarez.<sup>8</sup> Allí se pactó un compromiso político entre el equipo de transición entrante y la cúpula panista: los panistas no votarían en contra de la calificación de la elección de Salinas y, a cambio, el gobierno cumpliría con las cinco peticiones del PAN. Cabe señalar, en su momento, la opinión pública no fue informada de la reunión ni de los acuerdos pactados entre la cúpula panista con Carlos Salinas y su equipo de transición.

Negociar también le permitió al PAN, sin ganar la elección presidencial, poner en la agenda del gobierno algunas de sus principales propuestas, algo difícil de conseguir en un sistema de gobierno presidencialista que jurídicamente no preveía la conformación de coaliciones gobernantes. En segundo término, el PRI necesitaba establecer alianzas con un partido cercano a su proyecto de reforma político-económica que le permitiera no sólo gobernar y sacar adelante sus principales reformas, sino además legitimarse después de una elección tan controvertida como la de ese año. Así las cosas, PRI y PAN ganaban con su alianza, al tiempo que Acción Nacional se consolidaba por primera vez como el partido opositor que fungiría en las siguientes décadas siguientes como partido-bisagra de la política nacional.

<sup>6</sup> Anaya, Martha, *1988 el año que calló el sistema*, México, Random House Mondadori-Debate, noviembre de 2008, p. 98.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 101 y 102 (las cursivas son mías).

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 102 y 103.

## NACIONALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN BANCARIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Finalmente, la elección de Salinas fue calificada por la Cámara de Diputados el 8 de septiembre con un total de 263 votos a favor por parte de los diputados del PRI y algunos diputados del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), 85 votaron en contra, mientras el resto de los diputados se abstuvo de votar al abandonar el salón de sesiones, entre ellos la mayoría panista.<sup>9</sup> Los resultados oficiales de la elección presidencial fueron los siguientes: de 19 091 846 millones de sufragios efectivos que representaban el 52% del padrón electoral, Carlos Salinas obtuvo 9 687 926 votos, correspondientes al 50.74% de la votación; Cuauhtémoc Cárdenas consiguió 5 929 585 votos que significaban el 31.06% de los votantes; Manuel Clouthier consiguió 3 208 584 votos equivalentes al 16.81% de la preferencia electoral; Gumercindo Magaña el 1% y Rosario Ibarra el 0.39%.<sup>10</sup> A ciencia cierta, no es posible conocer el resultado exacto de las elecciones de julio de 1988, las pruebas documentales principales, esto es, los paquetes electorales fueron incinerados previo acuerdo legislativo entre priistas y panistas pocos años después de la elección; la sombra del fraude gubernamental nunca se disipó.

Salinas asumió el cargo de Presidente el 1o. de diciembre de 1988 inmerso en una intensa agitación política. Instalado en el ejecutivo, Salinas implementaría uno de los procesos de privatizaciones más extenso y radical que haya tenido lugar en el país hasta ese momento, ocupando la desincorporación bancaria el lugar más importante, tanto por el monto de los recursos obtenidos por el gobierno como por la importancia de los bancos para el desarrollo de la economía nacional en su conjunto.

### III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA PRIVATIZAR LA BANCA. TRABAJOS PREPARATORIOS Y ACUERDOS POLÍTICOS

El envío de la iniciativa presidencial de la reforma constitucional a la Cámara de Diputados para privatizar la banca en mayo de 1990 causó sorpresa inicial en circuitos políticos y financieros; no obstante que el proceso de liberalización económica sería emprendido desde los inicios del salinismo, la privatización bancaria en ningún momento fue expresamente anunciada por el Poder Ejecutivo antes de su envío al Congreso.

La opinión pública y la sociedad mexicana se enteraron de la mira presidencial de privatizar la banca al ser presentada la iniciativa correspondiente en la Cámara de Diputados, la cual fue preparada por Salinas y su equipo económico desde meses antes. Se encargó a Guillermo Ortiz Martínez, subsecretario de Hacienda, la coordinación de los trabajos del grupo que implementaría la privatización bajo

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 116; véase también, Reyes Heróles, Federico, *op. cit.*, p. 197.

<sup>10</sup> “Dictamen del Colegio Electoral del 8 de septiembre de 1988”, en Aziz Nassif, Alberto y Molinar Horcasitas, Juan, *Los resultados electorales*, *op. cit.*, p. 139. Las cifras finales de la elección de 1988, también pueden consultarse en las siguientes obras: Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI, 1989, pp. 394-399; Loaeza, Soledad, *op. cit.*, p. 468.

FRANCISCO IBARRA PALAFOX

“la mayor discreción para evitar filtraciones” que impidieran “alcanzar los consensos necesarios”.<sup>11</sup>

En consecuencia, el Poder Legislativo se convirtió, prácticamente, en el único foro de debate significativo sobre las repercusiones de la privatización; en él se expresaron algunas de las más importantes y diferentes posiciones políticas al respecto.

En esencia, la reforma constitucional de mayo de 1990 derogó el párrafo quinto del artículo 28 constitucional; este párrafo establecía que el servicio público de banca y crédito se exceptuaba de considerarse como un monopolio, sería prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones crediticias y no sería objeto de concesión a particulares.<sup>12</sup> La reforma también modificó y adicionó el inciso *a*) de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 de la Constitución, para considerar como competencia exclusiva de las autoridades federales la aplicación de las leyes del trabajo en los asuntos relativos a los servicios de banca y crédito. Igualmente, se reformó la fracción XIII bis del apartado B del mismo artículo 123, para excluir las relaciones laborales de los trabajadores de las instituciones de crédito del apartado B; de esta forma, las relaciones laborales de los empleados del servicio bancario regresaron al apartado A del 123 constitucional.<sup>13</sup>

Esta iniciativa de reformas constitucionales contaba con una exposición de motivos robusta que hacía de ella una de las iniciativas más sobresalientes en su contenido ideológico. Por ejemplo, la iniciativa decía que la “reforma del Estado” implicaba abandonar concepciones ligadas a realidades y circunstancias del pasado, como aquellas que asociaban más propiedad estatal con justicia y fortaleza, lo cual era motivo suficiente para justificar una propiedad estatal más selectiva, un Estado menos propietario y más efectivo en la conducción y promoción del desarrollo nacional; esto modificaba significativamente el propósito inicial del Constituyente de 1917. La iniciativa de reformas constitucionales propuso y sustentó el restablecimiento del régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito en tres puntos: primero, la necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos para dar respuesta a las prioridades sociales de la

<sup>11</sup> Salinas de Gortari, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza & Janés, 2000, p. 230.

<sup>12</sup> El párrafo quinto del artículo 28 constitucional derogado con la iniciativa de reforma propuesta por el presidente Salinas, decía lo siguiente: “Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y las condiciones que fijan las leyes...”

(Párrafo quinto) 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 aquellas en apoyo de las políticas del desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares”.

<sup>13</sup> La iniciativa presidencial para reformar los artículos 28 y 123 constitucional, relativos a la prestación del servicio de banca y crédito se encuentra en: Secretaría de Gobernación, *Reformas constitucionales (1988-1994)*, México, noviembre de 1994, pp. II-1 a II-10. Esta iniciativa también puede encontrarse completa en: *Leyes y Códigos de México. Legislación Bancaria*, “Texto de la iniciativa de reforma constitucional enviada al Congreso de la Unión por el Presidente Carlos Salinas de Gortari el 2 de mayo de 1990”, México, Porrúa, 1992, pp. 95-103.

NACIONALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN BANCARIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas; segundo, el cambio profundo de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero, lo cual modificaba de raíz las circunstancias que explicaban la estatización de la banca; tercero, ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos. Con un claro propósito populista para legitimar la reforma, la iniciativa justificó la reducción de la propiedad estatal no sólo con razones de eficiencia económica, sino además de justicia social; indicaba que la propiedad estatal distraía al Estado de sus funciones de justicia social y de las actividades dirigidas a satisfacer las necesidades esenciales de la población.<sup>14</sup>

La iniciativa también ratificó la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional reconocida por el artículo 25 constitucional; al mismo tiempo, se comprometió a mantener el control de las áreas estratégicas según disposición del artículo 28 de la Constitución. Para no dejar duda acerca del control de los sectores estratégicos, anunció la conservación de la propiedad estatal sobre el petróleo y la energía eléctrica. Igualmente, explicaba que el establecimiento del régimen mixto de la banca y crédito era posible porque, según la iniciativa, esa actividad no se consideraba un área estratégica del desarrollo nacional, por lo cual el Estado no estaba obligado a conservarla, como disponía el 28 constitucional; así, la iniciativa consideraba la prestación del servicio público de banca y crédito como una actividad prioritaria y no como una área estratégica.<sup>15</sup>

Para el poder ejecutivo era complicado explicar la estatización bancaria ocurrida apenas ocho años antes; esto fue motivo suficiente para elaborar en la iniciativa una larga argumentación sobre la aguda crisis económica que la justificaba. Según ésta, la estatización aconteció en un momento de excepción, de pérdida de la estabilidad financiera y justo cuando un modelo de desarrollo llegaba a su fin; en seguida, alegaba que desde entonces las circunstancias cambiaron mucho, dando inicio a un nuevo ciclo económico que explicaba la necesidad de privatizar. Además, estableció que el gobierno de la República propiciaba la capitalización de las instituciones bancarias, de las cuales era accionista mayoritario, al autorizar la reinversión de las utilidades y la constitución de reservas. Con la privatización, justificaba el gobierno, se buscaba la diversificación accionaria y la participación democrática en el capital de las instituciones crediticias, no se trataba de regresar a prácticas y situaciones de alta concentración accionaria. De esta manera, el discurso de la diversidad accionaria se utilizaba de una manera demagógica en la iniciativa, al sugerir que los bancos serían de todos los mexicanos sin distinción de posición social, algo muy difícil de realizar y que nunca sucedió cuando se examina la elevada concentración accionaria acaecida después de las subastas bancarias. Por último, la iniciativa se refirió a las

<sup>14</sup> Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, pp. II-2 a II-3.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. II-4; Sobre la discusión general que existía sobre áreas estratégicas y prioritarias, véase Valadés, Diego (coord.), “El capítulo económico de la Constitución”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *La Constitución mexicana. Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 19-33; también en esta misma obra colectiva, véase Ruiz Dueñas, Jorge, “Áreas estratégicas y áreas prioritarias”.

FRANCISCO IBARRA PALAFOX

modificaciones al artículo 123 constitucional y presentó un reconocimiento de los trabajadores bancarios.<sup>16</sup>

Aun cuando era necesario construir estas alianzas, sobre todo al interior del PRI, Salinas y su equipo cercano mantuvieron la iniciativa en secreto, alejada de toda discusión pública hasta el último momento; inclusive, algunos de los consensos necesarios para su aprobación se construyeron el día previo a su envío a la Cámara de Diputados, el 2 de mayo de 1990. El secreto con que se protegió el contenido de la misma reflejó no sólo la falta de debate público, sino también otorgó a los rivales de la reforma en el órgano legislativo poco margen de maniobra para su discusión; justo un día antes de enviar la iniciativa al Congreso, Salinas visitó al dirigente de la CTM, Fidel Velázquez, para obtener su apoyo, quien aceptó.<sup>17</sup>

La docilidad del principal líder del movimiento obrero organizado (pilar del sistema corporativo mexicano) para aceptar la propuesta de reformas constitucionales muestra la subordinación incondicional del sindicalismo de esa época al Poder Ejecutivo. En buena medida, Salinas impulsó su programa de liberalización económica y de privatizaciones, porque la figura presidencial contaba con el apoyo del sindicalismo corporativo, cuya consolidación databa de la primera mitad del siglo XX.

Después de su cita con el líder sindical, Salinas se reunió con los representantes de las bancadas priistas en las cámaras de diputados y senadores, quienes le apoyaron pero también le expresaron sus reservas sobre la posible oposición de algunos legisladores del PRI a la reforma. En seguida, Salinas vio a Luis Donaldo Colosio Murrieta, presidente del PRI, con quien perfiló la estrategia a seguir para convencer a los diputados priistas que podían objetarla. Antes de las 24 horas del 1o. de mayo, el presidente se reunió con el grupo interno que elaboró la iniciativa. Salinas menciona que pidió a Fernando Gutiérrez Barrios, entonces secretario de Gobernación, su interlocución con el ex presidente José López Portillo para explicarle las razones de la iniciativa, con el propósito de que el ex presidente no se opusiera; el ex presidente no se opuso.<sup>18</sup> Esto ejemplifica una de las reglas no escritas del sistema político mexicano bajo los gobiernos priistas de esa época: los presidentes salientes no criticaban a sus sucesores y no emitían opiniones públicas sobre los nuevos gobiernos; cuando excepcionalmente lo hacían, era para apoyarlos. En respuesta, los presidentes entrantes no criticaban a los gobiernos anteriores. Este pacto se rompería en la sucesión Salinas-Zedillo a fines de 1994.

Prevenido el ex presidente López Portillo de la inminente reforma constitucional, todo estaba listo para el envío de la iniciativa presidencial al Congreso. Ésta se presentó en la Cámara de Diputados el miércoles 2 de mayo de 1990, justo después del desfile obrero conmemorativo del primero de mayo y cuatro días antes de que iniciara la visita pastoral del papa Juan Pablo II a México. Las fechas no fueron ninguna casualidad, por una parte, al enviar la iniciativa después del desfile obrero, cuando las proclamas laborales elevaban su tono, se evitaba la posible oposición del

<sup>16</sup> Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, pp. II-5, II-6 y II-7.

<sup>17</sup> Salinas de Gortari, Carlos, *op. cit.*, pp. 432 y 433.

<sup>18</sup> *Idem.*

#### NACIONALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN BANCARIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

sindicalismo independiente; por la otra, la iniciativa se discutiría mientras el Papa visitaba el país y captaba todos los reflectores nacionales.

Más aún, el gobierno hizo todo lo posible para que la discusión de la reforma se aprobara en la Cámara de Diputados antes de la conclusión de la visita papal y, de esta manera, evitó el posicionamiento del tema a nivel nacional. Así sucedió, la discusión en la Cámara de Diputados concluyó el 12 de mayo por la tarde, mientras el Papa finalizaba su visita en México el 13 de mayo por la mañana.

#### IV. LA RECEPCIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LOS GRUPOS DE INTERÉS

Todo comenzó el miércoles 2 de mayo a las 7 de la mañana, cuando el presidente citó a todo su gabinete legal a una reunión de trabajo; en ella explicó a sus secretarios de Estado la iniciativa de reformas y les pidió su apoyo, el gabinete legal se sumó sin reserva alguna. En seguida, Salinas se reunió con los legisladores del PRI, casi 300, para explicarles la medida y pedirles se sumaran.<sup>19</sup>

El presidente negoció directamente con los diputados y senadores de su partido el voto que permitió sacar adelante su iniciativa de reforma para privatizar la banca. Pocas reformas constitucionales en la historia reciente de México requirieron una negociación tan directa y personal de un presidente con tantos legisladores a la vez. A cambio, los legisladores priistas pidieron no restituir las instituciones de crédito a sus antiguos dueños, que no hubiera “restauración”, lo cual les fue concedido por el presidente. Al final, el veto sobre los ex banqueros significaría que muchos de ellos ya no regresarían a la banca y se perdiera una generación de empresarios mexicanos capacitados para el ejercicio de esta actividad.

La presidencia no escatimó esfuerzos para obtener los apoyos que su reforma necesitaba, en particular, Salinas utilizó todas las herramientas a su alcance para posicionarla ante la opinión pública. De esta forma, a partir del mediodía del 3 de mayo, los voceros gubernamentales llamaron a los medios de información, principalmente radio y televisión, para pedir todo el apoyo posible a la propuesta presidencial y evitar la difusión de críticas a la misma. Inclusive, después de las llamadas, algunos medios informativos recibieron vía fax, una lista de declarantes sugeridos para que en entrevista expresaran su opinión sobre la privatización de la banca; no obstante que algunos de estos declarantes ignoraban su inclusión en la lista, cuando hicieron declaraciones, manifestaron su acuerdo con la iniciativa. La lista se elaboró por sectores y los incluidos fueron los siguientes: entre los servidores públicos del área económica con cargos de primer nivel, los sugeridos eran Pedro Aspe Armella (secretario de Hacienda), Guillermo Ortiz Martínez (subsecretario de Hacienda), Miguel Mancera Aguayo (director del Banco de México), Francisco Suárez Dávila (director general de Banco Somex), Jacques Rogozinski (director de la Unidad de

---

<sup>19</sup> Salinas de Gortari, Carlos, *op. cit.*, pp. 433 y 434.

FRANCISCO IBARRA PALAFOX

Desincorporación de Empresas Paraestatales), Alfredo Luengas Garibay (presidente de la CNB), Juan José Páramo (director de Nacional Financiera), Antonio Ortiz Mena (director de Banamex) y Gustavo Petriccioli (embajador en Estados Unidos). Existía otro grupo de servidores públicos sobresalientes, ubicados en un segundo nivel de importancia, cuya opinión destacaba por los cargos que ocuparon en el pasado, estos eran David Ibarra (ex director de Banamex bajo el gobierno de Miguel de la Madrid y embajador en la URSS), Jesús Silva Herzog (ex secretario de Hacienda de Miguel de la Madrid y embajador en España) y Julio Rodolfo Moctezuma (ex secretario de Hacienda en el sexenio de José López Portillo), Jorge Espinosa de los Reyes (ex embajador en Estados Unidos en el gobierno de Miguel de la Madrid) y Hugo B. Margáin (ex embajador en Estados Unidos en el sexenio lopezportillista).<sup>20</sup>

Otro grupo se encontraba integrado por personalidades de los sectores académico-cultural y privado propuestos por la presidencia para ofrecer entrevistas o emitir opiniones a favor de la privatización. Del medio cultural se recomendó a Gastón García Cantú, Rafael Segovia, Héctor Aguilar Camín, Rolando Cordera, Octavio Paz, Enrique Krauze, Gabriel Zaid, Carlos Bazsdresch, Javier Beristáin y Arturo Salcido Beltrán (presidente del Colegio Nacional de Economistas). Del sector privado se sugirió acercarse a líderes empresariales como Luis Germán Cárcoba, Ronaldo Vega, Jorge Ocejo, Eduardo García Suárez, José Madariaga, Gilberto Borja, Miguel Alemán, Jacobo Zaidenweber, Carlos Eduardo Represas, Julio A. Millán, Claudio X. González y Juan Sánchez Navarro. Finalmente, del sector obrero se recomendó a Fidel Velázquez (CTM), Francisco Hernández Juárez (sindicato de telefonistas), Elba Esther Gordillo (SNTE) y Ángel Aceves Saucedo (CNOP).<sup>21</sup>

A través de este cabildeo en diferentes flancos políticos y sociales, el gobierno salinista preparó el terreno para que la iniciativa contara con una recepción favorable en los medios masivos de comunicación. A pesar del importante manejo de medios realizado por el equipo de comunicación de Salinas para inclinar en su favor a la opinión pública, la reforma generó severas críticas y un importante debate justo en el momento de darse a conocer. El debate público se manifestó en la prensa escrita durante las dos primeras semanas de mayo de 1990 (cuando la iniciativa se discutió y aprobó en la Cámara de Diputados) y fue uno de los más sobresalientes acerca del tema; muchos de los principales actores políticos y económicos de la época expresaron su opinión y asumieron una postura frente a la privatización bancaria.

Por ejemplo, a favor de la privatización se encontraba el sector privado mexicano, el cual, en general, dio la bienvenida a la iniciativa de reformas. Así, líderes empresariales como Eduardo García Suárez, presidente de la Concanaco, Roberto Sánchez de la Vara, presidente de la Canacindra, y Clemente Cabello Pinchetti, de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, de inmediato se congratularon con la iniciativa, porque en su opinión la medida era congruente con la política económica del gobierno, incentivaba el regreso de los capitales fugados

<sup>20</sup> Galarza Torres, Gerardo, “Los priistas, ante el presidencialismo. 59 legisladores que aclamaron la nacionalización de la banca deberán aprobar la desnacionalización”, *Proceso*, México, núm. 705, 7 de mayo de 1990, pp. 14 y 15.

<sup>21</sup> *Idem*.

## NACIONALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN BANCARIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

durante la crisis anterior y generaría una mayor derrama crediticia para las empresas. Al mismo tiempo, la Iglesia católica se pronunció en favor de la iniciativa.<sup>22</sup>

Entre quienes se opusieron a la medida, destacó la resistencia de algunos sectores de la izquierda tanto al interior como al exterior del gobierno; sin embargo, la izquierda no unificó su oposición frente a la privatización. Sorprendentemente, el movimiento obrero organizado guardó silencio respecto de la iniciativa presidencial; sólo la CTM se pronunció y lo hizo a favor.<sup>23</sup> En efecto, ninguna de las principales centrales obreras del país se opuso a la iniciativa de reformas constitucionales, lo cual probó la efectividad del acuerdo entre Carlos Salinas y el longevo líder sindical, Fidel Velázquez, pacto vital para que los principales sindicatos no manifestaran su desacuerdo con la iniciativa. Esto contrastó con la impresionante movilización realizada por las principales centrales sindicales durante la expropiación de la banca en 1982, en apoyo del decreto estatizador de López Portillo. Siete años y ocho meses después, en mayo de 1990, estas mismas agrupaciones obreras enmudecieron y se desmovilizaban, consecuencia necesaria de un sistema corporativista plegado a los designios presidenciales. Así, las centrales obreras se sumergían en la confusión, si bien no apoyaron abiertamente la política privatizadora, tampoco se atrevían a criticarla. Al final, frente a la ausencia de resistencia por parte del movimiento obrero, la única oposición organizada que confrontó la iniciativa presidencial provino de algunos partidos de izquierda representados en la Cámara de Diputados.

Además, la reforma constitucional fue tan rápida que no otorgó tiempo suficiente a los principales actores políticos y económicos para desarrollar y establecer estos acuerdos sobre los mecanismos de la privatización; desde su presentación y hasta su aprobación por la Cámara de Diputados, apenas transcurrieron diez días.

### V. LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

La iniciativa de reforma a los artículos 28 y 123 constitucionales para privatizar la banca fue recibida por la Cámara de Diputados en la sesión del jueves 3 de mayo de 1990 y se turnó a las comisiones unidas de Gobernación y de Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público; de inmediato estas comisiones convocaron a sus diputados miembros para una reunión de análisis de la iniciativa. La iniciativa presidencial provocó descontento en por lo menos 30 legisladores del Revolucionario Institucional, quienes amagaron con exigir, antes de aprobarse las enmiendas a los artículos 28 y 123 constitucionales, la modificación de la ley bancaria para garantizar que la banca no regresara al estado anterior a 1982.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> *La Jornada*, 3 de mayo de 1990, pp. 1 y 11.

<sup>23</sup> *La Jornada*, 3 de mayo de 1990, p. 1.

<sup>24</sup> Galarza Torres, Gerardo, “Los priistas, ante el presidencialismo...”, *op. cit.*, p. 15; Alemán Alemán, Ricardo, “Descontento de diputados del PRI por privatización”, *La Jornada*, 4 de mayo de 1990, p. 5.

FRANCISCO IBARRA PALAFOX

Una vez que Jiménez Morales, líder de los diputados priistas, calmó a los diputados disidentes de su partido, quienes se disciplinaron, llegó para el PRI el momento más complicado de todos: la negociación con la oposición y, en particular, con el PAN. En ese momento, el PRI sólo contaba con 263 diputados y para aprobarla necesitaba del voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Con los votos del PAN, quien tenía 101 diputados, más los de la oposición leal al PRI representada en esa legislatura por el FCRN, el Revolucionario Institucional superaría sin problema al resto de la oposición integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Grupo Independiente; sin embargo, frente a la urgencia del PRI, el PAN vendió caro su apoyo.

La reforma constitucional en materia bancaria de 1990, fue el primer acuerdo que consolidó la trascendental coalición legislativa PRI-PAN para más tarde impulsar un programa de reformas constitucionales durante el sexenio salinista que transformó el perfil normativo e ideológico de la Constitución de 1917; éstas modificaron, por ejemplo, el régimen agrario y el estatus de las relaciones del Estado con las iglesias. De esta manera, la reforma constitucional en materia bancaria ocupó un lugar simbólico, era el primer gran acuerdo transexenal entre PRI y PAN, cuya alianza se prolongó más allá de su sexenio, definiendo la agenda legislativa de futuros gobiernos. La coalición entre legisladores priistas y panistas se prolongó durante los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto.

El martes 8 de mayo se dio primera lectura al dictamen aprobatorio de la iniciativa presidencial,<sup>25</sup> elaborado sólo por el PRI y el PFCRN, mientras la oposición permanecía en los pasillos y en las oficinas del recinto legislativo, en “huelga parlamentaria” para impedir la aprobación de ese dictamen. En ese momento, la fracción panista propuso se agregaran a la reforma constitucional una serie de principios garantes de la banca de desarrollo, de la banca con participación estatal minoritaria y de la banca privada. Al mismo tiempo, Acción Nacional pidió se establecieran bases constitucionales para evitar la concentración del capital social, sostener el predominio del capital nacional sobre el extranjero, permitir la regionalización del crédito y de la banca como instrumentos redistribuidores de riqueza. Las adiciones sugeridas por los panistas no fueron aceptadas por los priistas; como resultado, Acción Nacional endureció su postura.<sup>26</sup>

El desacuerdo con el PAN puso en peligro la reforma porque los votos del PRI y del PFCRN no eran suficientes para aprobarla, hecho sin precedentes en la historia del presidencialismo priista. No obstante este riesgo, la fracción priista se negó a aceptar la modificación propuesta por el PAN a la iniciativa presidencial. Por la tarde y noche del jueves 10 de mayo continuaron las negociaciones con el PAN en

<sup>25</sup> Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Legislatura LIV, año II, periodo ordinario, 8 de mayo de 1990, núm. de diario 7. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/>, última consulta realizada el 7 de noviembre de 2016.

<sup>26</sup> Galarza, Gerardo, “Con tropiezos, pero el gobierno sacó adelante la iniciativa reprivatizadora; el PAN aceptó una carta de intención”, *Proceso*, México, núm. 706, 14 de mayo de 1990, pp. 15 y 16.

la Secretaría de Gobernación, al mismo tiempo se citó a otra sesión en la Cámara de Diputados para el viernes 11 de mayo.<sup>27</sup>

Se llegó a la sesión del 11 de mayo sin acuerdo alguno con el PAN; aun cuando se incluyó en el orden del día la discusión del dictamen, los diputados priistas ansiaban aprobar la iniciativa presidencial antes del fin de semana, tiempo en que terminaba la visita papal. Ante la presión priista, el PAN vivió una intensa y complicada discusión interna, decidiendo romper la “huelga parlamentaria” y acudir al salón de sesiones bajo la condición de abstenerse de votar si no se incluían sus propuestas. El PRD y el Grupo Independiente también decidieron asistir a la sesión, mientras el PARM no se presentó. La sesión del viernes 11 de mayo inició con un quórum oficial de 418 diputados, posteriormente, se sumaron los 30 diputados del PPS para aumentar a 448 asistentes; de mantenerse este número, el PRI necesitaba por lo menos 298 votos favorables para aprobar el dictamen. Para esa fecha, el PRI tenía 263 diputados, cinco de los cuales no asistieron; éstos, sumados con los diputados del PFCRN no alcanzaban la cifra requerida para aprobar la iniciativa presidencial, en consecuencia, al inicio de la discusión, a las 15:10 horas, Javier López Moreno decretó un receso de dos horas. Abel Vicencio Tovar, líder de los diputados panistas, se reunió nuevamente con Guillermo Jiménez Morales, quien intentó salvar a toda costa la negociación con el PAN, amenazada con descarrilarse.<sup>28</sup>

El receso de dos horas se prolongó por más tiempo, en ese lapso, las negociaciones entre los líderes de las bancadas del PRI y del PAN continuaron. De esta forma, la madrugada del sábado 12 de mayo, el PRI y el PAN llegaron a un acuerdo, suscrito por Guillermo Jiménez Morales y por Abel Vicencio Tovar. En este acuerdo, el PRI consiguió que el PAN aceptara dejar intacta la iniciativa de reformas constitucionales enviada por el presidente; a cambio, los priistas se comprometieron a examinar junto con Acción Nacional en el futuro la nueva ley de la materia y elevar a rango constitucional los principios básicos para regular los servicios bancarios y cumplir con sus fines nacionales y democráticos.<sup>29</sup>

Estos compromisos entre PRI y PAN, para elevar a rango constitucional los principios que aseguraran una conducción nacional y democrática de la banca, como quería el panismo, nunca se cumplieron. Para el gobierno salinista y el PRI era de vital importancia que los principios nacionalistas propuestos por el PAN no quedaran asentados en la Constitución, podían ser un obstáculo para implementar la radical desregulación de los servicios financieros iniciada por su gobierno.

Una vez suscrita esta carta compromiso entre PRI y PAN, se levantó el receso en la Cámara de Diputados y se discutió en sesión plenaria la iniciativa presidencial. La sesión se reabrió a las 0:05 horas del sábado 12 de mayo de 1990, después de una espera de más de nueve horas, en medio de la irritación y el cansancio de la oposición, en particular del PRD, PPS y Grupo Independiente, quienes expresaron

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>28</sup> *Idem*.

<sup>29</sup> *Idem*.

FRANCISCO IBARRA PALAFOX

su disgusto por el acuerdo alcanzado entre priistas y panistas. Todo anunciaba una larga y tormentosa sesión.<sup>30</sup>

En efecto, fue una de las sesiones más extensas, divididas y enconadas de que se guarde memoria en la LIV legislatura; por una parte, fueron abundantes los reproches de quienes criticaron la alianza PRI-PAN, por otro lado, se escucharon muchos discursos de panistas y priistas tratando de explicar, justificar y legitimar los acuerdos celebrados tras bambalinas.

En el debate parlamentario, cuya duración alcanzó aproximadamente 14 horas, existieron innumerables llamados al orden, precisiones de procedimiento, interrupciones e interpelaciones entre los oradores y, en algunos casos, la abierta provocación entre diputados rivales. Este debate exhibió una abierta ruptura entre dos posiciones políticas irreconciliables, polarizando a la clase política nacional respecto al tema bancario y económico; esta fractura, iniciada al discutirse la privatización bancaria, caracterizó el discurso de la clase política en las dos siguientes décadas.

Avanzada la madrugada del 12 de mayo, el dictamen de reformas se sometió al pleno para su votación en lo general. La votación fue la siguiente: 339 votos a favor, 54 en contra y 12 abstenciones.<sup>31</sup> A favor votaron los diputados del PRI, PAN y FCRN; en contra se pronunciaron los del PRD, PPS y Grupo Independiente. Las abstenciones provinieron de una minoría de diputados del PRI y del PAN en desacuerdo con sus partidos. El debate concluyó a las 2 de la tarde del 12 de mayo, prolongándose casi 14 horas y un día antes de concluir la visita de Juan Pablo II.

Aprobada la iniciativa de reformas en la Cámara de Diputados, se turnó a la Cámara de Senadores para su discusión y aprobación. Los senadores examinaron el dictamen de reformas el 21 de mayo de 1990. Tomaron la palabra para expresarse en contra los senadores perredistas Roberto Robles Garnica y Cristóbal Arias Solís. En defensa del dictamen se inscribieron los senadores priistas Jesús Rodríguez y Rodríguez, Julio Patiño Rodríguez, Dulce María Sauri Riancho, José de Jesús Padilla Padilla y Blanca Ruth Esponda. Al final, por los senadores priistas sólo hizo uso de la palabra Jesús Rodríguez, al ser evidente que en este cuerpo legislativo el PRI contaba con una abrumadora mayoría que hacía innecesaria una prolongada discusión. Cabe recordar, de los 64 senadores integrantes de este cuerpo legislativo en 1990, 58 pertenecían al PRI y sólo cuatro al PRD, en ese entonces, no existía representación panista en el senado.<sup>32</sup> De esta forma, el dictamen de reformas a los artículos 28 y 123 de la Constitución se aprobó por 52 votos a favor y 2 en contra, estos últimos de los únicos dos senadores perredistas presentes.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Legislatura LIV, año II, periodo ordinario, 11 y 12 de mayo de 1990, núm. de diario 9. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/>, última consulta realizada el 7 de noviembre de 2016.

<sup>31</sup> *Idem*.

<sup>32</sup> Cámara de Senadores, *Diario de Debates*, LIV legislatura, año II, segundo periodo ordinario, núm. 12, mayo 21 de 1990. El *Diario de Debates* puede ser consultado en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=1&id=229&lg=54&ano=2#1946>, última consulta el 7 de noviembre de 2016.

<sup>33</sup> *Idem*. Véase también Parra López, Francisco, “Reformas a los artículos 28 y 123 constitucionales. Aprueban en el Senado la privatización del sistema bancario”, *El Financiero*, México, martes 22 de mayo de 1990.

## NACIONALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN BANCARIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Aprobada la iniciativa de reformas en la Cámara de Diputados, la misma se turnó a las legislaturas de los estados, en su mayoría con predominio priista, quienes la aprobaron en menos de un mes y sin el menor contratiempo. El 28 de junio de 1990, las reformas propuestas por el presidente eran formalmente incorporadas a la Constitución.<sup>34</sup> De esta manera, Salinas, con el apoyo del PAN, sacó adelante su iniciativa, intacta, tal y como la presentó a los legisladores, sin una coma de más o de menos.

### VI. SUPRESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y DEL RÉGIMEN DE CONCESIÓN

La reforma constitucional de mayo de 1990 y la Ley de Instituciones de Crédito del mismo año suprimieron el carácter de servicio público de la actividad bancaria, establecida desde la nacionalización del sector en 1982.

Al respecto, se discute tanto en la doctrina como en la jurisprudencia y la legislación de varios países si la actividad bancaria constituye un servicio público o no. Abordaré brevemente la cuestión para dilucidar la importancia de la reforma jurídica examinada en el presente capítulo.

Considerar si los servicios bancarios son servicios públicos es una cuestión ampliamente debatida en la doctrina jurídica, con independencia de lo dispuesto en la legislación comparada. En este punto, la doctrina mexicana se orienta en dos vertientes: la primera considera a esta actividad como un servicio público sujeta al régimen de concesión (Acosta Romero); la segunda niega esta posibilidad y la estima un derecho inherente a los individuos condicionado a una simple autorización de la autoridad (Gabino Fraga).<sup>35</sup> Esta segunda interpretación doctrinal es menos aceptada debido a la indiscutible importancia pública de la actividad bancaria.

En la doctrina administrativa la prestación de un servicio público se configura como una actividad de importancia general para los Estados, sujeta a un régimen de derecho público, a supervisión de un ente público y a principios garantes de la prestación eficiente y regular de esos servicios; éstos podían ser prestados directamente por el Estado o ser concesionados a particulares. La doctrina jurídica francesa, italiana e incluso española, tendían a considerar a la actividad bancaria como un servicio público.

Respecto de la concesión, acto jurídico a través del cual se concede a los particulares la prestación de un servicio público, su naturaleza es una cuestión también debatida: existen opiniones en el sentido de que se trata de un contrato, otros lo consideran un acto administrativo, e inclusive, un acto mixto partícipe de las características del contrato y del acto administrativo. Inicialmente la concesión fue un contrato, pero con el tiempo la figura evolucionó hasta convertirse en un acto admi-

<sup>34</sup> Cabildo, Miguel, “Proyectos, promesas, seguridad, inútiles”, *Proceso*, 9 de julio de 1990, p. 29.

<sup>35</sup> Acosta Romero, Miguel, *Nuevo derecho bancario*, México, Porrúa, 1998, pp. 145 y ss.

FRANCISCO IBARRA PALAFOX

nistrativo discrecional de la autoridad donde la administración pública y el futuro concesionario no negocian ninguna de las cláusulas o condiciones.<sup>36</sup>

Es importante la diferencia entre concesión y autorización, aunque con frecuencia llegan a emplearse indistintamente y a confundirse; sin embargo, jurídicamente existen diferencias importantes entre ellas. A través de la autorización se elimina un obstáculo jurídico establecido por razones de seguridad, urbanismo, salubridad u otras diversas que impiden a los particulares desenvolverse con plena libertad en el ejercicio de un derecho preexistente; en la autorización existe un derecho previo del particular para realizar la actividad sujeta al otorgamiento de ese acto. Por el contrario, en la concesión no existe derecho previo del concesionario para dedicarse libremente a la actividad regulada; mediante el acto administrativo otorgante de esa concesión es como nace su derecho.<sup>37</sup>

Antes de las reformas constitucionales y legales de 1990, en México predominó el otorgamiento de la concesión como forma para permitir a los particulares la prestación de los servicios bancarios, aunque no siempre se reconoció expresamente su carácter de servicio público. Las modificaciones jurídicas impulsadas por la administración salinista cambiaron todo el sistema y pasaron a denominar autorización a lo que tradicionalmente la legislación y la doctrina consideraban como concesión.

Así, en México desde el siglo XIX las leyes bancarias exigieron concesión para dedicarse al ejercicio de la banca, aun cuando la doctrina, la jurisprudencia y la legislación no formularon referencia al concepto de servicio público. La Ley de Instituciones de Crédito de 1887, expedida durante el gobierno de Porfirio Díaz, utilizó por primera vez la expresión de concesión al disponer en su artículo 6 que las “instituciones de crédito sólo podrán establecerse en la República mediante concesión otorgada por el Ejecutivo de la Unión, con todos los requisitos y condiciones que determina la presente ley”. Más tarde, los primeros gobiernos posrevolucionarios insistirían en la necesidad de la concesión; mediante la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924 exigieron el otorgamiento de concesiones para el establecimiento de bancos, aun cuando ambiguamente señalaron que ésta tendría el carácter de una mera autorización para establecer y explotar instituciones de crédito. La Ley Bancaria de 1926 conservó la exigencia de la concesión y suprimió cualquier alusión a la autorización, eliminando la contradicción de la ley de 1924.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, en su exposición de motivos indicó que tales instituciones “deben tener concesión del mismo Estado, estar sujetas a su vigilancia y participar de las ventajas adecuadas al interés público que existe vinculado a su funcionamiento”. La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 continuó con el régimen de concesión correspondiente. Cinco años más tarde, en 1946, se promulgó un decreto reformándola para corregir las disposiciones que empleaban las palabras “concesión” y “caducidad” y sustituirlas por los vocablos “autorización” y “revocación”, respectivamente; este sería el periodo más amplio de la vigencia del régimen de autorizaciones previo

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 161 y 162.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 168 y 169.

a las reformas salinistas. Sin embargo, a fines de 1962 un decreto de reformas y adiciones a la Ley Bancaria ordenó el cambio de la palabra autorización por el de concesión. Finalmente, las dos leyes bancarias producidas por la nacionalización, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1983 y la de 1985, fueron mucho más lejos al considerar expresamente a la actividad bancaria como un servicio público; además, omitieron cualquier consideración relacionada con la concesión por considerarla innecesaria debido a la exclusividad estatal de tales servicios.<sup>38</sup>

La naturaleza de servicio público duró hasta la expedición de la Ley de Instituciones de Crédito publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990 que estableció la necesidad de contar con autorización intransmisible para la prestación del servicio de banca múltiple, otorgada discrecionalmente por el gobierno federal, eliminando cualquier alusión al servicio público y a la concesión.

Aun cuando el establecimiento de la autorización en lugar de la concesión procuró conceder a los servicios bancarios un carácter más privado a partir de la reforma salinista, la doctrina jurídica considera, en general, a la banca como una actividad económica fundamental no sujeta al dominio exclusivo de los particulares. En México, por ejemplo, Jesús de la Fuente sostiene que en nuestro régimen legal “la autorización para actuar como entidad de banca múltiple, es una concesión disfrazada”, principalmente, por las razones siguientes: a) la autorización no es un derecho reconocido a los particulares pues la captación de recursos del público y su intermediación financiera es una actividad de orden público; b) la autorización para operar como banco múltiple es discrecional por parte de la SHCP, la autorización común no lo sería; c) conforme a la Ley de Instituciones de Crédito, la autorización puede ser revocada por el Estado, por incumplimiento de dicha Ley.<sup>39</sup>

Por otra parte, el desarrollo de la actividad bancaria en las economías hace imposible considerarla como un derecho privado más de los particulares, sujeta a una simple autorización para su ejercicio. Por su complejidad e importancia, la actividad bancaria en general debería estar sujeta a un régimen público pues los bancos tienen la capacidad no sólo de definir el sistema de pagos de un país, sino, además, de promover el desarrollo nacional o, inclusive, sumergir a los países en una profunda crisis económica, como sucedió con México en 1995 cuando la banca privada se sumergió en una profunda crisis de deuda que provocaría un gigantesco rescate bancario a finales de la década de los noventa, así como a su posterior extranjerización. Para inicios del siglo XXI México era el único país de la OCDE con una banca predominantemente extranjera.



<sup>38</sup> La presente síntesis histórica del régimen de concesión bancaria en México se obtuvo de Pagés Tuñón, Alejandro, *Regulación bancaria y estabilidad financiera en México*, México, Porrúa, 2006, pp. 2-39; asimismo, De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de derecho bancario y bursátil*, México, Porrúa, 2002, p. 305; Acosta Romero, Miguel, *Nuevo derecho bancario*, *op. cit.*, pp. 159-163.

<sup>39</sup> De la Fuente, Jesús, *op. cit.*, pp. 306 y 307.