

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

00781

3

1 ej Vol. I
1972
11 de

INFLUENCIA DE LA ACTIVIDAD BANCARIA EN EL
DESARROLLO ECONOMICO A PARTIR DE LA
EXPROPIACION BANCARIA

TESIS CON
FALLA LE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO PRESENTA:
EL LIC. ARTURO DURAN GARCIA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	I
CAPITULO PRIMERO	
EL SISTEMA BANCARIO EN LA ETAPA PREVIA A LA EXPROPIACION BANCARIA.	1
1.1 Breves Antecedentes de la Banca en México.	2
1.2 Conceptos Generales del Sistema Bancario.	16
1.3 Estructuración del Sistema Bancario.	40
1.4 Papel de la Banca en el Desarrollo Económico Nacional.	43
1.5 Evolución reciente del Sistema Bancario - en relación con el Sistema Financiero.	47
1.5.1 La Formación de Grupos Financieros.	58
1.6 Marco Jurídico del Sistema Bancario.	74
CAPITULO SEGUNDO	
LA EXPROPIACION BANCARIA.	77
2.1 El Decreto Expropiatorio de la Banca.	83
2.2 La necesidad de un nuevo Marco Jurídico.	100
2.3 Cambios en la Legislación que inciden en el Desarrollo Económico Nacional.	125

	Pág.
2.4 La Banca en el Marco de la Planeación Nacional.	127
2.4.1 El Plan Nacional de Desarrollo.	127
2.4.2 El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.	129
 CAPITULO TERCERO	
EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO ACTUAL.	141
3.1 Las Sociedades Nacionales de Crédito.	159
3.2 Las Organizaciones Auxiliares del Crédito.	163
3.2.1 Los Almacenes Generales de Depósito.	163
3.2.2 Las Arrendadoras Financieras.	171
3.2.3 Las Uniones de Crédito.	177
3.3 Las Casas de Cambio.	187
3.4 Los Intermediarios Financieros no Bancarios.	191
3.4.1 Las Casas de Bolsa.	200
3.4.2 Las Sociedades de Inversión.	249
3.4.3 Las Instituciones de Seguros.	264
3.4.4 Las Instituciones de Fianzas.	273
3.5 Marco Jurídico del Sistema Financiero.	279
3.6 Influencia en el Desarrollo Económico Nacional.	283

CAPITULO CUARTO	
LA BANCA MULTIPLE Y LA BANCA DE DESARROLLO.	311
4.1 Concepto y Características.	318
4.2 Regulación.	335
4.3 Los Fondos de Fomento.	348
4.3.1 Concepto y Características.	353
4.3.2 Forma y Operación.	354
CAPITULO QUINTO	
LAS AUTORIDADES Y LOS ORGANOS DE VIGILANCIA - DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.	392
5.1 Atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de los Organos de Vigilancia.	395
5.2 Instrumentos de Control Monetario y Cre- diticio.	425
5.3 Instrumentos de Control Cambiario.	441
CAPITULO SEXTO	
LOGROS Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA BANCARIO.	451
6.1 Reestructuración del Sistema Bancario.	452
6.2 Resultados de la Gestión Bancaria.	466
6.3 Fomento de Actividades Prioritarias.	471
6.4 Perspectivas del Sistema Bancario.	485

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Pág.

495

BIBLIOGRAFIA.

510

I N T R O D U C C I O N

Prácticamente desde sus orígenes la banca ha estado presente en el financiamiento del desarrollo económico del país, variando a lo largo de su existencia el grado de participación.

Es a partir de 1925 con la creación del Banco Central en donde encontramos una participación importante de la banca en el desarrollo económico fundamentalmente a través del empleo del mecanismo de orientación selectiva del crédito bancario, hacia las actividades económicas y sociales que más lo necesitan y dentro de éstas, hacia los usuarios que, por insuficiencia de recursos propios y crediticios han tenido menor acceso al financiamiento de la banca.

La agricultura y la industria representan las actividades beneficiadas desde las primeras etapas del proceso de canalización selectiva del crédito. Posteriormente este mecanismo se utilizó para la asignación de recursos a la vivienda de interés social y en épocas recientes, para financiar a los campesinos de bajos ingresos y a la mediana y pequeña industria.

Con el surgimiento de la banca de desarrollo y los fondos de fomento y especialmente éstos últimos, la banca aumenta su contribución en la atención crediticia hacia sectores y áreas prioritarias.

Durante la evolución del sistema financiero mexicano y sobre todo en los últimos años, se han puesto en marcha diversos instrumentos de captación de ahorro interno, que han perseguido en la mayoría de los casos dirigir esos recursos a financiamientos que concilien el beneficio individual con la utilidad social y los objetivos de desarrollo económico nacional.

En la situación económica actual por la que atraviesa el - - país, es este objetivo el que deberá reforzar la banca, de - tal suerte de fortalecer su participación en el financiamiento de las actividades económicas.

Dentro de los objetivos que orientan la investigación destaca el de abundar en el conocimiento del Sistema Financiero - Mexicano sistematizando.. diversa información actualizada sobre su integración, funcionamiento, instrumentos, papel que juegan en la economía y marco jurídico.

De la lectura de la bibliografía y documentación inicialmente consultada, nos surgen dos hipótesis fundamentales:

- La primera de ellas está referida a que la participación del Sistema Financiero Mexicano y en especial de la banca ha sido importante en el desarrollo económico nacional antes de la expropiación bancaria, fortaleciéndose ésta a - partir del nuevo marco jurídico establecido.
- La segunda de ellas está relacionada con los resultados - de la gestión bancaria obtenidos en tres años de banca expropiada, es decir 1983, 1984 y 1985, en donde pensamos - que ésta, a través de sus principales indicadores -captación, financiamiento, productividad y rentabilidad- ha sido positiva.

En la consecución del objetivo señalado y en la comprobación de las hipótesis planteadas, el trabajo se divide en seis capítulos, los cuales se organizaron de la siguiente manera:

Con el objeto de tener una visión general respecto a la si-tuación que prevalecía en el sistema financiero y en particu- lar de la Banca, en los diez años inmediatos anteriores a la expropiación bancaria, en el capítulo primero de la investi- gación se analiza la evolución de la Banca, en la década de

los setentas, en la que destaca la formación de los grupos financieros.

Es éste elemento, es decir la formación de grupos financieros, el que a nuestro juicio juega un papel preponderante en la toma de la decisión de uno de los actos jurídicos-administrativos más trascendentes en los últimos años: la Expropiación Bancaria.

En efecto, en los años que se estudian en este capítulo, la fusión del capital financiero, entendida ésta como la agrupación de una institución de crédito con casas de bolsa, arrendadoras financieras, almacenadoras e instituciones de fianzas y de seguros, con el capital industrial y comercial, llegó a constituir grupos económicos muy poderosos, con influyente ingerencia en la actividad económica del país.

Así, en esa década encontramos la consolidación de cuatro -- grupos básicamente: el Grupo VISA-SERFIN, que concentraba -- el 80% de la producción cervecera y alimenticia; el grupo -- VITRO-BANPAIS, que monopolizaba el 85% de la producción de -- vidrio y sus derivados; el tercer grupo lo constituía SOMEX que a diferencia de las anteriores no manejaba una sola línea, sino participaba en diferentes ramas de la economía, cu ya suma de activos y producción lo hacían un grupo poderoso; y el grupo COMERMEX-CHIHUAHUA el cual concentraba una produc ción importante de madera, celulosa y papel.

En este capítulo se destaca la probabilidad acentuada de la desviación de los recursos captados por las instituciones de crédito que formaban parte de los grupos financieros señalados, para las propias empresas de sus corporaciones, existiendo una disminución de asignación de recursos, hacia sectores y áreas que necesitaban desarrollarse.

En el capítulo segundo del documento se analiza la figu-

ra jurídica, por virtud de la cual el Estado toma el control de la Banca en el año de 1982.

En este apartado se estudian las diferencias entre la figura jurídica utilizada, es decir nacionalización y expropiación.

Aspecto importante de este capítulo lo constituye el análisis del nuevo marco jurídico con que se dota al sistema financiero en su conjunto, destacando las reformas a nuestra Ley Fundamental, la creación de nuevas leyes bancaria, de sociedades de inversión y de los trabajadores bancarios, así como reformas a las leyes del mercado de valores y de instituciones de fianzas y de seguros.

Dentro de estos cambios legislativos, cabe hacer notar la vinculación de la banca al desarrollo económico nacional.

En el capítulo tercero se centra uno de los objetivos principales del trabajo, es decir el de integrar y sistematizar en forma actualizada la información jurídica-económica básica de entidades, instituciones y figuras del sistema financiero mexicano.

Así, en este apartado se analizan las Sociedades Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, las Casas de Cambio y los Intermediarios Financieros no Bancarios, estudiándose sus conceptos, generalidades y forma de operación.

Al igual que en el capítulo anterior en este punto también se hace una referencia a los instrumentos jurídicos que regulan la actividad de todo el sistema financiero.

Finalmente se intenta hacer un análisis sobre la influencia de los integrantes del sistema financiero en el desarrollo

económico nacional.

El concepto, características y regulación de la banca múltiple y la banca de desarrollo se analizan en el capítulo cuarto.

En esta parte, se incluye un estudio de uno de los instrumentos que utiliza el sistema financiero para fomentar y promover actividades económicas, es decir los fondos de fomento.

En el capítulo quinto se revisan las atribuciones y facultades de las autoridades y los órganos de vigilancia del sistema financiero.

Parte importante de este punto lo constituye el análisis de los diversos instrumentos de regulación monetaria, crediticia y cambiaria, con que cuenta el Estado, los cuales los lleva a cabo a través del Banco de México.

Entre estos instrumentos cabe destacar los siguientes: el encaje legal, el control del crecimiento de los pasivos, la persuasión, el control de las tasas de interés en las operaciones activas y pasivas de las instituciones de crédito y los bonos de regulación monetaria.

De los instrumentos mencionados vale la pena hacer mención al encaje legal, el cual se refiere básicamente al coeficiente de liquidez, que se utiliza como un medio de afectar el multiplicador bancario para regular el volumen del crédito y liquidez. En nuestro país, este coeficiente se ha utilizado además para dirigir los recursos hacia las actividades que se desea impulsar.

Finalmente el capítulo sexto se refiere a los logros y perspectivas del sistema bancario en donde se analiza la reestructuración de la Banca después de la expropiación, los re-

sultados de la gestión bancaria, el fomento de actividades prioritarias, así como las perspectivas que se vislumbran.

Parte relevante de este capítulo lo constituye el tema del análisis de la gestión bancaria, a la luz de sus principales indicadores, tomándose para ello tres años de experiencia como banca expropiada, es decir de 1983 a 1985.

Otro aspecto relevante de este apartado lo constituye el análisis jurídico de lo que se considera áreas estratégicas y prioritarias.

En la parte final del trabajo se incluye un capítulo de conclusiones y recomendaciones a las cuales se llega después de la investigación, asimismo se señala la relación de la bibliografía y fuentes utilizadas.

Para la realización del acopio de la información que se utilizó en el trabajo, recurrimos principalmente a las áreas de biblioteca de las dependencias e instituciones siguientes: - Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, - Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Asociación Mexicana de Bancos, Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, Nacional Financiera y Banco Mexicano - Somex. En especial agradecemos a esta última institución -- los apoyos y facilidades proporcionados.

Como es usual en este tipo de investigaciones, en el trabajo se recogen algunas ideas, reflexiones y experiencias de personas que se entrevistaron y que prestan sus servicios en diversas instituciones del Sistema Financiero Mexicano.

En el desarrollo de esta investigación contamos con el apoyo de muchas personas, entre las que quisiéramos hacer mención, en forma especial a cuatro de ellas: Octavio Arellano Rabiela, Graciela Cortés Partida, Joaquín Fernández Ballet y -

Beatriz Rico Cárdenas, a todas ellas nuestro agradecimiento.

Asimismo agradeceremos la colaboración que en algún momento nos proporcionaron Rosalinda Durán García, Sonia González -- Oviedo, Bertha Raquel Oliva, Raúl Ferreira Aguila, Armando - Cendón Aguilar y Sergio Alfán Copado.

Finalmente quisiéramos señalar que las opiniones vertidas en este trabajo, son de exclusiva responsabilidad del sustentante y de ninguna manera reflejan la opinión de la institución en la que presta sus servicios.

CAPITULO 1.

EL SISTEMA BANCARIO EN LA ETAPA PREVIA A LA EXPROPIACION BANCARIA.

- 1.1.- Breves antecedentes de la Banca en México.
- 1.2.- Conceptos generales del Sistema Bancario Nacional.
- 1.3.- Estructuración del Sistema Bancario.
- 1.4.- Papel de la Banca en el Desarrollo Económico Nacional.
- 1.5.- Evolución reciente del Sistema Bancario en relación con el Sistema Financiero.
 - 1.5.1.- La formación de grupos financieros.
- 1.6.- Marco Jurídico del Sistema Bancario.

1.1 BREVES ANTECEDENTES DE LA BANCA EN MEXICO.

Antes del descubrimiento de América no existía en el - continente ningún tipo de institución semejante a los bancos, fueron los europeos quienes, al modernizar el comercio introduciendo la moneda en lugar del sistema de trueque, fundaron los primeros bancos en nuestro -- país.

No obstante de que en el siglo XVIII nacieron formal-- mente los primeros bancos, posiblemente el antecedente más antiguo de una institución de crédito en México ha ya sido la casa de moneda, establecida por el primer - virrey de la Nueva España, Antonio de Mendoza, la cual empezó a funcionar en abril 10 de 1536, siendo tal su importancia que las monedas que allí se acuñaban te -- nían una circulación casi universal, eran aceptadas en todo el continente americano, en China, Filipinas, Bom bay, Siberia, África y en casi toda Europa. (1).

Consideramos que la casa de moneda es el primer antecede nte de las instituciones de crédito, dado que una de las funciones principales de los bancos centrales es - la de emitir la moneda y regular sus características - intrínsecas y su flujo.

Si bien durante toda la época colonial nunca se llegó a emitir papel moneda moderno, en forma de billetes de banco, se debe considerar a la moneda acuñada como su similar, en relación con la facultad de los bancos para emitir papel moneda, ya que solamente la casa de mo

(1) López Rosado, Diego G., Curso de Historia Económica de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 3a. - Ed., la. Reimpresión, México, 1981.

neda podía acuñarla y aunque los mineros pagaban porque se les acuñara el metal, el gobierno tenía la facultad de decidir el tipo de cuño, aleaciones y cantidad de circulante que se podía acuñar.

Como se dijo anteriormente, el primer Banco que tuvo formalmente este título y realizó operaciones de crédito fue creado en el siglo XVIII, en 1743 se propuso su creación, la que funcionó a los pocos años, dándole en 1783 su estructura, en la Ordenanza de Minas, nos referimos al Banco de Avío de Minas. (2)

El siguiente banco que se estableció en nuestro país fue el Nacional Monte de Piedad, instituido por Real Cédula de junio 2 de 1774 con el nombre de Sacro y Real Monte de Piedad de Animas. Esta institución, a diferencia de la anterior, tenía el noble cometido de ayudar a los más necesitados, otorgando créditos sin interés, dejándoles la elección de decidir el monto de la limosna que deberían otorgar a la institución para cubrir sus gastos; igualmente destaca este banco como el primer antecedente de Banco de emisión, ya que si bien no emitía papel moneda si daba a sus depositantes recibos que tenían casi la misma función. (3)

En relación con el papel moneda es conveniente recordar que fue Agustín de Iturbide el primero en ordenar su emisión, la que se hizo no por modernizar el sistema financiero nacional sino porque los recursos del gobierno se habían agotado y no había el suficiente circulante para apoyar al Estado. Los primeros billetes

-
- (2) Cervantes Ahumada, Raúl, Títulos y Operaciones de Crédito, 13ava. ed., Ed. Herrero. México 1984.
- (3) Bauche Garciadiego, Mario, Operaciones Bancarias. 5ta. ed. Ed. Porrúa, S. A. México, 1985.

se emitieron por decreto de diciembre 20 de 1822 y se obligó a la tropa y a los empleados del gobierno a -- aceptar parte de su salario en papel moneda, pero la -- emisión se hizo de una manera tan precipitada que pron to proliferaron las falsificaciones que, sin contar -- con el descontento del pueblo acostumbrado a las monedas con un contenido más o menos importante de oro y -- plata, provocaron el descrédito de este instrumento de pago en breve tiempo, viéndose el gobierno en la necesidad de dejar de imprimir más billetes.

También se debe señalar que esta primera emisión de pa pel moneda no tenía el respaldo de ningún banco, sino que el gobierno se había encargado directamente de ordenar su impresión.

Poco después de consumada la independencia se creó por ley promulgada en octubre 16 de 1830 el Banco de Avío, cuyo propósito fue el de fomentar el desarrollo industrial, este banco se extinguió por Ley de septiembre -- 23 de 1842, dado que nunca pudo cumplir con su finalidad original, pues el gobierno siempre buscó, para aca bar con los diversos disturbios, cuartelazos o emprender campañas militares, los recursos de este banco, -- los que pronto se agotaron. (4)

El gobierno creó en 1837 el Banco Nacional de Amortiza ción de la Moneda de Cobre, destinado a solucionar los problemas relacionados con la acuñación de moneda de -- ese metal, la que no deseaba tener la población, acostumbrada a las monedas de oro y plata. Igualmente con el Banco de Avío, este banco pronto desapareció porque

(4) López Rosado, Diego G. Obra cit.

el gobierno lo utilizó para obtener recursos, lo que lo hizo perder crédito hasta que se suprimió por decreto en 1841. (5)

Durante la primera mitad del siglo XIX permaneció sin mayores cambios la situación bancaria en el país, se crearon dos Bancos que al poco tiempo fueron liquidados y el único que se mantuvo en funciones fue el Monte de Piedad, nacido en la época colonial.

En junio 22 de 1864, Guillermo Newbold estableció el Banco de Londres, México y Sudamérica, como sucursal de la institución que se encontraba en Londres; este Banco que comenzó a operar en 1865 fue el primer banco moderno de nuestro país que realizó operaciones de crédito similares a las actuales y además se constituyó como banco emisor de billetes. (6)

En pocos años proliferaron diversos bancos, casi todos eran bancos de emisión, entre los más importantes se encontraban el Banco Nacional Mexicano, fundado en virtud de un contrato entre el gobierno y el representante del Banco Franco Egipcio, empezó a funcionar en 1882; el Banco Mercantil que pronto se fusionó con el anterior para constituir el Banco Nacional de México; el Banco Hipotecario que empezó a funcionar en 1888; el Banco Minero Chihuahuense; el Banco Mexicano; el Banco de Santa Eulalia; Banco de Durango, Banco de Nuevo León, Banco Mercantil de Yucatán, etc. (7)

(5) López Rosado, Diego G., Obra cit.

(6) Rodríguez Rodríguez, Joaquín, Derecho Bancario, 2a. ed. Ed. Porrúa, S. A., México, 1964.

(7) Ibidem.

La proliferación de las instituciones de crédito se --
 dió gracias a las facilidades que otorgaba tanto el Go-
 bierno Federal como el de los Estados para su estable-
 cimiento y a la falta de una regulación precisa en los
 primeros años para determinar su constitución y está-
 blecimiento.

En efecto, después de la independencia continuaban vi-
 gentes las leyes españolas en lo que no se opusieron a
 la emancipación, por lo que las Leyes de la Novísima -
 Recopilación eran las que se aplicaban en un principio,
 en éstas encontramos las siguientes características: -
 había una libertad casi ilimitada para establecer ban-
 cos pero el fundador debería gozar de buena fama y --
 otorgar fianza y constituir al banco en una sociedad -
 de responsabilidad ilimitada; bajo estas leyes se crea-
 ron los primeros bancos de la colonia y los primeros -
 de la independencia.

Como la Constitución de 1857 otorgaba la facultad a --
 los Estados para regular la actividad bancaria, pronto
 aumentó el número de bancos en el territorio nacional,
 algunos regulados por las leyes de los Estados y otros
 por el Código de Comercio de 1854.

El Código de Comercio de 1884 fue el primero en regu-
 lar de una manera más eficaz a los bancos. De acuerdo
 con Joaquín Rodríguez Rodríguez (8), las caracterís-
 ticas más importantes de este código son:

- El establecimiento de los bancos de emisión, cir-
 culación, descuento, depósito, hipotecarios, agrí-
 colas, de minería o de cualquier otra clase, sólo
 puede hacerse con autorización de la Secretaría -
 de Hacienda.

- Los bancos han de adoptar precisamente la forma de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada.
- Los estatutos han de ser aprobados por dicha Secretaría.
- Se exige capital mínimo,
- Los bancos de emisión debían constituir un depósito o dar determinada fianza y cumplir otros requisitos especiales de manera que la emisión de billetes estaba minuciosamente reglamentada.
- Los bancos hipotecarios no podían emitir billetes, pero sí, bancos hipotecarios, en las condiciones que el Código determinaba.

Aunque fue breve la vigencia de este Código, su importancia reside en que la actividad bancaria es tratada con un espíritu de modernidad, facultando al Gobierno para intervenir en su constitución y funcionamiento, lo que indica que ya se le consideraba como un servicio público.

El Código de Comercio de 1889 se apartó de su antecesor y solamente señaló que las instituciones de crédito se regirían por una ley especial que apareció ocho años después.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 fue la primera dedicada a regular exclusivamente a los bancos. Esta Ley fue obra de una comisión compuesta por los señores: Casasús, Gamboa y Miguel A. Macedo, quienes prepararon el proyecto, señalando los diversos tipos de bancos especializados. En 1908 se reformó la

Ley para adecuarla a las nuevas necesidades financieras del país. (9)

Tenemos entonces que, hasta antes de la Revolución Mexicana, había en la época colonial apenas embriones de instituciones que serían más adelante los bancos modernos de desarrollo, sin contar a otras instituciones -- que realizaban actividades propias de los bancos, aunque de manera no profesional como los préstamos que -- otorgaba la iglesia o de manera oficial y monopólica -- como la emisión de moneda, orgullo de México por ser -- en ese tiempo la más grande y rica del mundo, donde se tenían hasta 400 empleados que llegaban, sin ninguna -- dificultad, a triplicar la producción de las 16 casas de moneda de Francia. (10)

Obtenida la independencia nacional, los bancos que se crearon tuvieron como característica ser bancos del -- Estado, con la finalidad de resolver un problema específico como el de amortización de la moneda de cobre o de fomentar el desarrollo como el de avío que tenía co -- mo prioridad atender los ramos de tejidos de algodón, lana y seda. (11)

Bajo el amparo de Maximiliano y sin ningún fundamento legal, nació el primer banco con características modernas: emisión de billetes, operaciones con el público, pasivos y activos y constituido como sociedad anónima.

(9) Ibidem.
 (10) Humboldt, Alejandro de, Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España. 2a. edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1973,
 (11) Matute, Alvaro, México en el siglo XIX. Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas. 2a. Edición. -- Universidad Nacional Autónoma de México. México 1973.

El Banco de Londres, México y Sudamérica sobrevivió a su protector gracias a la Ley del 20 de agosto de 1867 y a su eficiente actuación. (12)

Después del parto del primer Banco comercial moderno, en casi toda la República de los Estados dieron a luz numerosas instituciones de crédito, cobijadas por las legislaciones estatales, ya que la Constitución de 1857 sólo facultaba al Congreso de la Unión a: "Para establecer las bases generales de la legislación mercantil". (13)

La liberalidad de la Constitución de 1857 no benefició ni a las instituciones de crédito ni a los usuarios, entre ellas existían disposiciones diferentes que hacía difícil que pudieran operar entre sí, dado que las leyes de un Estado a otro podía marcar grandes diferencias y quienes podían tener mayores conflictos eran los propios clientes, quienes tenían el peligro de ser defraudados por las sociedades.

El 14 de diciembre de 1883 se reformó la Constitución en su artículo 72, fracción X, para quedar redactado en los siguientes términos: Para expedir códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias. (14)

La reforma tenía como propósito regular a nivel federal toda la actividad bancaria y como resultado inmediato la expedición del Código de Comercio de 1884, al que le siguió el del año de 1889 para culminar con la

-
- (12) Márquez, Javier, La Banca en México: 1830-1983, En el Trimestre Económico. Octubre-Diciembre. Fondo de Cultura Económica, México 1983.
- (13) Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México. - 12ava. ed. Ed. Porrúa, S. A., México 1983.
- (14) Ibidem.

Ley General de Instituciones de Crédito de 1897.

Después de la Revolución Mexicana todas las instituciones de crédito se encontraban en un estado lamentable, sus reservas metálicas se habían agotado, los billetes ya no eran aceptados y casi todos habían sido incautados. (15)

Con la Constitución de 1917 se dió un nuevo giro a las instituciones de crédito. El 12 de enero de ese año se leyó el dictamen del artículo 28, destinado en principio a prohibir el monopolio, excepto en las actividades relativas al Estado, no se mencionó a un banco de emisión a pesar de que el texto señalaba a la acuñación de monedas como función propia del Estado.

El autor de la reforma del artículo fue el diputado -- Rafael Nieto, quien fundamentó su iniciativa con las siguientes razones:

- "Un sólo banco central que concentre las especies metálicas podría en forma más eficiente y rápida -- hacer frente a las emergencias ocasionales por -- una balanza comercial adversa.
- La connivencia de un banco único con el Tesoro -- Público haría que el Gobierno contara con crédito de manera amplia y expedita.

- Por las concesiones leoninas que se dieron anteriormente a los bancos se provocó que éstos emittieran "dinero sin respaldo". (16)

La comisión aceptó la iniciativa del diputado y adicionó el artículo 28 para que el Estado fuera el único que pudiera emitir billetes por medio de un sólo banco.

El día 16 de ese mismo mes se empezó a discutir el artículo 28 y resultó significativa y premonitara la intervención del diputado Múgica, quien después de relatar los casos que conoció sobre los abusos de los bancos dijo: "..., establezcamos de una vez en la Constitución el Banco del Estado, que Beneficiara a la nación y que evitará sobre todo que en el mismo Gobierno se trancen combinaciones que pudieran resultar en beneficio de los banqueros y en perjuicio de la nación".

(17)

Al día siguiente la iniciativa fue aprobada por 120 diputados a favor y 52 en contra. De hecho no existía oposición para aprobar al banco único de emisión y las dudas principales fueron originadas por la forma en que se establecería dicho banco, quedando aclarado que sería una sociedad en la que el Estado tendría el control por medio de las acciones, ya que le pertenecerían la mayoría de ellas siempre.

Después de ser aprobada la Constitución de 1917, las instituciones de crédito entraron en un período de reorganización, había sólo 12 bancos y los demás estaban a punto de ser liquidados, pero Alvaro Obregón decretó

(16) Congreso Constituyente 1916-1917, Diario de Debates, Tomo II, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México 1985.

(17) Ibidem. Pág. 514.

el 31 de enero de 1921 que fueran devueltos los bancos incautados desde el 16 de diciembre de 1916 a sus representantes legítimos, no obstante fueron pocos los bancos que sobrevivieron en virtud de la imposibilidad de emitir papel moneda. [18]

Los bancos incautados iban a ser liquidados de conformidad a las bases que estableciera la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito y que al ser disuelta sus funciones pasaron a la Comisión Monetaria para, finalmente, encargarle a la Secretaría de Hacienda el modo de liquidar a los Bancos incautados, estos cambios se dieron en los meses de abril a octubre de 1916.

En febrero de 1924 se elaboró un proyecto de Ley General de Instituciones de Crédito, la que regularía a los bancos incluido el Banco Unido de Emisión y crearía una Comisión Bancaria encargada de supervisar a las instituciones de crédito.

A los pocos meses, se expide en diciembre, la Ley que crea a la Comisión Nacional Bancaria; en enero de 1925 la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios y en agosto de ese año la Ley del Banco de México.

Esta estructura jurídica estuvo acompañada por las leyes especiales para los bancos de desarrollo, como las de febrero y marzo de 1926 que crearon el Banco Nacional de Crédito Agrícola y los Bancos Ejidales, respectivamente.

(18) Márquez, Javier, Obra cit.

Igualmente se normaron en junio de ese año a los Bancos de Fideicomiso con una Ley especial, los cuales quedaron integrados posteriormente en las reformas de agosto a la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.

En estas reformas al sistema financiero nacional, en que no solamente se dictaron leyes a los Bancos, sino también quedaron comprendidos los Almacenes Generales de Depósito y compañías de fianzas, las casas y agentes de cambio.

En noviembre de 1928 se constituyó la Asociación de Banqueros de México, la que reunía a la totalidad de las instituciones de crédito del país y tenía como finalidad influir en las decisiones financieras del gobierno.

A partir de 1929 se comenzó a sentir una depresión económica mundial, en México hubo una marcada deflación causada principalmente por un desorden monetario y a pesar de que se trató en diversas leyes normalizar el mercado de dinero esto no se pudo lograr hasta que hubo un cambio en la Secretaría de Hacienda: Luis Montes de Oca renunció y su lugar lo ocupó Alberto J. Pani en enero de 1932. (19)

En abril de ese año se redefinen las funciones del Banco de México para convertirlo en un auténtico banco central y no sólo en un banco de emisión que participa

(19) Carrillo Flores, Antonio, Acontecimientos Sobresalientes en la Gestación y Evolución del Banco de México, - en Cincuenta años de Banca Central, Ensayos Conmemorativos. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1976

ba con los bancos comerciales en las operaciones con el público.

Las funciones del Banco de México se encaminaron a ordenar el sistema monetario, convertirse en Banco de los bancos y ser el agente financiero del Estado de acuerdo a su calidad de Banca central. [20]

En junio de 1932 se expidió la nueva Ley General de Instituciones de Crédito, como novedades de esta Ley se encuentra la división de instituciones nacionales de crédito e instituciones privadas de crédito, dando un tratamiento diferente a ambas, se englobó dentro de las instituciones auxiliares de crédito a los almacenes generales de depósito, Bolsas de valores, uniones de crédito y cámaras de compensación.

Junto con esta reforma legislativa apareció en agosto de ese año, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito como complementaria de las operaciones bancarias.

Entre junio de 1932 y mayo de 1941, en que se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito destaca el fortalecimiento que se le dió al Banco de México al desmonetizarse en abril de 1935 las monedas de plata y darle a los billetes poder liberatorio ilimitado, también se debe señalar como parte de una reestructuración financiera la expedición, en agosto de ese año, de la Ley General de Instituciones de Seguros y como parte complementaria la Ley sobre contratos de seguros.

En enero de 1940 se creó la Comisión Nacional de Valores y para mayo de 1941 aparecieron la nueva Ley Orgá-

(20) Cavazos Lerma, Manuel, Cincuenta Años de Política Monetaria, en Cincuenta Años de Banca Central, obra cit.

nica del Banco de México y la Nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de mayo 3 de 1941 reunió en un sólo código las normas relativas a todas las instituciones de crédito, dejando a los Bancos de desarrollo o nacionales regirse por las leyes que habían creado y supletoriamente por esta Ley de 1941.

Este ordenamiento, en su larga existencia (1941-1985) tuvo infinidad de modificaciones, que la hicieron un tanto confusa para su aplicación.

De estas modificaciones, destacan para el presente trabajo, tres de ellas: la de 1970, la de 1975 y la de 1978. Estas reformas las analizamos con más detalle en el capítulo cuarto que se refiere a la Banca Múltiple y a la Banca de Desarrollo, sin embargo hacemos una referencia breve de ellas.

Dos aspectos destacan de la reforma de 1970: la asimilación de las operaciones de ahorro y préstamo, con las de banca y crédito y el reconocimiento a la formación de grupos financieros, tema que se aborda en el punto 1.5 de este capítulo, así como la evolución de la banca en los diez años anteriores a la expropiación.

En la reforma de 1975 se establece la posibilidad de que los bancos puedan organizarse en un sistema de banca múltiple o universal y en la reforma de 1978 se determina el régimen de las operaciones de este tipo de banca.

1.2 CONCEPTOS GENERALES DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL.

Con el objeto de que estemos ubicados en el marco general del derecho bancario, en este punto nos referiremos a algunos conceptos que conforman la estructura de nuestro sistema bancario.

Concepto de Derecho Bancario.

La utilidad de una definición jurídica radica en fijar con precisión el tema a estudiarse, de tal manera que el investigador determina, con la definición del tema, un objeto más o menos grande de estudio.

Las definiciones no siempre son inmutables, muchas veces se mejora y precisa un concepto y en otras -- ocasiones es necesario dar nacimiento a la definición de un nuevo tema.

En el último caso nos encontramos al tratar de definir al derecho bancario, ya que es una nueva rama -- del derecho cuyo estudio en nuestro país no tiene -- más de ochenta años.

Sin menospreciar las definiciones que se citarán -- más adelante, consideramos que a modo de ensayo el derecho bancario es el conjunto de normas jurídicas, usos y prácticas bancarias y mercantiles que regulan las relaciones de las instituciones de crédito con el público usuario, las autoridades bancarias y entre ellas mismas.

Elemento importante de la definición mencionada lo constituyen los usos y prácticas bancarias y mercantiles, ya que es precisamente en la materia bancaria en donde estos usos y prácticas forman parte re

levante de las fuentes del derecho bancario, como -
lo veremos un poco más adelante.

De acuerdo con el maestro Rodríguez y Rodríguez, el derecho bancario es el conjunto de normas jurídicas relativas a la materia bancaria. (21)

Este autor agrega que la materia bancaria, supone - sujetos, relaciones y objetos, términos sin los cuales sería inconcebible. Este tratadista señala "a las instituciones de crédito, como sujetos de derecho bancario; a las operaciones de banca como relaciones jurídicas típicas del derecho bancario y a - las cosas bancarias, como objeto de aquellas operaciones". (22)

De acuerdo con el autor italiano Greco, el derecho bancario se ocupa de los problemas monetarios, el - curso de los cambios, la ejecución de pagos, las di- versas operaciones de crédito, la recogida de capi- tales, en las más diversas fuentes y su distribu- - ción. (23)

Para el maestro Acosta Romero, el derecho bancario es "el conjunto de normas jurídicas reguladoras de las relaciones entre particulares y entre las auto- ridades, nacidas del ejercicio de la actividad cre- diticia y bancaria, o asimiladas a éstas y aquéllas, en cuanto a su disciplina y ejecución judicial y ad- ministrativa". (24) Esta definición nos parece que refleja ampliamente todo el marco del Derecho Banca- rio.

(21) Rodríguez Rodríguez, Joaquín, Obra Cit.

(22) Ibidem.

(23) Greco, Corso de Diritto, Derecho Bancario, 2a. Ed., - Padua, Italia, 1936.

(24) Acosta Romero, Miguel, Derecho Bancario, 3a. Ed., Mé- xico, Ed. Porrúa, 1986, p. 18.

Es importante mencionar que existe una corriente cada vez más importante para considerar al derecho bancario como una materia independiente y ya no ubicada dentro del derecho mercantil o del derecho administrativo. En este sentido el maestro Acosta Romero nos señala que por las características propias que presenta el derecho bancario, se debe considerar una disciplina autónoma. (25)

A mayor abundamiento sobre la autonomía de la materia de derecho bancario, nos parece importante hacer notar la referencia que hace el maestro Acosta Romero de que en otros países el derecho bancario ha sufrido una mutación, derivándose ramificaciones como derecho bancario constitucional, derecho bancario administrativo, derecho bancario laboral, derecho bancario fiscal o tributario, derecho bancario penal, entre otros. (26)

Fuentes del Derecho Bancario

En primer término se debe considerar a la fuente del derecho como el proceso mediante el cual emanan las normas jurídicas, sin importar la formalidad que presenten (Ley, reglamento, costumbres, práctica, uso, decreto, acuerdo, circular, etc.).

La utilidad de conocer las fuentes del derecho consiste en prevenírnos para saber del modo en que nacen las nuevas normas; en materia bancaria es imprescindible saber que formalidades debe cumplir una norma jurídica hasta antes de asumir su forma concreta.

(25) Ibidem.

(26) Ibidem.

Por tener un alto grado de complejidad el derecho bancario que lo hace participar tanto de normas de derecho público como de derecho privado se puede asegurar que casi todas las fuentes del derecho al men tan al derecho bancario en especial.

En consecuencia, son fuentes del derecho bancario: la legislación; la regulación, en sentido amplio, administrativa; los usos y prácticas bancarias y mercantiles.

Del proceso legislativo se forman las leyes y decretos emitidos por el Congreso de la Unión; la regul ación administrativa en la que forma el grupo más numeroso de normas con: reglamentos, decretos, acuer dos, circulares, telex, oficios, etc.

Los usos y prácticas bancarias y mercantiles, por disposición expresa de la Ley Reglamentaria del Ser vicio Público de Banca y Crédito en su artículo 50. fracción II, forman parte del derecho bancario.

Sobre este particular, Rodríguez Rodríguez nos señala que hay que determinar la jerarquía de las leyes en materia bancaria y siguiendo un criterio de clasificación tradicional, en el orden jerárquico de la legislación bancaria deben figurar primero las leyes especiales sobre instituciones y operaciones de crédito. (27)

Así, nos encontramos con la jerarquía siguiente:

- Leyes especiales sobre instituciones y operacio-

- nes de crédito;
- Legislación mercantil común;
 - Usos y prácticas bancarias y mercantiles; y
 - Derecho común, entendiendo por éste al Código Civil para el Distrito Federal.

Por la importancia que reviste para el concepto de derecho bancario -como ya lo apuntamos- creemos con veniente detenernos en el tema de los usos y prácticas bancarias y mercantiles.

La fracción II, del artículo 5o., de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de termina que en las operaciones y servicios bancarios, las instituciones de banca múltiple se registran, en lo no previsto por dicha Ley, por la Ley Orgánica del Banco de México o por la legislación mercantil, por los usos y prácticas bancarias y mercantiles.

Se debe hacer notar que la Ley Reglamentaria del -- Servicio Público de Banca y Crédito sitúa, en primer lugar, a los usos y prácticas bancarias, siguiendo la metodología de aplicar primero las normas específicas y después las generales, por ende, los usos y prácticas mercantiles que responden a un ámbito del derecho más amplio se deben aplicar en segundo lugar.

Aunque la Ley no define la diferencia entre un uso y una práctica, nosotros podemos, en base a la experiencia, señalar que hay determinadas operaciones que se realizan con el público usuario o entre las

instituciones de crédito que con el transcurso del tiempo llegan a formar una verdadera norma jurídica y a esto es a lo que llamaremos usos bancarios y -- mercantiles.

Por otro lado existen determinados actos y operaciones de las instituciones de crédito que, por política interna de las mismas, se vuelven uniformes desde un principio, sin que lleguen a variar o, en ocasiones, intervenga un tercero, a estas actividades les llamaremos prácticas bancarias, las cuales no tienen la necesidad de utilizarse un tiempo largo, como los usos para que sean reconocidas.

Los usos y prácticas bancarias y mercantiles tienen como propósito suplir alguna deficiencia de la legislación específica, ya sea para interpretar alguna norma o para complementarla, sin olvidar que podría existir alguna laguna de tal magnitud que los propios usos y prácticas serían los únicos que fueron aplicables para un problema específico.

En consecuencia, los usos y prácticas, por su carácter supletorio no tienen en ningún momento posibilidad de derogar alguna norma legal.

En la opinión de Acosta Romero, "el uso es una especie de la costumbre y en materia mercantil podría decirse que es aquélla práctica constante y reiterada que utilizan los comerciantes y banqueros en sus transacciones y a la que le han dado la "opinio juris seu necessitatis". (28)

Por otra parte se señala que el uso comercial es un elemento típico de todos los contratos de la misma especie, el fundamento de las cláusulas pactadas, - de tal manera que han surgido en el uso internacional fórmulas como las cláusulas y siglas determinadas, que se han convertido en normas que aplican -- los comerciantes y banqueros.

Se han establecido diferencias entre los usos, y -- así tenemos, al uso imperativo que va a reglamentar los contratos celebrados entre comerciantes y ban-- queros, por medio de normas ya sea en forma tácita o expresa y las cuales encontramos en las cláusulas.

El uso normativo existe aunque sea desconocido por alguna persona, e independiente a la voluntad de -- las partes. El uso normativo no está sujeto a prueba, ya que tiene su base en la ley.

Se reconoce que la costumbre tiene dos elementos; - el hábito consuetado, es decir la repetición de una serie de actos iguales que engendran el hábito, y -- la "opinio juris", que es la conciencia de la sociedad de ser justo, necesario y normativo el hecho repetido constantemente, de esta manera se dice que - existe una costumbre jurídica.

Los usos en materia bancaria tienden a universalizarse y además regulan múltiples operaciones, como por ejemplo: el cambio de moneda, el servicio de - caja y tesorería, compraventa de divisas, etc.

Operaciones que Realiza la Banca.

Elemento fundamental del desarrollo de la industria y del comercio modernos lo constituye el crédito. -

En este sentido opina el maestro Cervantes Ahumada, al señalar que "el descubrimiento del valor mágico del crédito, como generador de riqueza, marca indudablemente un momento estelar en la historia del -- hombre. El crédito ha sido el pivote del progreso de la sociedad contemporánea". (29)

Antes de entrar a la revisión de las operaciones -- que realiza la banca, conviene hacer algunos comentarios sobre los conceptos de operación de crédito y operación bancaria.

Estrictamente hablando la operación de crédito es -- un negocio jurídico en que el elemento crédito se -- dá necesariamente. Este elemento de crédito, al de cir del maestro Cervantes Ahumada no se encuentra -- presente en la ubicación que la Ley General de Títu los y Operaciones de Crédito, dá a las operaciones de crédito, en donde encontramos, entre otros, al -- depósito bancario regular, depósito en almacenes ge nerales y fideicomiso, operaciones en las que no se encuentra el elemento del crédito. (30)

Por otra parte, este mismo autor en forma atinada -- nos dice que "no debe confundirse el término 'opera ción de crédito' en sentido estricto, con 'opera -- ción bancaria'. Propiamente hablando no puede de-- cirse que existan jurídicamente operaciones banca-- rias, ya que tales operaciones consisten en un nego cio jurídico de tipo general, que se califica de -- bancario solo por el sujeto". (31)

(29) Cervantes Ahumada, Raúl, Obra cit., p. 207.

(30) Ibidem.

(31) Ibidem, p. 209.

Sobre las operaciones que realiza la banca, hay diversos puntos de vista, por lo que nosotros nos avocaremos a la clasificación clásica del Derecho Bancario, que distingue entre operaciones pasivas y activas de crédito y por otra parte las operaciones neutrales o de mediación.

En cuanto a esta clasificación, se hace la observación de que la clasificación de operaciones activas y pasivas tiene ante todo un valor práctico, también que esa división tiene un sentido jurídico en cuanto expresa que las instituciones de crédito tienen deudores o acreedores en virtud de las operaciones comprendidas en cualquiera de los dos grupos.

A continuación veremos cuáles son las operaciones - Pasivas, Activas y Neutrales.

Operaciones Pasivas.

Dentro de las Operaciones Pasivas encontramos a las siguientes:

- Depósitos Bancarios. (En dinero y en títulos de crédito).
- Emisión de Obligaciones y de otros títulos.
- Redescuentos, aceptaciones, préstamos.
- Emisión de billetes. (Sólo Banco de México).

Las operaciones pasivas van a ser la aceptación y admisión de capitales ajenos para el fortalecimiento de los propios medios de explotación. El fin -- que tienen estas operaciones es el de obtener capi-

tales ociosos o con un margen pequeño de rendimiento para hacerlos trabajar e invertirlos lucrativamente, o con mayor beneficio del que antes conseguían.

Las operaciones pasivas pueden distinguirse a su vez en: regulares e irregulares.

Las operaciones pasivas regulares son aquéllas que representan el modo ordinario de obtención de capitales ajenos por las instituciones de crédito: los depósitos bancarios y la emisión de títulos.

Los operaciones pasivas irregulares, son aquéllas que consisten en procedimientos extraordinarios y anormales a los que acuden los bancos para obtener dinero en la bolsa o en el mercado libre, por ejemplo, los redescuentos y aceptaciones, préstamos a corto plazo con garantías y reportos.

Por otra parte, el problema más importante para las instituciones de crédito, es el de garantizar el -- restituir a sus acreedores, el importe de los capitales recibidos mediante operaciones pasivas.

Para que esto sea posible, es necesario que las inversiones realizadas mediante operaciones pasivas, sean fácilmente convertibles en dinero, y a esto se le llama liquidez.

El Depósito Bancario.

El Depósito Bancario puede ser de dinero y de títulos de crédito. Existe otro tipo de depósito que forma parte de un presupuesto para la obtención de un crédito: el depósito de mercancías que se reali

za en los Almacenes Generales de Depósito. Las mercancías depositadas en estas organizaciones auxiliares del crédito, generalmente son objeto de transacciones comerciales y al expedir el Almacén el certificado de depósito y el bono de prenda correspondiente facilita la operación de crédito sobre las mercancías. (32)

La operación bancaria de depósito, es la más importante entre todas las operaciones pasivas.

El tratadista Octavio A. Hernández define al depósito bancario como "un contrato por cuya virtud el depositante entrega una cosa a una institución de crédito, para su guarda y custodia, o bien le transmite la propiedad de la cosa que la institución se obliga a restituir en la misma especie". (33)

Siguiendo a Bauche Garciadiego en el concepto anterior se dan dos supuestos: -- uno, -- que la cosa depositada sea únicamente guardada y custodiada por el banco; y la otra que el depositante transfiera la propiedad de lo depositado al banco. (34)

Ahora bien, en el primer caso estamos en presencia de lo que se conoce como depósitos regulares, el cual se constituye entregando dinero al banco, en caja, saco o sobre cerrado. El depositante conserva la propiedad, o al menos la titularidad de lo depositado y es obligación del banco conservar la caja, sobre o saco sin abrir, en lugar seguro y regresarlo al depositante cuando éste lo solicite.

(32) Ibidem.

(33) Hernández Octavio A., Derecho Bancario Mexicano, Tomo I, 1a. Ed., México, Ed. Jus, S. A., 1957, p. 27.

(34) Bauche Garciadiego, Mario, Obra Cit.

La otra clasificación del depósito, se conoce como depósito irregular. Este depósito es el más común en la operación bancaria y consiste en que el depositante transfiere la propiedad del dinero al banco y éste se obliga a restituir una suma igual en la forma o en los términos que corresponden al tipo especial de depósito.

Como especies del depósito irregular de dinero encontramos tres:

- Depósito en cuenta cheques o a la vista. En este tipo de depósitos, el cuentahabiente deberá ser siempre acreedor del banco, ya que éste tiene prohibido pagar cheques de una operación de crédito, porque traslada al banco la propiedad del dinero depositado.
- Depósito de Ahorro. Constituye un depósito con intereses hasta cierta cantidad y de los cuales se puede disponer parcialmente a la vista en cualquiera de las formas o combinaciones que pacten las instituciones de crédito con su clientela, con ciertos requisitos que la ley establece sobre su retiro.
- Depósito de ahorro para la vivienda familiar. En esta operación bancaria, se celebra un contrato en donde el cliente se compromete con el banco a ahorrar periódicamente una cantidad, para formar en cierto tiempo un fondo de ahorro, que se destinará exclusivamente a la construcción, reparación o adquisición de casas habitaciones o edificios multifamiliares, o a la liberación de los gravámenes que pesen sobre dichos inmuebles. El banco se obliga a administrar los depósitos -

que se hagan en la cuenta de ahorro y, una vez formado el fondo convenido, a devolverlo para los fines establecidos y otorgar un préstamo para completar la inversión estimada. (35)

En el depósito bancario de títulos encontramos dos operaciones:

- Depósito simple. Esta es una operación en la que el banco, como depositario cumplirá su obligación con la guarda material de los títulos, los que devolverá a requerimiento del depositante. Este tipo de depósito es una operación de custodia.
- Depósito en administración. En este tipo de depósito, la obligación del banco depositario no se agota en la simple custodia material del objeto depositado, sino que el depositario deberá en cargarse de la guarda jurídica, es decir de realizar todos los actos jurídicos necesarios para la conservación del título, por ejemplo el ejercicio de los derechos corporativos de acciones.

Otro tipo de operaciones pasivas son los redescuentos y la emisión de obligaciones y de otros títulos.

Redescuentos.

Cuando alguna persona solicita un crédito en alguna institución de crédito es común que lo haga a través del descuento bancario.

El descuento consiste en "la adquisición, por parte del descontador, de un crédito a cargo de un tercero, de que es titular el descontatario, mediante el pago al contado del importe del crédito, menos la - tasa del descuento". (36)

De esta forma, el descontatario recibe una cantidad inferior al valor del título de crédito a descontar, siendo la diferencia la ganancia o premio del banco.

La utilidad del descuento consiste en que el descontatario puede obtener un anticipo del valor del título de crédito, dejando al banco la propiedad del mismo para que éste lo cobre a su vencimiento.

Por su parte, las instituciones de crédito se pueden encontrar en el mismo caso que el descontatario y necesitar hacer líquido el título de crédito, por lo que la operación se repite, pero en este caso el descontador es otra institución de crédito la que - también tendrá un premio por redescantar el título de crédito, el cual será inferior al del primer banco descontador de tal forma que éste también obtenga una utilidad.

Emisión de Obligaciones.

En materia mercantil se le llama obligación al título de crédito que, de conformidad con el artículo - 208 de la Ley General de Títulos y Operaciones de - Crédito, representa la aportación individual de su tenedor en un crédito colectivo constituido a cargo de la sociedad emisora.

Por su parte, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito establece en su artículo - 30, fracción IV, que: las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes... emitir obligaciones subordinadas.

De conformidad con el artículo 48 de esa Ley, las obligaciones subordinadas tienen prácticamente las mismas características que las que señala la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en sus artículos del 108 al 228, con excepción de lo dispuesto para los representantes comunes de los obligacionistas.

Si queremos definir a la obligación subordinada, lo haríamos en los siguientes términos: es el título de crédito que emiten las instituciones de crédito, el cual es representativo de una aportación individual en un crédito colectivo constituido a cargo de la sociedad emisora.

El origen de la obligación subordinada lo constituye la necesidad de la institución de crédito por obtener los recursos necesarios para cumplir con su función, en comparación con la obligación que emite una sociedad anónima, la que nace del requerimiento de esta sociedad para tener un crédito necesario para ella misma, ya sea para pagar deudas, aumentar su producción, modernizar su maquinaria, etc.

Más adelante en el capítulo tres, cuando tratemos el tema de la obligación como uno de los instrumentos de renta fija que se manejan en el mercado de valores, abordamos este punto con más amplitud, simplemente en esta parte enunciaremos las características más relevantes de este título de crédito:

- La emisión de obligaciones es consecuencia de -- una declaración unilateral de voluntad; es decir un acto por cada emisión que se practique.
- Cada emisión es por cuantía determinada, repre-- sentada por un número fijo de títulos obligacio-- nes.
- Se debe determinar también, que relación guarda el negocio subyacente con el acto de emisión.
- Requisitos relativos a las personas que intervie-- nen en la emisión; es decir, denominación, obje-- to, domicilio de la sociedad, así como la indica-- ción del titular.
- Requisitos reales, es el caso del capital pagado, del activo y pasivo de algún balance.
- Requisitos relativos a la emisión. Consisten en la cuantía, número y valor de las obligaciones, así como fecha y lugar de pago, entre otras co-- sas.

Operaciones Activas.

De acuerdo con el maestro Cervantes Ahumada, "son - operaciones activas, aquellas por medio de las cua-- les el banco concede crédito a sus clientes (présta-- mos, descuentos, aperturas de créditos, etc.). (37)

Para Octavio A. Hernández "las operaciones activas son aquellas por cuya virtud el banquero se consti-- tuye en acreedor de sus clientes, como consecuencia

de los créditos que le otorgó. (38)

Al decir de Bauche Garciadiego, estas operaciones - de crédito activas, pueden clasificarse en créditos comerciales o a corto plazo y créditos a la producción o de largo plazo. (39)

Esta distinción se basa en los procesos económicos del comercio y de la industria.

Dentro de las principales operaciones activas encontramos las siguientes:

- La apertura de crédito;
- Los créditos quirografarios o directos;
- Los créditos de habitación o Avío;
- Los créditos refaccionarios;
- El descuento; y
- El reporto.

Rodríguez y Rodríguez nos señala que con excepción del reporto, todas son modalidades de la apertura - de crédito. (40)

La Apertura de Crédito.

De acuerdo con el texto de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, estamos en presencia

(38) Hernández, Octavio A., Obra Cit. p. 49.
 (39) Bauche Garciadiego, Mario, Obra. Cit. p. 247.
 (40) Rodríguez Rodríguez, Jesús, Obra Cit. p. 167.

de esta operación activa, cuando el acreditante -- (banco) se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado (cliente o beneficiario del crédito), o a contraer por cuenta de éste una obligación, para que el mismo haga uso del crédito concedido en la forma y en los términos y condiciones convenidas, quedando obligado el acreditado a restituir al acreditante las sumas de que disponga, o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo, y en todo caso a pagarle los intereses, prestaciones, gastos y comisiones que se pacten.

El acreditado puede disponer a la vista, es decir - de inmediato, de la suma objeto del contrato, salvo pacto en contrario. En este caso nos encontramos - frente a una apertura de crédito "simple".

Ahora bien, hablamos de apertura de crédito en cuenta corriente, cuando el crédito puede ser utilizado mediante sucesivas disposiciones, con derecho para el acreditado de hacer reembolsos que hagan recuperar al crédito su cuantía primitiva, y mientras el contrato no concluya, para disponer del saldo que - resulte a su favor.

De acuerdo con el maestro Cervantes Ahumada existen dos clases de apertura de crédito: Por el objeto - (de dinero y de firma); por la forma de disposición (simple y en cuenta corriente). (41)

(41) Cervantes Ahumada, Raúl, Obra cit.

Créditos Quirografarios.

Estas operaciones, conocidas tradicionalmente como préstamos directos, son de uso constante dentro de la función activa del crédito bancario. En su otorgamiento se toman en cuenta principalmente las cualidades personales del sujeto de crédito en cuanto a su solvencia moral y económica.

En algunos casos, se exige una segunda firma que reúna tales cualidades, cuando el solicitante no satisface plenamente las exigencias del banco en este aspecto.

Este tipo de crédito se destina principalmente a resolver problemas económicos transitorios en efectivo del solicitante.

Créditos de Habilitación o Avío.

Es un crédito a corto y mediano plazo que se utiliza para fomentar los elementos de producción o transformación de la actividad industrial, agrícola o ganadera, y pueden ser:

- Créditos de Habilitación o Avío a la Industria, destinados a adquirir materia prima, materiales y lo relacionado con producción en proceso.
- Crédito de Habilitación o Avío a la Agricultura, para compra de semillas, fertilizantes, insecticidas, fungicidas, compra de refacciones, reparación de tierras, pago de agua, pago de jornales, etc.
- Crédito de Habilitación o Avío para la Ganadería,

para compra de ganado de engorda, forrajes, cultivo de pastos, vacunas, jornales, etc.

De acuerdo con Cervantes Ahumada "generalmente éstos créditos se otorgan bajo la forma de apertura - de crédito. 'Se consignarán en escrito privado que se firmará por triplicado ante tres testigos conocidos y se ratificará ante el Encargado del Registro Público' de Comercio (art. 326, frac. III) donde deberán ser inscritos. Esta forma no excluye la posibilidad de que los contratos respectivos se consignen en escritura notarial". (42)

Créditos Refaccionarios.

Es un crédito a mediano y largo plazo que se utiliza para fomentar la producción o transformación de artículos industriales, agrícolas o ganaderos y que se invierte en la liquidación de ciertos pasivos o en ciertos activos fijos:

- Adquisición y/o instalación de maquinaria y equipo adicional;
- Construcción de obras destinadas al negocio;
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles;
- Compra de ganado de reproducción;
- Construcción de establos, bodegas, silos, forrajeros, baños garrapaticidas;

(42) Ibidem, p. 281.

- Apertura de tierras para cultivo;
- Adquisición de aperos, instrumentos, útiles de labranza y abonos; y
- Pago de adeudos fiscales o de pasivos relacionados con su operación.

Este tipo de créditos se otorgan en la misma forma que los de Habilitación o Avío.

Nos dice Cervantes Ahumada que en el fondo tanto -- los Créditos de Habilitación o Avío y los Refaccionarios tienen especial destino: el fomento a la producción y que las diferencias son únicamente de grado. (43)

El Descuento.

Esta operación quedó ya comentada cuando se trató -- el tema del redescuento como operación pasiva.

El Reporto.

La mayoría de los autores no consideran al reporto como una operación estrictamente bancaria, ya que -- su naturaleza cae más bien en el campo bursátil. -- En ese sentido, por ejemplo, opina Cervantes Ahumada, al señalar que "el reporto es considerado como un contrato bursátil típico. Se le utiliza para -- cubrir una especulación, un juego de bolsa". (44)

Respecto al concepto de reporto remitimos al texto de la Ley que señala que "en virtud del reporto, el

(43) Ibidem.

(44) Ibidem, p. 225.

reportador adquiere por una suma de dinero la propiedad de títulos de crédito y se obliga a transferir al reportado la propiedad de otros tantos títulos de la misma especie en el plazo convenido y contra el reembolso del mismo precio, más un premio. - El premio queda en beneficio del reportador, salvo pacto en contrario".

Nos dice Cervantes Ahumada que "los títulos objeto de la operación deben ser títulos fungibles, esto es seriales y de mercado. Una letra de cambio, por ejemplo no podrá ser objeto de reporto. El objeto típico o más usual del reporto son las acciones al portador". (45)

Respecto a la aplicación de esta figura a la práctica de la banca, este autor nos señala que "el reporto en la práctica mexicana ha salido del terreno -- bursátil, para internarse en los campos de la actividad bancaria ... y que como contrato bancario debería prohibirse, ya que los bancos tienen prohibido especular en operaciones bursátiles y el reporto ... lo utilizan en la práctica para burlar la prohibición del pacto comisario". (46)

Las características y formalidades de este instrumento, pueden resumirse en las siguientes:

- Debe constar por escrito;
- Expresar nombre completo de reportado y reportador;

(45) Ibidem, p. 226.

(46) Ibidem, p. 228.

- Clase de títulos dados en réportio y sus datos necesarios para su identificación;
- Término fijado para su vencimiento;
- Precio, premio pactado o manera de calcularlos;
- El plazo es de 45 días pudiendo prorrogarse.

Operaciones Neutrales.

Existen otras operaciones que realiza la banca que resultan complementarias a las otras dos que ya hemos visto. Algunos autores, como Mario Bauche Gardiadio en su obra referida, las llaman operaciones neutrales, complementarias, accesorias o intermediarias.

Este tipo de operaciones se encuadran fundamentalmente en la actividad fiduciaria de los bancos.

Octavio A. Hernández las clasifica en cuatro grupos: actividades típicas y exclusivas de las instituciones fiduciarias; actividades de representación o mandato; actividades de administración y actividades de prestación de servicios.

Dentro del primer grupo, de actividades típicas y exclusivas de las instituciones fiduciarias, enumera sólo dos: las operaciones de fideicomiso y la emisión de certificados de participación. Por reforma del decreto de 27 de diciembre de 1963, se autorizó también la emisión de certificados de vivrenda, que según la opinión de este autor, son sólo una variante de los de participación.

Como actividades de representación o mandato, pueden considerarse la intervención en la emisión de títulos de crédito para garantizar los actos relativos a tal emisión y para prestar servicios conexos con las mismas. También pueden desempeñar sindicaturas, liquidaciones judiciales o extrajudiciales, albaceazgos, ejecutorías especiales, interventorías, depositarías judiciales, representaciones de ausentes o ignorados, tutorías, curadorías o patronatos de beneficencia. De igual manera, están autorizadas para la práctica de cualquier clase de negocios de fideicomiso, mandatos, comisiones y operaciones necesarias para la administración e inversión de su patrimonio. (47)

Dentro de las actividades de administración, las -- instituciones fiduciarias además de las operaciones de fideicomiso, pueden desempeñar el cargo de comisario o miembro de los consejos de vigilancia de sociedades. Están facultadas para administrar bienes inmuebles y para recibir en depósito, administración o garantía, por cuenta de terceros, bienes muebles, inmuebles, títulos o valores.

Por último, como actividades de prestación de servicios, pueden llevar el control de libros de contabilidad, de actas y de registro de sociedades y empresas; pueden ceder su domicilio para efectuar pagos, recibir notificaciones y celebrar juntas y asambleas. Además tienen facultades para practicar avalsos.

(47) Hernández, Octavio A., Obra Cit. p. 340.

1.3 ESTRUCTURACION DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL.

En este apartado vamos a hacer una breve referencia a la estructuración del Sistema Bancario Nacional.

Cuando se aprobó la Ley Bancaria de 1897 había en México nueve bancos de emisión y un banco hipotecario y en los seis años siguientes se otorgaron 24 nuevas concesiones. En 1903 funcionaba por lo menos un banco en cada Estado.

Posteriormente entre 1910 y 1924 los bancos de emisión existentes eran 19 y 5 refaccionarios.

En 1925, el sistema bancario mexicano se hallaba integrado por las siguientes instituciones debidamente autorizadas:

- 1 banco de emisión (Banco de México).
- 2 bancos de depósito.
- 5 bancos refaccionarios.
- 3 bancos hipotecarios.
- 21 sucursales del Banco de México.
- 24 sucursales del Banco Nacional de México.
- 3 sucursales del Crédito Español.
- 49 "establecimientos bancarios".
- 16 establecimientos bancarios asimilados.
- 24 bancos antiguos de emisión.
- 5 compañías de fianzas.
- 2 "negociaciones fallidas".

Para 1973 se habían autorizado 14 grupos financieros, habiéndose detectado otros 13 de hecho. En total se encontraban agrupados 92 bancos de depósito, 35 financieras, 18 hipotecarias, 4 capitalizadoras

y una fiduciaria: 150 instituciones. (48)

En 1975 había en México 240 instituciones bancarias y para 1981 solo quedaban 60, de las que 33 eran -- bancos múltiples. Estos manejaban el 98% de los recursos del mercado bancario, entonces privado y mixto. Más adelante nos referiremos en capítulo especial a la banca múltiple y su evolución.

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros dice en una publicación reciente que la adecuación y transformación del sistema bancario que funcionaba como banca especializada se inicia en el año de 1976 aun que en realidad este año podría considerarse como un período de preparación para el cambio, ya que solamente se fusionaron 10 bancos dando lugar a 2 multibancos. (49)

Estos dos primeros multibancos fueron el resultado de la fusión de tres financieras, una hipotecaria y dos bancos de depósito. Estos fueron Banpacífico y el Banco Mercantil de México.

Para el año de 1977, después de cumplir con las disposiciones dictadas por el Banco de México, se lograron integrar 14 multibancos más, habiéndose fusionado 21 financieras, 14 hipotecarias y 52 bancos de depósito. Entre estas fusiones destaca la transformación del Sistema de Bancos de Comercio a Banca Múltiple Bancomer.

(48) Márquez, Javier, Obra Cit.

(49) EL MERCADO DE VALORES. Revista de Nacional Financiera, S.A., año XLIII, Núm. 52. Diciembre 26 de 1983.

En 1978 se constituyeron 10 multibancos como resultado de la fusión de 14 financieras, 10 hipotecarias y 20 bancos de depósito.

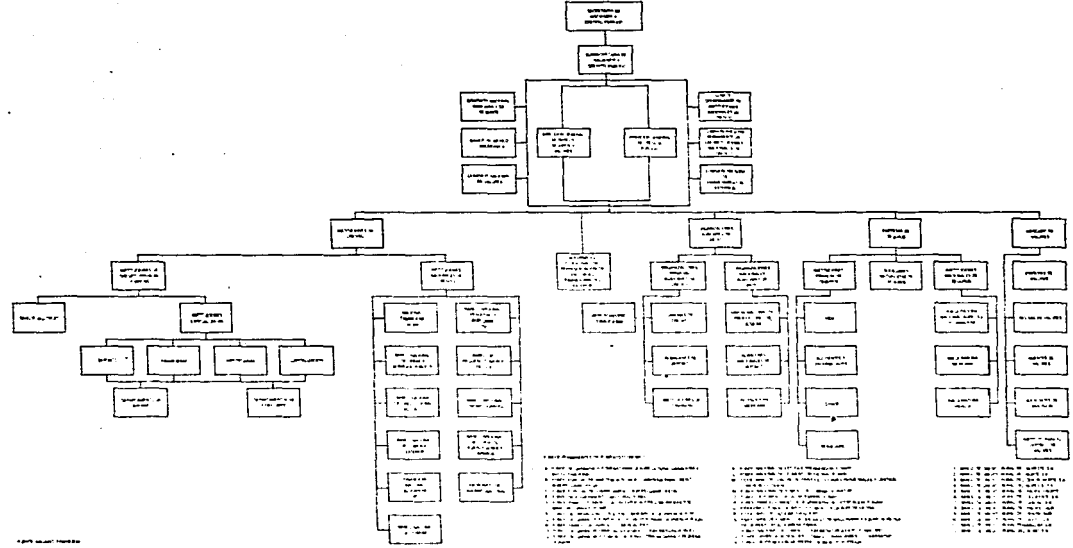
Se constituyeron en 1979, siete multibancos más, como producto de la fusión de 7 financieras, 1 hipotecaria y 17 bancos de depósito.

Se autorizó en 1980 el funcionamiento de 3 multibancos al fusionarse 4 financieras, 1 hipotecaria, 1 sociedad de capitalización y 3 bancos de depósito.

Como se observa, los años de 1977 y 1978 fueron decisivos para las fusiones. Una vez hecha esta breve evolución de los bancos, creemos conveniente cerrar este apartado con una gráfica que muestra la integración del Sistema Financiero Mexicano en el mes de marzo de 1982. (50)

(50) Historia de la Banca Mexicana, Editada por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, 3er. Tomo, México, 1986.

SISTEMA FINANCIERO MEXICANO



1.4 PAPEL DE LA BANCA EN EL DESARROLLO ECONOMICO NACIONAL.

En este punto haremos una mención muy general de las actividades que ha apoyado la banca, antes de la expropiación. En posterior capítulo haremos un análisis más detallado de cómo a través de los nuevos instrumentos jurídicos del Sistema Financiero, influye la banca en el desarrollo económico nacional.

De acuerdo con los últimos cinco informes del Banco de México (51) anteriores a la fecha de la expropiación, el crédito se ha orientado hacia sectores prioritarios tales como el agropecuario, la pequeña y mediana industria, el turismo, las exportaciones, la vivienda, el equipamiento industrial y los recursos humanos. Además, ciertas características regionales han influido en una forma determinante para promover la canalización de recursos hacia zonas de menor desarrollo.

Siguiendo al Lic. Gustavo Petriccioli Iturbide, el estado mexicano ha utilizado dos tipos fundamentales de mecanismos financieros para canalizar recursos crediticios hacia actividades prioritarias. El primero de ellos consiste en una amplia gama de instituciones nacionales de crédito que tienen como propósito atender, en forma especializada, a sectores claves de la producción. Estas instituciones crediticias operan en los sectores agropecuario, de comercio exterior, industrial, de obras públicas, entre otros, y sus recursos provienen tanto de su propia captación interna y externa como de importantes aportaciones presupuestales. Destacan el Banco Nacional de Crédito Rural, que recientemente absorbió las funciones de los diversos bancos agrícolas y agropecuarios oficiales que operaban en el país; la Nacional Financiera, que es el principal banco de desarrollo del gobierno; el Ban

(51) Informes Anuales del Banco de México, S.A., de los años de 1977, 1978, 1979, 1980 y 1981.

co Nacional de Comercio Exterior y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. (52).

El banco central tiene bajo su cargo el otro mecanismo de orientación selectivo del crédito y que consiste en dirigir los recursos de la banca privada y mixta hacia actividades prioritarias.

Para lograr lo anterior el Banco de México se ha servido de dos instrumentos:

- Instrumentos que modifican las condiciones generales del crédito. Entre este grupo destaca el encaje legal.
- Los fideicomisos o fondos de fomento.

Mediante el encaje legal encontramos que el crédito se ha orientado principalmente a los siguientes renglones:

- La asignación de importantes volúmenes de fondos, a través del Banco de México, hacia el financiamiento de la inversión pública en obras básicas de desarrollo, ya sea mediante la adquisición de valores gubernamentales por la banca con cargo al encaje legal, o bien por medio de depósitos en el banco central.
- La asignación directa por actividades o regiones, de recursos hacia sectores prioritarios, y
- La asignación de recursos hacia operaciones productivas a plazos mayores, más acordes con las necesidades de capitalización que requiere el desarrollo económico. (53)

(52) Gustavo Petriccioli, "Política e Instrumentos de Orientación Selectiva del Crédito en México", en 50 años de banca central, Banco de México, F.C.E., 1976, p. 395.

(53) Ibidem, p. 397.

Respecto al encaje legal podemos señalar que, de acuerdo con su estructura corresponde a la banca del interior del país que se le dé una preponderancia significativa a los créditos destinados a las actividades agrícolas, mientras que el encaje que se aplica en la zona metropolitana de la capital, procura no sólo dirigir recursos hacia el campo, sino también favorecer otras actividades prioritarias propias de los grandes centros urbanos.

Otro aspecto importante es que de acuerdo con las circulares del Banco de México que regulan al encaje legal, éste busca adecuar la estructura de los créditos a las actividades específicas de cada tipo de institución.*

El tema de los fideicomisos o fondos de fomento nos parece muy importante, ya que ha sido un instrumento del cual se ha servido el Estado para apoyar el desarrollo económico y nacional, por lo que le hemos dedicado un capítulo especial, al cual nos referiremos más adelante, sin embargo podemos apuntar que a través de estos fondos de fomento, el Estado ha promovido nuevas inversiones en sectores o zonas relativamente menos desarrolladas y de participar directamente en los programas tendientes a superar las carencias, de infraestructura física, cultural, técnica y empresarial. Mediante su apoyo crediticio, técnico, administrativo y promocional se procura elevar la productividad económica y social.

Por otra parte, para determinar el papel de la banca en el desarrollo económico nacional, podemos deducir que a través de la orientación selectiva del crédito,

* Ver Circular del Banco de México # 1842, de fecha 27 de mayo de 1979.

se ha logrado encausar los recursos bancarios hacia diversos aspectos prioritarios, entre los que podemos destacar a los siguientes:

- El financiamiento de la inversión pública en infraestructura económica y social;
- Las actividades generadoras de divisas, esto es, - las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados, el apoyo a empresas exportadoras en la compra de nuevo equipo y tecnología y la expansión del turismo;
- Los sectores económicos que alienten y aceleren la creación de fuentes de trabajo e incrementen la producción y la productividad agropecuaria e industrial;
- Programas concretos de alto beneficio social, tales como el de la vivienda para los sectores de ingresos reducidos y los agropecuarios para asegurar el abastecimiento de alimentos a bajos precios;
- La expansión de la industria mediana y pequeña;
- La promoción del mercado de valores industriales; y
- Los créditos destinados a impulsar el desarrollo de recursos humanos. (54)

(54) Ibidem.

1.5 EVOLUCION RECIENTE DEL SISTEMA BANCARIO.

En este apartado abordaremos la evolución de la banca en México a partir de indicadores como la captación, el mercado de valores y la concentración de los créditos y depósitos, entre otros.

Asimismo, para poder entender el papel de la banca en el proceso económico del país, creemos conveniente hacer un análisis de las fusiones que se dieron entre el capital industrial, comercial y bancario para conformar lo que se ha denominado grupos financieros.

Para realizar el análisis de este punto, tomaremos como referencia aproximadamente 10 años anteriores a la expropiación bancaria.

En el período a estudio encontramos, que la captación del Sistema Bancario correspondía básicamente a instituciones privadas y mixtas. A continuación se muestra un cuadro que indica los resultados en captación de estas dos instituciones:

PARTICIPACIONES EN LOS PASIVOS DEL SISTEMA BANCARIO

Año	Banca privada y mixta	Banca nacional
1967	76.4	23.6
1968	78.9	21.1
1969	80.0	20.0
1970	80.0	19.2
1971	79.6	20.4
1972	80.4	19.6
1973	80.8	19.2
1974	81.2	18.8
1975	83.8	16.2

1976	82.3	17.7
1977	80.8	19.2
1978	81.3	18.7
1979	82.8	17.2

Fuente: A partir de indicadores económicos. Banco de México.

La información mostrada en el cuadro nos indica que -- los bancos privados concentraban aproximadamente el -- 80% de la captación.

Ahora bien, en relación con este punto creemos conveniente citar una aseveración hecha por Miguel Mancera Aguayo en el sentido de que "las instituciones de crédito se enfrentan a una fuerte concurrencia para captar depósitos y no sólo tienen que luchar entre sí. -- También tienen que hacerlo contra una gran variedad de competidores. Uno de ellos, quizá el más temible, es -- el consumo [...] Probablemente el consumo sea el competidor más fuerte de los depósitos bancarios pero no el único. Existen otras opciones de inversión financiera, en el país y en el exterior, así como la posibilidad -- de inversión en activos físicos, por ejemplo la construcción de bienes raíces. Si los bancos por una u -- otra razón no pueden ofrecer en sus operaciones pasivas, rendimientos suficientes para lograr la captación de recursos líquidos, seguramente éstos se dirigirán -- a destinos alternativos". (55)

Entre los "destinos alternativos" a que se refiere, -- Mancera Aguayo encontramos la colocación de depósitos en el extranjero.

(55) Mancera Aguayo, Miguel, La Banca Múltiple en el Futuro, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, S.H.C.F., 1981.

Al decir de José Manuel Quijano el tema de los depósitos en el extranjero, va muy unido con el de la dolarización. (56)

De acuerdo con indicadores del Banco de México encontramos que en los años 1976, 1977, 1978 y 1979 se intensificaron los depósitos en moneda extranjera, como una respuesta de las autoridades monetarias ante las circunstancias imperantes en 1976. (57)

En opinión de José Manuel Quijano "la inminencia de la devaluación de 1976 y su impacto posterior deterioraron el patrón monetario local para dar un papel más activo al patrón monetario extranjero". (58) S8

Entre 1975 y 1979 la captación en dólares crece al -- 71.8%, tasa promedio anual y la captación en pesos, -- crece sólo el 28.8%. (59) S9

Ahora bien, de acuerdo con la evolución de la economía en esos momentos, encontramos dos elementos que inciden directamente en los depósitos en el mercado internacional: las tasas de interés internas con respecto a las internacionales y el creciente riesgo cambiario.

Ante esta situación encontramos que el Estado, en el año de 1977 tomó diversas resoluciones para reordenar el sistema financiero, entre las que destacan las siguientes:

- Las medidas destinadas a desarrollar la deuda directa, tanto del gobierno como de las empresas, -

(56) Quijano, José Manuel, Estado y Banca Privada, México, CIDE, 1981.

(57) Ibidem.

(58) Ibidem, p. 179

(59) Indicadores Económicos, Banco de México.

otorgando facilidades para la expansión del mercado de valores e introduciendo nuevos títulos (Cetes y Petrobonos por parte del Estado: obligaciones quiro grafarias y papel comercial para las empresas).

- Los intentos de procurar que las cuentas bancarias de las empresas públicas radiquen en bancos mixtos, y que los seguros del sector público se contraten con aseguradoras del Estado.
- La disminución relativa de la deuda externa de las instituciones nacionales de crédito, las cuales, - desde 1980, obtienen un importante porcentaje de - sus recursos a través de transferencias fiscales.

(60)

Conviene ahora hacer una referencia a la concentra-- ción del capital bancario, para lo cual reproducimos un cuadro citado por Jorge G. Castañeda en su obra -- "Los últimos capitalismo", en donde se muestra la -- concentración de los dos grandes bancos mexicanos, -- Bancomer y Banamex y después la integrada por los cin co principales bancos de México. (61)

PROPORCION DE OFICINAS, RECURSOS, CAPTACION Y UTILIDADES EN MANOS DE LOS DOS Y CINCO PRINCIPALES BANCOS DE MEXICO: 1980.

Bancos	No. de oficinas en la República	Recursos	Captación	Utilidades
Bancomer				
Banamex	38%	49.1%	49.1%	61%
Bancomer				
Banamex				
Serfin	65%	75%	73.0%	80%
ComerMex				
Comex				

(60) Quijano, Obra cit.

(61) Castañeda G., Jorge, Los últimos capitalismo, Ed. Era, Méx., 1982.

Comparando las cifras de los activos bancarios contratados por los principales bancos de la mayoría de los países capitalistas, encontramos que la concentración en dos bancos en México, es más pronunciada. Al respecto reproducimos otro cuadro de la obra de Castañeda que nos ilustra esta situación.

PROPORCIÓN DEL TOTAL DE RECURSOS Y CAPTACION DE LOS PRIMEROS BANCOS DE ESTADOS UNIDOS, FRANCIA, BRASIL Y MEXICO CORRESPONDIENTE A LOS DOS Y CINCO PRIMEROS BANCOS: 1980

	Bancos	Recursos	Captación
Estados Unidos	Bank America		
	Citicorp	32%	33%
Francia	Bank America		
	Citicorp		
	Chase Manhattan	52%	53%
	Manufacturer"s Hanover		
	J.P. Morgan		
Francia	Crédit Agricole		
	Banque Nationale de Paris	37%	39%
	Crédit Agricole		
	Banque Nationale de Paris		
	Crédit Lyonnais	69%	65%
México	Société Générale		
	Financiere de Suez		
	Bancomer		
	Banamex	54%	54%
	Bancomer		
Brasil	Banamex	82%	81%
	Serfin		
	Comermex		
	Somex		
	Bradesco		
Brasil	Itau		36%
	Bradesco		
	Itau		
	Real		
	Nacional		61%
	Unibanco		

Respecto al Mercado de Valores en la etapa previa a la expropiación bancaria, diremos que había tenido un desarrollo precario.

A juicio del Banco Mundial (62) tres factores inciden en este incipiente desarrollo, sobre todo de los valores de renta fija:

- En primer lugar, la práctica mexicana de emisión de bonos redimibles a la par y a la vista (es decir, bonos altamente líquidos), impedía que las empresas emitieran títulos a plazo que, en los hechos, no eran competitivos con los instrumentos líquidos.
- Desde el punto de vista de los depositantes, además, parte de los intereses que recibían por sus colocaciones bancarias estaba exenta de gravámen impositivo, mientras que la totalidad de los intereses por títulos de deuda era gravable.
- Existencias de evidencias de que el sistema de bancos comerciales observa el desarrollo de un mercado de títulos de deuda como una amenaza competitiva, -- que reduciría el volumen de financiamiento canalizado a través del sistema bancario y que por tanto -- ejercería competencia o presiones competitivas sobre los márgenes de beneficio bancario, los banqueros han actuado en el pasado impidiendo el desarrollo de un mercado de títulos.

En relación con los valores de renta variable (acciones), también encontramos un débil avance del mercado accionario.

De acuerdo con Quijano, "varias razones se han esgrimido para explicar este fenómeno, Desde el punto de vista de las empresas, se dice que han sido reacias a --

(62) Citado por Quijano, José Manuel, Obra cit. p. 182.

abrir claramente sus estados contables al público y a - permitir la intromisión de accionistas en la gestión em presarial. Desde el punto de vista del público, el depó sito bancario, sobre todo en épocas no inflacionarias, sin riesgo cambiario y con tasas de interés relativamen te elevadas, ofrece la ventaja de un rendimiento cier-- to, desprovisto de la incertidumbre que acompaña a un - título de renta variable. (63)

Otro elemento a considerar en la limitación del mercado accionario era la legislación tributaria, ya que si una empresa obtenía recursos mediante el mercado accionario no podría deducir el pago de dividendos a sus accionis- tas y por el contrario si los obtenía del mercado finan ciero deducía posteriormente en su declaración fiscal - los intereses pagados.

Según el Lic. Gustavo Petriccioli en los años de 1977- 1978 "se inicia un proceso irreversible de transforma- ción de los métodos tradicionales de financiamiento", (64) expresado principalmente por la aparición de los certificados de la Tesorería y los Petrobonos emitidos por el Gobierno Federal.

Mediante estos dos nuevos instrumentos, el gobierno - busca mecanismo director de financiamientos.

El atractivo principal de los Cetes, radica en su tasa

(63) Ibidem.

(64) Revista Expansión, enero de 1979, El mercado de valores en niveles insospechados, p.p. 40 a 48.

de interés, y el de los Petrobonos en la indexación -- del activo con las variaciones del precio del petró-- leo..

Sobre los certificados de la Tesorería conviene desta-- car de ellos que como respuesta a las condiciones eco-- nómicas que imperaban en el país al inicio de la admi-- nistración del Presidente López Portillo (la primera devaluación del peso en más de veinte años a sólo cua-- tro meses de que comenzara su gestión, la ratifica--- ción del convenio con el FMI, la necesidad de allegar se recursos no inflacionarios para el desarrollo y el contexto político de incertidumbre), las autoridades financieras del país se dieron a la tarea de fortale-- cer el ahorro interno y desarrollar el potencial de -- las instituciones bancarias y financieras como un re-- quisito necesario para movilizar los recursos inter-- nos en forma más eficiente hacia las actividades pro-- ductivas.

Uno de los instrumentos destacados en este propósito lo constituyó el Certificado de la Tesorería (CETES), ya que no sólo moduló las condiciones de liquidez -- existentes en el sistema financiero, sino que también coadyuvó al financiamiento sano del sector público y a la promoción del mercado de valores y del ahorro en general.

Por otra parte, nos dice Quijano que "por el lado de las empresas se facilita la emisión de obligaciones quirografa-- rias, que pueden emitirse con la sola firma del empresario y

sin necesidad del aval de instituciones financieras, y se implanta, en la segunda mitad del año ochenta, el "papel comercial". (65)

De acuerdo con la evolución del comportamiento de los Cetes entre 1978 y 1981, encontramos que un porcentaje importante de los valores, se encuentran en poder del sector privado no bancario, esto quiere decir que, por su atractivo rendimiento los Cetes tuvieron penetración entre el público y que el sector bancario fue en esos años un importante tenedor de certificados de la Tesorería.

Esta última aseveración tiene un aspecto que hay que destacar: cuando un banco privado colocaba su liquidez en Cetes, estábamos en presencia del mecanismo del encaje legal, (la captación bancaria privada contribuyendo al financiamiento del sector público) sólo que a un costo, para el sector público superior.

Por lo que hace a los títulos de renta variable, diremos que el mercado accionario mexicano fue impulsado por los grandes bancos mexicanos, al menos desde comienzos de los años sesenta. Los mecanismos que emplearon los bancos para dinamizar los títulos de renta variable fueron, principalmente, los siguientes:

- Suscribieron acciones de empresas que intentaban operar en la bolsa, y contribuyeron a colocar los títulos en el mercado ofreciéndolos a los posibles inversionistas, a través de su red física de sucursales extendida por todo el país.
- Elaboraron informes, mensual o quincenalmente, donde se evaluaba la gestión de las compañías importan

tantes con operación en la bolsa, y repartieron esa información entre inversionistas potenciales.

Para analizar este punto, partiremos de la aparición de la banca múltiple.

Desde 1976 los bancos comenzaron a solicitar a la Secretaría de Hacienda el cambio a la nueva organización. Las actividades de depósito, de ahorro, financieras e hipotecarias que cada banco cumplía formalmente por separado, comenzaron a reunirse en una sola institución.

Según la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (66) al finalizar 1977, había 17 bancos múltiples en operación.

En diciembre de 1978 llegaban a veintisiete. Al concluir 1979, treinta y tres. Para este último año, el sistema bancario mexicano había cambiado, en conjunto, su forma de operación: los principales bancos múltiples representaban, 1979, entre 91 y 92% del total de los pasivos bancarios, lo que significa que el remanente de banca especializada era poco importante.

Ahora bien, de acuerdo con la información de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (67) y de diversos balances bancarios publicados, nos encontramos que para 1979 había alta concentración en el sistema bancario mexicano. Las siguientes cifras ilustran esta situación:

- Sucursales: cuatro instituciones, en el universo de treinta bancos múltiples, reunían 68% de las sucursales en todo el país. Solamente dos instituciones acaparaban 45.8%.

(66) Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Boletín 420.

(67) Ibidem.

- Captación: seis instituciones representaban 75.66% de la captación en el mercado local. Cuatro multibancos 66.05% y los dos más grandes 48.16%.
- Utilidades: con este indicador la concentración es aún más pronunciada. Seis bancos reunían 78.04%; -- cuatro 68.04%; y los dos más grandes 54.6% de las utilidades de 33 bancos múltiples.

De la información hasta aquí mostrada, podemos decir, que con el surgimiento de la banca múltiple (a la cual nos referiremos con mayor detalle en el capítulo 5) y en especial, con la nueva política de los bancos públicos y mixtos, empieza la conformación de cuatro grandes grupos bancarios: tres privados y uno del Estado.

Una característica común de los cuatro, es que constituyen grupos financieros, lo que quiere decir que tienen vínculos con empresas industriales, comerciales o de servicios. Más adelante en este mismo capítulo haremos un análisis de la integración de los grupos financieros.

Finalmente, es conveniente hacer referencia a la concentración de los créditos y los depósitos.

Para iniciar este punto diremos que parece evidente que una institución que integra un grupo financiero, capte recursos y tienda a canalizarlos, --aunque no exclusivamente-- en las empresas que integran el grupo y por lo tanto se podría esperar entre los años de 1977 a 1981, una alta concentración del crédito entre los principales bancos de México que forman parte de grupos financieros.

En efecto, de acuerdo con datos del Banco de México, -- las cuatro instituciones privadas más grandes, tiene una alta concentración del crédito.

Nos señala Quijano que "la concentración del crédito -- tiene que reflejarse también en la concentración de -- los depósitos. En primer lugar, si consideramos los de pósitos a la vista, los bancos operan con reciprocidad. Por lo menos 25% de cada crédito concedido (activo para el banco) ingresa como depósito en cuenta de che---ques (pasivo para el banco). En segundo lugar, si toma mos en consideración a los depósitos que dejan interés, cabe esperar que las empresas que son clientes del ban co mantengan su disponibilidad en títulos y depósitos muy líquidos" (68)

Después del análisis anterior podemos hacer dos preci siones:

- Los cuatro bancos privados más grandes de México -- (Bancomer, Banamex, Serfin y Comermex) significaban en 1979-1980, aproximadamente 65% de la captación -- total del sistema bancario múltiple; y
- En relación con el crédito, esos cuatro bancos otor garon en 1980, 66.92% del crédito concedido por los bancos múltiples (incluido el Banco Internacional, pero excluidos Nafinsa y Banobras). (69)

1.5.1 LA FORMACION DE GRUPOS FINANCIEROS.

El cambio en la estructura del sistema bancario, dado fundamentalmente por la alta concentración de recursos en los seis grandes bancos en los -- últimos años de la década de los setenta, trae consigo, un aspecto adicional, especialmente in teresante: la articulación de los grandes bancos a las grandes empresas industriales y comercia les. (70)

(68) *Ibidem*, p. 238.

(69) Informes del Banco de México, S.A., de 1979 y 1980.

(70) Jacobs y Pérez, Las Grandes Empresas y el crecimiento -- acelerado, Revista Económica Mexicana # 4, CIDE, p. 109.

Antes de entrar al análisis de los grupos financieros, es importante destacar que a este concepto se le han dado dos acepciones: la primera la encontramos en las reformas de 1970 hechas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y es la que considera al grupo financiero como la vinculación patrimonial de instituciones de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e intermediarias financieras no bancarias, es decir bancos y empresas parabanca-
rias.

En efecto, en la exposición de motivos de la iniciativa que el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión en 1970, para modificar el ordenamiento -- mencionado, entre otras cosas se señalaba que:

"En México, como en otros países, se ha observado el surgimiento de los llamados grupos o sistemas financieros, que consisten en una asociación unas veces formal y otras sólo informal de instituciones de crédito de igual o diferente naturaleza. Esta es una realidad de desarrollo financiero mexicano que es conveniente reglamentar en la ley con el objeto de sujetar estos fenómenos a las normas de legislación bancaria y encauzar su actuación en términos de sanidad y responsabilidad para los miembros integrantes de dichos grupos. En esa virtud, se propone incorporar a la ley una disposición que reconozca la existencia de estos grupos, imponiéndoles, a cambio la obligación de seguir una política financiera coordinada y de establecer un sistema de garantía recíproca en caso de pérdida de sus capitales pagados..."

La otra acepción -- y que es a la que nos referiremos a este trabajo, ya que presupone la integración de uno o más bancos con sus empresas parabanca-
rias-- se entiende como la agrupación de empresas industriales, bancarias y comerciales.

Nos dice José Manuel Quijano que para hablar de grupo financiero, no solamente se requiere que un banco adquiriera acciones de varias empresas, sino que "es preciso que ese banco y esas empresas tracen una estrategia global y una política de conjunto que conduzca a la maximización de la valorización del capital". (71)

De acuerdo con este investigador la agrupación de las empresas bancarias, industriales, comerciales y de servicios surge como respuesta a las exigencias, en términos de competencia y de crédito, de una economía internacional crecientemente concentrada y centralizada. (72)

En relación con la posición del Estado en la década de los setenta, parece claro que éste fomentó las agrupaciones financieras a través de disposiciones legales, apoyadas con créditos preferentes, subsidios y exenciones.

De acuerdo con Jorge G. Castañeda los elementos que caracterizan al grupo financiero son los siguientes: mando único, toma de decisiones y política general centralizada formando parte de un todo estructurado. (73)

Este mismo autor nos señala que de 1975 a 1981, haciendo una revisión de los grandes bancos y empresas que operan en México, podemos encontrar cuatro casos en los cuales la fusión del capital bancario e industrial se traduce en la existencia de verdaderos grupos financieros. (74)

De estos cuatro grupos nos sigue diciendo Castañeda- tres son privados (Valores Industria--

-
- (71) Quijano, José Manuel, "Expansión y Estrangulamiento Financiero, en "La Banca Pasado y Presente", CIDE, 1983, México, p. 256.
 (72) Ibidem, p. 262.
 (73) Castañeda, Jorge G., obra cit.
 (74) Ibidem.

les, S.A.-Serffin, Vitro-Banpaís y Chihuahua-Comermex) y el cuarto (Organización Somex) es de participación estatal mayoritaria, encontrando en todos ellos en "lo esencial las mismas características: una sociedad controladora o holding propietaria de por lo menos 50% de las acciones de un gran número de filiales industriales, comerciales y bancarios". (75)

De conformidad con la información de este autor, tomada principalmente de los informes anuales y estados financieros de las empresas en cuestión, el primer grupo por sus dimensiones es el Grupo Visa-Serffin, con sede en Monterrey, estructurado inicialmente a partir de la Cervecería Cuauhtémoc.

El Grupo Visa es una sociedad de fomento cuyas actividades principales incluyen: "la elaboración y comercialización de bebidas y alimentos para consumo humano, empaques, viviendas prefabricadas y alimentos balanceados; así como la explotación y comercialización de productos pecuarios y piscícolas y la prestación de servicios financieros y turísticos". En 1980 sus ventas consolidadas (de todas las filiales de las cuales se poseen acciones con derecho a voto en porcentaje superior al 50% del capital social) sumaron 28 780 millones de pesos, es decir, aproximadamente 1 250 millones de dólares. Lo cual representó un aumento de 56% con relación al año anterior, colocando al grupo en el quinto lugar entre las quinientas empresas más importantes de México y en el lugar 379 de la clasificación de Fortune de las quinientas empresas más grandes del mundo fuera de los Estados Unidos". (76)

(75) Ibidem, p. 94

(76) Ibidem, p. 95.

En el siguiente cuadro, reproducido del libro de Jorge G. Castañeda, se muestra la extensión del grupo financiero a través de sus filiales nacionales y en el exterior, con una característica especial: el hecho de que la mayor parte de las actividades industriales y comerciales giran en torno a un sector económico, lo que permite la centralización y coordinación de mando.

EMPRESAS CONSOLIDADAS DEL GRUPO FINANCIERO
VISA-SERFIN

VISA

Aguas y Refrescos de Tehuacán, S.A.	Servicios de Administración y Refrigeración, S.A.
Arrendamiento y Reparación de Transportes, S.A.	Servicio Visa, S.A.
Asociación de Servicios y Tecnología en Administración Hotelera, S.A.	Visa Corporativo, S.A.
Avícola Comercial Azteca de Occidente, S.A.	Visa Servicios, S.A.
Agencia Carta Blanca de Tampico, S.A.	Herrerías Constructivas de Occidente, S.A.
Avícola Comercial Azteca, S.A.	Alimentos y Bebidas de Chiapas, S.A.
Avícola Carrison, S.A.	Burger Boy, S.A.
Abastecedora de Productos Avícolas, S.A.	Cadena Comercial, S.A.
Abisal, S.A.	Cervecería de Sonora, S.A.
Cacahuates de Morelos, S.A.	Carta Blanca de Reynosa, S.A.
Carta Blanca de Nuevo Laredo, S.A.	Carta Blanca del Golfo, S.A.
Carta Blanca de Occidente, S.A.	Cervecería Cruz Blanca, S.A.
Carta Blanca de Matamoros, S.A.	Compañía Comercial Distribuidora, S.A.
Cervecería Cuauhtémoc, S.A.	Compañía Cervecería de Sabinas, S.A.
Clemente Jacques y Cía., S.A. de C.V.	Comlemex Industrial, S.A.
	Corporativo Visa, S.A.
	Comercial Cártago, S.A.

Compañía Cervecera de - Chihuahua, S. A.	Carpinterías Constructivas de Occidente, S.A.
Compañía Distribuidora Cruz Blanca, S.A.	Distribución en Cadena, S.A.
Concesiones, S.A.	Distribuidora de Productos - de Tehuacán, S.A.
Champimex, S.A.	Duraflex de México, S.A.
Campos Deportivos, S.A.	Fabricas de Monterrey, S.A.
Desarrollo Avícola y Ga- nadero, S.A.	Fomento Comercial de Chiapas, S.A.
Dinco, S.A.	
Distribuidora de Alimen- tos y Bebidas, de More- los, S.A.	Grafo Regia
Distribuidora Norte de - Coahuila, S.A.	Grupo Visa, S.A.
Enricar, S.A.	Impulsora de Mercados, S.A.
Fomento Comercial, S.A.	Industrial Arva, S.A.
Fomento Económico Mexica- no, S.A.	Industrias Mafer del Sur, S.A.
Granulados Pétreos, S.A.	Kismat, S.A.
Grupo Industrial Visa, - S.A.	Maquinados Múltiples, S.A.
Industrial Marítima, S.A.	Mercantil Gastronómica, S.A.
Industrias Mafer, S.A.	Nueva Icacos, S.A.
Inmobiliaria y Servicios, S.A.	Pasatiempos Gallo, S.A.
Malta, S.A.	Productos Alimenticios del - Mar, S.A.
Maya Internacional, S.A.	Pyfsa, S. A. de C. V.
Modistral, S.A.	Quinoproductos, S.A.
Operadora de Productos - Pecuarios, S.A.	Servicios Industriales y Co - merciales, S.A.
Plásticos Técnicos Mexi- canos, S.A.	Tecnohogar, S.A.
Promotora y Venta de Ca- sas, S.A.	Visa de Monterrey, S.A.
Quesos La Caperucita, S.A.	Walter, S.A.

FILIALES EN EL EXTERIOR
VISA SERFIN

Anthony J. Pizza Food -
Products Company

Development Overseas Business
Corporation

Dob. Distributing Corpo ration.	Dob Food Products Corpora tio.
Impex International - Corporation.	Multinational Investment Cor poration.
N. V. Indian Overseas Corporation.	Olympia Cheese Corporation.
Laredo National Park.	Euro-Latinamerican Bank (Lon dres)

S E R F I N

Banco Azteca.	Seguros Monterrey.
Afianzadora Serffin.	Almacenadora Serffin.
Factoring Serffin.	Casa de Bolsa Serffin.

Para terminar con el estudio de este grupo, si
guiendo a Castañeda cabría hacernos la pregun-
ta ¿ quién domina a quien, el banco o la indus
tria ?.

El segundo grupo financiero con gran centrali-
zación es el formado por Vitro-Banpais, tam -
bién regiomontano. Este grupo absorbía en 1980
la mayor parte del mercado de vidrio y de sus
actividades relacionadas.

En efecto alrededor del 85% del vidrio produci-
do en el país era fabricado por Vitro. Este grupo
presenta una integración vertical casi comple-
ta, ya que menos del 10% de sus necesidades pa-
ra producción son obtenidas a partir de fuentes
extrañas a la compañía.

Según el informe financiero de Vitro de 1980, -
la sociedad controladora Vitro, S.A., posee -
más del 50% de las acciones de las siguientes
empresas:

Vidriera Monterrey, S.A.	Vidriera Guadalajara, S.A.
Vidriera México, S.A.	Vidriera Queretaro, S. A.

Vidriera de los Reyes, S.A.	Envases de Borosilicato, S.A.
Grupo Mexicano de Vidrio Neutro, S.A.	Plásticos y Representaciones, S.A.
Vidrio Neutro, S.A.	Manufacturas y Representaciones, S.A.
Ampolletas, S.A.	Vidrio Plano de México, S.A.
Productos Kimax de México, S.A.	Vidrio Plano, S.A.
Metromatic de México, S.A.	Lunas de México, S.A.
Compañía Imex, S.A.	Cristales Inastillables de México, S.A.
Borosilicatos, S.A.	Química M., S. A.
Fanno Envases, S.A.	Vitro Flotado, S.A.
Regio Plast, S.A.	Vitro Flex, S.A.
Crisa Parras, S.A.	Cristales Mexicanos, S.A.
Ampolmex, S.A.	Cristalería, S.A.
Cubiertos Finos, S.A.	Crisa Toluca, S.A.
Vitros Fibras, S.A.	Shatterproof de México
Silicatos y Derivados, S.A.	Proveedora del Hogar, S.A.
Arcillas Tratadas, S.A.	Representaciones Generales, S.A.
Industria del Alkali, S.A.	Fomento Inmobiliario de la Construcción, S.A.
Materias Primas Monterrey, S.A.	Fraccionamiento del Lago, S.A.
Materias Primas Minerales de San José, S.A.	Fic. Internacional, S.A.
Materias Primas Minerales de Ahuazapotepec, S.A.	Fomento de Comercio Exterior, S. A. de C. V.
Materias Primas Minerales de Lampazos, S.A.	Constructora e Inmobiliaria - Giroc, S.A.
Fabricación de Máquinas, S.A.	Acción Social Regiomontana, A.C.
Regio Plast Guadalajara, S.A.	Clínica Vidriera, A.C.
Cía General de Plásticos, S.A.	Cooperación Social, A.C.
	Peerles Tica, S.A.

De las cincuenta filiales en cuestión, cuarenta-se encuentran involucradas en el sector del vi - .

drio. La misma sociedad controladora es dueña del total del capital social del Banco del País y de 87% del Grupo Financiero Banpaís, compuesto de las siguientes instituciones: Banpaís, S. A.; Banco Comercial Peninsular, S.A.; Almacenadora Banpaís, S.A.; Aseguradora Banpaís, S.A.; Arrendadora Banpaís, S. A.; y Casa de Bolsa Banpaís, S.A. Y a través de distintas filiales, el holding controla entre el 25% y el 50% del capital de las siguientes filiales en el exterior: Industria Centroamericana del Vidrio, Sílice de Centroamérica, Vidriera Centroamericana y Fomento Industrial Centroamericano en Guatemala; Sílice de Costa Rica, Centroamericana de Tapas en Costa Rica y Distribuidora Industrial y Comercial de Centroamérica, S.A., en Costa Rica y Nicaragua; Brasividrio Limitada en Brasil y, a través de Banpaís, una parte del consorcio bancario internacional (con sede en Londres) Iberopartners. (77)

Ahora bien, en este grupo encontramos que la parte industrial, la bancaria y la comercial, están fuertemente vinculadas.

El tercer grupo financiero lo constituía en 1980, Somex. En este grupo encontramos una característica distintiva de los otros: la asociación del capital privado con el Estado.

Una particularidad importante del grupo estaba en su diversificación. Es decir, mientras Visa concentra sus actividades en el sector alimentario-cervecerero y vitro la industria del vidrio, el grupo Somex a través de Fomento Industrial Somex, S.A. de C.V., extiende sus operaciones industriales a un gran número de sectores.

En el siguiente cuadro reproducido del libro de Castañeda, se muestran las empresas del grupo.

EMPRESAS CONSOLIDADAS DEL GRUPO SOMEX
(FISOMEX)

DIVISION AUTOMOTRIZ Y AUTOPARTES

Vehículos Automotores Mexicanos, S.A. de C.V. (VAM)	Mexicana de Autobuses, S.A. de C.V. (MASA)
Bujías Champion de México, S.A. de C.V.	Forjamex, S.A. de C.V.
Manufacturera Mexicana de Partes de Automóvil de Ciguales de México, S.A. de C.V. (MACIMEX).	Atsugi Mexicana, S.A. de C.V.
Fundidora Lema, S.A.	Borg & Beck de México, S.A.
Maquiladora Automotriz Nacional, S.A. (MAN)	Equipos Automotores Mexicanos, S.A. de C.V.
	Traksmex, S.A.

DIVISION PETROQUIMICA

Glicoles Mexicanos, S.A.	Poliestireno y Derivados, S.A. (POLIDESA)
Univex, S. A.	
Polietileno de Monterrey, -	Tereftalatos Mexicanos, S.A.
Formados A.P.B., S.A.	
Películas Sintéticas de México, S.A.	Mexicana de Aromáticos, S.A. de C.V. (MEXARO)

DIVISION QUIMICA

Sosa Texcoco, S.A.	Cloro de Tehuantepec, S.A. - de C.V.
--------------------	--------------------------------------

DIVISION PRODUCTOS DOMESTICOS

Acros, S.A.	Estufas y Refrigeradores Nacionales, S.A. (ERNA)
Aceros Esmaltados, S.A.	
Corporación Nacional Industrial, S.A.	Manufacturas Electrónicas, S.A.
Porcelanas Eurcomex, S.A.	Nueva San Isidro, S.A.
Inmuebles y Equipos Nacionales, S.A.	Manufacturera Corpcomex, S.A.

DIVISION BIENES DE CAPITAL

Mecánica Mexicana, S.A. (MECAMEX)	Mecánica Falk, S.A. de - C.V.
Manufacturera Fairbanks - Morse, S.A. de C.V.	Industrias Fairbanks Mor- se Centroamericana, S.A.

DIVISION HABITACION Y DESARROLLOS URBANOS

Incobusa, S.A. de C.V.	Jardines del Pedreal de - San Angel, S.A.
Urbanizadora de Tijuana, - S.A.	
Inmobiliaria Somex, S.A.	Inmobiliaria Mexicana In- dustrial, S.A. de C.V.
Inmobiliaria Tuzandépetl, S.A.	

DIVISION FOMENTO AL TURISMO

Nacional Hotelera, S.A.	Hotelera Calimex, S.A.
Inmobiliaria Hotelera Du- rango, S.A.	Inmobiliaria Hotelera, - S.A.

DIVISION INDUSTRIAS DIVERSAS

Industrias de Telecomunica- ción, S.A. (INDETEL)	Cementos Anáhuac del Gol- fo, S.A.
Ceser, S.A.	Tubería y Estructuras, S. A. (TUBESA)
Manufacturas Cargo, S.A.	Materias Primas Anáhuac - del Golfo, S.A.
Transportes Garci-Crespo, S.A.	
Distribuidora San Lorenzo, S.A.	Granja Buenagua, S. de - R.L.
Inmobiliaria La Canteras, - S.A.	Embotelladora Garci-Crespo, S.A. Manantiales San Lorenzo, - S.A. de C.V.
Transportes San Lorenzo, - S.A.	Distribuidora Digolo, S.A.

El total de ventas de las empresas citadas sumó 26 300 millones de pesos en 1980 (1 145 millones de dólares), haciendo del sector industrial del grupo Somex el séptimo consorcio entre las quinientas empresas más grandes de México.

Por su parte, el Banco Mexicano Somex se había consolidado para 1980 como el quinto banco del país, con 340 oficinas en la República y más de 70 mil millones de pesos en recursos. En -- tanto grupo bancario, incluía la Banca Promex, el Banco Refaccionario de Jalisco, Acciones -- Bursátiles Somex y el Fondo de Inversiones Rentables Mexicanas (Firme).

Más adelante en el capítulo 6, dentro del proceso de reestructuración de la banca, analizaremos la desvinculación patrimonial del grupo Somex y haremos una referencia al proceso de -- venta de empresas paraestatales, que incluyen la mayoría de este grupo.

El cuarto grupo financiero fuertemente consolidado lo constituía en 1980 el grupo Chihuahua-Comermex. La existencia de un grupo en el sentido estricto se verifica por la cohesión y -- concentración de las actividades de las empresas industriales y bancarias involucradas. Todas las industriales están relacionadas con la madera, la celulosa y el papel, principalmente en el Estado de Chihuahua, desarrollando un -- fuerte grado de integración vertical y horizontal. Y el banco Comermex, por sus inversiones, por su dirección y por su localización era el -- banco de esas operaciones industriales. (78)

En el cuadro siguiente --reproducido del libro de Castañeda-- se muestran las empresas del grupo:

 EMPRESAS QUE FORMAN PARTE DEL GRUPO CHIHUAHUA

SECTOR FINANCIERO

Multibanco Comermex

Arrendadora Comermex

Casa de Bolsa Comermex

Almacenadora Comermex

Wolkswagen Leasing, S.A.

Comermex-Hilton

Pescatun

SECTOR INDUSTRIAL

Plywood Ponderosa de Mé-
xico.

Paneles Ponderosa.

Papeles Ponderosa.

Materiales Ponderosa.

Empresa Villareal

SECTOR COMERCIAL

Seguros La Comercial y
Sucursales

Makimex

Elkimako

Makiko

Equimaq

Doner

SECTOR INTERNACIONAL

Financiero: Nueva York
Los Angeles

Sao Paulo

Madrid

Londres

Industrial: Denver

El Paso

Comercial

(Seguros): Puerto Rico

Chicago

Los Angeles

Además de estos cuatro grupos que ya hemos ana-
lizado, existían también otros grupos de me-
nor tamaño, haremos una breve referencia a uno
de ellos.

El Grupo Continental, que estaba integrado bá-
sicamente por las industrias embotelladoras de
refrescos de casi toda la República y por el -
Banco Continental y sus filiales.

De acuerdo con los autores Jorge Castañeda y -

José Manuel Quijano, existía una segunda forma - de fusión que trata de un conjunto de relaciones entre bancos-industria menos estrechas y centralizadas, desde el punto de vista jurídico y, sobre todo, financiero. Por el tipo de relaciones involucradas, por la estructura de las empresas industriales en cuestión y por la situación imperante en materia jurídica, se justifica su clasificación en una categoría aparte; ni se trata de grupos financieros como los ya reseñados ni, tampoco, de una mera participación bancaria en ciertas industrias. Dos ejemplos: la asociación que existía entre Banca Cremi-Industrias Peñoles-Cervecería Moctezuma y el conglomerado ICA-Banco -- del Atlántico-Tremec-Cementos Tolteca. (79)

Las características distintivas de estas agrupaciones con las otras que ya hemos visto, estriba en que las actividades de sus entidades integrantes se encuentran desligadas unas de otras y por consiguiente no encontramos una política financiera centralizada.

Finalmente, es oportuno referirnos a la situación que guardaban los dos grandes bancos del sistema: Bancomer y Banamex.

Aunque parezca paradójico, estas dos instituciones se encontraban fusionadas con la industria y el comercio en forma simple y precaria.

Empezaremos con Bancomer. Para esta institución de crédito, de acuerdo con los informes anuales presentados por Manuel Espinoza Iglesias en los años de 1979 y 1980, la participación en la in-

industria es una salvaguardia y no una operación bancaria. La participación se da o bien para - proteger liquideces o bien para salvar lo que se pueda de préstamos mal otorgados, de lo que deducimos que Bancomer se había visto forzado a meterse a la industria.

A continuación se muestran las empresas en las que participaba Bancomer en 1979.

EMPRESAS CON PARTICIPACION DE BANCOMER

Arrendadora Bancomer	Pigmentos y Productos Químicos.
Atoquim, S.A.	Polímeros de México
Aviones Bancomer	Productora Mexicana de Fármacos.
Bayer Industrial de Ecatepec	Prograsa
Casa de Bolsa Bancomer	Química Fluor
Cía. Mexicana de Concreto - Pretensado COMECOP.	Seguros Bancomer
Frisco (Minera), S.A.	Sociedad Mexicana de - Química Industrial.
Industria Mexicana Toshiba	Cementos Anshuac.
Inmobiliaria Bancomer	Anderson Clayton
Mexalit	General Electric de México.
	Minera Las Torres

Del análisis del cuadro, encontramos que esta institución solamente participa en 17 empresas industriales o comerciales -excluidas las directamente relacionadas con el banco, como seguros Bancomer, etc.- número insignificante -- comparado con lo que se ha revisado.

El caso de Banamex, segundo en el país por la magnitud de su red de sucursales y de sus re--

cursos, es muy parecido al de Bancomer, ya que al igual que éste, no configura un grupo financiero.

Banamex no llegó a desarrollar una centralización con grupos industriales o comerciales, -- tan fuertes como los cuatro casos que vimos -- primero, a pesar de que tuvo más vinculación -- que Bancomer.

En la gráfica siguiente se muestra la participación de Banamex en el sector empresarial.

EMPRESAS EN LAS QUE BANAMEX TIENE UNA PARTICIPACION SIGNIFICATIVA (80)

Celanese Mexicana	Super Mercados, S.A. - (SUMESA)
Cementos Apasco	Cía. de las Fábricas - de Papel San Rafael.
Cía. Mexicana de Aviación	Hipocampo
Hulera el Centenario	Hotel Alameda
Iem	Industria Papelera Nacional.
Indetel	Lister Diesel Mexicana
John Deere	Fibracel
Kimberley Clark de México	Cervecería Modelo
París Londres	Desc. Sociedad de Fomento Industrial.
Reynolds Aluminio	Ladrillera Monterrey
Teleindustria Ericcson	Empresas La Moderna
Unión Carbide Mexicana	Quality Inns.
Camino Real	Wagons Lits Mexicana
Asbestos de México	Industrias Luis-Min.
Cementos Anáhuac	Asea
Eaton Manufacturera	Minter
Grupo Industrial Gamesa	KBS Mexicana
Herdez	Productora Mexicana de Fármacos.
Industrias Nacobre	Bufete Industrial.
Olivetti Mexicana	
Pesca Nueva	
Productos Nutricionales	
Sanborns' Hermanos	

De todo lo hasta aquí descrito, podemos adelantar algunas conclusiones:

- No existía en la década de los setenta y principios de los ochenta, banco importante en el país, público o privado, que no participara, de una u otra manera, en la industria y en algunos casos -como los que representaron los cuatro grupos financieros analizados- el grado de vinculación bancaria, industrial y comercial es extraordinariamente alta.
- Parece que la canalización de recursos captados por los bancos que integran poderosos grupos financieros, hacia sus propias empresas distorsiona el desarrollo económico nacional, al desatender el apoyo a ciertas actividades prioritarias.

1.6 MARCO JURIDICO DEL SISTEMA BANCARIO.

En este punto señalaremos en forma general cuál era el marco jurídico vigente que se refería a la operación bancaria hasta antes de la expropiación, no haciendo un análisis detallado, toda vez que en los capítulos 2 y 3 hablaremos en forma concreta del marco jurídico actual.

El marco jurídico que regulaba a la banca era muy amplio, encontrándose las disposiciones dispersas en numerosos ordenamientos.

En un sentido amplio podemos decir que el marco era el siguiente:

- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley Orgánica del Banco de México.
- Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley del Mercado de Valores.
- Ley de Sociedades de Inversión.
- Reglamento de Inspección, Vigilancia y Contabilidad de las Instituciones de Crédito.
- Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
- Reglas para el establecimiento y Operación de la Banca Múltiple.
- Circulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Sobre estos ordenamientos destacaremos que la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares resultaba en los dos años anteriores a la expropiación poco operante, ya que presentaba una falta de sistematización, derivada de los continuos ajustes de que había sido objeto, además de una complejidad incesaria, que hizo de su texto no sólo demasiado extenso y complicado, sino aplicable únicamente mediante la interpretación y precisión constantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, inclusive resultaba ser un texto incompleto ya, que en buena medida, las soluciones a los problemas se tenían que buscar más que en la norma general, en la labor administrativa que demandaba cada caso.

De esta manera, tenemos que la mayor parte de la legislación bancaria era anacrónica, no sólo por haberse expedido hace más de 40 años, sino porque, a pesar de -- las reformas o adiciones de que fue objeto, no tenía -- una regulación que la adecuara al proceso de desarrollo del país y que la hiciera congruente con la reforma administrativa que de manera permanente se llevaba a cabo en el sector público.

Esta situación se agravaba todavía más si se toma en -- cuenta la serie de reglamentos, acuerdos, circulares -- y criterios que las autoridades hacendarias habían expedido, mismos con los que en la realidad se regulaban las operaciones crediticias.

Por otra parte, la legislación bancaria se consideró -- complicada no sólo por su dispersión, sino también -- por su heterogeneidad ya que, como resultado de diversas adiciones y modificaciones, contenía infinidad de disposiciones que no eran propias de ley, sino de reglamento. (81)

(81) FINASA, Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Jurisprudencia, Reglamentos, Criterios Administrativos y Exposiciones de Motivos de Reformas, 2a. Ed. México, 1982.

CAPITULO 2.

LA EXPROPIACION BANCARIA.

- 2.1.- El Decreto Expropiatorio de la Banca.
- 2.2.- La necesidad de un nuevo marco jurídico.
- 2.3.- Cambios en la Legislación que inciden en el desarrollo económico nacional.
- 2.4.- El Plan Nacional de Desarrollo.
 - 2.4.1.- El Plan Nacional de Desarrollo.
 - 2.4.2.- El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

En el capítulo anterior hemos visto, al hablar sobre la -- evolución reciente de la banca, cuáles eran las condicio-- nes que prevalecieron en la década de los setenta, desta-- cando la concentración de los recursos financieros y la -- formación de grupos financieros.

Ahora, antes de entrar al análisis de la expropiación ban-- caria, es conveniente hacer una referencia a los principa-- les acontecimientos sucedidos en los años de 1981 y media-- dos de 1982 y así poder estar ubicados en el marco en don-- de se dio tan importante acto jurídico-administrativo.

Cabe hacer notar que en los últimos años pocos aconteci-- mientos han suscitado tantas polémicas, interpretaciones y tomas de posición por parte de los diferentes sectores co-- mo la expropiación bancaria y los dos actos que trajo apa-- rejados: el establecimiento del control generalizado de -- cambios y el cambio de naturaleza jurídica del Banco de Mé-- xico, de sociedad anónima a organismo descentralizado. Sin embargo es conveniente destacar que no es objeto de este -- trabajo el analizar los diferentes comentarios, interpreta-- ciones y posiciones que se dieron sobre el tema. (82)

(82) Para mayor información sobre estos puntos, véase, El Ejecutivo ante la Nación y el Mundo, 1976-1982, Se-- cretaría de Programación y Presupuesto; VI Informe -- de Gobierno, José López Portillo, México, lo. de -- Sept., de 1982; La Nacionalización de la Banca y la Opinión Pública, Miguel Basañez y Roderic Al Camp, -- el Colegio de México, 1985; La Nacionalización de la Banca en México, de Carlos Tello, Ed. Siglo XXI, Mé-- xico, 1984; La Nacionalización de la Banca, la Crisis y los Monopolios, Alonso Aguilar (coordinador), Ed. -- Nuestro Tiempo, México, 1982; La Banca Nuestra de Ca-- da Día, de Miguel Angel Granados Chapa, Ed. Océano, -- México, 1983; La Expropiación de la Banca, de Ricardo Medina Macía, Edamex, México, 1982; La Estatización -- de la Banca, de Luis Pazos, Ed. Diana, México, 1982. La Nacionalización de la Banca, David Colmenares --- (coordinador), Ed. Terra Nova, México, 1982; La Banca Nacionalizada: Antecedentes y Consecuencias, de José Manuel Quijano, en la Banca Pasado y Presente, Ensa-- yos del CIDE; La Banca que quedó, un Debate, Revista Nexos # 83; La Nacionalización Bancaria, de Carlos -- Bazdresch Parada, Revista Nexos # 85; Nos han dado la Banca, de Jorge Alcocer, Revista Nexos # 85; Operacio-- nes Bancarias, de Bauche Garciadiego, Ed. Porrúa, --

Al igual que lo hicimos en el capítulo anterior, tomaremos algunos indicadores sobre los que haremos algunas consideraciones generales.

Es un consenso de la mayoría de los autores consultados sobre la materia, de que con el establecimiento de los llamados depósitos en dólares, aunado a la política monetaria - en general que desalentaba la inversión en pesos, se agravó la crisis financiera que se venía arrastrando de la década de los setenta. En este sentido, por ejemplo, se pronuncia José Manuel Quijano en su trabajo "Estado y Banca Privada".

En efecto, se señala que estos depósitos eran hechos en moneda nacional, ya que lo que privaba era llevar pesos a un banco y a cambio de ellos, obtener una ficha o documento - que acreditaba un depósito o una inversión denominada en dólares.

En esa virtud, encontramos que al gobierno no le ingresaba un sólo dólar como consecuencia de esa operación, lo que si generaba -de acuerdo con la política de libre convertibilidad- era una obligación frente a la banca mexicana -la que a su vez la tenía con el ahorrador- en moneda extranjera.

Parece claro que el gobierno para solventar esas obligaciones recurría a la contratación de un crédito en el exterior o a la exportación que realizaba el Sector Público.

De acuerdo con diversos indicadores del Banco de México, - las presiones especulativas contra el peso en el año de 1981 iban en aumento, haciendo que los especuladores adque

México, 1985; Revistas de Comercio Exterior, Vol. 32, Nov. 3, 4, 5, 6, 8 y 11; Comunicado de Prensa del Banco de México, del 17 de febrero de 1982; Diario de Diarios, de Comunicación y Análisis, Sección Económica y Columna Económica, de los días 26 de febrero, 25 de marzo, 19 de mayo, 6, 13 y 18 de agosto, 4, 5, 6, 13 y 18 de septiembre y 29 de octubre de 1982 y Periódico el Financiero del 23 de septiembre de 1982, en donde se publica la demanda de amparo promovida por 18 bancos expropiados.

ran divisas para garantizar una ganancia cambiaria, ya que - como señala José Manuel Quijano, "adquirir dólares podía no reportar rendimiento inmediato, pero se iba generando la es-
pectativa de que el tipo fijo era insostenible, que antes - o después sobrevendría una devaluación, y entonces adquirir dólares podía ser atractivo para quien esperaba ese aconte-
cimiento. De más está decir que al adquirir los dólares se estaba contribuyendo al fenómeno devaluatorio". (83)

Un resumen de las causas que empeoraron la situación econó- mica en el año de 1981, podía ser el siguiente:

- El incremento en las importaciones de alimentos, para -- complementar el esfuerzo de producción interno para sa-- tisfacer la demanda, que pasaron de 386 millones de dóla-- res en 1979 a 2,012 millones en 1980 y a 2,493 millones en 1981.
- La caída en el precio del petróleo a partir de junio de 1981. A ello se sumó el desplome del precio de la plata y los de otros productos de exportación que el país esta-- ba realizando: los precios del café, el camarón, el algo-- dón, el plomo y otros cayeron en más del 20% entre prin-- cipios de 1980 y finales de 1981.
- El saldo tradicionalmente favorable de divisas por con-- cepto de turismo y transacciones fronterizas disminuyó - en forma sustancial al pasar de 1,424 millones de dóla-- res en 1979 a 1,217 millones en 1980 y a sólo 306 millo-- nes en 1981.
- La diferencia en la tasa de inflación norteamericana y - la mexicana y la sobrevaluación del peso frente al dólar

(83) Quijano, José Manuel, La Banca Nacionalizada: Antecedentes y Consecuencias, en La Banca Pasado y Presente, CIDE, 1983, p. 350.

propiciaron un mayor contrabando hacia México y también mayor turismo de mexicanos al extranjero.

- A este comportamiento en el intercambio de mercancías y servicios se vino a añadir, por un lado, el aumento considerable en los pagos que el país tuvo que hacer como resultado de los movimientos al alza en la tasa de interés que sirve de referencia para el servicio de la deuda externa (pública o privada), al pasar la tasa de interés denominada LIBOR de un nivel promedio de 6.5% al año en 1977, a 12.7% en 1980 y a 16.7% en 1981, y por el otro, un incremento -por encima de su tendencia- de las regalías y utilidades remitidas al exterior, principalmente por las empresas transnacionales, que pasaron de 663 millones de dólares en 1979 a 959 millones en -- 1980 y a 1,455 millones de dólares en 1981.
 - Por último, y como factor principal en el desequilibrio con el exterior, una fuga de capitales mexicanos hacia el exterior creciente y, por su magnitud, sin precedente: 2,958 millones de dólares en 1980 y 10,914 millones en 1981 -el 1.6% y el 3.4% del PIB, respectivamente-
- (84)

Haciendo una síntesis de las principales medidas que el gobierno tomó para atacar la difícil situación que se le presentó en 1981, y principios de 1982, podemos dividir las en 3 etapas;

PRIMERO: de julio a noviembre de 1981.

- Mantenimiento de una política de libertad cambiaria;
- Reestablecimiento de controles a la importación;

(84) Informes del Banco de México de 1981 y 1982 y Comunicado de Prensa del Banco de México del 17 de febrero de 1982.

- Incremento de subsidios y apoyos a la exportación.
- Aceleramiento del ritmo de incremento en las tasas internas de interés.

SEGUNDO: De noviembre de 1981 a abril de 1982.

- Fuerte devaluación;
- Reducción del gasto público;
- Incremento en los ingresos del gobierno, vía aumento de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos;

TERCERO: Que va de abril a agosto de 1982;

- Restricción del crédito;
- Reducción del gasto público;
- Control del flujo de divisas del sector público;
- Mayor control presupuestal; y
- Nuevo incremento a precios y tarifas de bienes y servicios del sector público. (85)

A grandes rasgos este es el entorno donde se dio la decisión de expropiar la banca, con la presencia de dos elementos que nunca cedieron, al contrario fueron en aumento día a día: la especulación y la fuga de capitales.

(85) El Ejecutivo ante la Nación y el Mundo, 1976-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto.

2.1 EL DECRETO EXPROPIATORIO DE LA BANCA.

Antes de entrar al análisis y comentarios sobre la resolución del Ejecutivo Federal que expropia la banca privada en México, creemos conveniente hacer algunas precisiones sobre la figura jurídica utilizada por el Estado para adquirir el dominio de los bienes de la banca, revisando dos instituciones jurídicas que más se manejan sobre el tema: la expropiación y la nacionalización.

Consideramos que como consecuencia de la falta de precisión en la terminología usada en el decreto expropiatorio, se ha hablado de nacionalización y expropiación, utilizándose como sinónimos estos dos conceptos. Nosotros creemos que aunque son figuras muy parecidas existen diferencias entre unas y otras, a las cuales nos referiremos más adelante.

Para la mayoría de los autores consultados sobre el tema, entre los que podemos citar a Miguel Acosta Romero, Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, todos ellos en obras de Derecho Administrativo, los conceptos de expropiación y nacionalización se inscriben en los modos de adquirir la propiedad por parte del Estado de bienes del dominio privado.

A continuación haremos un breve análisis de estas dos instituciones.

Expropiación.

Definida como la apropiación de los bienes de un particular por parte del Estado, por una causa de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización, la expropiación ha existido desde los tiempos más remotos del derecho y en nuestro sistema jurídico nacional se

le reguló en la Constitución de 1824, continuando hasta la fecha, con algunos cambios importantes, dicha institución.

En nuestra legislación actual esta figura tiene su base en diversas disposiciones establecidas en el artículo 27 Constitucional, nos referiremos a dos de ellas. Así, en el párrafo segundo de este precepto se dispone que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

El párrafo decimoquinto de ese artículo se refiere a la determinación por parte de las Legislaturas Federal y Estatales, de las causas de utilidad pública y sobre el precio que servirá de base para fijar el monto de la indemnización.

Nos dice Gabino Fraga que "bajo el régimen de la Constitución de 1917, también se han expedido, aparte de leyes de expropiación en materias especiales (tierras, aguas, minas, petróleo, vías de comunicación, zonificación y planificación, etc.), algunas disposiciones de carácter general". (86)

Por ejemplo, el Código Civil del Distrito Federal en sus artículos 831, 832, 833 y 836 establece diversas disposiciones sobre la materia que nos ocupa.

Finalmente, nos encontramos con legislación administrativa federal y las expedidas por las entidades federativas.

La Ley Federal de Expropiación fue publicada en el Diario Oficial del 25 de noviembre de 1936 y según nos

(86) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 25a. Ed. Editorial Porrúa, México 1986, Pág. 378.

señala Andrés Serra Rojas "sólo ha tenido una modificación en el artículo I párrafo III, adicionado como causa de utilidad pública..." (87)

Tratando de hacer un resumen de los elementos de la expropiación y siguiendo a este mismo autor, podemos señalar los siguientes:

- Determinación legislativa de las causas de utilidad pública;
- La intervención de la autoridad administrativa para llevar adelante el procedimiento de expropiación; - esta acción, en su primera fase es unilateral y sin la audiencia del expropiado;
- La segunda fase del procedimiento se inicia con el decreto de expropiación, que debe fundarse en una causa de utilidad pública. Este decreto debe notificarse al expropiado, ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad;
- Mediante ciertos requisitos legales, entre los cuales el más importante es la indemnización.

El pago de la indemnización se puede dar antes, durante o después de la expropiación y su finalidad - consiste en compensar al particular de la pérdida - de su bien, de no existir la indemnización nos podríamos encontrar en el caso de una confiscación, - prohibida por el artículo 22 constitucional. (88)

Finalmente señalaremos que los bienes que pueden ser expropiados son todos aquellos que se encuentren en el

(87) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 13ava.Ed. Editorial Porrúa, México, 1986, Pág. 321.

(88) Ibidem.

dominio privado, con excepción del dinero. Los bienes del dominio público no son objeto de expropiación.

Nacionalización.

La nacionalización es una institución jurídica nacida en México el 12 de julio de 1859, mediante la cual los bienes del clero, secular o regular, entraron al dominio de la nación, con la promulgación de la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos.

Más adelante, la Constitución de 1917 radicalizó los principios de la Ley de Nacionalización al suprimir en el artículo 27 párrafo II, la personalidad jurídica de la iglesia y ordenar que los bienes destinados al culto religioso formaran parte de los bienes nacionales. En este sentido también lo dispone la Ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria de la fracción II del artículo 27 Constitucional.

Por razones de tipo histórico, México fue el primer país que determinó la inexistencia jurídica de la iglesia, aunque no así la libertad de cultos y para resolver el problema de los bienes destinados al culto religioso, como los templos, estableció que éstos pasaran a ser del dominio de la nación.

De acuerdo con Acosta Romero, la nacionalización puede entenderse en dos sentidos:

- Como un procedimiento a través del cual el Estado se apropia de bienes de la iglesia detentados por interpósitas personas, de acuerdo con la Ley de Nacionalización de Bienes de la Iglesia; y
- Desde el punto de vista político-económico, la nacionalización puede significar: que una determinada actividad sólo pueda ser desarrollada por ciudadanos nacionales de un país; y que se reserve exclusi

vamente al Estado, ya sea la explotación de determinados bienes, o el desarrollo de actividades que se consideren de interés público. (89) .

Por su parte Serra Rojas nos dice que "la nacionalización es un régimen de derecho público estricto, establecido, en la Constitución por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la nación, que en lo sucesivo será la única que podrá disponer de ellas con arreglo a la ley". - (90)

A partir de la vigencia de nuestra Ley Fundamental se ha establecido en nuestro país un amplio régimen de nacionalizaciones de diferente naturaleza, con posterioridad, empresas privadas fueron expropiadas creando organismos públicos, inspirados en el interés público y bajo un régimen de normas de derecho público.

Como ejemplo de lo anterior nos encontramos a los Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos y diversas empresas han pasado a ser administradas por el Estado.

Es importante señalar que en la nacionalización se ha utilizado frecuentemente la expropiación y en algunos otros el contrato de compra-venta, como en el caso de la nacionalización de la industria eléctrica mexicana, en donde el Estado adquirió, mediante compra-venta, la mayoría de las acciones de las empresas eléctricas que operaban en México.

Serra Rojas nos señala que "también se llama nacionalización, entregar en su totalidad el régimen de los

(89) Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo*, 7ta. Ed., Editorial Porrúa, México, 1986.

(90) Serra Rojas, Andrés, *Obra Cit.*, Pág. 350.

bienes privados a un nuevo régimen de derecho público, que establece el dominio total y definitivo del Estado sobre ellos. Tal es el caso de la nacionalización de la tierra, la nacionalización del subsuelo y otros tipos de nacionalización. La Constitución de 1917, siguiendo la tradición jurídica mexicana nacionalizó en el artículo 27 Constitucional el régimen general de la propiedad territorial". (91)

Interesante concepto sobre la nacionalización nos dá Eduardo Novoa Monreal en su obra "Defensa de la Nacionalización ante Tribunales Extranjeros", al señalar que "por nacionalización debe entenderse un acto gubernativo de alto nivel, destinado a un mejor manejo de la economía nacional o a su reestructuración, por el cual la propiedad privada sobre empresas de importancia es transformada de manera general e impersonal en propiedad colectiva y queda en el dominio del Estado (bien sea directamente, bien sea a través de órganos especiales que lo representen), a fin de que éste continúe la explotación de ellas según las exigencias del interés general". (92)

De todo lo anterior podemos señalar que los conceptos de expropiación y nacionalización son distintos, en donde tenemos que la expropiación es la figura jurídica de la cual se sirve el Estado para sustraer determinados bienes del dominio privado que, por alguna causa de utilidad pública especificada en la ley, se transfiera al dominio público mediante el pago de una indemnización y que la nacionalización consiste en una medida político-económica del Estado, para reservarse determinada rama económica de producción o de prestación de servicios.

(91) Serra Rojas, Andrés, Obra Cit., pp. 350 y 351.

(92) Novoa Monreal, Eduardo, Defensa de las Nacionalizaciones ante Tribunales Extranjeros, Serie I. Estudios de Derecho Económico # 2, UNAM, México, 1976.

De esta manera, pensamos que la nacionalización como medida de política económica, es fundamentalmente teológica, mientras que la expropiación, como medida estrictamente jurídica, ésta referida a los medios, es decir, a la adquisición de los bienes en sí mismos.

Como conclusión del análisis de estos dos conceptos, pensamos que el acto jurídico por virtud del cual el Estado adquiere el dominio de los bienes de la banca privada, es una expropiación y que a través de la nacionalización el Estado se reserva la prestación exclusiva del servicio público de banca y crédito.

Análisis del Decreto Expropiatorio de la Banca.

Por Decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial los días 10. y 2 de septiembre de 1982, se expropiaron los bienes de las instituciones de crédito privadas.

De los considerandos del decreto conviene destacar los siguientes párrafos, donde podemos ubicar algunas de las causas de esta decisión:

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

"Que los empresarios privados a los que se había concesionado el servicio de la banca y del crédito en general han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando además, de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopólicos con dinero

aportado por el público en general, lo que debe evitarse para manejar los recursos - captados con criterios de interés general y de diversificación social del crédito, a fin de que llegue a la mayor parte de la - población productiva y no se siga concen-- trando en las capas más favorecidas de la sociedad";

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

"Que la crisis económica por la que actual-- mente atraviesa México y que, en buena par-- te, se ha agravado por la falta del con-- trol directo de todo el sistema crediticio, fuerzan igualmente a la expropiación, para el mantenimiento de la paz pública y adop-- tar las medidas necesarias para corregir - trastornos interiores, con motivo de la - aplicación de una política de crédito que lesiona los intereses de la comunidad".

Del articulado del decreto, destacan las disposicio-- nes contenidas en los artículos primero, segundo y - quinto.

En el artículo primero se precisan los bienes objeto - de la expropiación, al señalarse que:

"Por causas de utilidad pública se expropián a favor de la Nación 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 sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público - de banca y crédito".

El artículo segundo se refiere a la contraprestación - que el Gobierno Federal deberá otorgar a los afectados, al señalar que:

"El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa la entrega de acciones y cupones - por parte de los socios de las instituciones a que se refiere el artículo primero, pagará la indemnización correspondiente - en un plazo que no excederá de diez años".

Finalmente el artículo quinto determina el régimen de excepción de este acto jurídico, al establecer que:

"No son objeto de expropiación el dinero y valores propiedad de usuarios del servicio público de banca y crédito o cajas de segu

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

Después de habernos referido a los principales artículos del decreto expropiatorio, a continuación haremos algunas consideraciones sobre el mismo.

Para asumir el Estado el control sobre la prestación del servicio público bancario, creemos que existieron básicamente dos opciones: la revocación de las concesiones otorgadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el artículo 100 de la entonces Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; y la expropiación bancaria.

El haber escogido la primera opción, es decir, la revocación de las concesiones, hubiera implicado, de acuerdo con nuestro texto constitucional, la garantía de audiencia de las instituciones titulares de las concesiones, lo que seguramente hubiera complicado este proceso y probablemente diluido esta acción del Estado, por lo anterior, creemos que el haberse tomado la decisión de expropiar fue más adecuado.

Analizando el artículo primero del decreto -el cual ya hemos citado-, las acciones expropiadas fueron "acciones

o participaciones que tengan en otras empresas las sociedades expropiadas".

Jurídicamente -y aquí estamos de acuerdo con Cervantes Ahumada-, "no puede haber expropiaciones implícitas y en el decreto expropiatorio se designan primero los objetos expropiados y luego las personas jurídicas titulares de los derechos dominicales sobre dichos objetos y a este respecto el decreto es claro: se expropiaron bienes de la propiedad de las sociedades concesionarias. Estas sociedades tenían en su patrimonio los bienes que les fueron expropiados, o sea, las empresas bancarias y en sus balances el lugar que ocupaban esos bienes fue ocupado por los derechos que las sociedades propietarias expropiadas tenían para cobrar las indemnizaciones correspondientes". (93)

Otro aspecto lo constituye el hecho de que los títulos representativos del capital social de las sociedades anónimas titulares de la concesión no eran de su propiedad, sino de los accionistas, por lo cual no fueron expropiados y jurídicamente no procede que se ponga como condición -como lo hace el artículo 2o. del decreto- para el pago de la indemnización la entrega de las acciones y cupones correspondientes a terceros no afectados por la expropiación. En este sentido opina Cervantes Ahumada. (94)

Por su parte Acosta Romero nos dice sobre el particular, que de la lectura de los artículos primero y segundo del decreto "nos indica una contradicción en cuanto al sujeto expropiado, pues del primero se desprende que las instituciones de crédito concesionadas para la prestación de dicho servicio, son los sujetos de la expropiación en

(93) Cervantes Ahumada, Raúl, Marco Jurídico de la Función Bancaria, en La Reforma de la Legislación Mercantil, Ed. Porrúa, México, 1985, Pág. 5.

(94) Ibidem.

cuanto a su activo patrimonial de acuerdo al artículo -
50. del propio Decreto; y, del segundo, que quienes re-
cibirán la indemnización, son los socios, situación - -
inadmisible si tomamos en cuenta que se trata de dos -
personas jurídicas distintas". (95)

Por lo que se refiere a la expropiación de las acciones,
es conveniente señalar que de acuerdo con la ley aplica-
ble a la materia que nos ocupa, "la posesión de las - -
acciones es fundamental por lo que para expropiar un tí-
tulo de crédito, sería necesario aprehenderlo y esto hu-
biera sido imposible en relación con las acciones al --
portador que integraban los capitales sociales de las -
sociedades concesionarias de la banca". (96)

Finalmente, otro aspecto que nos mueve a reflexión es -
el relativo a la transformación de las instituciones -
bancarias, de sociedades anónimas en sociedades naciona-
les de crédito, ya que jurídicamente el órgano que debe
decidir y aprobar la conversión de una sociedad anónima,
lo es la asamblea de accionistas y es muy cuestionable
que el Ejecutivo Federal lo haya hecho a través de un -
decreto.

Por lo que hace al procedimiento para el pago de la in-
demnización a los afectados por la expropiación, en el
Diario Oficial de la Federación del 4 de julio de 1983,
se publicó el Acuerdo que señala las Reglas para fijar
la indemnización por la expropiación de la banca priva-
da.

En el acuerdo se establece que será la Secretaría de Ha-
cienda y Crédito Público quien fijará el monto de la in

(95) Acosta Romero, Miguel, Legislación Bancaria, Doctrina y
Comentarios, Ed. Porrúa, México, 1986, Pág. 23.

(96) Cervantes Ahumada, Raúl, Marco Jurídico de la Función -
Bancaria, . . . , pp 5 y 6.

demnización, auxiliándose de un comité técnico de valuación que se integraría con representantes de la propia Secretaría, del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y de la Comisión Nacional de Valores. El procedimiento que se estableció en el acuerdo para fijar el monto de la indemnización consistió en la revisión de la información contable y fiscal de cada una de las sociedades, para así obtener un capital contable ajustado. En el mismo acuerdo se estableció que la indemnización se cubriría con una emisión de bonos del gobierno federal y se precisaron sus características. En el capítulo 3 al analizar los diferentes instrumentos que se cotizan en la bolsa, hablaremos de las características de estos bonos.

El 22 de agosto de 1983 se publicaron en el Diario Oficial las primeras resoluciones que establecen el monto de la indemnización a accionistas de once bancos de los expropiados el primero de septiembre de 1982.

Control Generalizado de Cambios.

Por otra parte, habíamos dicho que la expropiación de la banca privada había traído consigo dos acciones de complementación: el control generalizado de cambios y el cambio de naturaleza jurídica del Banco de México, transformarse de sociedad anónima a organismo descentralizado. Ahora nos ocuparemos de ellas.

En la parte considerativa del Decreto que establece el Control Generalizado de Cambios, destacan los párrafos siguientes:

"Que la entrada y salida de divisas del país, como la de cualquier mercancía, requieren de una regulación que sea acorde con las necesidades de planeación y las prioridades que exige nuestro desarrollo

económico y social, creando y perfeccionando los instrumentos que se requieren para hacer frente a los nuevos retos del mundo actual";

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

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

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

"Que garantizar el buen funcionamiento del sistema, evitando fluctuaciones excesivas en

el tipo de cambio de las divisas, se deben eliminar aquellas transacciones especulativas, que tengan por objeto transferir fondos al exterior para propósitos distintos de la importación de bienes y servicios y de los pagos relacionados con créditos".

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

De los preceptos de este ordenamiento, conviene hacer referencia a los señalados en los artículos primero, segundo, cuarto, séptimo, octavo y décimo.

El objeto del ordenamiento, viene precisado en el artículo primero, al señalarse que la exportación e importación e importación de divisas sólo podrá llevarse a cabo por conducto del Banco de México, o por cuenta y orden del mismo.

En el artículo segundo se establece la figura delictiva en que se incurre al violar lo dispuesto por el artículo primero, al señalarse que "cualquiera exportación o importación de divisas que pretenda llevarse a cabo en forma distinta a lo establecido en el artículo anterior, será considerada contrabando...".

En el numeral cuarto se prohíben en adelante los depósitos en moneda extranjera al determinarse que "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México proveerán lo necesario para que el sistema nacional crediticio no capte ahorros o inversiones, a través de depósitos bancarios denominados en moneda extranjera..."

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo séptimo - "el Banco de México, a través de normas de carácter general, determinará dentro de las prioridades a que se refiere el artículo siguiente, en qué casos se aplicará un tipo de cambio preferencial y en qué otros un tipo de cambio ordinario, así como los especiales que, en su caso, en forma transitoria o permanente se requieran...".

El artículo octavo señala, cual es el destino que se le dará a la venta de divisas al tipo de cambio preferencial, especial u ordinario que fije el Banco de México. Entre los pagos prioritarios se señalan, entre otros, - a los siguientes:

- Compromisos por las operaciones celebradas por las dependencias de la administración pública federal;
- Compromisos de las entidades de la administración pública paraestatal, en el orden que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Compromisos de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, incluyendo aseguradoras y afianzadoras.
- Compromisos que deriven de importaciones autorizadas de alimentos de consumo popular y demás bienes básicos, así como bienes intermedios o de capital para bienes básicos.
- Compromisos que deriven de la importación de bienes de capital e intermedios, para el funcionamiento de la planta industrial existente en el país, que se ajuste a los objetivos, prioridades y metas señaladas en los planes de desarrollo económico y social, el industrial, el agropecuario y el forestal, el - -

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

- Compromisos que deriven de la importación de equipos y bienes de capital e intermedios, que se requieran para la expansión industrial y económica del país -- conforme a los objetivos, prioridades y metas a que hace referencia la fracción anterior;
- Compromisos de las empresas privadas o sociales contraídos con entidades financieras del exterior, con anterioridad a la fecha que entre en vigor este decreto;

Finalmente el artículo décimo determina que "las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, incluyendo instituciones de seguros y fianzas, con concesión del gobierno federal, se deberán abstener de comprar y vender moneda extranjera o divisas, debiendo transferir las que posean o lleguen a poseer, independientemente de donde provengan o del acto que les dio origen, al Banco de México quien, en todo caso y a su solicitud, hara los pagos con divisas en el exterior, para hacer frente a los compromisos en moneda extranjera que fuera del país hubieren contraído, en el orden de prioridad que corresponda..."

Cambio Naturaleza Jurídica del Banco de México.

Por lo que respecta al cambio de forma de organización jurídica del Banco de México, diremos que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1982, el Congreso de la Unión acordó - cambiar la naturaleza jurídica de ese Instituto Central, de Sociedad Anónima a Organismo Descentralizado.

Cabe señalar que en esta misma reforma a la Ley Orgánica del Banco de México, se le confirieron nuevas facultades en materia de cambios. (Esto último para hacer acorde las facultades del Banco Central con las disposiciones del Decreto que estableció el Control Generalizado de Cambios).

Es conveniente señalar que el cambio de naturaleza jurídica del Banco de México, obedece fundamentalmente al cambio de su órgano de administración, de junta de gobierno a consejo de administración y en la cual no estarían representados como miembros de la junta ningún integrante de la banca expropiada, como era el caso del anterior consejo de administración, en donde banqueros privados, eran consejeros.

2.2 LA NECESIDAD DE UN NUEVO MARCO JURIDICO.

Antes de la expropiación bancaria, la banca se encontraba regulada -como hemos visto- por una legislación muy amplia y dispersa, en donde destacaba la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, promulgada en el año de 1941, cuyas múltiples reformas, adiciones y derogaciones al través de más de 40 años, hacían difícil su análisis, interpretación y aplicación.

Las disposiciones del ordenamiento mencionado y en general de todo el marco jurídico anterior, fueron concebidas para normar la operación de una banca conce--

bidas para normar la operación de una banca conce--
sionada, en donde nos encontrábamos con figuras jurí--
dicas obsoletas o en desuso.

Con la expropiación bancaria se hacia necesario reno--
var la legislación financiera en forma integral, de --
tal suerte de adecuar la estructura jurídica del sis--
tema financiero, a las nuevas condiciones histórico--
políticas y económicas del país.

En ese sentido, analizaremos las reformas legales que
se dieron, en dos rubros:

- Reformas constitucionales y reformas inmediatas --
que establecieron un primer marco general; y
- Establecimiento de un regimen jurídico integral.

Reformas Constitucionales.

Dentro del primer rubro, destacan las reformas a la --
constitución en sus artículos 28, 73 y 123, en donde
se plasmó la permanencia y rango constitucional de la
expropiación bancaria.

Por virtud de la reforma al artículo 28 de nuestra Carta Fundamental, el Congreso de la Unión adicionó a este numeral un párrafo quinto que elevó a rango constitucional el principio general del nuevo esquema de la banca, al señalarse que:

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

Al reformarse el artículo 73 de nuestra Ley Fundamental, se le otorgaron facultades al Congreso Federal, para legislar en materia de servicios de banca y crédito. La fracción que se reformó fue la X, la que quedó como sigue:

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

La adición de una fracción del Apartado B del artículo 123 de la Constitución, tuvo por objeto establecer

el marco de las relaciones laborales de los trabajadores bancarios, al señalarse que:

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

Reformas Inmediatas.

En relación con las reformas inmediatas que tuvieron por objeto dar un primer marco jurídico a la banca expropiada, destaca siete ordenamientos:

- Decreto complementario al de la expropiación, publicado en el Diario Oficial de la Federación -- del 6 de septiembre de 1982;
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito;
- Reformas a la Ley Orgánica del Banco de México;
- Decretos de transformación de los Bancos de Sociedad Anónima a Sociedad Nacional de Crédito;
- Reglamentos Orgánicos de los Bancos expropiados;
- Reglas generales sobre los Certificados de Aportación Patrimonial de la Serie "B"; y
- Bases para la designación de miembros de los Consejos Directivos, por parte de la Serie "B".

Respecto al primer ordenamiento, por Decreto del Ejecutivo Federal, la disposición importante consistía en que las 56 instituciones bancarias pri-

vadas que fueron expropiadas, operarían con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito.

Primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Este ordenamiento se publicó en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1982. En él se contenía un régimen legal que permitió sustentar de manera eficiente, pero jurídicamente incompleta, en estricto rigor, la organización, funcionamiento y operación de las instituciones crediticias, en vista de que para regular las operaciones y los servicios tradicionalmente asignados a la banca, se debía recurrir a una fuente legislativa anterior, o sea, a la Ley Bancaria de 1941, misma que mantuvo su aplicabilidad para que las citadas operaciones y servicios pudiesen seguirse cumpliendo con la formalidad técnica que exigen todos los actos bancarios.

En la conformación patrimonial, finalidades y objetivos, mecanismos corporativos y de dirección, así como de la permanencia, transformación y fusión de las instituciones, al igual que la protección de los intereses del público, tal Ley contenía la construcción adecuada para los fines que le hicieron expedirse. (97)

Este ordenamiento fue abrogado por una nueva Ley Reglamentaria que se publicó en el Diario Oficial el 14 de enero de 1985, por lo que haremos un análisis general sobre sus disposiciones, sobre todo de aquellas que conservó la nueva Ley.

(97) González Guzmán, Víctor Manuel, Evolución Histórica del Derecho Bancario Mexicano, en Obra Jurídica Mexicana, - Procuraduría General de la República, México, 1985.

Dentro de los objetivos que perseguía este cuerpo normativo destacan los siguientes:

- Coadyuvar de manera más efectiva y eficiente -- por la vía del financiamiento, al desarrollo -- nacional independiente, equilibrado y autosostenido del país y a la creciente generación -- del empleo.
- Integrar al Sistema Bancario Nacional en el -- Sistema Nacional de Planeación, de manera que contribuya más eficazmente al desarrollo nacional.
- Canalizar el crédito y otros apoyos financieros a los sectores y áreas prioritarias del desarrollo nacional, en la cantidad requerida, evitando su concentración y abatiendo los costos de -- intermediación.
- Contribuir al Programa Inmediato de Reordena--- miento Económico, apoyando la recuperación del aparato productivo y los cambios estructurales que la economía requiere.

Del análisis de las disposiciones de la Ley en cita, podemos agruparlas en 3 rubros:

- Modificaciones a la estructura y objetivos del Sistema Bancario Nacional, en el contexto de un Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. (A este programa nos referiremos en forma específica más adelante).
- Creación de una nueva persona jurídica de derecho público, bajo la cual deberán constituirse las instituciones de crédito.

- Protección de los intereses del público.

Dentro del concepto de servicio público de banca y crédito, se señalan las instituciones a través de las cuales habrá de prestarlo al Estado, sus características, los objetivos que perseguirán, y las políticas básicas para su funcionamiento y operación.

Se establece que las sociedades nacionales de crédito, serán personas morales de derecho público, cuyo capital estará representado por un nuevo título de crédito, que se denominará certificado de aportación Patrimonial. Será nominativo y le será aplicable, en lo que sea compatible con su naturaleza y no esté modificado por la propia Ley, el régimen correspondiente de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Se determina que los certificados de aportación patrimonial se dividirán en dos series: "A" que representará en cualquier momento el 66% del capital de la sociedad y que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; y la "B", que amparará el 34% restante del capital, pudiendo ser suscrita por el Gobierno Federal; por entidades de la Administración Pública; por gobiernos de las entidades federativas y municipios; por los usuarios del servicio y por los trabajadores de las propias sociedades nacionales de crédito.

Dentro de las modalidades a que estarán sujetos - los certificados correspondientes a la serie "A", se establece que serán intransmisibles y que, en ningún supuesto, podrá ser cambiada su naturaleza o los derechos que como titular de los mismos confieren al Gobierno Federal. Podrán emitirse en -- uno o más títulos, que no llevarán cupones; y sus representantes deberán constituir mayoría en el - Consejo Directivo de las sociedades.

Los certificados de la serie "B" podrán constar - en uno o varios títulos, que tendrán numeración - progresiva y llevarán adheridos cupones nominati- vos numerados para el cobro de utilidades.

En forma similar a los títulos de la serie "A", - sus titulares tendrán derecho de participar en -- las utilidades de la sociedad emisora y, en su ca- so, en la cuota de liquidación. Además, sus titu- lares podrán participar en la designación de los miembros del consejo directivo de la sociedad que corresponden a la propia serie, y formar parte -- del Órgano consultivo.

Cabe hacer notar, de manera especial, que con --- excepción del Gobierno Federal, ninguna persona - física o moral podrá adquirir el control de más - del 1% del capital de una sociedad, mediante una o varias operaciones simultáneas o sucesivas, -- cualquiera que sea su naturaleza, y que el propio límite se aplicará no sólo a personas individua-- les, sino también a grupos o situaciones de hecho que puedan dar lugar a considerar, para tales -- efectos, que existe el control de una sola perso- na.

Se encomendará la vigilancia de la sociedad a dos comisarios, uno por cada serie, con todas las facultades inherentes al caso.

De manera complementaria a los órganos señalados, se propone el establecimiento de una Comisión Consultiva integrada por titulares de los certificados de la serie "B" y que funcionará en la forma y términos que señale cada reglamento orgánico, - teniendo como facultades las de conocer, analizar y opinar acerca de las políticas, criterios, operaciones y actividades de la institución, así como formular al Consejo directivo las recomendaciones que estime pertinentes.

Como último aspecto relativo al régimen de estas nuevas sociedades, se propone regular los supuestos de fusión entre sociedades similares, misma - que deberá llevarse a cabo en los términos que -- disponga el Ejecutivo Federal, buscando siempre - salvaguardar la solidez de las instituciones, el desarrollo armónico del sistema bancario nacional y una adecuada prestación del servicio público de banca y crédito.

En la Ley se incluyó un capítulo referente a la - protección de los intereses del público usuario, en el que se destaca lo siguiente:

- Se enfatiza el secreto bancario establecido en el artículo 105 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares;
- Se establece un procedimiento de tutela y protección a los usuarios del servicio público de banca y crédito, mediante la conciliación y --

arbitraje a petición de los mismos, disponiéndose que será a elección de dichos usuarios presentar sus reclamaciones ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros o hacerla valer ante los tribunales competentes, y que en su caso, - las instituciones de crédito estarán obligadas a someterse al procedimiento de conciliación.

Finalmente, se propone un sistema transitorio - que permitirá la transformación de la banca expropiada y mixta en Sociedades Nacionales de Crédito. (98)

Reforma a la Ley Orgánica del Banco de México.

Por lo que hace a las reformas a la Ley Orgánica - del Banco de México, a las cuales ya nos referimos en un punto anterior, solamente diremos que éstas tuvieron por objeto cambiar la naturaleza jurídica de ese Banco Central de Sociedad Anónima a Organismo Descentralizado, así como conferirle nuevas facultades cambiarias.

Decretos de Transformación de los Bancos de Sociedades Anónimas a Sociedades Nacionales de Crédito.

Por otra parte, en el Diario Oficial del 29 de agosto de 1983, se publicaron los decretos mediante los cuales, se produjo la transformación de sociedades anónimas a sociedades nacionales de crédito.

Este hecho marca jurídicamente de manera muy especial la nueva naturaleza de las instituciones de crédito, desapareciendo por completo la figura de la empresa mercantil privada concesionada para coadyuvar con el Estado en la prestación de un servicio público, y todas las consecuencias también -

(93) Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y Dictámenes de las Comisiones de las Cámaras de Diputados y Senadores.

jurídicas de índole patrimonial y corporativa, que de manera ampliamente diferenciada ofrecen tanto - en el ámbito doctrinario como en la realidad jurídica, las empresas mercantiles de derecho privado frente a las empresas públicas. (99)

En el capítulo 3 haremos un análisis de la naturaleza jurídica de las sociedades nacionales de crédito.

Reglamentos Orgánicos de las Sociedades Nacionales de Crédito.

En ese mismo Diario Oficial, se publicaron los Reglamentos Orgánicos expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para cada una de las - instituciones.

En estos Reglamentos se establecieron las bases de organización; funcionamiento; estructura orgánica; órganos de administración, así como sus facultades y los órganos de vigilancia de las nuevas sociedades nacionales de crédito. No hacemos mayor referencia de estos ordenamientos, ya que fueron abrogados por diversos publicados en el año de 1985, - los cuales analizaremos posteriormente.

Reglas sobre los Certificados de la Serie "B".

Con la expedición de las Reglas Generales sobre - los certificados de la Serie "B". publicadas también en esa fecha, se estableció el marco que regularía la suscripción, tenencia y circulación de estos títulos de crédito. Estas Reglas fueron abrogadas por otras posteriores.

Bases para la Designación de Consejeros Serie "B".

Finalmente en el último ordenamiento, también pu--

blicado en esa fecha, es decir 29 de agosto de -- 1983, se establecen las bases para la designación de los miembros de los consejos directivos por -- parte de la Serie "B". También fueron abrogados.

Un Nuevo Marco Jurídico.

Por otra parte, en una segunda etapa del establecimiento del régimen jurídico del Sistema Financiero Nacional, nos referiremos ahora a los instrumentos que han dado un marco legal adecuado a las nuevas orientaciones que el Estado le ha imprimido a la banca, a las organizaciones auxiliares de crédito y a los intermediarios financieros no bancarios.

Dentro de los motivos de la expedición del nuevo marco legal, es importante destacar, los que a -- nuestro juicio constituyen los aspectos medulares de la reforma:

- Se señala que históricamente los intermediarios financieros no bancarios (compañías aseguradoras, casas de bolsa y sociedades de inversión) habían estado ligados a las instituciones de crédito, lo cual limitó su desenvolvimiento -- propiciando que el otorgamiento de crédito se condicionara a la contratación o realización -- de operaciones con intermediarios no bancarios filiales de los bancos.

Lo anterior significaba un conflicto de intereses, ya que las operaciones atadas restringían los alcances y orientación de una sana competencia.

- Las estructuras equilibradas que sugiere el sa no desarrollo de los mercados financieros, de-

penden en gran medida de la desvinculación de -- las instituciones de crédito con relación a ciertos intermediarios financieros no bancarios, entre las que se encuentran las casas de bolsa, -- las aseguradoras y las afianzadoras.

La reforma integral de los instrumentos jurídicos -- que regulan al Sistema Financiero Mexicano, está referida a los ordenamientos siguientes:

- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII del Apartado B del artículo 123 Constitucional;
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito;
- Ley Orgánica del Banco de México;
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito;
- Ley de Sociedades de Inversión;
- Decreto de reformas a la Ley del Mercado de Valores.
- Decreto de reforma a la Ley General de Instituciones de Seguros;
- Decreto de reformas a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Con el objeto de seguir una secuencia lógica, de acuerdo con los temas que orientan el capitulado de este trabajo, en este apartado analizaremos los nuevos instrumentos jurídicos que tienen que ver directamente con el servicio público de banca y crédito.

En el capítulo 3 nos avocaremos, entre otros puntos, al análisis del nuevo marco jurídico de las organizaciones auxiliares de crédito y de los intermediarios financieros no bancarios y en el capítulo 5, nos referiremos a la nueva Ley Orgánica del Banco de México.

En ese orden de ideas, en este punto revisaremos los ordenamientos siguientes:

- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado B del artículo 123 constitucional;
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito;
- Reglamentos Orgánicos de las Sociedades Nacionales de Crédito;
- Reglas Generales sobre los certificados de la Serie "A"; y
- Bases para la designación de los miembros de los Consejos Directivos por parte de la Serie "B".

Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Por lo que se refiere a este ordenamiento vigente a partir del primero de enero de 1984, diremos que tiene por objeto fijar el marco jurídico de las relaciones laborales de los trabajadores bancarios con las instituciones y sociedades nacionales de crédito, incorporando el régimen al que han estado sujetos y respetando principalmente las

prestaciones logradas a la fecha y haciendo compatible su estatuto laboral con lo establecido para los trabajadores al servicio del Estado.

Los aspectos más relevantes de esta Ley, son los siguientes:

- Es aplicable tanto a los trabajadores de base como a los de confianza.
- Se establecen las disposiciones que en materia de días de descanso, vacaciones y salario; serán aplicables a las relaciones laborales de los trabajadores de las instituciones bancarias y que primordialmente confirman el régimen al que habían estado sujetos previamente.
- Se determina que los trabajadores y los pensionados de las instituciones, así como sus familias derechohabientes, gozarán de los beneficios que concede la Ley del Seguro Social en los términos del correspondiente convenio de subrogación de servicios, con independencia de aquéllos que las instituciones proporcionen. (100)
- Se consignan las prestaciones a que tendrán derecho, tales como préstamos a corto plazo y mediano plazo, y con garantía hipotecaria y fiduciaria; estos últimos con independencia de los beneficios otorgados en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los relativos a pagos por gastos funerarios y defunción.

(100) Con fecha 30 de abril de 1986, se suscribió el nuevo Convenio de Subrogación de Servicios, celebrando entre la Asociación Mexicana de Bancos y el Instituto Mexicano del Seguro Social, véase circular de la Asociación Mexicana de Bancos # 2355, del 3 de junio de 1986.

En este ámbito laboral, cabe destacar que una vez constituidos los sindicatos bancarios -posibili--dad que se abrió con la expropiación bancaria-. - Este ordenamiento permite su agrupación en una Federación Nacional de Sindicatos Bancarios.

Para cerrar este punto diremos que, recientemente las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y - de Programación y Presupuesto, han expedido, con la participación de la Federación de Sindicatos - Bancarios y de la Asociación Mexicana de Bancos, un modelo de Condiciones Generales de Trabajo, - con base al cual se da una actualización jurídica de los derechos de los trabajadores bancarios.

Segunda Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

De acuerdo con la exposición de motivos esta Ley tiene por objeto el cumplimiento del mandato establecido en el quinto párrafo del artículo 28 constitucional.

Haciendo una síntesis de su contenido, podemos decir que la Ley contempla la regulación de la naturaleza del servicio público de banca y crédito; - los objetivos, organización, funcionamiento, actividades y operación de las instituciones que lo - prestan, la inspección y vigilancia de las mismas, el régimen sancionador y punitivo del derecho bancario; y la protección de los intereses del público.

Los aspectos más relevantes de este ordenamiento, están referidos a los siguientes puntos:

- Las instituciones de crédito tendrán el carácter de sociedades nacionales de crédito, distinguiéndose por su función particular en instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo. Con ello, se incorpora a la banca de desarrollo al régimen general de esta Ley, previéndose las modalidades que establezca el Congreso de la Unión considerando la especialidad sectorial y regional de cada institución, en las leyes orgánicas que para el efecto expida para cada institución de este tipo.
- Las instituciones de banca múltiple sujetarán su operación a las disposiciones de esta Ley, a las de la Ley Orgánica del Banco de México y, finalmente, al régimen de supletoriedad legal previsto por la propia Ley Reglamentaria.

Por su parte, las instituciones de banca de desarrollo se regularán por su respectiva ley orgánica, por la Reglamentaria y por la del Banco de México, y de igual modo supletoriamente, conforme lo dice la Ley Reglamentaria para ambos tipos de instituciones por: la legislación mercantil; los usos y prácticas bancarias y el Código Civil para el Distrito Federal. Más adelante en el capítulo cuatro abordaremos el régimen legal de la Banca de Desarrollo.

Los dos tipos de instituciones contarán con Reglamentos Orgánicos expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los procesos de programación-presupuestación, que corresponde llevar a las instituciones de

crédito, se ajustarán a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su aprobación, tomando muy en cuenta el programa sectorial vigente, actualmente el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE).

La incorporación de la banca al Sistema Nacional de Planeación Democrática hace que su actividad sea ahora distinta, aunque realice las mismas operaciones que cuando era banca privada, desde el punto de vista formal, pues sus objetivos se orientan al cumplimiento de las prioridades nacionales.

Este proceso permite también la compatibilidad entre la autonomía de gestión de las instituciones y las orientaciones de política económica y financiera que corresponde dictar a las autoridades.

- En cuanto a la organización de las sociedades nacionales de crédito, su creación, transformación, fusión y disolución, se realizan mediante decretos del Ejecutivo Federal. En el caso de las instituciones de banca de desarrollo, se sujetan a lo que disponga el Congreso de la Unión, en las respectivas leyes orgánicas.
- Se ratifican las disposiciones sobre el capital social, al señalarse que estará representado por certificados de aportación patrimonial, que responderán a sólo dos series: la "A", que representará el 66% del capital y únicamente podrá ser suscrita por el Gobierno Federal, y la

"B", que ampara el 34% restante, en donde se posibilita la participación del propio Gobierno - Federal, los gobiernos de las entidades federa-
tivas y de los municipales, los propios trabaja-
dores de cada institución, y en general, los --
sectores social y privado, de conformidad con -
las Reglas expedidas al efecto por la Secreta--
ría de Hacienda y Crédito Público, de las que -
ya se hizo mención. En el caso de las institu--
ciones de banca de desarrollo, la suscripción,
tenencia y circulación de los certificados de -
la serie "B", se sujetará también a las modali-
dades que se establezcan en las leyes orgánicas.
Para ambos casos, se excluye totalmente el capi-
tal extranjero.

- Se confirma que los titulares de certificados -
serie "B" tendrán derecho a designar a los mien-
bros del Consejo Directivo correspondientes a -
tal serie, dándose participación en la toma de
decisiones. Asimismo, podrán integrar una Comi-
sión Consultiva, que conocerá las políticas y
criterios conforme los cuales la sociedad ope--
ra, pudiendo opinar sobre estos aspectos, al -
igual que sobre el proyecto de aplicación de --
utilidades, entre otras funciones. También de--
signarán un comisario, que les representará en
el órgano de vigilancia de la institución.

- Se precisan los requisitos de los directores ge-
nerales y los servidores públicos que ocupen -
cargos directivos, destacando los de tener noto-
rios conocimientos y reconocida experiencia en
materia bancaria y crediticia.

Corresponde al Director General la administración cotidiana del banco, su representación legal y la realización de las operaciones. A diferencia de las sociedades anónimas, el Director General tiene funciones expresas que le confieren directamente las disposiciones legales y -- que por lo tanto no derivan de una delegación -- del Consejo Directivo, el cual participa en la administración de la sociedad dictando criterios de carácter general.

- La nueva Ley distingue con claridad las atribuciones de las autoridades y las facultades de los órganos de administración de las sociedades.

Las sociedades nacionales de crédito son intermediarios bancarios y entidades de la administración pública Federal. En este último carácter y sólo cuando realizan operaciones distintas a la intermediación financiera, están sujetas a la normatividad paraestatal, si bien con algunas modalidades. En el capítulo siguiente analizaremos el impacto de la nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en relación con las instituciones que conforman el Sistema Financiero Mexicano.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otorgan a la Secretaría de Hacienda atribuciones como dependencia coordinadora de sector y de regulación financiera del sistema bancario.

En cuanto a las competencias de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Comisión --

Nacional Bancaria y de Seguros, el nuevo marco jurídico las define con mayor precisión:

- La Secretaría de Hacienda establece las directrices de política monetaria y crediticia; dicta las medidas relacionadas con la estructura del sistema bancario y de las propias sociedades nacionales de crédito; y determina acciones para mantener la sana estructura financiera de las instituciones así como su adecuada organización y funcionamiento.
- El Banco de México, conforme a las directrices de la Secretaría de Hacienda y a los criterios de su propio Comité de Crédito y Cambios, es el encargado de regular las tasas de interés, las características específicas de las operaciones, y la inversión obligatoria que de acuerdo a su Ley Orgánica deben mantener las sociedades.
- La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda, con autonomía operativa y de supervisión, es la autoridad encargada de la inspección y vigilancia.

En el capítulo 5 haremos una referencia más amplia sobre las atribuciones y facultades de estas autoridades.

- El Órgano de vigilancia interna de las sociedades se integra por un comisario de la serie "B" de certificados de aportación patrimonial, y -- por otro, nombrado por la Secretaría de la Contraloría general de la Federación, constituyendo un apoyo al Consejo Directivo en sus funciones de dirección y evaluación.

- Establece un catálogo expreso de las operaciones que podrán realizar las instituciones. Las instituciones de banca de desarrollo realizarán además las necesarias para la adecuada y eficiente atención de su correspondiente sector, de acuerdo a las modalidades previstas en sus leyes orgánicas. En el capítulo cuatro -- cuando abordemos el tema de la banca múltiple y la banca de desarrollo, nos referiremos más ampliamente a estas operaciones.

- Las reglas generales de operación comprenden -- las medidas tendientes a mantener la sana estructura financiera de las instituciones, señalando al efecto las bases para: invertir los recursos captados del público en términos adecuados de seguridad y liquidez; tener el capital neto correspondiente en relación a los activos sujetos a riesgo; diversificar los riesgos en la realización de las operaciones activas y pasivas; invertir el capital pagado y reservas de capital; mantener el capital mínimo; cumplir el régimen de inversión obligatoria; -- observar sanas prácticas y usos bancarios; y -- participar en el Fondo de Apoyo Preventivo.

- En capítulos especiales, la Ley regula las operaciones pasivas, activas, los servicios y la actividad fiduciaria que realizan las instituciones, las que deben encuadrarse al marco de la legislación mercantil aplicable, y a las -- disposiciones especiales de esta propia Ley.

Destaca la modernización del régimen legal operativo, incluyendo bases para dar seguridad jurídica al uso de equipos y sistemas automatizados.

Respecto a la participación patrimonial de la banca múltiple en capital de empresas, la Ley

la permite, estableciendo limitaciones a la misma, así como su carácter temporal. Aquí nos recuerda esta disposición el panorama que se presentó en la década de los setenta, con la formación de los grupos financieros.

La participación de las sociedades nacionales de crédito, dentro del mercado bursátil, se realizará con apego a la Ley Reglamentaria y la del Mercado de Valores. Dichas operaciones se llevarán a cabo, con la intermediación de casas de bolsa, apegándose a las disposiciones generales que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- La Ley faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para regular la publicidad y propaganda de la Banca, cuidando en todo tiempo que se ajuste a criterios de austeridad.
- Por primera vez, la Ley Bancaria ordena medidas básicas de seguridad que incluyen la instalación de equipo indispensables, con el objeto de proteger las oficinas bancarias, sus trabajadores y su patrimonio.
- Por lo que hace a los aspectos contables, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros determina el catálogo de cuentas, los libros y documentos correspondientes; las bases a que se sujetará la aprobación de los estados financieros mensuales y el balance general anual por parte del Director General, administradores y servidores públicos de las instituciones de crédito, su revisión y la publicación en periódicos de amplia circulación; y las reglas máximas para la estimación de activos y las mínimas para la estimación de sus obligaciones y responsabilidades.

- Por lo que se refiere al régimen de prohibiciones, la Ley muestra un avance al sistematizar y actualizar el régimen de prohibiciones. Destaca el artículo 82, que textualmente establece que "sólo las sociedades nacionales de crédito podrán dedicarse a la captación de recursos del público en el mercado nacional y su colocación rentable en el público, mediante la realización habitual, por cuenta propia o ajena de actos -- causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el --- principal y, en su caso, accesorios financieros de los recursos captados". Esta prohibición impide que cualquier persona distinta a una sociedad nacional de crédito pueda dedicarse a la -- prestación del servicio público de banca y crédito. En la hipótesis de que ocurriese, la ley faculta a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para intervenir la negociación, empresa - o establecimiento de la persona física o moral de que se trata, hasta que las operaciones ilegales queden liquidadas, y además se establecen las penas de prisión y multa.
- En cuanto a las sanciones administrativas, las disposiciones se modernizan, en virtud de que -- los montos de las mismas se fijan tomando el salario mínimo general diario del Distrito Federal como mínimo multiplicador, en lugar de cantidades fijas que con el paso del tiempo se tornan obsoletas. Se mantienen los delitos banca--rios.
- Por cuanto a la protección de los intereses del público, se conservan el secreto bancario y el llamado secreto fiduciario. Subsiste también el procedimiento de conciliación y arbitraje que -

se lleva a cabo ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en beneficio de los usuarios y de la sanidad del Sistema.

- En los artículos transitorios se establecieron las previsiones y provisiones legales necesarias, con base en las cuales, fundamentalmente, el Gobierno Federal, transformó las antiguas instituciones nacionales de crédito, de sociedades anónimas a sociedades nacionales de crédito; expidió los nuevos reglamentos orgánicos de las sociedades, así como las nuevas Reglas para los certificados serie "B" y las Bases para los consejos de dicha serie; y de igual modo, se dispuso que el Banco Obrero, S.A. y la sucursal en México del Citibank continuarán operando como lo venían haciendo, y, por último, se dispuso la subsistencia de las disposiciones emitidas con base a la anterior Ley, en tanto se dictan las correspondientes. (101)

Otros Instrumentos Jurídicos.

Respecto a los Reglamentos Orgánicos de las Sociedades Nacionales de Crédito, es conveniente destacar que en ellos se conservan la mayoría de las disposiciones de los anteriores y solamente se ajustan en algunas cosas con preceptos de la nueva Ley Bancaria. Situación similar se presenta con las Reglas Generales sobre los Certificados de la Serie "B" y las Bases para la designación de los miembros de los Consejos Directivos por parte de la Serie "B". En este último ordenamiento hay un cambio importante que es conveniente señalar, el cual estriba en que ahora la Comisión Consultiva es la que designa directamente a sus representantes, sin la sanción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(101) Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y González Guzmán, Víctor Manuel, Obra cit.

2.3 CAMBIOS EN LA LEGISLACION QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO ECONOMICO NACIONAL.

En la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en el ámbito del desarrollo económico, los mercados, instituciones e instrumentos financieros tienen un papel esencial por su contribución a los procesos de ahorro de inversión, e indispensable en la reasignación de recursos a las diversas actividades económicas.

Revisando la evolución del sistema financiero en los últimos años, encontramos que los instrumentos y las instituciones registran profundos cambios que incidieron en las diversas fases del desarrollo económico -- del país, aunque los avances no fueron homogéneos.

Es importante destacar que la expropiación de la Banca en septiembre de 1982, marca el fin de una época -- del sistema financiero y el inicio de una nueva etapa que a través del establecimiento de un nuevo marco jurídico promueva el desarrollo económico nacional.

Así, podemos afirmar que la medida de la expropiación bancaria permitirá al Estado orientar, de mejor manera la asignación de recursos financieros hacia actividades y sectores prioritarios para la economía nacional.

Por su importancia reproducimos el Artículo 3o. de la nueva Ley Bancaria que determina que:

"La prestación del servicio público de Banca y Crédito, así como la operación y funcionamiento de las instituciones de crédito, se realizará con apego a las - sanas prácticas y los usos bancarios, con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, en especial del Programa Nacional de Financiau

mientó del Desarrollo. En todo momento se buscará al-
canzar los objetivos específicos de cada tipo de ins-
titución, así como los de carácter general siguientes:

- I. Fomentar el ahorro nacional.
- II. Facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de Banca y Crédito.
- III. Canalizar efectivamente los recursos financieros.
- IV. Promover la adecuada participación de la Banca mexicana en los mercados financieros internacionales.
- V. Procurar un desarrollo equilibrado del sistema bancario nacional y una competencia sana entre las instituciones de Banca Múltiple y;
- VI. Promover y financiar las actividades y sectores que determine el Congreso de la Unión como especialidad de cada institución de Banca de Desarrollo, en las respectivas leyes".

De esta disposición se desprende la incorporación de la Banca al sistema nacional de planeación democrática, aspecto al que nos referiremos en el siguiente punto de este trabajo.

La Fracción VI de este Artículo presenta un cambio importante respecto de la anterior legislación, al establecer como alguno de los objetivos específicos de la Banca el promover y financiar las actividades y sectores que determine el Congreso de la Unión.

2.4 LA BANCA EN EL MARCO DE LA PLANEACION NACIONAL.

El 3 de diciembre de 1982, el Ejecutivo Federal promovió ante el Congreso de la Unión la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución -a este último ya nos referimos con anterioridad-, para determinar con mayor precisión los principios para el desarrollo económico en nuestra Carta Magna.

Estas reformas -las cuales fueron aprobadas- se enmarcan dentro de la concepción de Gobierno bajo los principios de economía mixta, con una vinculación estrecha a un sistema de planeación del desarrollo.

Por otra parte, es importante señalar que estas reformas, en especial la de los artículos 25 y 26 de nuestra Constitución, dan vida a un instrumento jurídico que concretiza el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo: La Ley de Planeación.

En ese ordenamiento, entre otros aspectos, se establecen las bases del Sistema de Planeación, ordenándose la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, necesarios para orientar el desarrollo económico nacional.

Es en este contexto en donde surge el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

2.4.1 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo, así como los programas sectoriales que de él se derivan, constituyen referencia obligada para -

las instituciones Bancarias. En particular, la vinculación del sector financiero con el resto de la economía, se establece a través del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

En el Plan Nacional de Desarrollo, en el capítulo referente a la política económica general, se consigna un apartado que se refiere a la política de financiamiento del desarrollo.

En este plan se determina que la política de financiamiento al desarrollo, deberá instrumentarse de manera tal, que se alcance la máxima creación monetaria y con el menor acceso al crédito externo.

Se establece que para lograr lo anterior, será necesario estimular la inversión dando congruencia a la política fiscal, de precios y tarifas, de estímulos y subsidios cambiaria y crediticia y de gasto público, con los requerimientos del financiamiento para el desarrollo.

Se afirma en el Plan que, en consecuencia con lo anterior, se requerirá recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno; asegurar la canalización eficiente del crédito a las prioridades sectoriales, y regionales del desarrollo, así como reorientar las relaciones financieras con el exterior.

El citado plan puntualiza que el fortalecimiento del ahorro interno abarcará conjuntamente los sectores público, social y privado. Se establece que el ahorro público deberá acompañarse de una mayor racionalidad en el gasto y de una política tributaria orientada

a reducir la evasión y lograr mayor equidad - de la carga fiscal entre personas, sectores y regiones. Finalmente, en este instrumento se consigna que en el sector paraestatal se corregirán las distorsiones en los precios relativos, se harán transparentes los subsidios y se aumentarán la eficiencia y la equidad económica y social.

De los anteriores señalamientos que se hacen en el Plan Nacional de Desarrollo, encontramos la línea de política que la presente Administración Pública Federal pretende llevar a cabo en materia de financiamiento al desarrollo.

Asimismo, se puede apreciar que estos señalamientos sirven de base para el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, instrumento que vincula en forma específica las actividades y sectores económicos y social que deberán ser apoyados a través de la Banca.(102)

2.4.2 EL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL -- DESARROLLO.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo es un documento de carácter público que presenta seis capítulos y un apéndice que recoge las acciones realizadas en materia de política financiera durante el año de 1983 y principios de 1984.

En las siguientes líneas haremos un resumen - del contenido del programa, para posteriormente hacer un análisis de algunos aspectos importantes del documento.

(102) Plan Nacional de Desarrollo, Edición de la Secretaría - de Programación y Presupuesto, 1983.

El primer capítulo corresponde a la introducción-presentación del documento, en el que se asienta la filosofía que ha orientado su elaboración. En el capítulo segundo se presenta el diagnóstico de la situación actual del sistema financiero mexicano. En el tercer capítulo se determinan las principales condiciones observadas en el diseño e instrumentación de la política de financiamiento del desarrollo. La naturaleza, los objetivos generales y específicos de la política de financiamiento se contienen en el capítulo cuarto. En el quinto capítulo se ofrece la estrategia a seguir para concretar la política de financiamiento propuesta. Los mecanismos para instrumentar, controlar y evaluar el programa de financiamiento, son materia del capítulo sexto.

En el capítulo del diagnóstico se presenta una extensa reseña crítica, a partir de "la evaluación de las políticas instrumentadas", de la evolución de los procesos de ahorro y capitalización observados en el desarrollo económico de México.

El diagnóstico contempla cuatro aspectos fundamentales:

- Ahorro.--El coeficiente del ahorro total, su composición y la conformación del ahorro interno reflejan el proceso de acumulación de capital y el grado de aprovechamiento de los recursos.
- Canalización de los recursos crediticios.-- La orientación que de la política económica a los recursos y la eficacia de los medios que utilice determinan, en buena medida, --

las posibilidades de crecimiento de la economía.

- Relaciones económicas con el exterior.-Además de las relaciones comerciales, el flujo de los recursos financieros provenientes del exterior está asociado a vínculos y compromisos mutuos con las instituciones financieras multilaterales, y con otros países, incluyendo la cooperación económica internacional.
- Evolución institucional del sistema financiero.-Fundamental en la asignación, fluida y oportuna, de recursos a las actividades y regiones que lo requieran.

En el tercer capítulo se establecen los diversos factores condicionantes, los que se ubican en dos espacios: el externo y el interno. En el ámbito externo se localizan cuatro factores condicionantes principales: la actividad económica internacional; el comercio internacional; los mercados financieros internacionales y el mercado petrolero internacional. En el ámbito interno se determinan también, cuatro limitantes: la estructura y dinámica de la población; desigualdad económica; la estructura del aparato productivo y la configuración del sector externo de la economía nacional.

Entre los principales aspectos del entorno internacional cuya evolución condicionará la política de financiamiento, pueden destacarse los siguientes: el desempeño de la actividad económica internacional, sobre todo en términos de crecimiento, inflación y desempleo en

los países industrializados; el comportamiento del comercio internacional, que está estrechamente vinculado a lo anterior y en buena medida determinará la capacidad del país para incrementar significativamente sus exportaciones; las condiciones de los mercados financieros internacionales, ya que de ello dependerá en gran parte el acceso de México al crédito externo y determinará la carga que representará el servicio de la deuda externa; y finalmente, la evolución del mercado petrolero internacional, debido a que los hidrocarburos constituyen la principal fuente de divisas para México.

En el cuarto rubro se determina la naturaleza, objetivos, general y específicos, de la política de financiamiento.

Por lo que toca a la naturaleza de la política se dice: "La política de financiamiento del desarrollo, toca prácticamente todos los aspectos del proceso económico, en cuanto considera la generación, asignación, canalización y uso de los recursos de la economía en general y de los financieros en particular. Su propósito esencial consiste en asegurar una relación adecuada entre los recursos que genera la economía y aquellos orientados a financiar el desarrollo. Pueden distinguirse dos campos principales de aplicación: las finanzas públicas y las políticas financieras. El campo de las finanzas públicas comprende principalmente las políticas de ingresos, gastos y empresa pública. Las políticas financieras comprenden, entre otras, las políticas crediticia, monetaria, cambiaria, de tasas de interés, de intermediación financiera".

El objetivo general, es apoyar financieramente la estrategia económica y social del Plan Nacional de Desarrollo; en el mediano plazo - se plantea reducir gradualmente el déficit de las finanzas públicas y lograr un financiamiento sano que permita abatir la inflación, estabilizar paulatinamente el tipo de cambios y disminuir el déficit de la cuenta corriente a niveles acordes con las posibilidades de financiarlo.

Los objetivos específicos de la política de - financiamiento son:

- a) Recobrar y fortalecer el ahorro interno;
- b) Propiciar la asignación y canalización -- eficiente y equitativa de los recursos fi nancieros;
- c) Reorientar las relaciones económicas con el exterior;---
- d) Fortalecer el sistema financiero y promover su consolidación institucional.

En el siguiente capítulo se consigna la estra tegia de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988 a través de cuatro programas que responden a los cuatro objetivos específicos de la política de financiamiento del desarrollo.

En el último apartado se establece la instrumentación, control y evaluación del Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo.

El programa contempla dos mecanismos, uno para su instrumentación, otro para su evalua- -

ción y control.

Aspecto importante que se establece en el Programa en que la SHCP como cabeza de sector y entidad globalizadora es la principal entidad pública responsable de garantizar la observancia de los lineamientos y evaluación de los resultados alcanzados. El Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo, como foro de consulta permanente sobre la ejecución de la política de financiamiento, constituye el elemento de comunicación entre las distintas entidades encargadas de su instrumentación y los diversos sectores de opinión.

De lo hasta aquí escrito y a manera de análisis, conviene destacar algunos aspectos de este programa.

Resulta interesante el proyecto de crear un mecanismo que directamente destine parte de los excedentes del capital petrolero para crear una reserva monetaria, que sirva de apoyo, entre otras cosas a los proyectos prioritarios que requieren grandes inversiones.

A través de la meta trazada de que el sistema bancario y financiero del país, con apoyo del gasto público, de atención especial a la generación y protección del empleo y del poder adquisitivo del salario, así como satisfacer las necesidades básicas de la población, consideramos que se tenderá a buscar un crecimiento económico más vinculado al desarrollo social.

Mediante la canalización eficiente de los excedentes petroleros a rubros como la protección alimenticia, localización de industrias

en diversas regiones del país, y a la vivienda se podría pensar que en un futuro se puede alcanzar la autosuficiencia alimentaria, la concentración territorial y la solución en gran medida del problema habitacional.

Del contenido del programa se puede desprender que la Banca de Desarrollo será el brazo financiero del Estado en programas sectoriales y regionales prioritarios.

A través de la reorganización de los fondos y fideicomisos de desarrollo en Bancos Nacionales de Desarrollo, pensamos que el Estado tendrá los instrumentos de la política para promover y fomentar el desarrollo en actividades socioeconómicas.

En este programa encontramos una participación muy importante de la Banca en el desarrollo económico nacional ya que ésta tendrá prioridad para apoyar a los siguientes sectores:

- Producción de granos básicos, oleaginosos, frutas y hortalizas en el ramo agrícola y en el ganadero a la producción de leche, huevo y carne para consumo interno.
- Serán objeto de crédito prioritario las siguientes 17 líneas de productos básicos de consumo popular: aceites y grasas vegetales, comestibles, arroz, azúcar, café, carnes y embutidos, frijol, frutas y legumbres envasadas, galletas, harina de maíz, harina de trigo, huevo, leche, pan, pastas alimenticias para sopa, pescado fresco y seco, tortilla y sal.

- Se otorgarán créditos a los distritos de riego.
- El crédito se reasignará para apoyar la desconcentración territorial.
- Se facilitará a los sectores público, privado y social de adquisición de reservas territoriales y de predios para la construcción de vivienda de interés social.
- La Banca contribuirá al desarrollo de nuevos centros urbanos, seleccionados para sus ventajas para la localización industrial y financiera, el establecimiento de sistemas de transporte y vías de comunicación.
- La Banca de Desarrollo participará en el financiamiento de plantas de tratamiento de agua para facilitar su reuso y con esto bajar la escasez del líquido en determinadas áreas.
- La Banca Múltiple y de Desarrollo fomentará la industria de partes de equipo anticontaminantes.
- La Banca deberá considerar el impacto ambiental, al financiar actividades que pueden afectar en forma negativa la ecología.
- El financiamiento apoyará la transformación de la estructura productiva agropecuaria, forestal y pecuaria para que el crecimiento del sector sea superior al de la población.
- Se dará crédito a la producción rural.
- Se orientarán mayores recursos al centro --

sur y sureste de la República y se dará preferencia a los productores organizados de ingresos bajos y medios.

- La Banca Múltiple apoyará con recursos preferenciales a las actividades agropecuarias.
- El sistema financiero contribuirá en forma activa al desarrollo de la infraestructura hidráulica complementando los recursos presupuestales.
- Se apoyará preferencialmente a proyectos -- que permitan reducir en forma drástica el -- desperdicio de agua.
- En la rama industrial, los lineamientos de política financiera para impulsar el cambio estructural se traducen en el apoyo específico a las ramas prioritarias correspondientes a bienes básicos, de capital, intermedios y de exportación.
- En la industria farmacéutica, la Banca impulsará la producción de insumos esenciales. Se promoverá la producción y tratamiento de pieles para calzado, y en el popular, el -- crédito bancario promoverá el uso de materias primas de origen petroquímico.
- En el mediano plazo, el sistema bancario -- apoyará el desarrollo de fuentes alternativas de energía.
- Para lograr un desarrollo más equilibrado -- en las zonas donde PEMEX y CFE operan, la -- Banca de Desarrollo impulsará programas integrales de infraestructura urbana y cami--

nos de acceso en esas zonas.

- Finalmente, la Banca Múltiple y la de Desarrollo reorientarán el financiamiento de la industria localizada en la zona metropolitana central, y financiarán, preferentemente, la reubicación de plantas industriales y el establecimiento de nuevas plantas en otras zonas.

Como se puede apreciar a través de las acciones anteriormente descritas, la Banca atenderá a financiar demandas socioeconómicas tan importantes como la alimentación, vivienda, transporte colectivo, servicios urbanos como cumplimiento al gasto público, salud y seguridad social y también tomará en cuenta las repercusiones de los proyectos sobre la calidad de vida y del ambiente, apoyará la desconcentración territorial, apoyará específicamente a las ramas prioritarias en materia industrial, entre otras. (103) -

De esta forma, la totalidad de las sociedades nacionales de crédito tienen asignado un papel dentro del desarrollo nacional, debiendo orientar sus recursos a resolver los problemas básicos del país.

Para cerrar este capítulo, creemos conveniente hacer algunos señalamientos generales.

El primero de ellos, sería el destacar algunos aspectos importantes con el tema que nos ocupa, del discurso de toma de posesión del Presidente Miguel de la Madrid, en donde encontramos los señalamientos siguientes:

(103) Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Junio de 1984.

- Vigilancia para que su actuación sea eficiente y bajo un manejo honesto.
- Cuidado para el uso del crédito bancario no sirva a propósitos de promoción política de ningún tipo.
- Procuración de rendimientos atractivos al ahorrador e inversionista, con seguridad en el manejo de los recursos.
- Productividad y eficiencia en la prestación del servicio, sin aumentos injustificables al costo del crédito.
- Confirmación de la irrevocabilidad de la nacionalización.
- Reestructuración de las instituciones de crédito a fin de que se asegure el control de las mismas a través del Estado, evitándose toda burocratización, de modo que ahorradores, acreditados y la sociedad nacional en su conjunto, al cance una participación en el manejo y patrimonio de la Banca.

El segundo estaría referido a algunas reflexiones sobre la expropiación bancaria.

- Aspecto trascendente de la expropiación bancaria es la viabilidad de un proyecto nacional de desarrollo, a través de la posibilidad que tiene el Estado de orientar el proceso de concentración de recursos financieros, hacia las prioridades económicas y sociales que se traen.

- Sobre la participación del 34% en el capital de las Sociedades Nacionales de Crédito por parte de los particulares, puede pensarse que significaría una restricción al Control del Estado, - sin embargo consideramos que no hay tal, ya que la participación mayoritaria del Estado, así como el establecimiento de un régimen jurídico integral para el Sistema Financiero Mexicano, le permiten ejercer un control sobre el rumbo y -- orientación de la Banca.

En todo caso el punto importante deberá ser la gestión bancaria.

CAPITULO 3

EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO ACTUAL

- 3.1. Las Sociedades Nacionales de Crédito.
- 3.2. Las Organizaciones Auxiliares del Crédito.
 - 3.2.1. Los Almacenes Generales de Depósito.
 - 3.2.2. El Arrendamiento Financiero.
 - 3.2.3. Las Uniones de Crédito.
- 3.3. Las Casas de Cambio.
- 3.4. Los Intermediarios Financieros No Bancarios.
 - 3.4.1. Las Casas de Bolsa.
 - 3.4.2. Las Sociedades de Inversión.
 - 3.4.3. Las Instituciones de Seguros.
 - 3.4.4. Las Instituciones de Fianzas.
- 3.5. Marco Jurídico.
- 3.6. Influencia en el Desarrollo Económico Nacional.

Antes de entrar al desarrollo de los diferentes puntos que componen este capítulo, al igual que lo hemos hecho en los anteriores, creemos conveniente hacer unas consideraciones generales sobre el tema de este apartado.

Para significar la importancia que tiene el Sistema Financiero en el desarrollo económico nacional, diremos que en nuestro sistema económico, la concentración y transferencia de recursos derivados del ahorro y la inversión al sistema productivo, se hace básicamente por dos medios: el sistema bancario y el mercado de valores.

En este contexto, tenemos que la banca mediante sus operaciones pasivas, recoge los ahorros dispersos en la comunidad y los destina a nuevas inversiones, mediante el otorgamiento de créditos.

Por su parte, el mercado de valores permite a los ahorradores destinar sus excedentes a inversiones productivas, con lo que existe disposición de recursos financieros que eventualmente pueden ser requeridos por los empresarios.

De lo arriba apuntado, podemos decir que por una parte nos encontramos con una demanda de recursos financieros, proveniente de los empresarios para cubrir sus necesidades de inversión y por la otra encontramos una oferta de recursos, proveniente de las personas que poseen fondos para inversión. El conjunto del sistema financiero permite que los empresarios tengan acceso al ahorro de la sociedad.

Por otra parte, podemos decir que en un sentido amplio el Sistema Financiero mexicano, se integra básicamente por las autoridades en la materia, por las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares del crédito, las casas de cambio, los intermediarios financieros no bancarios y

los fondos de fomento económico.

Es importante mencionar, que con el objeto de establecer un parámetro en cuanto a la fecha límite de información, los datos que manejaremos en este capítulo serán al mes de agosto de 1986.

Por lo que hace a las autoridades financieras, solamente las mencionaremos, ya que en el capítulo cinco nos referiremos - ampliamente a ellas. Las autoridades son las siguientes:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.*
 - Dirección General de Banca Múltiple.
 - Dirección General de Banca de Desarrollo.
 - Dirección General de Seguros y Valores.
 - Dirección General de Política Bancaria.
- El Banco de México.
- La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
- La Comisión Nacional de Valores.
- La Asociación Mexicana de Bancos.**

Por lo que toca a las sociedades Nacionales de Crédito, éstas se dividen en: de Banca Múltiple y de Banca de Desarrollo.

Las Instituciones de banca múltiple que se encuentran en operación a la fecha, son las siguientes:

-
- * Las actividades del sistema bancario estaban coordinadas hasta hace poco por la Subsecretaría de la Banca Nacional, que recientemente desapareció.
 - ** Este organismo cumple más bien funciones de asesoría y consulta.

- Banamex.
- Bancomer.
- Banca Serfín.
- Multibanco Comermex.
- Banco Mexicano Somex.
- Banco Internacional.
- Banco del Atlántico.
- Banco B.C.H.
- Banpafs.
- Banca Cremi.
- Multibanco Mercantil de México.
- Banco de Crédito y Servicio.
- Banca Confía.
- Crédito Mexicano.
- Banco del Noroeste.
- Banco Mercantil de Monterrey.
- Banca Promex.
- Banco del Centro.
- Banco del Oriente.

Las instituciones de Banca de Desarrollo y los fondos de fomento económico las veremos en el capítulo siguiente:

En relación a las organizaciones auxiliares del crédito, éstas se integran por:

- Almacenes Generales de Depósito, tanto privados como nacionales;

- Arrendadoras Financieras, tanto privadas como nacionales; y
- Uniones de Crédito.

Los Almacenes Generales de Depósito que se encuentran operando actualmente son los siguientes:

- Almacenadora, S.A.
- Almacenes de Depósito Gómez.
- Almacenes de Depósito Ocejo.
- Almacenadora Monterrey.
- Almacenes del País.
- Bodegas Chopo.
- Frigoríficos y Almacenes.
- Almacenadora Tijuana.
- Almacenes Generales de Depósito del Bajo Río Mayo.
- Almacenes Generales de Depósito del Yaqui.
- Cajeme Almacenes Generales de Depósito.
- Almacenadora del Nordeste.
- Almacenamientos de Depósito Universales.
- Almacenadora Bancam.
- Almacenadora del Norte.
- Almacenadora Somex.
- Almacenes de Colima.
- Almacenadora Credimex.
- Almacenadora Transunisa.
- Almacenadora Regional Mexicana.
- Almacenes Nacionales de Depósito. (105)

Las Arrendadoras Financieras que operan actualmente en el sistema son:

- Arrendadora Bancomer.
- Arrendadora Comercial Amex.
- Arrendadora Internacional.

(105) Información obtenida en la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

- Arrendadora Actibanco Guadalajara;
- Arrendadora del Atlántico;
- Arrendadora Inci;
- Arrendadora Prime;
- Arrendadora Banpaís;
- Arrendadora Atlas;
- Arrendadora Comermer;
- Arrendadora Credimex;
- Arrendadora Cremi;
- Arrendadora Financiera Monterrey;
- Arrendadora Somex;
- Arrendadora Sofimex;
- Arrendadora Unión;
- Arrendadora Banpesca;
- Arrendadora Banobras;
- Arrendadora Finac;
- Impulsora Mexicana de Arrendamiento;
- Arrendadora e Inversionista Latina;
- Arrendadora de Fomento Industrial;
- Arrendadora Financiera del Norte;
- Arrendadora Mexicana del Norte. (106)

Dentro de las Uniones de Crédito encontramos a:

- U. de C. Ganadero Agrícola e Industrial;
- U. de C. Agrícola de Hermosillo;
- U. de C. Agrícola del Yaqui;
- U. de C. Agrícola de Cajeme;
- U. de C. Abarrotero;
- U. de C. Agrícola de Matamoros;
- U. de C. Ganadero de Tabasco;
- U. de C. Agrícola del Mayo;
- U. de C. Agrícola de Huatabampo;
- U. de C. Agrícola y Ganadero de Tlaxcala;
- U. de C. Agrícola e Industrial del Noroeste;
- U. de C. Agropecuaria e Industrial de Delicias;

- U. de C. Industrial y Agropecuario de la Laguna;
- Crédito Agrícola y Ganadero;
- U. de C. Agrícola, Ganadero e Industrial del Bajío;
- U. de C. Agrícola Ganadera e Industrial de los Reyes;
- U. de C. Ganadero del Norte de Sonora;
- U. de C. del Pequeño Comercio de Jalisco;
- U. de C. Agropecuaria e Industrial de Guamúchil;
- U. de C. Agropecuario del Valle de Guaymas;
- U. de C. Agrícola de Manojoa;
- U. de C. Ganadero de la Huasteca Veracruzana;
- U. de C. Agrícola e Industrial de Guasave;
- U. Regional de Crédito Ganadero de Durango;
- U. de C. Agrícola Ganadero del Estado de Yucatán;
- U. de C. Agrícola de Corerepe;
- U. de C. Industrial de Durango;
- U. de C. Agrícola e Industrial Hermosillense;
- U. de C. Agropecuario e Industrial de Sonora;
- U. de C. de Productores de Vinos y Licores;
- Crédito para la Industria de la Construcción;
- U. de C. Industrial de los Mochis;
- U. de C. Ganadero de Sahuaripa;
- U. de C. Agropecuario e Industrial del Valle del Yaqui;
- U. de C. Industrial de la Laguna;
- U. de C. Abarrotero de Jalisco;
- U. de C. Industrial Chihuahuense;
- U. de C. Agrícola, Ganadero e Industrial Pacífico.
- U. de C. Agrícola e Industrial del Sur de Sonora;
- U. de C. de la Industria Metálica de Occidente;
- U. de C. Industrial de León;
- Crédito Constructor;
- U. de C. Comercial de Abastos;
- U. de C. de Línea Blanca y Electrónica;
- U. de C. Industrial del Norte;
- U. de C. Industrial de Jalisco;
- U. de C. Industrial Vallejo;
- U. de C. de Industriales de la Parafina;

- U. de C. Industrial de Oaxaca;
- U. de C. Industrial del Estado de Puebla;
- U. de C. de la Industria del Vestido y del Bordado de Aguascalientes;
- U. de C. Comercial de Sonora;
- U. de C. de Constructores de Yucatán;
- U. de C. de la Industria en Yucatán;
- U. de C. Industrial del Estado de México;
- U. de C. Comercial de Michoacán;
- U. de C. Agropecuaria Industrial de Aguascalientes;
- U. de C. Agrícola de San José;
- U. de C. Agropecuaria e Industrial Progreso;
- U. de C. Agrícola e Industrial de Michoacán;
- U. de C. Comercial del Golfo;
- U. de C. de Comerciantes de la Ciudad de México;
- U. de C. Frutícola del Estado de Chihuahua;
- U. de C. del Comercio Automotriz;
- Sociedad de Crédito Industrial Restaurantero, Unión de Crédito.
- U. de C. al Constructor;
- U. de C. Agropecuaria e Industrial Ganaderos Productores de Leche Pura;
- U. de C. de Productores Cinematográficos;
- U. de C. Ejidal del Yaqui y Mayo;
- U. de C. de la Pequeña y Mediana Industria Química y Afines;
- U. de C. Agropecuaria e Industrial de Tamaulipas;
- U. de C. Comercial de Coahuila;
- U. de C. Comercial de Gasolineras del Valle de México;
- U. de C. Comercial de Pénjamo;
- U. de C. Agropecuaria e Industrial de Sotavento;
- U. de C. Agropecuario e Industrial de Durango;
- U. de C. Agro-Industrial de Baja California;
- U. de C. de la Industria del Calzado y Afines;
- U. de C. de la Industria del Vestido;
- U. de C. Industrial de Tortillas de Harina de Trigo de Jalisco;

- U. de C. Agropecuaria e Industrial de los Estados de Chiapas y Oaxaca Pajal Ya Kac'Tic;
- U. de C. de las Industrias del Hule y Plásticos;
- U. de C. de Productores de Café de Chiapas;
- U. de C. Fomento Ganadero de Coahuila;
- U. de C. Agro-Industrial de Guanajuato;
- U. de C. Industrial de la Madera y Materiales de la Construcción;
- U. de C. Agro-Industrial del Estado de México;
- U. de C. Comercial de Distribuidores de Automóviles;
- Grupo Industrial de la Construcción de Sinaloa;
- U. de C. Industrial de Productos Alimenticios Elaborados con leche;
- U. de C. de la Industria Litográfica;
- U. de C. de Avicultores de Huichapan;
- U. de C. Industrial de Productores de Alimentos para Animales;
- U. de C. de la Industria Alimenticia de Jalisco;
- U. de C. Industrial de Culiacán;
- U. de C. de la Industria Mueblera de Jalisco;
- U. de C. Industrial de Gómez Palacio;
- U. de C. Agropecuario Industrial de Zacatecas;
- U. de C. Agropecuaria e Industrial de la Costa de Chiapas;
- U. de C. Industrial del Calzado de Jalisco;
- U. de C. Agropecuaria e Industrial del Centro de Sinaloa; y
- U. de C. Agro-Industrial del Valle de Toluca. (107)

Las Casas de Cambio que a la fecha están operando son:

Casas de Cambio Bancarias.

- Intermediación Cambiaria.- Banca Confia.
- Casa de Cambio Cellini.- Banca Cremi.
- Casa de Cambio Provimex.- Banca Promex.
- Casa de Cambio Londres y México.- Banca Serfin.
- Casa de Cambio Atlántida.- Banco del Atlántico.

- Casa de Cambio Mexicana de Divisas.- Banco BCH.
- Casa de Cambio Amercam.- Banco del Centro.
- Casa de Cambio Innova.- Banco de Crédito y Servicio.
- Casa de Cambio Intercam.- Banco Internacional.
- Casa de Cambio Activa.- Banco Mercantil del Norte.
- Casa de Cambio Cambiomex.- Banco Mexicano Somex.
- Casa de Cambio Euromex.- Banco Nacional de México.
- Casa de Cambio Integral.- Banoro.
- Casa de Cambio Bosa.- Banco Obrero.
- Casa de Cambio del Sur.- Banco de Oriente.
- Casa de Cambio Forex.- Bancomer.
- Casa de Cambio del País.- Banpafs.
- Cremex Casa de Cambio.- Crédito Mexicano.

Casas de Cambio Privadas.

- Casa de Cambio Aztlán.- A/C Multibanco Comermex.
- Casa de Cambio Multidivisas.- A/C Multibanco Mercantil de México.
- Casa de Cambio de Moneda Génova.
- Promoción y Desarrollo Mifel.
- Casa de Cambio Takfn.
- Value.
- Casa de Cambio Monterrey.
- Casa de Cambio Toledo.
- Interamericana Casa de Cambio.
- Casa de Cambio Internacional de Transacciones.
- Casa de Cambio Delta.
- Tarpa Casa de Cambio.
- Casa de Cambio Monex.
- Base Internacional Casa de Cambio.
- Casa de Cambio Monex Mexicana.
- Central de Divisas Casa de Cambio.
- Casa de Cambio Multicambios.
- Casa de Cambio Servicios Monetarios.
- Casa de Cambio Puebla.
- Casa de Cambio Apofer.

- Consultoría Internacional Casa de Cambio.
- Casa de Cambio Tiber.
- El Centenario de Puerto Vallarta Casa de Cambio.
- Inval.
- Eurofimex, Casa de Cambio.
- Casa de Cambio Internacional de Divisas.
- Casa de Cambio Iris.
- Casa de Cambio El Céntimo.
- Casa de Cambio Víctor.
- Casa de Cambio Divisas Internacionales.
- Casa de Cambio Monex Mexicana.
- Casa de Cambio Brassi.
- Casa de Cambio Trébol.
- Casa de Cambio Vallarta.
- Casa de Cambio El Mariscal de Anáhuac.
- Casa de Cambio Principal.
- Casa de Cambio Karla.
- Casa de Cambio Rosarito.
- Casa de Cambio del Mar.
- Zihualpha Casa de Cambio.
- Casa de Cambio La Internacional de San Luis.
- Casa de Cambio Zacapu.
- Casa de Cambio Divisas Mexicanas.
- Casa de Cambio Nuevo León.
- Casa de Cambio del Paseo.
- Casa de Cambio Velasco.
- Casa de Cambio Rachasa.
- Morelos Casa de Cambio.
- Cambios y Divisas, Casa de Cambio.
- Casa de Cambio Tehuantepec.
- Casa de Cambio Niños Héroe.
- Casa de Cambio Limasol.
- Casa de Cambio Olas Altas.
- Cedeca, Casa de Cambio.
- Casa de Cambio, Divicentro.

- Americana del Pacífico, Casa de Cambio.
- Casa de Cambio Procambio.
- Operadora de Divisas, Casa de Cambio.
- Casa de Cambio Sordo Martínez y Cía.
- Invert, Casa de Cambio.
- Interamericana Casa de Cambio.
- Divimex, Casa de Cambio.
- Cambios Laguna, Casa de Cambio.
- Masari, Casa de Cambio.
- Casa de Cambio Mercantil.
- Dinámica Cambiaria Casa de Cambio.
- Casa de Cambio Cabinter.
- Casa de Cambio Alex, S.A.
- Casa de Cambio Negrete.
- Casa de Cambio la más Barata.
- Casa de Cambio San Felipe.
- Casa de Cambio El Cincuenta.
- Hedge Casa de Cambio.
- Charbel Casa de Cambio.
- Casa de Cambio Unión Cambiaria del Pacífico.
- Casa de Cambio Bahía de Banderas.
- Casa de Cambio Moctezuma.
- Casa de Cambio Aca.
- Casa de Cambio Versalles.
- Casa de Cambio Montaña.
- Casa de Cambio La Nacional.
- Casa de Cambio Labrador. (108)

Los intermediarios financieros no bancarios, a su vez se constituyen por:

- Casas de Bolsa;

(108) Ibidem.

- Sociedades de Inversión;
- Instituciones de Seguros; e
- Instituciones de Fianzas.

En las tres primeras existen instituciones privadas y nacionales.

En relación con las Casas de Bolsa, actualmente nos encontramos con:

- Abaco, Casa de Bolsa;
- Acciones Bursátiles Somex;
- Acciones y Valores de México;
- Afin, Casa de Bolsa;
- Allen W. Lloyd y Asociados;
- Bursamex;
- Capital, Casa de Bolsa;
- Casa de Bolsa Arka;
- Casa de Bolsa Cremi;
- Casa de Bolsa Interamericana;
- Casa de Bolsa Inverlat;
- Casa de Bolsa Madero;
- Casa de Bolsa Madrazo;
- Casa de Bolsa México;
- Casa de Bolsa Prime;
- Comermex, Casa de Bolsa;
- Estrategia Bursátil;
- Fimsa, Casa de Bolsa;
- Interval, Casa de Bolsa;
- Invermexico;
- Inversora Bursátil;
- Mexicana de Inversiones y Valores.

- Multivalores;
- Operadora de Bolsa,
- Probursa,
- Sociedad Bursátil Mexicana;
- Valores Bursátiles de México; y
- Valores Finamex. (109) /09

La Sociedades de Inversión vigentes a la fecha son:

- Accivalmex;
- Bursa Plus;
- Firme;
- Fobur;
- Fondo Accivalmex;
- Fondo Arka;
- Fondo de Dinero;
- Fondo Delta;
- Fondo Delta de Renta;
- Fondo de Efectivo Arka;
- Fondo de Inversiones Banamex;
- Fondo de Rendimiento Fova;
- Fondo de Rendimiento Líquido;
- Fondo Industrial Mexicano;
- Fondo Integral Banamex;
- Fondo Interamericano;
- Fondo Invermexico;
- Fondo Invermexico de manejo efectivo;
- Fondo Líquido Finamex;
- Fondo Mexicano de Capitales;
- Fondo Mexicano de Renta Fija;
- Fondo Progresas;
- Fondo Somex;
- Fondo Valmex;

- Multidinerero de Descuento de Capital;
- Multidinerero Comermex;
- Multivalores Fondo de Inversión; y
- Sociedad de Inversión Madero. (110)

Las Instituciones de Seguros en operación a la fecha son:

- Anglomexicana de Seguros;
- Seguros del País;
- Aseguradora Cuauhtémoc;
- Aseguradora Metropolitana;
- Aseguradora Universal;
- Seguros La Veracruzana;
- Compañía Mexicana de Seguros de Crédito;
- Seguros El Potosí, San Luis Potosí, S.L.P.;
- General de Seguros;
- Atlántida Multiva;
- La Continental Seguros;
- La interamericana, Compañía de Seguros;
- La Latinoamericana, Seguros;
- La Libertad, se fusionó con Seguros La Comercial;
- La Nacional;
- La Peninsular Compañía General de Seguros;
- Oriente de México, Compañía Mexicana de Seguros;
- Pan American de México;
- Seguros América;
- Seguros Azteca;
- Seguros de México;
- Seguros Atlas;
- Seguros Constitución.
- Seguros Chapultepec;
- Seguros Olmeca;
- Seguros del Centro en León, Gto.;
- Seguros del Pacífico, Hermosillo, Son.;

- Seguros El Fénix, en proceso de fusión con Aseguradora Mexicana;
- Seguros Equitativa;
- Seguros Independencia;
- Seguros La Comercial;
- Com. Chihuahua;
- Seguros La Iberoamericana;
- Seguros La Provincial;
- La República, Compañía de Seguros;
- Seguros La Territorial;
- Seguros Monterrey;
- Seguros Progreso;
- Seguros Protección Mutua;
- Seguros Tepeyac;
- Aseguradora Obrera;
- Sociedad Mutualista de Seguros, S/Vida;
- Sociedad Mutualista de Seguros-Torreón;
- Reaseguradora Patria;
- Reaseguradora Alianza;
- Nacionales: Aseguradora Hidalgo;
Aseguradora Mexicana; (111)

Por lo que hace a las Instituciones de Fianzas tenemos a la fecha las siguientes:

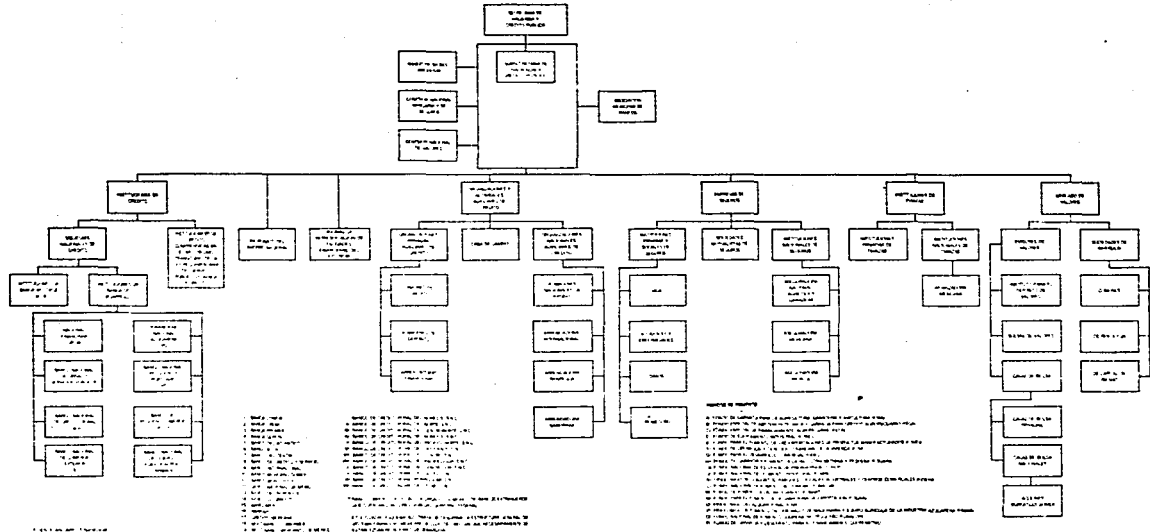
- Cía. Mexicana de Garantías;
- Fianzas México;
- Central de Fianzas;
- Fianzas Atlas;
- Afianzadora Lotonal;
- Crédito Afianzador;
- Afianzadora Sofimex;
- La Guardiania, Cía General de Fianzas;
- Afianzadora Mexicana;

(111) Ibidem.

- Fianzas Monterrey;
- Afianzadora Cosío;
- Cía. Americana de Fianzas;
- Fianzas Modelo;
- Afianzadora Insurgentes; (112) 112

Finalmente creemos conveniente cerrar esta introducción al capítulo con una gráfica que muestra los componentes del -- Sistema Financiero Mexicano actual.

SISTEMA FINANCIERO MEXICANO ACTUAL



3.1 LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO.

Ya en el capítulo dos al hablar del nuevo marco jurídico del sistema bancario, abordamos con detalle la integración del capital social, la estructura orgánica y el funcionamiento de esta nueva figura, que vino a sustituir a la forma de organización jurídica de la banca privada, es decir, a la sociedad anónima.

En este punto analizaremos la naturaleza jurídica de estas sociedades.

Hasta antes de la expropiación bancaria, las Instituciones de Crédito tenían una clara definición por lo que se refiere a su naturaleza jurídica, ya que por disposición de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares todos los bancos deberían constituirse como sociedades anónimas (artículo 8°), incluso el Banco Central, Banco de México, era una sociedad anónima, no obstante de que su constitución fuera sui generis, como la de otros bancos del Estado, por medio de una Ley o Decreto.

A partir de la expropiación bancaria surge una confusión respecto a la naturaleza jurídica de los bancos, ya que el Ejecutivo Federal emitió, el 6 de septiembre de 1982, un Decreto mediante el cual se dispuso que las Instituciones de Crédito expropiadas operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito, con lo que se dio el primer paso para agrupar a la banca del Estado como un grupo homogéneo.

Además se debe recordar que el artículo segundo de dicho decreto tenía establecido como programa de trabajo

el transformar a las Instituciones en Organismos Públicos Descentralizados, pues disponía:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con auxilio del Comité Técnico Consultivo, -- propondrá oportunamente a consideración del -- Ejecutivo Federal la transformación de las -- Instituciones mencionadas en el Artículo Primero del presente Decreto a efecto de que se constituyan como Organismos Públicos Descen-- tralizados".

No obstante lo anterior, el Constituyente Permanente - en las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y en especial al 28 de nuestra Carta Fundamental, en - una concepción de gobierno de principios de economía - mixta, estableció una excepción al requisito de que -- las instituciones de crédito debían transformarse en - organismos públicos descentralizados, instaurándose en el texto de la reforma al artículo 28, que el servicio se debería prestar a través de instituciones de acuerdo con lo que estableciera la Ley Reglamentaria respectiva.

Ya hemos visto que la Ley Reglamentaria del Servicio - Público de Banca y Crédito, estableció la posibilidad de que en el capital de los bancos participen los particulares hasta en un 34%, por lo que de acuerdo con - esto, las sociedades nacionales de crédito no pueden - considerarse como organismos públicos descentralizados.

Ahora bien, no obstante lo antes mencionado cabe hacer nos la pregunta: ¿Si no es organismo público descentralizado, cuál es la forma de organización jurídica de - las sociedades nacionales de crédito?

De acuerdo con disposiciones ulteriores del Poder Legislativo, podemos afirmar que la naturaleza jurídica corresponde a una sociedad mercantil sui generis, que se acerca mucho a una sociedad anónima.

En efecto, el legislador al reformar el artículo 50. de la Ley del Impuesto sobre la Renta en diciembre de 1984, determinó que:

"Cuando en esta Ley se haga mención a sociedades mercantiles, se considerarán incluidos los organismos descentralizados que realicen preponderantemente actividades empresariales y las instituciones de crédito. En los casos en que se haga referencia a acciones se entenderán incluidos los certificados de aportación patrimonial emitidos por las sociedades; asimismo cuando se haga referencia a accionistas, quedarán comprendidos los titulares de los certificados de aportación patrimonial y de las partes sociales señaladas".

Aquí encontramos que se clasifican a las sociedades nacionales de crédito como sociedades mercantiles y se asemejan a sus títulos representativos del capital social (los certificados de aportación patrimonial) y a sus titulares con las acciones y a los accionistas de una sociedad mercantil eminentemente anónima.

Acosta Romero al hablar en su obra sobre la legislación bancaria, del tema que nos ocupa, nos aporta algunos elementos que refuerzan nuestra opinión, al decir que son sociedades, en primer lugar porque así las considera la ley bancaria, en segundo porque " esas --

sociedades no fueron creadas específicamente para prestar el servicio público de banca y crédito en el sentido de dar origen a una nueva estructura que antes no existía, sino que, las sociedades anónimas expropiadas continuaron como tales en el lapso de un año. (113)

En relación a la mercantilidad de estas sociedades, este tratadista nos señala que ésta "deriva de que, en su objeto, la sociedad nacional de crédito tiene previsto fundamentalmente la realización de actos que a través de la historia se han considerado típicamente mercantiles, es decir, la intermediación en el crédito y que, aun cuando algún aspecto de la estructura de la sociedad nacional de crédito pueda considerarse de derecho público, la mayor parte de las operaciones se regulan por el Código de Comercio, leyes especiales mercantiles y usos bancarios y mercantiles.". (114)

Acosta Romero nos apunta más adelante que "también la mercantilidad la derivamos de que los bancos hasta la fecha de su transformación fueron sociedades anónimas y se transformaron y todos los actos relativos a su transformación se inscribieron en el Registro Público del Comercio de su domicilio social y la Ley Bancaria también en varios de sus preceptos prevé la necesidad, de que una serie de actos se inscriban en el Registro Público de Comercio..." (115)

Por otra parte si hacemos un análisis general comparativo de los principios fundamentales de una sociedad anónima y una sociedad nacional de crédito, encontramos mucha similitud, entre otros puntos, en los siguientes:

-
- (113) Acosta Romero, Miguel, Legislación Bancaria, Ed. Porrúa, México 1986, p. 64.
 (114) Ibidem. p. 66.
 (115) Ibidem. p. 67.

- Títulos representativos del capital social, así como sus titulares.
- Derechos de los titulares de dichos títulos.
- Organos de gobierno.
- Distribución de utilidades.

Por otra parte en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas el 14 de mayo de 1986, se establece en el numeral 46, entre otras cosas, que las sociedades nacionales de crédito constituyen empresas de participación estatal mayoritaria.

Asimismo, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada el mismo día, se recoge la disposición anterior.

3.2

LAS ORGANIZACIONES AUXILIARES DEL CREDITO.

3.2.1 Los Almacenes Generales de Depósito.

Objeto.

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los almacenes generales de depósito tienen por objeto el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda.

Estos almacenes también pueden realizar la transformación de las mercancías depositadas a fin de aumentar el valor de éstas, sin variar esencialmente su naturaleza.

Importancia.

La evolución de los almacenes generales de depósito ha sido relativamente lenta en comparación a la evolución y crecimiento que ha experimentado el sistema bancario mexicano. Sin embargo, como consecuencia de los fuertes incrementos en la producción de las actividades agropecuaria e industrial y por la disposición de las autoridades de estimular el crecimiento de la actividad almacenadora en el país, a últimas fechas se observa un ambiente favorable que permitirá acrecentar sus operaciones en forma considerable para los próximos años. (116)

Expedición de certificados de depósito y bonos de prenda.

Como ya vimos es objeto de los almacenes expedir, previa recepción de la mercancía, certificados de depósito y bonos de prenda, medio utilizado para que el tenedor de los títulos obtenga créditos con garantía prendaria, tanto de particulares como, principalmente, de instituciones de crédito nacionales o extranjeras y pueda contar así con elementos económicos para la marcha y fomento de sus actividades agrícolas, comerciales o industriales.

(116) De Pina Vara, Rafael, Derecho Mercantil Mexicano, Ed. Porrúa, México 1980.

Como se ve, estos dos objetos principales de los almacenes tienden al establecimiento de otro, que es esencial: que en la agricultura, la industria y el comercio puedan contar los interesados con el suficiente capital de trabajo para sus actividades normales de producción, mediante la obtención de crédito que les conceden terceros y, en particular, las instituciones de crédito, con garantía prendaria otorgada con la intervención de los mismos almacenes a través de los mecanismos y títulos antes comentados.

Clases de Almacenes.

Según el artículo 12 del ordenamiento mencionado, los almacenes pueden ser de dos clases:

- De productos agrícolas y mercancías o efectos nacionales o extranjeros de cualquier clase;
- De mercancías sujetas al pago de impuestos de importación llamados "depósitos fiscales";

Los primeros son los que se destinan a graneros o depósitos especiales para semillas y demás frutas o productos agrícolas, industrializados o no, así como a recibir en depósito mercancías o efectos nacionales o extranjeros de cualquier clase, por los que se hayan pagado los impuestos correspondientes.

El depósito fiscal que se efectúa exclusivamente en almacenes generales de depósito, autorizados específicamente para el efecto, puede defi-

nirse como la guarda y custodia de mercancías - de importación que no han satisfecho aún sus im- puestos de importación y al valor agregado. Esta actividad se encuentra reglamentada en el título XI del Código Aduanero vigente.

Los almacenes autorizados para recibir "depósito fiscal", son conocidos con el nombre de "almacenes fiscales" y en esta actividad, además - de la vigilancia y supervisión ejercida por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, se tiene la estrecha vigilancia de las autoridades -- aduanales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que destaca permanentemente personal de esa dependencia, en cada bodega autorizada para operar como tal.

Para aceptar mercancía en depósito fiscal, ésta debe haber sido reconocida por las autoridades aduanales y haberse fijado el monto de los impuestos correspondientes, debiendo los interesados estar conformes con los impuestos fijados. Además, de acuerdo con nuestra Ley, la mercancía no debe haber causado abandono, es decir, - debe introducirse a depósito fiscal en un plazo no mayor de 90 días de su arribo a territorio - mexicano. (117)

Las mercancías aceptadas en depósito fiscal pueden ser retiradas por partidas parciales, previo pago de los impuestos de importación correspondientes, así como del impuesto al valor agregado que también se difiere. El plazo para el depósito es de un año, plazo que la autoridad - puede prorrogar por otro más.

Es importante mencionar que las mercancías en - depósito fiscal no pueden ser sujetas a trans--

formación, no pudiendo ser modificado, ni siquiera, su empaque original.

La actividad de los almacenes fiscales en México es muy dinámica y los beneficios que acarrea tanto a los importadores como a las autoridades -- aduanales son innumerables. Por lo que se refiere a los importadores, es indudable el ahorro en divisas que se obtiene al hacer pedidos en mayores cantidades y en forma global, obteniendo mejores precios de adquisición en el extranjero y un ahorro en el pago de fletes. Además, están en posibilidad de atender oportunamente sus necesidades, al asegurar su abasto por tener la mercancía importada a su disposición dentro del país. Adicionalmente, se está en posibilidad de obtener financiamiento prendario de bancos nacionales o del país exportador, dándose en garantía -- el certificado de depósito o el bono de prenda -- correspondiente.

Tipos de Bodegas.

Las bodegas de acuerdo con la ley de la materia se clasifican en directas y habilitadas.

Las directas son aquéllas que son propiedad del almacén o que éste toma en arrendamiento y que maneja y controla en forma directa, con personal propio.

Las habilitadas son las que están generalmente -- dentro de instalaciones agrícolas, industriales y comerciales, mismas que el almacén toma en -- arrendamiento o comodato, para recibir en ellas materias primas o mercancías producidas en esas

Instalaciones y que, frecuentemente, son propiedad del mismo arrendador, quedando así en poder del propio almacén para que éste expida sobre ellas certificados de depósito y bonos de prenda.

Una de las principales ventajas de la habilitación de bodegas es la de facilitar el crédito prendario cuando se trata de bienes o mercancías cuyo traslado a las bodegas particulares de los almacenes se considera costoso o imposible por falta de instalaciones especializadas adecuadas. Es importante señalar que los locales habilitados deben estar previamente aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, debiendo el local cumplir con los requisitos que la Ley fija sobre el particular.

Este servicio que proporcionan los almacenes de depósito tiene, además, la ventaja de conservar las materias primas o productos terminados en el lugar más próximo a su consumo o manejo final, facilitando la operación a aquellos clientes que necesitan recursos financieros garantizados con certificados de depósito.

Prestación de otros servicios.

Por disposición del artículo 11 de la Ley referida los almacenes generales de depósitos pueden proporcionar los servicios adicionales siguientes:

- Prestar servicios de transporte de bienes o mercancías que salgan de sus instalaciones o entren en ellas, con equipo propio o arrendado, siempre que dichos bienes o mercancías les estén o vayan a estar confiados en depósito;

- Certificar la calidad de los bienes y mercancías recibidos en depósito, así como valuar los mismos, para efecto de hacer constar tales datos en los certificados de depósito y bonos de prenda correspondientes;
- Anunciar con carácter informativo, por cuenta de los depositantes y a solicitud de los mismos, la venta de los bienes y mercancías depositados en sus bodegas, para cuyo efecto podrán exhibir y demostrar los mismos, y dar a conocer las cotizaciones de venta respectivas; y
- Empacar y envasar los bienes y mercancías recibidos en depósito, por cuenta de los depositantes o titulares de los certificados de depósito.

Créditos Prendarios.

Las instituciones de crédito a las que la Ley autoriza para otorgar crédito con garantía de certificados y bonos tienen como práctica bancaria conceder préstamos hasta por el 70% del valor de clarado en dichos títulos de crédito.

Pignoración de las mercancías (con bono):

El tenedor de un certificado de depósito con bono de prenda podrá solicitar crédito prendario con garantía de las mercancías o bienes amparados por los mencionados títulos. Al concertar la operación, debe intervenir el almacén o una institución de crédito, quienes serán responsables de la exactitud de las anotaciones que deben hacerse en el certificado y el bono, relativas a -

la negociación del bono de prenda, entre otras, la anotación del crédito en ambos títulos. Complementados estos requisitos, el bono de prenda quedará en poder del acreedor prendario quien entregará el importe del préstamo al tenedor -- del certificado de depósito que, a su vez, conservará este título que lo acredita como legíti mo dueño de la mercancía.

En la legislación aplicable se autoriza a los - almacenes a expedir, según lo solicite el depósitante, certificados de depósito con o sin bono de prenda.

Es muy frecuente no negociar el bono de prenda al obtenerse algún crédito, sino que se entre-- gan los dos títulos al acreedor prendario, desvirtuándose el objeto del bono de prenda.

Pignoración del certificado (sin bono):

El certificado de depósito sin bono de prenda, - como título de crédito que constituye un bien - mueble, puede ser objeto de pignoración y es el de mayor uso en la actualidad, cuando se otor-- gan créditos con garantía prendaria, por ofre-- cer ventajas prácticas y la misma seguridad en la garantía que si se negociara con bono de -- prenda. Es práctica aceptada en nuestro medio - bancario y financiero tomar como garantía de -- préstamos prendarios el certificado de depósito endosado, en blanco o en garantía.

Financiamiento:

Los créditos con garantía de mercancías ampara-- das con certificados de depósito y bonos de --

prenda normalmente son concedidos por la banca mexicana, y dichos títulos de crédito también son aceptados por bancos del extranjero como garantía de sus créditos.

Para tener una idea en términos numéricos, los préstamos prendarios del sistema bancario mexicano, a diciembre de 1980, ascendían a sólo -- 11,358.2 millones de pesos, cifra cercana a los 500 millones de dólares. En relación con la -- cartera total de los bancos, representaba apenas el 2.07%. Los préstamos quirografarios o directos otorgados por el sistema bancario mexicano, a la misma fecha, significaban el 40.6% de la -- cartera total de los bancos, y los llamados -- préstamos de habilitación o avío, el 6.3%. (118)

En México, los almacenes de capital privado, -- oficial y mixto, se extienden considerablemente, dando servicio a las principales zonas agrícolas, industriales y comerciales del país. Así lo muestra la creciente, aunque todavía escasa participación de los almacenes dentro del total de créditos concedidos en el sistema financiero.

3.2.2. LAS ARRENDADORAS FINANCIERAS.

Una de las fuentes de financiamiento relativamente nueva en el medio nacional, es el Arrendamiento Financiero, cuya característica distintiva de las demás fuentes de financiamiento es la de que el arrendatario usa el bien arrendado, - en tanto que el arrendador conserva el título -

(118) Información obtenida en el Boletín de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, 1982.

legal de propiedad de dicho bien, y siendo que es el uso y no la propiedad lo que hace posible la producción de bienes y por lo tanto la obtención de utilidades, el Arrendamiento Financiero se ha convertido por sus características, en -- una de las fuentes de financiamiento más aceptadas por el empresario.

Concepto, Características y Ventajas.

De acuerdo con la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; el Arrendamiento Financiero es el medio por el cual una persona (arrendador) permite a otra (arrendatario) el uso o goce de un bien mediante la celebración de un contrato y a cambio de un pago de nominado Renta, el cual considerado en su totalidad, deberá ser superior al costo de adquisición de dicho bien, al final del cual el Arrendatario tiene la opción de adquirir el bien mediante el pago de un precio simbólico.

El Arrendamiento Financiero tiene varias características, entre las que destacan las siguientes:

- La operación se formaliza mediante la celebración de un contrato; que bajo situaciones normales no puede ser cancelado y al final del cual el arrendatario tiene la opción de adquirir la propiedad del bien, o prorrogar el contrato, o bien participar de la venta del bien a un tercero.
- La propiedad del bien se mantiene a favor de la Arrendadora hasta en tanto el arrendatario no ejerza la opción de compra.

- El importe total de las rentas a cubrir deberá ser superior al costo total del bien, dado en Arrendamiento y durante un cierto plazo, el cual normalmente es menor a la vida útil del bien.

Entre las ventajas que proporciona el Arrendamiento, podemos señalar dos, a saber:

- El Arrendamiento proporciona la adquisición de equipo, reposición de activos, lo que significa una multiplicación en los bienes producidos, un incremento en ventas y un incremento en utilidades.
- Las ventajas que el Arrendamiento proporcionan a la Economía Nacional se pueden resumir en un aumento en las ventas de bienes de capital, nuevas fuentes de trabajo, incremento de sueldos y salarios, aumento en el consumo de materias primas, combustibles y lubricantes, productos terminados, lo que produce -- ingresos por ventas, aumento en las utilidades y como consecuencia, aumento en el pago de impuestos. (119)

Clases de Contratos de Arrendamiento Financiero.

Los contratos de Arrendamiento presentan varias modalidades, debido a las diversas características que les han dado y a las necesidades tanto del Arrendador, como del Arrendatario, siendo éstas la siguientes:

Arrendamiento Financiero, con Opción de Compra.

Es aquél en el cual una vez cumplido el plazo -

(119) Carrera Domínguez, José Luis, El Financiamiento en las Empresas a través del Arrendamiento Financiero, tesis de Licenciatura, 1979.

inicial y liquidada la totalidad de las rentas - pactadas en el contrato, el Arrendatario tiene - el derecho de adquirir el equipo Arrendado en -- una cantidad simbólica, previamente establecida.

Esta es la forma más común en el mercado.

Arrendamiento Financiero Prorrogable.

Se establece que una vez cumplido con el plazo - inicial establecido, el Arrendador concede la op - ción al Arrendatario de seguir utilizando el - - bien a cambio del pago de rentas menores a las - establecidas en el contrato original, durante un plazo determinado.

Arrendamiento Financiero con participación en la venta del bien.

Es aquél en el cual, una vez cumplido el tiempo y el pago total del Arrendamiento, el Arrendata - rio tiene derecho a participar del producto de - la venta del bien a un tercero.

Compra-Venta y Arrendamiento.

Este tipo de operación se caracteriza porque el Arrendatario es el propietario original del bien, el cual venderá a una Arrendadora, para que ésta a su vez, se lo arriende nuevamente, establecien - do también una vez terminado el contrato, cual - quiera de las opciones mencionadas anteriormen - te.

Arrendamiento Puro u Operativo.

Es aquél contrato en el cual al término de éste, el Arrendatario no tiene derecho a ninguna opción, sino que la Arrendadora conserva la propiedad del bien.

Contrato de Arrendamiento Maestro.

Este tipo de contrato tiene la característica de una línea de crédito abierta, en la cual el Arrendatario va disponiendo de bienes en la medida que los va requiriendo, sin necesidad de negociar las condiciones del mismo, debido a que dichas condiciones ya fueron determinadas originalmente. Como ejemplo podríamos señalar aquellas empresas que inician operación y que en la medida en que se va ampliando su mercado, van requiriendo de incrementar su producción y por lo tanto aumentar la maquinaria y equipo destinado para estos fines, la que podrá ir solicitando a la Arrendadora, quien se los va proporcionando en la medida que éstos sean necesarios.

Arrendamiento con Recuperación Parcial del Costo.

Esta modalidad del contrato es muy parecida al arrendamiento Puro u Operativo, solamente que en este caso la recuperación por parte de la Arrendadora es menor al costo del equipo. La intención de la Arrendadora será la de Arrendar nuevamente el equipo, o bien venderlo a un tercero y recuperar la inversión total más un beneficio adicional.

Cabe hacer mención que dentro de estas modalidades

des de contratos de Arrendamiento Financiero, - se puede establecer, que los gastos relativos - al aprovechamiento y conservación del bien pueden ser a cargo de la Arrendadora (la cual tendrá que considerar estos gastos dentro del costo total del Arrendamiento); o bien del Arrendatario.

Concepto y tipos de Arrendadoras.

Es una empresa que tiene como finalidad el financiar a otra, bienes de capital mediante la celebración de un contrato de Arrendamiento Financiero.

Existen diversos tipos de Arrendadoras, las cuales por sus características, se pueden agrupar en:

- Arrendadoras independientes (automóviles, cámaras fotográficas, televisores, etc.)
- Arrendadoras de Fabricantes (maquinaria y -- equipo industrial, mobiliario y equipo de -- cómputo electrónico, equipo de transporte, -- etc.)
- Arrendadora de grupo.
- Arrendadoras Bancarias (equipo diverso).

Arrendadoras Independientes.

Son las que existen en mayor número, pero con la característica de ser pequeñas y con capital de financiamiento reducido, normalmente se dedican al Arrendamiento de una sola línea de producto.

Arrendadoras de fabricantes.

Son aquéllas que se utilizan para arrendar diverso equipo producido por fabricantes directos.

Arrendadoras de Grupo.

Son aquéllas cuyo objetivo no es el de proporcionar financiamiento en el mercado, sino únicamente proporcionan este servicio a empresas de su mismo grupo industrial o "trust".

Arrendadoras Bancarias.

Son las que tienen la ventaja de pertenecer a un sistema bancario, aprovechando su capacidad económica y su prestigio, lo que les permite planes de operación más competitivos ajustándose en un momento dado a las necesidades del cliente, debiéndose a que obtienen más rápidamente el financiamiento necesario para realizar esta operación.

(120)

3.2.3 LAS UNIONES DE CREDITO.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, reconoce cuatro tipos de uniones de crédito.

- Uniones de Crédito agropecuarias, en que los socios se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas o a unas y otras;
- Uniones de Crédito industriales, en que los socios se dediquen a actividades industriales para la producción o transformación de bienes

o prestación de servicios similares o complementarios entre si y tengan fábrica, taller o unidad de servicio, debidamente registrados conforme a la ley;

- Uniones de Crédito comerciales, en que los socios se dediquen a actividades mercantiles con bienes o servicios de una misma naturaleza o en que unos sean de índole complementaria respecto de los otros y tengan establecimientos debidamente registrados conforme a la ley; y
- Uniones de Crédito mixtas, que se constituirán en los términos de su concesión, con miembros que se podrán dedicar cuando menos a dos de las siguientes actividades: agropecuarias, industriales o comerciales, siempre y cuando las actividades de todos los miembros guarden relación directa entre sí.

Las uniones de crédito para poder operar deberán obtener concesión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la que la concederá cuando considere que la unión permite satisfacer mejor las necesidades financieras de los socios y propiciar el desarrollo de sus actividades.

Las uniones de crédito deberán constituirse como sociedades anónimas de capital variable, de acuerdo con la legislación mercantil.

Los socios de la unión podrán ser personas físicas o morales, correspondiendo a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros determinar el número de socios que corresponda a cada unión, sin

que pueda ser menor de veinte.

Los socios deberán residir en la zona económica correspondiente a la plaza en que se halle instalado el domicilio social de la unión a que pertenezcan.

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros podrá autorizar que los socios radiquen en distintas Entidades Federativas, aunque éstas no pertenezcan a la misma zona económica si mediante el establecimiento de la unión se logra satisfacer mejor las necesidades financieras de los socios o las relacionadas con los servicios complementarios que puedan prestar.

De conformidad con el ordenamiento de la materia las uniones de crédito, de acuerdo con el ramo a que pertenezcan y en los términos de la concesión otorgada, podrán realizar las actividades siguientes:

- Facilitar el uso del crédito a sus socios y prestar su garantía o aval, conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables, en los créditos que contraten sus socios;
- Recibir exclusivamente de sus socios, préstamos a título oneroso sujetos a los términos y condiciones sobre montos, plazos, intereses y demás características que mediante disposiciones de carácter general señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo previamente las opiniones de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y el Banco de México;

- Practicar con sus socios operaciones de descuento, préstamo y crédito de toda clase, reembolsables en los plazos establecidos en la ley;
- Recibir de sus socios, para el exclusivo objeto de servicios de caja y tesorería, depósitos de dinero y cuyos saldos podrá depositar la unión en instituciones de crédito;
- Adquirir acciones, obligaciones y otros títulos semejantes y aún mantenerlos en cartera;
- Tomar a su cargo o contratar la construcción o administración de obras de propiedad de sus socios para uso de los mismos, cuando esas obras sean necesarias para el objeto directo de sus empresas, negociaciones o industrias;
- Promover la organización y administrar empresas de industrialización o de transformación y venta de los productos obtenidos por sus socios;
- Encargarse de la venta de los frutos o productos obtenidos o elaborados por sus socios;
- Encargarse, por cuenta y orden de sus socios, de la compra-venta o alquiler de insumos, bienes de capital, bienes y materias primas necesarios para la explotación agropecuaria o industrial, así como de mercancías o artículos diversos, en el caso de las uniones del ramo comercial;

- Adquirir por cuenta propia los bienes a que se refiere la fracción anterior, para enajenarlos exclusivamente a sus socios;
- Encargarse, por cuenta propia, de la transformación industrial o del beneficio de los productos obtenidos o elaborados por sus socios previa aprobación de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, para cuyo efecto las uniones deberán acompañar un proyecto -- completo de la actividad industrial que pretendan desarrollar, la viabilidad económica del mismo y los beneficios que obtendrían -- los socios; y
- Realizar complementariamente todos los actos, contratos u operaciones que, a juicio de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, --- sean conexos, anexos o accesorios de las actividades anteriores.

Por disposición de la Ley aplicable a esta forma de organización jurídica, su actividad se so meterá a los siguientes señalamientos:

- El importe total del pasivo real sumado al - contingente, no podrá exceder en ningún caso de treinta veces el importe del capital paga do y las reservas de capital. Para tales --- efectos, se entenderá por pasivo exigible el importe de sus obligaciones y de las responsabilidades solidarias contraídas en garantía de sus socios.
- Las operaciones de descuento, préstamo de -- crédito que practiquen estas organizaciones,

no serán reembolsables a plazo mayor de cinco años, o de quince cuando se trate de créditos refaccionarios o hipotecarios, consideradas sus renovaciones.

Los créditos de habilitación o avío podrán otorgarse a un plazo hasta de tres años. Si se formalizan mediante apertura de crédito en cuenta corriente, el plazo podrá ser hasta de cinco años, siempre que las disposiciones se ajusten a los calendarios que se establezcan para cada ciclo de producción, según se pacte.

El importe de todas las operaciones que las uniones de crédito practiquen para ser reembolsadas a plazo superior a trescientos sesenta días, no podrá exceder del 80% de sus obligaciones, entendiéndose por éstas todos los saldos que integren el pasivo real;

- Deberán mantener un 12% de su pasivo real en monedas circulantes en la República o en depósito a la vista en el Banco de México o en instituciones de crédito, o bien, en valores emitidos por el Gobierno Federal. Por su pasivo contingente deberán mantener un 9% en activo líquido, según se describe anteriormente, o en documentos suscritos por asociados de la unión a plazo no mayor de doscientos cuarenta días y con garantía real o en valores aprobados para el efecto de la Comisión Nacional de Valores;
- Las operaciones de crédito que practiquen con sus socios, deberán estar relacionadas -

directamente con las actividades de las em--presas o negocios de éstos, y deberán tener las garantías que sean propias de cada tipo de crédito, sin perjuicio de las demás que -puedan pactarse.

- Los valores que constituyan sus inversiones serán los aprobados por la Comisión Nacional de Valores, sin que la inversión en valores de una misma sociedad pueda exceder del 15% del capital pagado de la unión, más las re--servas de capital, ni del 10% del capital pa--gado de la emisora;

- Las uniones de crédito deberán presentar a - la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, dentro del mes siguiente al del cierre de su ejercicio social, un programa de trabajo pa--ra el ejercicio siguiente, con la proyección de las actividades que estén autorizadas a - realizar, estimación de ingresos y egresos, de pérdidas y ganancias, de operaciones pasivas, reales y contingentes, de operaciones - activas y de servicios complementarios, así como los demás datos que la propia Comisión les solicite.

Las uniones de crédito deberán ajustar sus - actividades a los programas aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y - presentar a ésta, junto con el estado que --muestre la situación financiera al cierre --del ejercicio, un informe sobre el cumpli---miento que se haya dado a los programas res--pectivos.

- No podrán exceder del 60% del capital fijo y pagado, más las reservas de capital, el importe de las inversiones en mobiliario y en los inmuebles de las oficinas y bodegas de la unión, más el importe de la inversión en acciones de sociedades que se organicen exclusivamente para adquirir el dominio y administrar edificios, y siempre que en algún edificio propiedad de esa sociedad tenga establecida o establezca su oficina principal o alguna sucursal la organización auxiliar del crédito accionista. La inversión en acciones y los requisitos que deban satisfacer las sociedades a que se refiere esta fracción, se sujetarán a las reglas generales que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- La suma del importe de las inversiones en mobiliario, inmuebles y acciones de sociedades a que se refiere el punto anterior y del importe de los bienes, derechos y títulos que no sean de la naturaleza de los que está permitido adquirir a esta clase de organizaciones y que reciban en pago de créditos, más el porcentaje que fije la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para cada unión, entre el 20% y el 30% del importe de los créditos no satisfechos a su vencimiento o no reembolsados en el plazo de cinco años y treinta y un días, menos el pasivo derivado de las inversiones en plantas industriales, no podrá exceder del capital pagado más las reservas de capital.

- El pasivo de las uniones de crédito, con motivo de la adquisición de plantas industriales,

no podrá exceder del 50% del valor de la misma y deberá liquidarse en un plazo de tres -- años, prorrogable hasta por dos más a juicio de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. El capital que se aporte o las utilidades que se capitalicen para cubrir dicho pasivo, deben acreditarse en acciones de capital sin derecho a retiro.

En tanto sea liquidado ese pasivo, las uniones de crédito no podrán aportar devoluciones del capital con derecho a retiro;

- El importe de los gastos de organización o similares no podrán exceder del 10% del capital pagado y reservas; y
- Los depósitos de sus socios podrán ser retirados mediante recibos u órdenes de pago, cuyos formatos hayan sido previamente aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. En ningún caso podrá disponerse de ellos mediante cheques.

De acuerdo a lo establecido en la ley de la materia a las uniones de crédito les está prohibido, realizar las operaciones siguientes:

- Realizar operaciones de descuento, préstamo o crédito de cualquier clase, con personas -- que no sean miembros o asociados de la unión, a excepción de los créditos que obtengan de otras uniones de crédito, conforme a reglas -- de carácter general que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, de las instituciones de crédito, o de sus proveedores y --

siempre que tratándose de estos últimos, el crédito concedido no sea a plazo superior a ciento ochenta días, renovable por una sola vez.

- Emitir cualquier clase de valores, salvo las acciones de la unión; así como garantizar títulos de crédito con excepción de los emitidos por sus socios.
- Entrar en sociedades de responsabilidad limitada y explotar por su cuenta: minas, plantas metalúrgicas, fincas rústicas, y establecimientos mercantiles o industriales.
- Comerciar por cuenta propia o ajena sobre mercadería de cualquier género, salvo las excepciones que establece la Ley.
- Adquirir derechos reales que no sean de garantía, muebles e inmuebles distintos a los permitidos para las uniones por la Ley.
- Otorgar fianzas, garantías o cauciones o avales, salvo que sean a favor de sus socios.
- Hipotecar sus propiedades.
- Operar sobre sus propias acciones.
- Aceptar o pagar letras de cambio o cualquier otro documento, en descubierto, salvo en los casos de apertura de crédito concertada en los términos de Ley.
- Realizar operaciones a futuro de compra y venta de oro y divisas extranjeras.

- Hacer operaciones de reporto de cualquier clase; y
- Celebrar operaciones en virtud de las cuales puedan resultar deudores directos del establecimiento sus directores generales o gerentes generales, comisarios y auditores externos, a menos que estas operaciones correspondan a -- préstamos de carácter laboral o sean aprobadas por una mayoría de cuatro quintas partes de los votos del consejo de administración. -- Esta regla se aplicará a los ascendientes, -- descendientes o cónyuges de las personas inducidas.

Para terminar con el tema de las uniones de crédito, diremos que por las características que -- presentan, constituyen un instrumento eficaz para apoyar financieramente la actividad productiva del sector social y de las empresas medianas y pequeñas del sector privado, contribuyendo a -- la canalización más eficiente y equitativa de -- los recursos crediticios.

3.3 LAS CASAS DE CAMBIO.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, solamente reconocía la existencia de las casas de cambio, pero sin regularlas, encontrándonos con la situación de que diversas casas de cambio que venían operando en el país lo hacían sin un marco jurídico-administrativo que normará su actividad.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito del 14 de enero de 1985, con el objeto fundamental de proteger los intereses del público que --

hace uso de los servicios que prestan las casas de cambio, incluye un apartado en donde regula esta actividad clasificándola como actividad auxiliar del crédito.

De las disposiciones contenidas en esta ley sobre el tema que nos ocupa, podemos destacar las siguientes:

- Se requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para realizar en forma habitual y profesional operaciones de compra, venta y cambio de divisas dentro de la República Mexicana, siendo dichas autorizaciones por su propia naturaleza intransmisibles.
- Se exceptúa de dichas autorizaciones, a las instituciones de crédito y a las casas de bolsa, ya que cuentan con una regulación específica y a las empresas ubicadas en las franjas fronterizas y zonas libres del país, que por la venta de bienes o prestación de servicios capten divisas; y a las empresas cuyas actividades normales se realicen con extranjeros.
- Las casas de cambio se organizarán como sociedades anónimas, restringiendo su objeto social a la compra venta de divisas, así como otras actividades que sean compatibles, con la finalidad de hacer más eficiente y profesional esta actividad.
- Las operaciones con divisas, oro y plata, deberán sujetarse a las disposiciones que emita el Banco de México.
- Se establece que será la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la encargada de la vigilancia de las operaciones de las casas de cambio.

- Asimismo, se prohíbe a las personas que no estén debidamente autorizadas, realizar todo tipo de publicidad relacionada con la compra-venta y cambio profesional y habitual de divisas.

Es importante mencionar que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de el 26 de diciembre de 1986, se reformaron diversos artículos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. En estas reformas destaca la inclusión de un delito especial, en el que incurrir las personas que lleven a cabo operaciones de las reservadas para las casas de cambio, sin contar con la autorización correspondiente.

Por otra parte, con el fin de lograr una mayor organización del mercado de cambios y la protección de los intereses del público que efectúa transacciones con las casas de cambio, el Banco de México expidió las Reglas a las que estarán sujetas las casas de cambio en sus operaciones con divisas, oro y plata dentro de la República Mexicana. Estas Reglas se publicaron en el Diario Oficial del 5 de junio de 1985.

En este ordenamiento, básicamente se precisan las características de las operaciones que pueden realizar estas sociedades.

Así, en su Regla primera se señala que las sociedades anónimas que cuenten con la autorización a que se refiere el artículo 18 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, sólo podrán operar con las divisas y piezas acuñadas en metales finos siguientes:

- Billetes y piezas en metales comunes, extranjeros, con curso legal en el país de emisión;
- Documentos pagaderos a la vista, sobre el exterior, denominados en moneda extranjera;

- Piezas acuñadas en oro, en forma de antiguas monedas mexicanas, conocidas con el nombre de Centenarios, - Aztecas, Hídalgos, medios, cuartos y quintos de Hídalgo;
- Piezas mexicanas acuñadas en plata, desmonetizadas y las conocidas como Onzas Troy; y
- Piezas conmemorativas acuñadas en oro o en plata, en forma de moneda.

De las disposiciones contenidas en las demás Reglas, se destacan las siguientes:

- De acuerdo con lo dispuesto por el Decreto de Control de cambios, las transacciones se realizarán a los tipos de cambio que convengan las partes contratantes.
- Las operaciones que se realicen deberán ser de contado, al tipo de cambio que las casas informen fehacientemente al público; éste se mostrará en forma destacada en sus locales de operación.
- Las casas de cambio no podrán captar, en forma alguna, recursos del público. Tampoco podrán, al cierre de sus operaciones diarias, mantener posiciones conjuntas en divisas y piezas de metales finos, largas o cortas, por monto superior al equivalente a dos veces su capital contable.

Con fecha 28 de junio de 1985, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió una resolución administrativa en donde se permite a las sociedades nacionales de crédito, el establecimiento de casas de cambio.

En la mencionada resolución se establece que para satisfacer la oferta y demanda de divisas que tengan personas físicas y morales, los bancos podrán operar por cuenta de casas de cambio y de acuerdo con los siguientes lineamientos:

- Estas operaciones no se realizarán en las ventanillas de las sucursales bancarias, sino a través de ejecutivos de cuenta o por los funcionarios designados de las instituciones de crédito y de su central de cambios.
- En aquellas sucursales bancarias en donde se preste el servicio por cuenta de las casas de cambio, las sociedades nacionales de crédito no podrán realizar operaciones por cuenta propia en el mercado libre de divisas.

Finalmente en esta resolución se establece que la intervención de las casas de cambio bancarias y de las instituciones de crédito a través del mecanismo descrito, permitirá una sana competencia con las que operan actualmente. Con ello se pretende tener un mercado más ordenado y lograr un diferencial más razonable entre el precio de compra y de venta, así como ofrecer un mejor servicio y atención a los clientes de los bancos que demandan divisas de este mercado.

3.4 LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS.

Durante los últimos veinte años, la evolución institucional del sistema financiero se había dado relativamente rápida y en buena medida había respondido al desenvolvimiento de la economía en su conjunto. Los instrumentos y las instituciones registraron profundos cambios cuantitativos en las diversas fases del desarrollo del país, aunque los avances no fueron homogéneos.

Ya hemos visto como la medida de la expropiación bancaria en septiembre de 1982, marcó el fin de una época del sistema financiero y el inicio de una nueva etapa.

Como señalamos en la introducción a este capítulo, el sistema financiero mexicano, actualmente se encuentra constituido básicamente por las sociedades nacionales de crédito -de banca múltiple y de banca de desarrollo- las organizaciones auxiliares del crédito y por los intermediarios financieros no bancarios.

Ya en los puntos anteriores hemos visto a las sociedades nacionales de crédito y a las organizaciones auxiliares del crédito. Ahora nos ocuparemos de los intermediarios financieros no bancarios, los cuales se integran por: casas de bolsa, sociedades de inversión, instituciones de seguros y compañías de fianzas.

Históricamente estos intermediarios estuvieron ligados a las instituciones de crédito, lo cual limitó su desenvolvimiento y propició que el otorgamiento de créditos se condicionara a la contratación o realización de operaciones con intermediarios no bancarios filiales de los bancos.

Lo anterior se presentaba no solamente en el caso de aquellos intermediarios financieros no bancarios que tenían un nexo patrimonial específico con las instituciones de crédito, sino también con los independientes, esto porque generalmente en la mayoría de los mercados el intermediario que tenía un nexo patrimonial con la banca era el más grande de su medio, el que podía poner las condiciones del mercado, el que orillaba a los demás e inclusive a los independientes a jugar el juego con sus reglas.

Este condicionamiento se daba entonces de manera directa y de manera indirecta, reconociendo esta situación que durante muchos años se plasmó en la legislación mexicana y que con anterioridad a la expropiación se habían

dado ya pasos para procurarla, la nueva legislación marcó definiciones fundamentales respecto de las relaciones de los bancos con todo tipo de intermediarios financieros no bancarios.

Las disposiciones que al efecto establece la nueva legislación las podemos dividir en dos: una prohibición absoluta para que la banca intervenga en el capital de los intermediarios financieros no bancarios y una participación autorizada pero regulada.

En el primero de estos supuestos se ubican las relaciones que se dan en función de las casas de bolsa y las instituciones de seguros y fianzas. En estos casos la participación de los bancos en el capital social de estos intermediarios, está prohibida por la nueva legislación, específicamente por las Leyes del Mercado de Valores, General de Instituciones de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas, instrumentos jurídicos a los cuales nos referiremos más adelante.

En cuanto a la participación de los bancos, la nueva legislación lo preve en los almacenes generales de depósito y las sociedades de inversión, en las Leyes General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y de Sociedades de Inversión.

Antes de entrar al análisis de los intermediarios financieros no bancarios en lo particular, con el objeto de estar mejor ubicados en la terminología que se utiliza en el medio bursátil, al igual que lo hicimos en el capítulo uno con los términos bancarios, creemos conveniente hacer una referencia a manera de glosario, de los términos más usuales.

Concepto de Valor en el Derecho Mercantil.

Al hablar de valor en derecho mercantil, siempre estare

mos sobreentendiendo, y aceptando, la existencia de documentos (papeles-valores) que son portadores de valor, o sea que no tienen valor "por sí mismos" pero que son representativos de él. Tienen incorporados derechos, en la mayoría de los casos, de índole económico, aunque, eventualmente, puedan ser también de índole corporativo y -- participativo. "Se trata, en esencia, de cosas mercantiles aptas para ser objeto de todos los negocios jurídicos que recaen normalmente sobre la totalidad de los bienes". (121)

Título Valor.

La intención que se tiene para emplear estas dos palabras juntas, ha sido tratar de darle firmeza a la idea de que el documento al que se identifica como "valor", además de ser representativo de ciertos derechos, acredita al titular del mismo.

Título de Crédito.

De acuerdo con nuestra legislación son títulos de crédito los documentos necesarios para ejercitar el derecho literal que en ellos se consigna.

Algunos autores asemejan este concepto con el de título de valor. Las características de estos títulos son:

- Circulación.- Los títulos de crédito, son eventualmente transmisibles.
- Incorporación.- En el concepto de títulos de crédito, se incorporan los derechos contenidos o representados en el documento de que se trata.
- Legitimación.- Intimamente ligado con la incorporación del derecho, el título de crédito tiene también como -

(121) Saenz Viesca, José, Los Títulos Valor en el Mercado Mexicano, Academia Mexicana de Derecho Bursátil, A.C., México, 1986, p. 7.

función básica legitimar a su tenedor en el ejercicio de los derechos incorporados.

- Literalidad. - La literalidad de un título de crédito como nota característica es para precisar el contenido y alcance del derecho en el consignado sin necesidad de recurrir a otras fuentes.
- Autonomía. - La literalidad y la incorporación, con la función legitimadora que los distingue, no podrían desplegar adecuadamente efectos jurídicos, si el negocio causal acompañase al título hasta llegar a su vencimiento. Los títulos de crédito adquieren, desde el momento en que entran en circulación, existencia autónoma de la operación causal. (122).
- Otras características. - La Comisión Nacional de Valores ha determinado ciertas reglas para aceptar las acciones a cotización en bolsa, tales como la bursatilidad que deben ofrecer, la admisibilidad de acciones pagadoras, las restricciones circulatorias que le pueden venir impuestas por mandato de ley o de los Estatutos y otros similares. (123).

Aún y cuando todos los títulos-valor tienen la característica común de su negociabilidad, no todos ellos, serán objeto de negociación en las bolsas de valores; para que tengan la posibilidad de serlo deberán ser emitidos en masa, y poseer ciertas características -

(122) Bugueda Lanzas, Jesús, El Depósito Centralizado de Valores, Academia Mexicana de Derecho Bursátil, A.C., - - 1980.

(123) Circulares de la Comisión Nacional de Valores, que aparecen en la Memoria Anual de esa Comisión del año de 1962.

genéricas como las de conferir iguales derechos a -- sus tenedores, tener el mismo valor y, ser fungibles.

Finalmente para terminar con el concepto general de títulos de crédito nos referiremos a su clasificación. De acuerdo con Cervantes Ahumada los títulos de crédito se clasifican: Por la Ley que los rige en títulos nominados y títulos innominados; por el derecho que incorporan en títulos personales o corporativos, en títulos obligacionales y títulos reales o de tradición; por la forma de creación en títulos singulares y títulos series; por la sustantividad del documento en títulos principales y títulos accesorios; por la forma de circulación títulos nominativos, títulos a la orden y títulos al portador; por su eficacia procesal en títulos de eficacia procesal plena y títulos de eficacia procesal limitada; por los efectos de la causa sobre la vida del título en títulos abstractos y títulos causales; por la función económica del título en títulos de especulación y títulos de inversión. Una última clasificación es la de los títulos creados por el Estado. (124)

Concepto de acción en el campo bursátil..- Dentro del medio bursátil, la acción es aquella que tiene la característica de bursatilidad, es decir que ejerce un nivel elevado de operaciones de manera tal que garantiza la liquidez en el momento que se requiere. (125)

Mercado de Valores.- Este concepto abarca una serie de factores tales como las partes que intervienen en una

-
- (124) Cervantes Ahumada, Raúl, Títulos y Operaciones de Crédito...
 (125) Cortina Ortega, Gonzalo, Prontuario Bursátil y Financiero, Ed. Trillas, Méx., 1986.

transacción de compra-venta de valores, los intermediarios, los emisores, las bolsas de valores, e inclusive las autoridades, la legislación y las normas aplicables, que también llegan a formar parte integrante de un mercado de este tipo, ya que todos esos elementos hacen posible que las transacciones con valores se lleven a cabo en una forma apropiada, ágil y ordenada.

Bolsa de Valores.- Así como el concepto de mercado de valores puede ser objeto de dos interpretaciones, una es en un sentido amplio y otra en uno más estricto, lo mismo sucede con el de bolsa de valores: en sentido amplio se le podría definir como el lugar en el que se realizan las transacciones con este tipo de bienes; y en el sentido estricto de la palabra, se conceptuaría como aquella institución que tiene por objeto facilitar las transacciones con valores y procurar el desarrollo de un mercado apropiado para los mismos, mediante la realización de una serie de actividades que le son establecidas de diversa forma según el país de que se trate. (126)

Mercado de capitales.- Este mercado es el que se constituye por las inversiones en acciones y el financiamiento vía obligaciones.

(126) Sáenz Viesca, José, Características Esenciales de un Mercado y una Bolsa de Valores, en la memoria del Seminario de aspectos Jurídicos del Mercado de Valores, Academia Mexicana de Derecho Bursátil, A.C., México, - 1983.

Mercado de Dinero.- Se conoce como mercado de dinero al conjunto de ofertas, demandas y transacciones sobre los instrumentos a corto plazo: cetes, aceptaciones bancarias, papel comercial y certificados de depósito bancario.

Renta Fija.- Bajo este rubro encontramos a todos los -- instrumentos que tienen un rendimiento y condiciones de pago preconocidas. El concepto de "fija" ha cambiado recientemente, pues con frecuencia los rendimientos (las rentas) ya no son fijos, sino que están indexados a --- otros factores, por ello el concepto de "preconocida" - define más acertadamente a este concepto. Dentro de estos instrumentos encontramos:

- Obligaciones;
- Bonos;
- Petrobonos;
- Certificados de depósito bancario;
- Pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento;
- Certificados de la Tesorería;
- Aceptaciones Bancarias; y
- Papel Comercial. (127)

Renta Variable.- En este concepto se agrupa a los instrumentos cuyo rendimiento no se conoce y puede incluso no existir, o ser pérdida. Debido a la variabilidad de rendimientos el riesgo es mayor que en renta fija y el rendimiento también lo puede ser, como premio al mayor riesgo.

La renta variable se le vincula el concepto de riesgo. Los valores típicos de renta variable son las acciones. (128)

(127) Cortina Ortega, Gonzalo, Obra cit.

(128) Ibidem.

Bursátil.- Adjetivo calificativo que indica "relación con la bolsa". Cuando se usa para calificar un título de valor se pretende significar que puede comprarse o venderse con cierta facilidad, que tiene liquidez. (129)

Intermediación.- Se considera intermediación en el Mercado de Valores la realización habitual de:

- Operaciones de correturía, de comisión y otras tendientes a poner en contacto la oferta y demanda de valores.
- Operaciones por cuenta propia, con valores emitidos o garantizados por terceros, respecto de los cuales se haga oferta pública.
- Administración y manejo de carteras de valores propiedad de terceros.

Oferta Pública.- De conformidad con la Ley del Mercado de Valores se considera oferta pública la que se haga por algún medio de comunicación masiva o a persona indeterminada para suscribir, enajenar o adquirir títulos o documentos -acciones, obligaciones y demás títulos de crédito que se emitan en serie o masa-.

Valores.- De acuerdo con la Ley del Mercado de Valores, las acciones, obligaciones y demás títulos de crédito que se emitan en serie o en masa constituyen los valores.

Colocación.- Se llama así al hecho de vender en el mercado las acciones u obligaciones de una empresa emisora.

Mercado Abierto.— Se conoce con este nombre al Sistema en el cual los bancos centrales compran o venden títulos de la deuda pública en el mercado, con el propósito de regular sus precios, tasas o el circulante. El Banco de México participa activamente en el mercado con los Cetes y con los nuevos instrumentos denominados Pagafés (Pagarés de la Tesorería de la Federación).

Mercado Primario.— Se puede definir como el conjunto de compradores iniciales de nuevos valores.

Mercado Secundario.— Se entiende a los compradores y -- vendedores que sustituyen a los primeros tenedores de -- los títulos. La continua rotación que tienen los títulos a través del mercado de valores, se llama mercado -- secundario.

Con la breve definición de los términos hasta aquí descritos, creemos que tenemos un panorama general sobre -- los dos puntos que desarrollaremos enseguida: las casas de bolsa y las sociedades de inversión.

3.4.1 Las Casas de Bolsa.

De acuerdo con la Ley del Mercado de Valores es la persona moral, que como agente de valores, es tá autorizada para llevar a cabo operaciones en bolsa.

Los artículos del 17 al 28 del ordenamiento mencionado, nos señalan los requisitos para inscripción, políticas operativas, control accionario, suspensión y cancelación, actividades permitidas, diversificación de operaciones, confidencialidad, información obligatoria y aranceles.

Un resumen de las principales disposiciones de esos artículos sería el siguiente:

- No pueden participar en su capital extranjeros que no tengan el carácter de inmigrados ni personas morales, excepto el Gobierno Federal, -- que lo podrá hacer en forma directa o a través de organismos descentralizados o empresas de participación estatal (17 y 21).
- Habrá Casas de Bolsa privadas o nacionales (si el Gobierno participa con más de 50% o le --- corresponde nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración) (21).
- Ningún accionista deberá tener más del 15% de una Casa de Bolsa, salvo lo previsto para fusiones (art. 19) o para los que ya tengan el 15% a la fecha de la reforma de la Ley (transitorio cuarto).
- La adquisición del control del 10% o más de -- acciones representativas del capital de una Casa de Bolsa... deberá someterse a previa autorización de la Comisión Nacional de Valores. - (19).
- Las Casas de Bolsa no podrán seguir ante el público políticas operativas y de servicios comunes con instituciones de seguros, fianzas o -- con organizaciones auxiliares de crédito, ni ostentarse como grupo de ellas (18).
- Las Instituciones de Crédito deberán diversificar sus operaciones con valores por cuenta propia o ajena, de tal manera que no realicen más del 10% de su importe promedio trimestral con una misma Casa de Bolsa (23).

Es importante hacer mención especial al artículo 22 de la Ley, ya que en él se contienen las actividades que puede realizar una Casa de Bolsa, las cuales son las siguientes:

- Actuar como intermediarios en el mercado de valores, en los términos de la presente Ley, sujetándose a las disposiciones de carácter general que dicte la Comisión Nacional de Valores;
- Recibir fondos por concepto de las operaciones con valores que se les encomiende. Cuando, por cualquier circunstancia no puedan aplicar esos fondos al fin correspondiente, el mismo día de su recibo deberán, si persiste impedimento para su aplicación, depositarlos en institución de crédito a más tardar el día hábil siguiente, en cuenta distinta de las que deben formar parte de su activo;
- Prestar asesoría en materia de valores.
- Recibir préstamos o créditos de instituciones de crédito o de organismos oficiales de apoyo al mercado de valores, para la realización de las actividades que les sean propias;
- Conceder préstamos o créditos para la adquisición de valores con garantía de éstos;
- Realizar operaciones por cuenta propia que faciliten la colocación de valores o que coadyuven a dar mayor estabilidad a los precios de

éstos y a reducir los márgenes entre cotizaciones de compra y de venta de los propios títulos;

- Proporcionar servicio de guarda y administración de valores, depositando los títulos en el Instituto para el Depósito de Valores;
- Realizar operaciones con cargo a su capital pagado y reservas de capital;
- Realizar operaciones con valores con sus accionistas, administradores, funcionarios y apoderados para celebrar operaciones con el público;
- Llevar a cabo actividades de las que le son propias a través de oficinas, sucursales o agencias de instituciones de crédito;
- Invertir en acciones de otras sociedades que les presten servicios o cuyo objeto sea auxiliar o complementario de las actividades. Dichas sociedades estarán sujetas a las disposiciones de carácter general que expida la Comisión Nacional de Valores, así como a la inspección y vigilancia de la misma.

Las operaciones a que se refieren los dos puntos anteriores, sólo podrán tener por objeto valores aprobados para tal efecto por la mencionada Comisión, con la salvedad de que dichas casas de bolsa no podrán comprar ni --

vender por cuenta propia los valores que les hubieren sido confiados para su venta o que les hubieren sido pedidos en compra.

- Actuar como representantes comunes de obligacionistas y tenedores de otros valores;
- Administrar las reservas para fondos de pensiones o jubilaciones de personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social y de primas de antigüedad, conforme a lo dispuesto por la Ley del Impuesto sobre la Renta;
- Las análogas o complementarias de las anteriores, que les sean autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo a la Comisión Nacional de Valores, mediante disposiciones de carácter general que podrán referirse a determinados tipos de operaciones.

Por su parte, el Reglamento Interior de la Bolsa Mexicana de Valores, nos determina en su artículo 7, que para que una persona moral pueda ser admitida como socio de la bolsa deberá satisfacer los requisitos siguientes:

- Estar inscrito en la Sección de Intermediarios del Registro.
- Adquirir una acción de la Bolsa.

- Realizar la aportación al Fondo de Contingencia en favor del Público Inversionista, en la cuantía que le corresponda, de acuerdo con las reglas de constitución del fideicomiso de dicho Fondo, según se determine por el Consejo.
- Designar y mantener un mínimo de dos operadores de piso que satisfagan los requisitos del artículo 17 y demás relativos a la ley, así como lo dispuesto al respecto en el presente Reglamento.
- Que sus directores y administradores tengan solvencia moral y económica, calificadas por la Bolsa.

En el artículo 8 de ese reglamento se establece que en ningún caso podrán ser admitidas en la Bolsa, las personas morales que se encuentren en cualquiera de los supuestos siguientes:

- Estar o haber estado sujetas a los procedimientos de suspensión de pagos o quiebra.
- Tener en calidad de socios, consejeros, directores, administradores u operadores de piso a personas que estén o hayan estado en algunos de los supuestos de impedimento que marca el reglamento.

Para operar, las Casas de Bolsa cuentan con la estructura orgánica siguiente:

- Dirección General, ocupada por persona autorizada por la Comisión Nacional de Valores, siendo responsable del funcionamiento global de la casa de bolsa.

- Administración, es el área responsable del manejo adecuado de las cuentas de los clientes, de la contabilidad, nómina, mensajería, etc. - de las casas de bolsa. El Director de esta -- área debe estar autorizado por la Comisión Nacional de Valores.

- Promoción, está formada por los "apoderados para celebrar operaciones con el público", que - son los que sugieren directamente a las personas cuándo y en qué invertir. Requieren autorización de la Comisión Nacional de Valores.

- Análisis Bursátil, es lo que viene a consti---
tuir el departamento de producción de cual----
quier empresa industrial, ya que en esta área
deben sugerirse a los promotores en forma glo-
bal los valores e inversiones que deben conte-
ner las carteras de sus clientes. Para hacerlo,
realizan dos tipos de análisis: el Análisis --
Fundamental, que indica el qué, a través de la
apreciación de variables económicas, financie-
ras, administrativas, mercadológicas, etc.; y
el Análisis Técnico, que indica cuándo, a tra-
vés de estudios de gráficas esencialmente.

- Banca de Inversión o Financiamiento Corporati-
vo, esta actividad debe ser desarrollada por -
apoderados para celebrar operaciones con el pú
blico y se refiere a la colocación de valores
en el mercado.

- Operación, esta actividad la realizan los Ope-
radores de Piso, personas que acuden al salón
de remates de la Bolsa Mexicana de Valores, --
S.A. de C.V., a realizar físicamente las opera

ciones realizadas por los clientes de la casa de bolsa. Para poder ser Operador de Piso se requiere demostrar ante la Bolsa Mexicana de Valores, conocimientos sobre aspectos legales (Derecho Mercantil y Bursátil), práctica bursátil y 6 meses mínimo de asistencia al Piso de Remates en la Bolsa Mexicana de Valores, - S.A. de C.V.

Las Bolsas de Valores

De acuerdo con las disposiciones aplicables de la Ley del Mercado de Valores, las Bolsas de Valores, según el artículo 29 de la misma, tienen por objeto facilitar la transacción con esa clase de títulos y procurar el desarrollo del Mercado respectivo, debiendo constituirse como sociedades anónimas de capital variable y requiriéndose concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión del Banco de México, -- S.A., y de la Comisión Nacional de Valores.

Las acciones de las Bolsas, sólo podrán ser suscritas por Agentes de Valores, correspondiendo -- una acción a cada Agente, sin que el número de -- socios pueda ser inferior a veinte.

El derecho de efectuar operaciones en bolsa, es exclusivo e intransferible de sus socios y cuando éstos pierden la calidad de Agentes de Valores, no podrán continuar operando.

Los Agentes de Valores pueden ser personas físicas o morales, pero en este último caso, deberán estar constituidas como sociedades anónimas con régimen de acciones nominativas. La Exposición --

de Motivos de la Ley explica que ésta ha estimula do la organización de los Agentes de Valores como sociedades mercantiles, toda vez que ello mejora los servicios a la clientela y aumenta la protección de los intereses del público, en virtud de - la capitalización de la empresa a que se hace referencia.

En México solamente existe la Bolsa Mexicana de - Valores. Esta institución, para poder cumplir con sus funciones cuenta con lo siguiente:

- Salón de Remates, es el lugar donde se reali--zan físicamente las operaciones de compra-venta de valores. Se encuentra dividido en 5 "corros", de los cuales 4 contienen las pizarras de las posturas de las acciones (postura de -- compra, el precio más alto; postura de venta, el precio más bajo), del último hecho anterior (último precio por acción del día anterior), - rangos de fluctuación del precio y hechos del día. En el quinto corro se encuentran las posturas de Renta Fija (CETES, papel comercial, - obligaciones) y Petrobonos. Los "corros" son - unidades de control donde se perfeccionan todas las operaciones al entregar los Agentes u Operadores sus "fichas únicas" y ser tecleadas éstas al computador o a través de una terminal de video.
- Publicaciones, a través de las cuales se informa al público en general sobre volúmenes operados, precios e índice de la Bolsa Mexicana de Valores en forma diaria; un resumen semanal -- de esta información y un resumen mensual. Además publican un anuario financiero, reportes -

trimestrales y de asambleas de accionistas de las empresas.

- Instalaciones y servicios, teléfonos, biblioteca, archivo de consulta, departamento de -- análisis bursátil y otros.

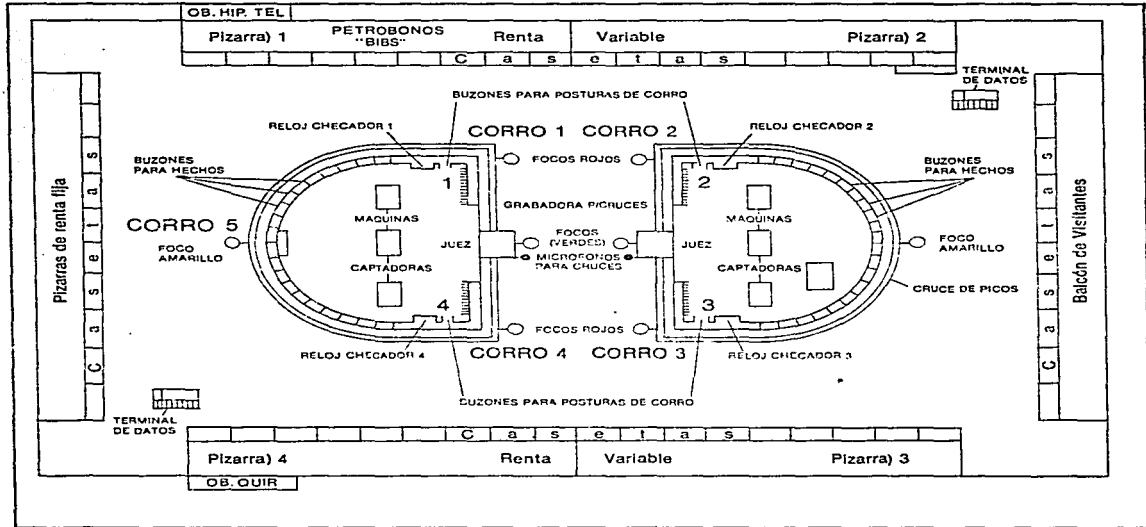
En la siguiente hoja se presenta una gráfica en donde se muestra la integración del Salón de remates de la Bolsa Mexicana de Valores.

Las Autoridades en Materia Bursátil.

En el capítulo cinco hablaremos ampliamente sobre las autoridades del Sistema Financiero Mexicano, por lo que aquí solamente mencionaremos cuáles -- son las autoridades e instituciones que están involucradas en alguna forma con el mercado de valores.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Comisión Nacional de Valores.
- Banco de México.
- Nacional Financiera.
- Bolsa Mexicana de Valores.
- Asociación Mexicana de Casas de Bolsa.
- Instituto para el Depósito de Valores.
- Instituto Mexicano del Mercado de Capitales.
- Academia Mexicana de Derecho Bursátil.

SALON DE REMATES



Instrumentos de Renta Fija que se manejan en el Mercado de Valores.

Ya hemos señalado anteriormente cuales son los instrumentos que integran la renta fija. En este punto hablaremos de su concepto y características.

Las Obligaciones.

Normalmente la vida de una empresa se haya caracterizada por la frecuente necesidad de recursos que la posibiliten para continuar con su desarrollo normal y para hacer frente a fines de expansión. Ante esto, la propia empresa se encuentra, muchas veces, ante varias alternativas para obtener tales recursos mismos que, de hecho, son de dos tipos atendiendo a su fuente:

- Los que se reciben vía un aumento en el capital social de la sociedad, solicitando a los accionistas aportaciones adicionales a las ya efectuadas, o bien invitando a nuevos socios; y
- Los que se obtienen mediante la contratación de recursos crediticias que tarde o temprano habrán de liquidarse.

Cuando la necesidad de los recursos implica solamente un apoyo financiero temporal, o bien cuando no se desea dividir los beneficios sociales entre nuevos socios, o cuando se dificulte el logro de nuevos accionistas adicionales, se recurrirá a la búsqueda de fondos crediticios; y, en este último caso, la sociedad deberá hallarse, al término de la operación, sin la deuda contraída y con un patrimonio propio aumentado.

Dentro de las vías que la sociedad tiene para la obtención del financiamiento con fondos adicionales, se encuentra la emisión y puesta en circulación de títulos-valor denominados "obligaciones".

Concepto.- La obligación es un título negociable emitido en masa por una sociedad, nominativo, de contenido crediticio y participativo, que tiene como fin la obtención de un empréstito público, generalmente a mediano y largo plazo y que otorga a sus tenedores derechos sobre una parte alícuota del monto total del crédito. (131)

Procedimiento para la emisión de obligaciones. - Este instrumento puede ser emitido por las sociedades anónimas o por el Estado.

Cuatro son los actos que integran el procedimiento de este tipo de valor: el acuerdo de emisión; la elaboración del acta; la creación de los títulos; y su colocación.

El acuerdo de emisión está a cargo, única y exclusivamente, de la asamblea general extraordinaria de accionistas la cual, una vez tomada una decisión favorable con tales fines, convoca al consejo de administración para que se haga cargo de la emisión; procedimiento éste que se inicia con la elaboración del acta correspondiente, misma que debe reunir una serie de requisitos previstos por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, entre otros inscribirse en el Registro Público de Comercio del domicilio de la sociedad. Los títulos representativos de las obligaciones deberán cumplir, al efecto, con

(131) Saenz Viesca, José, Obra cit.

diez requisitos que fija la mencionada ley de la materia.

Si se pretende efectuar la colocación de las --- obligaciones de manera privada, o sea efectuando la oferta a persona determinada no habrá necesidad de utilizar a un agente de valores ni apegarse a lo dispuesto por la Ley del Mercado de Valores. Pero si dicha oferta se lleva a cabo en forma pública, en los términos de dicha Ley necesariamente habrá de intervenir un agente de este tipo.

Además, en caso de que la oferta sea pública, -- tanto la empresa emisora como los valores que entrarán en circulación tendrán que sujetarse a la aprobación y vigilancia de la Comisión Nacional de Valores; y, de esta forma, lograr que las -- obligaciones se inscriban en el Registro Nacional de Valores.

El Representante Común de los Obligacionistas. Con el fin de evitar que cualquier trámite, consulta, etc., ante la emisora se complique, si es que cada uno de los obligacionistas, en lo individual, pretende la realización de los mismos, la Ley da cabida a la figura del representante común de ellos.

Este representante es nombrado, originalmente, por la sociedad sin que intervenga la voluntad de los futuros tenedores de las obligaciones. Ello se lleva a cabo a través del acta de emisión, la cual ha de suscribir dicho representante.

El representante común defenderá los intereses de los obligacionistas, actuando como mandatario a ellos.

Montos autorizados para la emisión.- Con el objeto de proteger al tenedor de la obligación, la Ley ha marcado topes máximos para su emisión. Al efecto se ha establecido la prohibición de que se lleven a cabo emisiones de obligaciones por montos superiores al valor de los activos netos de la sociedad emisora.

También como protección, se especifica que la emisora sólo podrá reducir su capital durante la vigencia de las obligaciones, en proporción al monto de reembolso que haga de tales obligaciones.

Se les obliga, asimismo, que en forma anual publiquen un balance en el Diario Oficial de la Federación.

Amortización de las Obligaciones.- Por virtud de la amortización se reintegrará a los inversionistas, dentro de un lapso prefijado, el capital que éstos hubieran destinado a la adquisición de las obligaciones.

Las formas de realizar las amortizaciones son cinco fundamentalmente:

- Reducción progresiva y periódica del número de obligaciones en circulación; estableciendo se los montos o porcentajes fijos para tales efectos.
- Mediante la realización de sorteos en fecha preestablecida.

- Llevando a cabo, por medio de la Bolsa de Valores, la compra de las obligaciones a amortizar.
- En una sola exhibición, al vencimiento de la emisión.
- En forma anticipada, total o parcial, y solamente cuando la sociedad se hubiera reservado ese derecho en el acto de la emisión. (132)

Tipos de Obligación.- Este instrumento se ha clasificado de la manera siguiente:

- De acuerdo a su forma de colocación;
- De acuerdo a su manera de circulación;
- De acuerdo a su garantía;
- De acuerdo a ciertos derechos especiales que conceden a sus tenedores.

Según su forma de colocación: la oferta de las obligaciones puede realizarse, según ya se comentó, en forma pública o privada.

Según su forma de circulación: serán nominativas, excepto el caso de aquéllas que se inscriban en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y se coloquen en el extranjero, en cuyo caso podrán emitirse "al portador".

Según su garantía: aún y cuando la garantía más natural de las obligaciones en circula- - -

(132) Mantilla Molina, Roberto, Derecho Mercantil, Ed. Porrúa, México, 1979.

ción lo constituirán los activos sociales de la emisora, como es el caso de cualquier crédito a cargo de éste, en muchas ocasiones se considera conveniente otorgarles alguna o algunas garantías más específicas.

Es muy común que en la terminología bursátil a las obligaciones se les conozca fundamentalmente por la garantía en favor de ellas constituida: obligaciones hipotecarias, obligaciones quirografarias, obligaciones prendarias y obligaciones fiduciarias, básicamente.

Según ciertos derechos que se confieren a los obligacionistas.- Hay ocasiones en las que, por razones de conveniencia para la empresa emisora o del inversionista, pudiera ser apropiado convertir un pasivo en capital o bien dar al tenedor de las obligaciones la posibilidad de que participe en las utilidades de la propia emisora.

Ante una situación de este tipo, existe la alternativa de emitir obligaciones con ciertas modalidades con el fin de que éstas confieran a sus tenedores derechos adicionales a los que, normalmente, conceden la tenencia de este tipo de valores; en este caso, estaríamos ante la presencia de las obligaciones convertibles en acciones y de las obligaciones participantes.

Las obligaciones convertibles en acciones otorgan, en forma especial, derechos para que el inversionista pueda decidir si al cumplirse cierto plazo predeterminado en el acto de emisión cobra el importe de la amortización del adeudo o soli-

cita, a la emisora, se le conviertan sus obligaciones en acciones emitidas por ésta última.

Por lo que se refiere a las obligaciones participantes, podemos decir que en ciertas ocasiones, y con el afán de hacer más atractivo para el inversionista la inversión en una emisión de obligaciones que realice una sociedad que viene reflejando buenos resultados, es conveniente pensar en dar al tenedor de ellas un beneficio económico adicional al de la mera recepción de una tasa de interés; beneficio éste que podría ser una participación en las utilidades de la empresa. (133)

Los Bonos del Gobierno Federal para el pago de la indemnización por la expropiación de la banca privada.

El 4 de julio de 1983, se publicó el acuerdo del Gobierno Federal a través del cual se estableció que la indemnización con motivo de la expropiación de la banca se realizaría utilizando, al efecto, los bonos en cuestión.

En virtud de que los bonos se negocian en el mercado de valores, mencionaremos las características más esenciales de tales títulos-valor.

El emisor de los mismos será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actuando a nombre del Gobierno Federal, y hasta por un monto necesario para cubrir el capital de dicha indemnización -- más los intereses que se hubieren devengado del

lo. de septiembre de 1982 al 31 de agosto de --- 1983. Los mismos serán nominativos, devengarán - intereses y estarán garantizados, en su pago, di recta e incondicionalmente, por el Gobierno Mexica no.

Su valor nominal será de 100 pesos. El plazo de su amortización vencerá el 31 de agosto de 1992 y tuvo un período de gracia hasta el 31 de --- agosto de 1985.

Las amortizaciones se realizarán en siete pagos por anualidades vencidas, correspondiendo el ini cial el primero de septiembre de 1986, de los -- cuales los seis primeros equivaldrán al 14% de - su valor y el séptimo al 16% restante.

Los intereses que devenguen serán sobre saldos - insolutos a partir del primero de septiembre de 1983.

Ha quedado también establecido que las tasas y, en su caso, las sobretasas de interés que devenguen los bonos serán equivalentes al promedio -- aritmético de los rendimientos máximos que las - instituciones de crédito del país estén autorizadas a pagar por depósitos en moneda nacional - a plazo de 90 días, correspondientes a las cua-- tro semanas inmediatas anteriores al trimestre - de que se trate.

El tratamiento fiscal que se les dá a los rendimientos que generan tales valores, será igual al relativo a los depósitos bancarios de dinero a - plazo de 90 días.

Se determinó, además, que el derecho para efectuar el canje de las acciones bancarias por los bonos en cuestión prescribirán en un plazo de dos años contados a partir de la publicación del valor de la indemnización a pagar por las acciones expropiadas.

Por último se establece que los bonos se inscribirán en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y podrán cotizarse en la Bolsa Mexicana de Valores.

Los Bonos Bancarios de Desarrollo.

El 3 de abril de 1985 el Banco de México, a través de su telex-circular 36/85 dirigido a las instituciones nacionales de crédito específicamente consideradas como "bancos de desarrollo", autorizó a éstas para emitir los denominados "bonos bancarios de desarrollo". Más que autorización, el contenido de dicho telex significa una reglamentación a la facultad que a tales sociedades nacionales de crédito otorga la fracción III del artículo 30 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, para efectos de la emisión de este tipo de valores.

El objeto de autorizar tal emisión de valores fue la de dotar a las instituciones en cuestión de instrumentos de captación a largo plazo que faciliten su planeación financiera, así como el cumplimiento de sus programas crediticios; pretendiéndose, además coadyuvar con el desarrollo ordenado del mercado de capitales y la inversión institucional.

Como características fundamentales de los bonos bancarios de desarrollo, tenemos las siguientes:

- Se emitirán en dos series: una susceptible de ser adquirida por personas físicas y otra distinta por personas morales.

Los bonos que adquieran las personas físicas únicamente podrán ser negociados entre ellas y las casas de bolsa. Los destinados para la inversión de personas morales únicamente podrán negociarse entre ellas, las casas de bolsa y las instituciones de crédito.

- Estos valores son de los caracterizados como de renta fija, ya que otorgan a sus tenedores un rendimiento igual al de aplicar un factor porcentual a la tasa de interés que resulte más alta de comparar la que ofrecen los CETES a 3 meses plazo con la de los pagarés bancarios con rendimiento liquidable al vencimiento, también a 3 meses de plazo y destinados para la inversión de personas morales. Ese factor porcentual, a aplicar, lo determinará el banco emisor de los bonos.

Los intereses que resulten de realizar este cálculo, serán pagados al inversionista en forma trimestral vencida.

- Por lo que se refiere a su forma de colocación, en el caso de los bonos bancarios de desarrollo sucede algo similar a los CETES: los emisores los colocarán a través de subasta a la que únicamente podrán concurrir, como postores, las casas de bolsa y las instituciones

de crédito, quienes los comprarán para colocarlos después entre los inversionistas.

- Por lo que se refiere a los posibles adquirentes, podemos afirmar que podrán serlo tanto las personas físicas como las morales sin importar que sean nacionales o extranjeros y tengan o no su residencia dentro del país.

Como únicas personas imposibilitadas para invertir en estos valores lo serán las instituciones emisoras de los mismos; ello según lo establece la fracción XV del artículo 84 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Ahora bien, para que los bonos puedan ser objeto de adquisición e intermediación por parte de las casas de bolsa los mismos deberán, de manera previa a su emisión, haber sido inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios que al efecto lleva la Comisión Nacional de Valores, la cual procederá a su registro como respuesta a la solicitud que promueva el Banco de México, a petición del banco interesado en emitirlos.

- Los bonos bancarios de desarrollo se documentarán a través de un título múltiple que habrá de mantenerse en custodia en el Instituto para el Depósito de Valores, administrándose de manera similar a como lo hace el Banco de México con los CETES. (134)

Los Petrobonos.

La base para la emisión de estos títulos, la constituye un fideicomiso establecido en Nacional Financiera, que tiene el carácter de fiduciario del mismo y de emisor de los títulos.

El negocio que da lugar al fideicomiso consiste en lo siguiente: el Gobierno Federal compra a Petróleos Mexicanos, una cantidad determinada de -- barriles de petróleo del tipo Istmo a un precio -- prefijado por barril, compra ésta para ser entregada a futuro (tres años ha sido la generalidad). Los derechos que adquiere el Gobierno Federal sobre los barriles de petróleo los afecta, con el carácter de fideicomitentes, a un fideicomiso -- irrevocable en el que funge como fiduciario Nacional Financiera, S.N.C.

Con base en ese patrimonio fiduciario, la propia Nacional Financiera emite certificados de participación ordinarios que participarán en dos tipos -- de beneficios: un rendimiento fijo o variable garantizado, y el derecho sobre una porción alícuota de las eventuales ganancias que se obtengan entre el precio que paga el Gobierno Federal a Pemex, y el producto de la venta de los barriles de petróleo en el extranjero, al término del plazo -- en el que el propio Pemex se comprometió a entregarlos.

Los certificados serán colocados por Nacional Financiera, por conducto de las casas de bolsa, entre el público inversionista y el producto que -- de ésto resulte le será entregado al Gobierno Federal por conducto de ese fiduciario.

En vista de que los Petrobonos son amortizables, el fiduciario llevará a cabo su amortización pre-
via la compra que al efecto haga de ellos a tra-
vés de las casas de bolsa; liquidando, a éstas -
últimas, el importe correspondiente a fin de que
ellas, a su vez, hagan lo propio en favor de los
inversionistas. La suma a liquidar se integrará
con el importe al que ascienda el valor nominal
de los Petrobonos, más las ganancias que se hu-
bieran obtenido entre el precio en que el Gobier-
no adquirió el petróleo y el de venta del mismo,
restándole, en el caso de algunas emisiones, el
monto de los intereses que el fiduciario hubiera
pagado al inversionista durante la vigencia de -
la emisión.

Como representante común de los tenedores de es-
tos certificados (Petrobonos) actuará el Banco -
Internacional.

Los Petrobonos son valores que necesariamente de-
ben ser operados por las casas de bolsa a través
del salón de remates de la Bolsa Mexicana de Va-
lores, S.A. de C.V. (135)

Los Certificados de la Tesorería de la Federa---
ción (CETES).

La creación de estos títulos gubernamentales, tu-
vo como objetivos fundamentales los siguientes:

- Ser un medio de financiamiento para el Gobier-
no Federal;
- Fungir como termómetro para detectar el grado
de liquidez en la economía;

- Ser un sistema de control del circulante; y
- Como un instrumento de coordinación de las políticas monetarias, crediticias y de gasto público.

La colocación pública de títulos gubernamentales en el mercado abierto, posibilitó el financiamiento más flexible al Gobierno; además de que ha venido suavizando los movimientos en los flujos de caja de la Tesorería de la Federación.

De esta forma tenemos que mediante decreto del -- Congreso de la Unión, publicado el 28 de noviem-- bre de 1977, el cual reformó a la Ley Orgánica -- del Banco de México en su artículo 24 fracción X, inciso d) y adicionó la fracción III bis del ar-- tículo 322 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y a la Ley del Mercado de Va-- lores, en sus artículos 24 y fracción VIII del 31, se autorizó al Ejecutivo Federal para que, por -- conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito -- Público, pudiera emitir los referidos Certifica-- dos.

Aunque "Sui generis", estos certificados, tal y -- como los define el decreto que los creó, gozan de ciertas características tales como que son títu-- los de crédito al portador en los que se determi-- na la obligación a cargo del Gobierno Federal de pagar una suma de dinero en fecha específica, y -- la disposición de que su colocación y redención -- se habrán de realizar a través de su agente finan-- ciero exclusivo que es el Banco de México.

El plazo de su vigencia puede variar sin que en ningún caso exceda de un año, según lo determina el propio decreto. Plazos aquéllos que podrán -- ser fijados a discreción de Banco de México y -- que, hasta la fecha, han sido de 28 y 91 días.

Por lo que se refiere a su forma de colocación y circulación, tenemos que aunque Banco de México es el Agente colocador de los mismos, siempre actuará por conducto de las casas de bolsa las que habrán de sujetarse, para tal intervención, a -- los términos de la circular 10-20bis de la Comisión Nacional de Valores.

Es importante, también, tener en cuenta que existe el denominado Comité de Emisiones, integrado por representantes de Hacienda, de Banco de México y de la Tesorería de la Federación, que es -- quien fija las bases y los montos de cada emisión de CETES.

Otra de las características especiales del Certificado de la Tesorería y que lo aparta de los títulos de crédito típicos, es la de que no tiene circulación física sino únicamente virtual. En efecto, de cada reunión del citado Comité se levanta un acta en la que se contiene el acuerdo -- para realizar la emisión, sus bases y su monto -- y, con ese fundamento, se elabora un único título de crédito amparando todo ello, el cual, una vez suscrito, se conserva en custodia en el propio Banco de México.

En esa virtud, la transmisión de los derechos -- que confiere ese documento difiere de las fórmulas legales tradicionales, pues no requiere la --

entrega física del mismo, y el cambio de propietario se lleva a cabo, simplemente, mediante operaciones de cargo y abono realizadas en las cuentas que el propio Banco lleva a las Casas de Bolsa y a las instituciones de crédito con motivo de contratos de guarda y administración de Certificados que ha celebrado con ellos. Con base en esos contratos de guarda y administración, las casas de bolsa, a su vez celebran otros similares con su clientela inversionista.

Como posibles adquirentes de los CETES, se encuentran facultados legalmente cualquier persona física o moral, nacional o extranjera, siempre y cuando residan permanentemente en el país, según lo dispuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y comunicado por la Comisión Nacional de Valores mediante la circular 10-39.

Tenemos, por último, que todo el sistema de circulación y regulación general del Certificado de la Tesorería de la Federación estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actuando en combinación con el Banco de México y la Comisión Nacional de Valores. (136)

El Papel Comercial.

Este instrumento de acuerdo con las características que presenta, podemos decir que es un típico pagaré, el cual es suscrito y a cargo de la empresa emisora. A este instrumento se le aplican las disposiciones que sobre el pagaré consigna la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

De lo anterior tenemos que el papel comercial, es un título por el que el suscrito promete pagar al tenedor una cierta cantidad de dinero en la fecha de su vencimiento.

Dentro de las ventajas que se ponderaron para emitir este instrumento, encontramos las siguientes:

- Proporcionaría a sus emisoras una fuente alterna y ágil de recursos a corto plazo y a costos, en principio, algo más baratos que los que se podían obtener por otros medios, fundamentalmente por conducto de la banca;
- Evitaría el uso de caminos no regulados y riesgosos como los que se habían venido utilizando;
- Proporcionaría una competencia sana entre otros instrumentos propios del sistema financiero;
- Proporcionaría al inversionista nuevas posibilidades de inversión a corto plazo con rendimientos atractivos;
- Fomentaría el mercado de Valores y favorecería la intermediación bursátil; y
- Abriría nuevas fuentes de financiamiento a aquellas empresas que ya tenían saturados sus niveles máximos de endeudamiento bancario; principalmente.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece los requisitos mínimos que debe con-

tener el papel comercial: la mención de ser PAGARE; la promesa incondicional de pagar una suma de terminada de dinero; el nombre de la persona a -- quien haya de hacerse el pago; la época y el lugar de pago; la fecha y el lugar en que se suscribió el documento; y la firma del suscriptor o de la persona que firme a su ruego o a su nombre.

Dentro de las características de este título de crédito podemos señalar las siguientes:

- Por su forma de circulación tenemos que siempre será nominativo y expedido en beneficio -- del agente de valores que lo colocará entre el gran público inversionista.
- Por el tipo de derechos que otorga a su tenedor, éstos son de índole crediticio.
- También goza, como título de crédito que es, -- de algunas otras características tales como -- el de ser susceptible de endoso, lo cual se -- lleva a efecto inmediatamente después de ser -- emitido y entregado al agente de valores, el -- que lo habrá de endosar en administración, sin su responsabilidad, para ser entregado al Instituto para el Depósito de Valores.
- En la práctica este instrumento es de los tipos quirografarios, es decir, están únicamente respaldados por la firma del suscriptor, el -- cual, en caso de falta de pago, responderá con sus bienes.

Una vez que la casa de bolsa ha tomado la emisión completa de papel comercial, procederá a su colo-

cación entre el público inversionista utilizando, al efecto, una tasa de descuento que será fijada entre el emisor y la casa de bolsa; ello acorde a las condiciones que prevalezcan en el mercado de dinero y a las políticas que, eventualmente, establezcan las autoridades de la materia.

Por lo que se refiere a las fechas de vencimiento, el papel comercial puede ser emitido a diversos plazos sin que excedan de 91 días, aún y --- cuando existe la posibilidad de su renovación -- dentro de un lapso no superior a un año poste--- rior a su emisión; dependiendo, ello, de la auto rización que en ese sentido otorgue, en forma -- discrecional, la autoridad.

El papel comercial, solamente lo pueden emitir - las empresas que están inscritas en el Registro Nacional de Valores de la Comisión Nacional de - Valores y se opera en la Bolsa Mexicana de Valo res.

Existe también el papel comercial extrabursátil, cuyas empresas emisoras no cotizan en Bolsa y en consecuencia no están inscritas en el Registro - Nacional de Valores.

Las diferencias de este instrumento con el papel comercial propiamente bursátil, se pueden resu--- mir en las siguientes:

- Las Casas de Bolsa no lo operarán por cuenta propia;
- No pueden otorgar o garantizar financiamien--- tos para su operación;

- No pueden promover y celebrar operaciones de mercado secundario; y
- No pueden prestar servicio de depósito y administración de dichos títulos. (137).

Las Aceptaciones Bancarias.

La aceptación bancaria no es otra cosa que una letra de cambio tipificada en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Un resumen del procedimiento para operar este instrumento, es el siguiente:

Una institución de banca múltiple celebra con una empresa un contrato de apertura de crédito en cuenta corriente; y para que el acreditado pueda hacer uso del crédito, requiere girar y suscribir letras de cambio en su propio beneficio, en las que aparezca como girado el Banco, debiendo, además, estar endosadas por el propio girador-beneficiario.

Acto seguido, el acreditado entregará las letras al banco, el cual le depositará la suma de dinero que la o las letras amparen. En ese momento, el banco tiene dos opciones:

- Quedarse con la letra en calidad de garantía del crédito otorgado, ya que, como recordaremos las letras se encuentran endosadas en blanco; o
- Colocarlas a base de descuento en el mercado a través de un agente de valores persona moral,

en cuyo caso procederá a lo siguiente:

- El banco deberá firmar aceptando la letra;
- El mismo celebrará un contrato de depósito con el Instituto para el Depósito de Valores entregándole en guarda las aceptaciones, aunque, en la realidad, éstas últimas se mantienen en custodia dentro de la propia institución bancaria la cual, en todo caso, expedirá en favor del Instituto sendos recibos de guarda que amparen las aceptaciones; ello sucede únicamente por motivos prácticos;
- El propio banco establecerá un contrato de colocación con un agente de valores persona moral, a un plazo no superior al año, obligándose éste último a tomar en firme las emisiones que la institución de crédito lleve a cabo durante ese lapso. Al haber aceptado y colocado las aceptaciones, el banco se convierte en el principal obligado frente al inversionista que las haya adquirido y, a su vencimiento, habrá de liquidarlas aunque después él exija su pago al acreditado-girador, frente al cual tendrá acción legal; y
- En forma previa a su colocación, el banco comunicará a la Comisión Nacional de Valores de la emisión de estos valores para efectos de su inscripción en el Registro Nacional de Valores.

A las aceptaciones Bancarias le son aplicables todas las disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, relativas a la letra de cambio.

dentro de las características de este título, se pueden señalar a las siguientes:

- Por su forma de circulación, siempre serán nominativas;
- Por su naturaleza, se puede decir que son títulos de índole mercantil; y
- Por los derechos que ampara, serán de tipo crediticio.

Por último diremos que este instrumento es muy útil para que la banca pueda recuperar y sostener la liquidez que requiere para continuar otorgando crédito; y, desde el punto de vista del inversionista, significará un valor que ofrece seguridad, liquidez así como atractivos rendimientos.

Pagaré Empresarial Bursátil.

La creación de este instrumento fue autorizada -- por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -- en oficio de fecha 21 de febrero de 1986.

Los pagarés empresariales bursátiles se definen -- como aquellos títulos de crédito suscritos por sociedades anónimas mexicanas, garantizados con Certificados de la Tesorería de la Federación que se encuentran afectos en fideicomiso irrevocable de garantía en alguna institución de crédito mexicana; fideicomitente, cualquier persona que constituya fideicomiso irrevocable de garantía, afectando a favor del fiduciario los derechos derivados de Certificados de la Tesorería de la Federación; fideicomisario, cualquier persona física o moral que resulte ser titular al cobro de los pagarés.

La Comisión Nacional de Valores con apoyo en lo -
dispuesto en el artículo 15 de la Ley del Mercado
de Valores inscribirá en el Registro Nacional de
Valores e Intermediarios, Sección Valores, los Pa-
garés Empresariales Bursátiles.

Asimismo los pagarés se inscribirán y cotizarán -
en la Bolsa Mexicana de Valores.

Para que proceda la inscripción aludida será nece-
sario:

- La constitución de un fideicomiso de garantía irrevocable por parte de la empresa suscriptora o de un tercero en cualquier sociedad nacional de crédito, en el que se especifique la obligación a cargo del fideicomitente de afectar en garantía Certificados de la Tesorería de la Federación, señalando el número de la emisión respectiva, hasta por un monto mínimo equivalente al 115% del valor de redención de los pagarés, con el fin de garantizar a los tenedores de los mismos su pago.
- Señalar en el contrato de fideicomiso que el fideicomitente instruye al fiduciario a fin de que si al vencimiento de los pagarés Empresariales Bursátiles no son liquidados, proceda a dar instrucciones para la realización de los Certificados de la Tesorería de la Federación y con el producto pagar a sus tenedores.
- Pactar que la duración del fideicomiso será de hasta un año.
- Señalar en el fideicomiso que su fin principal será que con el capital y rendimientos de in-

versión y de reinversión de los documentos dados en garantía, se garantice el pago oportuno de los Pagaré s Empresariales Bursátiles.

- Los Pagaré s Empresariales Bursátiles deberán colocarse a través de oferta pública. El anuncio correspondiente se publicará cuando menos en uno de los periódicos de mayor circulación en la República Mexicana, el aviso de oferta pública deberá ser aprobado previamente por la Comisión Nacional de Valores.
- El agente colocador solicite a la Comisión Nacional de Valores, la inscripción de los Pagaré s Empresariales Bursátiles en la Sección de Valores, del Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

Las características que deberán tener los títulos son las siguientes:

- Contendrán la denominación del emisor o la emisora;
- Fecha de emisión;
- Fecha de colocación;
- Fecha de vencimiento;
- Monto;
- Serie (denominación del suscriptor, número de emisión y año en que se efectúe);
- Valor nominal;

- En su caso, valor nominal del último de los títulos;
- Tasa de descuento;
- Tasa de rendimiento;
- Agente colocador; y
- Expresar que serán sin causa de interés.

La institución fiduciaria queda obligada a insertar al reverso de los pagarés una leyenda con el texto siguiente:

"El pago del presente título se encuentra garantizado por el Fideicomiso constituido en _____
_____ División Fiduciaria,
el ____ de _____ de 198__, bajo el número _____ por _____
que se especifican en el inciso A de la Declaración I del mencionado contrato de fideicomiso.

Este Pagaré forma parte de una serie integrada -- por documentos, cuyo importe es de \$ _____
(_____ M.N.).

Si al día de vencimiento de estos pagarés no son cubiertos en su totalidad, o son pagados parcialmente, sus titulares tendrán derecho a que esta institución en su carácter de fiduciaria del fideicomiso citado y/o el Instituto para el Depósito de Valores, aplique el producto de la devolu--

ción del depósito antes referido, a cubrir dichos pagarés a su valor nominal por el saldo insoluto de los mismos, contra su entrega. De resultar insuficiente la garantía el pago se hará en prorrata".

Los pagarés Empresariales Bursátiles estarán depositados en el Instituto para el Depósito de Valores.

Pagarés de la Tesorería de la Federación. (Pagafes).

Finalmente para terminar con los instrumentos de renta fija, hablaremos de este título gubernamental de reciente creación.

Por decreto publicado en el Diario Oficial del 28 de julio de 1986, se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a emitir pagarés de la Tesorería de la Federación, que documentarán créditos denominados en moneda extranjera otorgados al Gobierno Federal, por el Banco de México.

De acuerdo con las consideraciones del decreto, este título tiene por objeto enriquecer la gama de instrumentos a disposición de los inversionistas nacionales, así como facilitar la captación -

de recursos destinados al financiamiento del gasto público.

Según ese ordenamiento, las características de los pagafes, son las siguientes:

- Naturaleza.

Los Pagarés de la Tesorería de la Federación (Pagafes) son títulos de crédito denominados en moneda extranjera, en los cuales se consigna la obligación del Gobierno Federal de pagar una suma en moneda nacional, equivalente al valor de dicha moneda extranjera, en una fecha determinada.

Los Pagafes documentarán créditos denominados en moneda extranjera otorgados al Gobierno Federal por el Banco de México quien, a su vez, los colocará en el mercado a través de casas de bolsa e instituciones de crédito del país.

- Valor nominal.

Los Pagafes estarán denominados en dólares de los Estados Unidos de América. El valor nominal de cada pagaré se ha fijado, para las primeras emisiones, en mil dólares.

- Lugar de Pago y Plazos.

Estos títulos serán pagaderos en la República Mexicana, en una sola exhibición a su vencimiento.

Cada emisión tendrá su propio plazo, habiéndose

se previsto que las primeras sean a plazo de seis meses.

El Banco de México actuará como agente exclusivo del Gobierno Federal para la redención de los títulos y, en su caso, para el pago de los intereses que devenguen.

- Rendimientos.

Los títulos a seis meses o menos no devengarán intereses y serán colocados a descuento. Aquellos, que sean a plazo mayor podrán devengar un interés fijo pagadero por períodos vencidos.

- Moneda de Liquidación.

Las adquisiciones de estos títulos por parte de los inversionistas se efectuarán contra la entrega en moneda nacional por el equivalente de la moneda extranjera respectiva.

Por su parte el emisor pagará los intereses que, en su caso, devenguen los títulos, así como el principal de los mismos, entregando al tenedor moneda nacional por el equivalente de la moneda extranjera respectiva.

En todos los casos y de conformidad con las disposiciones legales aplicables, las equivalencias entre ambas monedas se calcularán utilizando el tipo de cambio controlado de equilibrio, publicado por el Banco de México en el "Diario Oficial" de la Federación, precisamente el día en que se efectúen la adquisición o el pago respectivos. Es de recordar que dicho

tipo de cambio es aplicable a transacciones -- comprendidas en el control de cambios, tales -- como la exportación e importación de mercan--- cías y el servicio de la deuda externa pública y privada.

- Inversionistas e Intermediarios.

La adquisición de Pagafes está abierta a cualquier persona física o moral residente en Méxi co, excepto si su régimen jurídico se lo impide.

Los inversionistas interesados en adquirir estos títulos podrán hacerlo a través de las casas de bolsa o instituciones de crédito de su preferencia*.

Las casas de bolsa no cargarán comisiones en -- las transacciones referidas; su utilidad se de rivará del diferencial entre precios de compra y de venta. Las instituciones de crédito po--- drán cargar una comisión por las adquisiciones de pagarés que efectúen por cuenta de su clien tela.

- Mercado Secundario de Pagafes.

El mercado de los pagarés se ha diseñado en for ma tal que sea competitivo y los diferenciales entre cotizaciones de compra y de venta tiendan a ser pequeños. Para ello, las operaciones entre casas de bolsa se celebrarán precisamente -- en el piso de la Bolsa Mexicana de Valores, lo cual permitirá establecer un estrecho contacto

* La primera emisión de estos instrumentos fue el 21 de agosto de 1980.

entre la oferta y la demanda de los pagarés.

Las operaciones entre las casas de bolsa y su clientela podrán realizarse en las oficinas de las primeras, sin embargo la Bolsa publicará diariamente promedios de cotizaciones que reflejen la situación del mercado en su conjunto.

- Cotización de los Pagarés.

Los pagarés que no devenguen intereses serán cotizados en la Bolsa en términos de tasa de descuento referida a su valor nominal en dólares de los Estados Unidos de América. Aquellos que devenguen intereses se cotizarán en términos de dólares de los Estados Unidos de América. Sin embargo, todas las liquidaciones y pagos se efectuarán en moneda nacional.

- Impuesto sobre la Renta.

De acuerdo con lo previsto en el Decreto, que autorizó la emisión de Pagafes, los intereses, los ingresos derivados de la enajenación, así como la ganancia cambiaria, incluyendo la correspondiente al principal, que obtengan las personas físicas tenedoras de los mismos estarán exentos del impuesto sobre la renta.

Tratándose de personas morales, el régimen aplicable será el señalado en la Ley del impuesto sobre la Renta.

- Administración de los Pagafés.

Los pagafés permanecerán en todo tiempo dep*osi*

tados en el Banco de México, quien llevará -- cuentas de Pagafes a las instituciones de crédito y casas de bolsa, las cuales, a su vez, llevarán cuentas de estos títulos a su propia clientela. De esta manera, la colocación, --- transferencia, pago de intereses -en su caso- y redención de los títulos, se realizarán -- con máxima agilidad, economía y seguridad, ya que no implicarán el movimiento físico de los mismos, sino que las operaciones se manejarán en libros, expidiéndose a los interesados los comprobantes respectivos. (139)

Según boletín de prensa de la Secretaría de Ha--- cienda y Crédito Público, la creación de los Pa--- gafes se deriva del Programa de Aliento y Creci--- miento presentado por las Secretarías de Programa--- ción y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Públi--- co el 23 de junio de 1986, toda vez que el nuevo título busca ampliar la gama de instrumentos a - disposición de los inversionistas nacionales, así como contar con un instrumento de captación, complementario a los ya existentes para retener y - aumentar el ahorro interno, propiciar el retorno de capitales del extranjero y financiar de manera no inflacionaria el déficit público.

Instrumentos de Renta Variable que se operan en -
el Mercado de Valores.

Los valores típicos de renta variable que se manejan en el mercado son las acciones, por lo que en este punto haremos una breve referencia a --- ellas.

(139) El Mercado de Valores, Revista de Nacional Financiera, Año XVI, # 32, agosto de 1986.

Las Acciones.

De acuerdo con el maestro Cervantes Ahumada "son - las acciones los primeros títulos que realizaron - el hoy difundido fenómeno de la circulación de la riqueza incorporada a documentos". (140)

El capital social de una sociedad anónima se encuentra dividido en un número específico de partes iguales a las que se denominan acciones; por consiguiente, cada acción es una parte alícuota - de dicho capital.

La acción, representa el derecho de su titular sobre el patrimonio de la sociedad y, por consiguiente, la participación en su vida corporativa.

Cervantes Ahumada, citando a Guiseppe Gualtieri, señala "que la acción puede ser considerada bajo el triple aspecto de parte del capital, de complejo unitario de derechos y de título de crédito o documento representativo de la cuota social". (141)

En forma similar Mantilla Molina al hablar de acciones, nos dice que éstas tienen tres significados:

- El de una parte alícuota del capital social;
- El de un derecho de participación social; y

(140) Cervantes Ahumada, Raúl, Títulos y Operaciones... Pág. 133.

(141) Ibidem, Pág. 134.

- El de un título de crédito.

En el primer significado la acción ante todo, representa una proporción aritmética alícuota de toda la suma que, en numerario o en especie, integra a la totalidad del capital de la sociedad anónima; y visto de esta forma, la misma tendrá un valor denominado "nominal" o "abstracto", que se obtiene dividiendo el monto del capital social entre el número de las acciones emitidas. Dicho valor difiere del que se llama valor concreto, real o de mercado de la propia acción, el cual lo establecerá la estimación que le den quienes se constituyen en eventuales compradores o vendedores de dichas partes sociales; y del valor contable, mismo que se obtiene dividiendo la cifra que representa el capital contable de la empresa entre el número de las acciones en circulación.

En el segundo párrafo como reflejo de la participación de su tenedor dentro de la sociedad, la acción garantiza a éste derechos tales como: el voto en las asambleas, la participación en los beneficios que arroje la empresa, y en el resultado que se obtenga de la eventual liquidación de tal sociedad. Es evidente suponer que todos estos derechos son transmisibles con motivo de la transferencia de la propiedad de la acción.

Por lo que hace al tercer significado la acción -

es un caso típico para emplear la acepción del título-valor y no título de crédito, ya que su contenido es fundamentalmente corporativo. (142)

Siguiendo a Mantilla Molina, a las acciones podemos clasificarlas de la manera siguiente:

- Por su circulación: - nominativas.
 - a la orden (no previstas por la Ley).
 - nominativas de circulación restringida.
- Por su duración: - certificados provisionales.
 - acciones "stricto sensu" o títulos definitivos.
- Por su valor: - con valor nominal.
 - sin expresión de valor nominal.

- Por el documento que las representa:
 - títulos simples (de una sola acción).
 - títulos múltiples.
- Por la naturaleza de las aportaciones:
 - de numerario.
 - de aporte.
- Por los derechos que confieren:
 - ordinarias.
 - preferentes.
- Por las obligaciones que las afectan:
 - liberadas.
 - pagadoras.
- Por su relación en el capital social:
 - de capital.
 - de trabajo.
 - de goce.
 - partes de fundador. (143)

Por otra parte, para que los títulos puedan tener las características de ser bursátil y de esta forma circular entre el público inversionista, la Ley del Mercado de Valores, determina que deberán estar inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

El Registro se otorga a aquellos valores que hayan cumplido y mantengan, tanto ellos como sus emisores una serie de requisitos que al efecto se señalan, con lo que se establece un marco de protección y garantía a los inversionistas.

El Registro Nacional de Valores e Intermediarios se encuentra a cargo de la Comisión Nacional de Valores y consiste en un registro público que consta de dos secciones, la de valores y la de intermediarios.

Para que un documento sea objeto de oferta pública debe inscribirse en la sección de valores.

Asimismo, la intermediación en el mercado únicamente podrá realizarse por sociedades inscritas en la sección de intermediarios.

Para obtener y mantener la inscripción de valores en la sección de valores, sus emisores deberán de satisfacer los requisitos siguientes:

- Que exista solicitud del emisor.
- Que las características de los valores y los términos de su colocación les permitan una circulación que sea significativa y que no cause perjuicio al mercado.
- Que los valores tengan o puedan llegar a tener una circulación amplia en relación con la magnitud del mercado o de la empresa emisora.
- Que se prevea razonablemente que sus emisores tengan solvencia y liquidez.
- Que los emisores no efectúen operaciones que modifiquen artificialmente el rendimiento de sus valores, así como que no concedan a sus tenedores prestaciones que no se deriven de la naturaleza propia de los títulos.

- Que los emisores sigan políticas, respecto de su participación en el mercado de valores, congruentes con los intereses de los inversionistas.
- Que los emisores proporcionen a la Comisión Nacional de Valores, a la Bolsa de Valores correspondiente y al público, la información que la propia Comisión determina mediante reglas de carácter general que comprenden el procedimiento para su formulación y presentación, la cual se divide en dos rubros:
 - Información económica, contable y administrativa, entre la que destaca:
 - Informe del Consejo de Administración.
 - Informe de los comisarios acerca de la veracidad y razonabilidad de la información presentada.
 - Estado de situación financiera anual determinado por contador público independiente.
 - Relación de inversiones en acciones, obligaciones y otros valores.
 - Estados financieros consolidados y sin consolidar.
 - Información Jurídica, entre la que destaca:
 - Copia autenticada de las actas de asambleas de accionistas, obligacionistas y tenedores de otros valores.
 - Testimonio notarial o copia certificada notarialmente de la escritura pública en que se hayan protocolizado las actas de asambleas generales ordinarias de accionistas, de obligacionistas y tenedores de otros valores.

- Informe acerca de los contratos de crédito - que impliquen otorgamiento de garantía específica, o que se establezca la obligación de conservar determinadas proporciones en su estructura financiera.

Finalmente para terminar el análisis de las Casas de Bolsa, nos referiremos brevemente a las Instituciones para el Depósito de Valores. (144)

La Ley del Mercado de Valores establece en sus artículos 54 y 55 que el servicio relacionado con la guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores, será prestado por instituciones para el depósito de valores, las cuales deberán ser sociedades que gocen de concesión del Gobierno Federal, contemplándose la posibilidad de que exista una institución de este tipo en cada plaza.

Estas instituciones deberán organizarse como sociedades anónimas de capital variable y tendrán por objeto, entre otros:

- El servicio de depósito de valores, títulos y documentos a ellos asimilables, que reciban de casas de bolsa, bolsas de valores, instituciones de crédito, de seguros, de fianzas, y de sociedades de inversión y de títulos o documentos de personas o entidades distintas a las antes citadas.
- La administración de los valores que se les entreguen en depósito, sin que puedan ejercitar otros derechos que no sean los señalados en el

(144) Por reforma a la Ley del Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación, se crean estas Instituciones y se derogan los artículos que establecen la creación del Instituto para el Depósito de Valores (Indeval).

artículo 75 de la Ley del Mercado de Valores.

- El servicio de transferencia, compensación y liquidación sobre operaciones que se realicen respecto de los valores materia de depósito en ellas constituido.

3.4.2 Las Sociedades de Inversión.

La nueva Ley de Sociedades de Inversión de 1985, - señala que las sociedades de inversión tienen por objeto, la adquisición de valores y documentos seleccionados de acuerdo al criterio de diversificación de riesgos, con recursos provenientes de la colocación de las acciones representativas de su capital social, entre el público inversionista.

De este objeto general, podemos derivar dos específicos:

- Por una parte, fomentan el ahorro interno mediante la combinación de aportaciones en efectivo provenientes de sus accionistas que, a su vez, se invierten en valores y documentos de otros emisores, evitando asumir el control de éstos y ciñéndose al criterio fundamental de diversificación de riesgos, con lo cual dichos accionistas participan indirectamente en las emisoras cuyos valores y documentos integran los activos de la sociedad de inversión correspondiente y reciben de ésta el beneficio de una administración profesional y especializada.
- Y por otra parte, contribuyen al financiamiento de la planta productiva al canalizar las aportaciones de sus accionistas a la adquisición de valores y documentos cuyos emisores, públicos y privados, son sujetos activos del proceso económico.

En este ordenamiento se reconocen tres tipos de Sociedades de Inversión, sujetas cada una a concesión por parte del gobierno federal.

- Las Sociedades de Inversión Comunes, primeras que aparecieron en el país, cuyas operaciones se realizan con valores y documentos de renta variable y de renta fija;
- Las Sociedades de Inversión de Renta Fija, - que operan exclusivamente con valores y documentos de renta fija, y cuya utilidad o pérdida neta se asigna diariamente entre los inversionistas.
- Las Sociedades de Inversión de Capitales, -- que habrán de operar con valores y documentos emitidos por empresas no inscritas en -- bolsa y que requieren recursos de largo plazo. (145)

Para realizar el análisis de estas sociedades - de inversión, creemos conveniente, referirnos -- primeramente a las disposiciones que les son comunes a las tres sociedades y posteriormente -- abordar su régimen en particular.

La obligación de organizarse como Sociedades -- Anónimas es común para los tres tipos de sociedades, de acuerdo a las siguientes reglas:

- Su capital deberá estar representado por -- acciones ordinarias.
- Las sociedades podrán mantener acciones en - tesorería que serán puestas en circulación -

(145) Estas sociedades cambiaron su nombre y algunas características por virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1986, en el que se modifican diversos artículos de la Ley de Sociedades de Inversión.

en la forma y términos que señale el Consejo de Administración.

- La suscripción de acciones se hará siempre en efectivo.
- El capital podrá ser variable, pero las acciones que representen el capital mínimo serán sin derecho a retiro.
- El capital mínimo totalmente pagado será el que establezca la Secretaría de Hacienda, mediante disposiciones de carácter general, para cada tipo de sociedad y atendiendo las condiciones prevalentes en el mercado de valores; así como de las regiones en que operen (actualmente es de cincuenta millones de pesos).
- En caso de aumento de capital, las acciones se pondrán en circulación sin que rija el derecho de preferencia establecido por el artículo 132 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Podrán adquirir temporalmente las acciones -- que emitan, a excepción de las Sociedades de Inversión de Capital de Riesgo, sin que para el efecto sea aplicable la prohibición establecida por el artículo 134 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. En tanto pertenezcan las acciones a la sociedad, no podrán ejercitarse los derechos corporativos correspondientes.
- Su duración será indefinida.

- El número de administradores no será inferior a cinco, que funcionarán en Consejo de Administración.
- Las Sociedades de Inversión no estarán obligadas a constituir la reserva legal o reserva de utilidades establecida por la ley de Sociedades Mercantiles.

Respecto a las prohibiciones que tienen las sociedades de inversión, tenemos que no pueden:

- Emitir obligaciones.
- Hipotecar sus inmuebles.
- Adquirir o vender las acciones que emitan a precio distinto al de valuación.
- Practicar operaciones activas de crédito, anticipos o futuros, excepto sobre valores emitidos por el Gobierno Federal, así como sobre valores emitidos o avalados por instituciones de crédito.
- Adquirir valores extranjeros de cualquier género, excepto aquellos que hayan sido emitidos para financiar una fuente de producción básica establecida en el territorio nacional.
- Obtener préstamos y créditos, salvo aquellos que reciban de instituciones de crédito, intermediarios financieros no bancarios y entidades financieras del exterior, para satisfacer las necesidades de liquidez que requiere la adecuada realización de las operaciones --

previstas en esta ley, procurar el desarrollo de un mercado ordenado de sus acciones y, tratándose de Sociedades de Inversión de Capital de Riesgo, para facilitar el cumplimiento de su objeto.

- Dar en prenda los valores y documentos que -- mantengan en sus activos, salvo que se trate de garantizar los préstamos y créditos mencionados en el punto anterior.

En relación con la tenencia accionaria de las sociedades de inversión, ninguna persona física o moral podrá ser propietaria directa o indirectamente, del 10% o más del capital pagado de una Sociedad de Inversión, excepto en los siguientes casos:

- Los accionistas fundadores, que deberán disminuir su porcentaje de tenencia conforme a los planes de venta de acciones emitidas por las Sociedades de Inversión.
- Las Casas de Bolsa que operen sus activos; sociedades operadoras de Sociedades de Inversión, así como accionistas de Sociedades de Inversión de Capital de Riesgo, en cuyo caso la Secretaría de Hacienda, por motivo justificado y con carácter temporal, podrá autorizar que se rebase dicho límite.

Conforme a la ley, las Sociedades de Inversión -- deberán valuarse de acuerdo a las disposiciones de carácter general que expida la Comisión de valores, con la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda.

Estas son las disposiciones generales aplicables a cualquier tipo de Sociedad de Inversión, existen en la propia ley disposiciones aplicables para cada tipo de Sociedad de Inversión en particular a las que nos referimos enseguida.

Sociedades de Inversión Comunes.

Las Sociedades de Inversión Comunes operan exclusivamente valores y documentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

Las normas generales a los que queda sujeta su régimen de inversión es el siguiente:

- No más del 94% de su activo total estará representado en efectivo y valores;
- Los gastos de establecimiento, organización y similares, no excederá del 3% del activo total;
- El importe total de muebles y útiles de oficina, sumado el valor de los inmuebles estrictamente necesarios para oficinas de la Sociedad, no excederá del 3% del activo total.

El capítulo segundo de la Ley de Sociedades de Inversión, marca el régimen particular aplicable a las Sociedades de Inversión Comunes, estableciendo que éstas operarán con valores y documentos de renta variable y de renta fija, conforme a las siguientes reglas:

- Con el objeto de diversificar los riesgos, el porcentaje máximo del capital variable de la

Sociedad de Inversión que podrá emitirse en valores de una misma empresa, no podrá exceder del 10%.

- A fin de evitar que las Sociedades de Inversión puedan adquirir el control de las empresas, el porcentaje máximo que podrá ser adquirido por una Sociedad de Inversión, será del 30% de las acciones representativas del capital de la emisora.
- Los valores emitidos por el Gobierno Federal no están sujetos a los porcentajes máximos señalados, y tratándose de valores y documentos emitidos o avalados por instituciones de crédito, las Sociedades de Inversión podrán invertir en ellos hasta un 30% de su capital contable.

Finalmente, diremos que las Sociedades de Inversión son del tipo abierto, ya que pueden poner en circulación nuevas acciones conforme se presenta la demanda y pueden recompensar sus propias acciones cuando sus inversionistas así se los soliciten. (146)

No obstante, existen ciertas restricciones para efectuar la recompra, éstas son:

- Las Sociedades de Inversión podrán adquirir temporalmente en un porcentaje que no exceda del 25% de su capital pagado sus acciones en circulación, vendiendo valores que formen parte de su activo.

(146) García Azcúe, La Problemática del Ahorro y las Sociedades de Inversión en México, Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, México, 1983.

- Las Sociedades de Inversión comprarán sus acciones limitándose a un máximo del 0.2% de su capital pagado por inversionista. Esta limitante se observará mientras las sociedades no coloquen las acciones adquiridas o bien procedan a la consiguiente reducción de su capital pagado.

- El precio de adquisición de las acciones será el que haya determinado la Comisión de Valuación, la Institución de Crédito que haga sus veces o el Instituto para el Depósito de Valores, vigente el día en que se realice la operación.

Las Sociedades de Inversión de Renta Fija.

Las Sociedades de Inversión de Renta Fija o Fondos del Mercado de Dinero, son instituciones financieras que se constituyen bajo la figura de Sociedades de Inversión, y que agrupan las aportaciones de miles de inversionistas, que son invertidas exclusivamente en valores y títulos de renta fija a diferencia de las Sociedades de Inversión Comunes las cuales invierten preponderantemente en valores de renta variable.

A través de su régimen de inversión ambas sociedades buscan objetivos muy distintos entre sí. - Las de renta variable o comunes buscan apreciación del capital (plusvalía), a través de largos plazos y riesgos mayores, en cambio las Sociedades de Inversión de Renta Fija tienen como objetivo la obtención de plusvalía, pero, vía intereses. Los plazos de inversión típicamente son muy seguros y constantes.

Los beneficios que otorga la institución de fondos de renta fija en cualquier sistema financiero son los siguientes:

- Permiten la participación activa del pequeño y mediano inversionista, tanto persona física como moral, en el mercado de dinero, pues les ofrece a éstas el acceso a sus instrumentos - con montos de inversión tan reducidos que, en forma individual, no podrían proporcionarles ni la seguridad ni el rendimiento, que a través de estos fondos se obtienen.
- Diversifican el riesgo de las pequeñas y medianas inversiones, ya que generalmente el valor de los lotes de los diversos valores y títulos que se operan actualmente, es demasiado elevado como para que estos capitales pudiesen invertir con una adecuada diversificación, lo cual si puede lograr el fondo debido a los volúmenes que maneja.
- Representan un instrumento de inversión de bajo riesgo, con rendimientos ciertos y de liquidez inmediata.
- Captan recursos adicionales para financiar a los emisores de instrumentos de mercado de dinero y de renta fija, ya que al demandar en forma permanente los títulos de renta fija, fomentan la colocación de Papel Comercial, Aceptaciones Bancarias, Bonos de Tesorería, Obligaciones, etc., ampliando el financiamiento tanto de las empresas como del Gobierno Federal a través del mercado de valores, que como

la experiencia en muchos países indica, es un financiamiento generalmente más barato que -- otras alternativas financieras.

- Por su naturaleza, las Sociedades de Inver---
sión de Renta Fija o Fondos del Mercado de Di-
nero generalmente conservan las emisiones que
adquieren hasta su vencimiento, dotando de --
una base permanente al mercado secundario, y
dado que el capital de la sociedad (que repre-
senta la cartera de inversión) está atomizado
entre su gran número de inversionistas la sa-
lida y/o entrada de los mismos no causará --
fuertes fluctuaciones de tasas en el mercado
secundario. Asimismo, al incorporarse a miles
de inversionistas, se fomenta la liquidez de .
dicho mercado. (147)

Hasta hace poco los pequeños y medianos ahorrado-
res, se enfrentaban con opciones limitadas de in-
versión. Había que escoger entre altos rendimien-
tos y nula liquidez o bien, alta liquidez y ba-
jos rendimientos. Frente a este problema surgen
los llamados Fondos del Mercado de Dinero que --
son Sociedades de Inversión abiertas que tienen
como objeto captar recursos de un gran número de
ahorradores para invertirlos en el mercado de di-
nero y de renta fija, cuyas características per-
miten ofrecer a los inversionistas altos rendi-
mientos, liquidez y seguridad.

En cuanto al régimen de inversión de estas socie-
dades, se establecen en la ley, las reglas si---
guientes:

(147) Las Sociedades de Inversión, Experiencia Mexicana e In-
ternacional, Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, Mé-
xico, 1985.

- El porcentaje máximo del capital contable de la Sociedad de Inversión que podrá invertirse en valores emitidos por una misma empresa, no podrá exceder del 10%.
- El porcentaje máximo de valores de una misma empresa que podrá ser adquirido por una Sociedad de Inversión, no excederá del 10% del total de emisiones de dicha empresa.
- El porcentaje máximo del capital contable de la Sociedad de Inversión que podrá invertirse en valores cuyo plazo de vencimiento sea mayor de un año, será del 20%.
- Los valores emitidos por el Gobierno Federal no están sujetos a los porcentajes máximos señalados en los incisos precedentes y,
- Tratándose de valores y documentos emitidos o avalados por instituciones de crédito, las Sociedades de Inversión podrán invertir en ellos hasta un 30% de su capital contable.
- Otra regla particular que establece la ley citada para las Sociedades de Inversión de Renta Fija, es que a diferencia de las Sociedades de Inversión Comunes y de Capital de Riesgo, asignarán diariamente sus utilidades o pérdidas netas entre los accionistas; ello significa que las utilidades que obtenga la Sociedad de Inversión se llevarán diariamente a las cuentas de capital y resultados con el objeto de asignarlas entre los inversionistas vía ganancias de capital (apreciación del valor de la acción de la Sociedad de Inversión).

La adquisición de las acciones de las Sociedades de Inversión de Renta Fija se han limitado por el momento en México a:

- Personas físicas mexicanas y extranjeras.
- Fondos de ahorro.
- Fideicomisos cuyos fideicomitentes sean personas físicas.

El rendimiento que una Sociedad de Inversión de Renta Fija otorga a sus inversionistas, proviene de la utilidad que el inversionista obtiene en la compra-venta al vender sus acciones del fondo a un precio superior.

No obstante, es importante recordar que un fondo de mercado de dinero destina los recursos que -- capta de la clientela a la adquisición de valores de renta fija, que implica la obtención de intereses o rendimientos conocidos a vencimiento que se consideran diariamente en el precio de va luación de sus acciones; lo que significa que -- normalmente día a día éste se verá incrementado y por consiguiente los rendimientos serán positi vos semejantes a las tasas de interés que el mer cado otorga para los distintos plazos en instrumentos similares. La experiencia en México durante 1984 y lo que va de 1985, indica que en prom edio las Sociedades de Inversión de Renta Fija -- otorgaron rendimientos superiores a otros instru mentos con características similares. (148)

00781

3

14 Vol. II

ria, la de coordinación, la concertación y la de inducción.

Este apartado reviste particular importancia para - nuestro tema, ya que a través de estas vertientes se define el carácter operativo de la estrategia y lineamientos del Plan Nacional y se concreta la participación de la sociedad en su ejecución.

Para finalizar con el breve análisis del Plan como - instrumento normativo de mediano plazo del Sistema Nacional de Planeación consideramos indispensable hacer algunas reflexiones sobre su naturaleza jurídica.

Siguiendo al doctor Jorge Witker, (100) afirmaríamos que el Plan constituye un documento jurídico cuya naturaleza es compleja y ambivalente. Así observamos - que numerosas partes del mismo no tienen sino un relativo significado jurídico.

El diagnóstico del Plan, sirve básicamente para funda

(100) Witker, Jorge; Derecho Económico; Edit. Arla, 1a. Edición, México, 1986, Pág. 62.

mentar las acciones a realizar, y si bien estos presupuestos carecen de validez jurídica, sirven para interpretar otros puntos del Plan fungiendo como exposiciones de motivos incorporadas que explican y justifican las posiciones tomadas.

En segundo lugar, distinguimos los "enunciados de principios que ordenan las grandes líneas de orientación - a seguir" y que por lo general, contienen conceptos carentes de precisión jurídica, que también sirven para orientar la interpretación para casos no contemplados expresamente en el Plan. (101)

Por último nos encontramos con los "lineamientos de estrategia" que indican las acciones que la administración y los particulares se proponen hacer en un sector determinado. Destacándose el carácter imperativo por lo que se refiere a la Administración, coordinado por lo que se refiere a las entidades e inducido y concertado por lo que se refiere a los particulares, pero - dando nacimiento en muchos casos a relaciones jurídicas que crean derechos y establecen obligaciones.

En síntesis consideramos que las normas jurídicas del

Plan son de distinto tipo: normas que obligan a la Administración Pública, que otorgan a los particulares ciertos beneficios en función de la realización de determinadas actividades, que crean relaciones jurídicas de índole patrimonial entre el Estado y los particulares; así como normas que marcan un cierto rumbo a la acción del Estado, y a la conducción de la economía por parte de este ente. Estos nos demuestran como "no es posible pretender encerrar en una sola categoría jurídica a los diversos componentes del Plan, que su apariencia de acto único es solo formal y se refiere tan solo al procedimiento y a la forma de su exteriorización, pero no alcanza desde el punto de vista a su contenido. El Plan es un conjunto complejo de diversos actos jurídicos y no jurídicos, legales y administrativos, generales y particulares que se complementan entre sí formando el Sistema que ha de orientar la política económica del Estado en un período determinado de un país". (102)

Para finalizar comentaremos que el Plan fue aprobado mediante un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 31 de mayo de 1983, en sus considerandos se reafirman los objetivos del mismo, -

(102) Witker, Jorge; Op. Cit.; Pág. 67.

así como las orientaciones, lineamientos y políticas. Se fija el carácter obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Art. 2ª), el de coordinación con los estados (Art. 4ª), - de concertación e inducción con los particulares y - grupos sociales (Art. 5ª y Art. 7ª). Se fijan las - atribuciones de la Secretaría de Programación y Presu puesto, (Art. 5, Art. 8, Art. 18), de la Secretaría - de Hacienda y Crédito Público (Art. 9) y de la Secre taría de la Contraloría General de la Federación - - (Art. 10, 17), así como de los titulares de las depen dencias y entidades de la Administración Pública Fede ral (Art. 11).

El Artículo 15, enumera a las dependencias y entida-- des que coordinarán los programas de mediano plazo - que se mencionan. (20 en total)

Aún cuando el Plan Nacional nace formalmente del de-- creto que venimos comentando, debemos destacar que - su fuente mediata es la Ley de Planeación.

PROGRAMAS DERIVADOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

P R O G R A M A

RESPONSABLE

EDUCACION, DEPORTE, CULTURA Y RECREACION

SEP

SALUD

SSA

DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

SEDUE

PRODUCTIVIDAD Y CAPACITACION

STPS

EMPRESA PUBLICA

SCGF

DESARROLLO RURAL INTEGRAL

SARH

PESCA Y RECURSOS DEL MAR

SP

BOSQUES Y SELVAS

SARH

DESARROLLO INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR

SECOFIN

ENERGETICOS

SEMIP

MINERIA

SEMIP

SISTEMA INTEGRAL DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

SCT

MODERNIZACION COMERCIAL Y ABASTO POPULAR

SECOFIN

TURISMO

SECTUR

DESARROLLO TECNOLOGICO Y CIENTIFICO

CONACYT

JUSTICIA

PGR

CIUDAD DE MEXICO

DDF

COMUNICACION SOCIAL

SG

ECOLOGIA

SEDUE

ALIMENTACION

SPP

FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

SHCP

MAR DE CORTES

SPP

FRONTERA NORTE

SPP

SURESTE

SPP

ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

SPP

- Los Programas de Mediano Plazo.

Los programas de mediano plazo son aquellos cuyo nivel de elaboración es sectorial, que tienen una cobertura espacial, nacional o regional y cuya cobertura temporal es mediano plazo.

Su función principal es la de desagregar y detallar - los planteamientos generales del Plan Nacional, a través de la identificación de los objetivos, metas, políticas e instrumentos, que en su conjunto contribuirán al logro de los objetivos y prioridades del Plan.

Este tipo de programas se clasifican en:

- Sectoriales.
- Estratégicos.
 - Regionales.
 - Especiales.
- Institucionales.

y responden a la orientación por prioridades que se - está imprimiendo a la planeación democrática. Ahora - los programas serán elaborados a partir de la identificación de los temas estratégicos o prioridades del desarrollo, a diferencia de las anteriores experiencias que definían los programas por la división de la administración pública. (103)

- Programas Sectoriales.

Los programas sectoriales comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia. Estos programas estarán sujetos a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo; especificarán los objetivos, prioridades, políticas e instrumentos; definirán las estimaciones de recursos por aplicar, así como los responsables de la ejecución.

Los programas sectoriales rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo relacionado con la materia de los mismos. Se integran bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora del sector, atendiendo las normas y lineamientos que emite para su integración la Secretaría de Programación y Presupuesto, e incorporando las propuestas de las entidades sectorizadas, las previsiones del PND, las recomendaciones de los estados y municipios y las aportaciones de los grupos sociales interesados, a través de los Foros de Consulta Popular.

Las tareas de control y evaluación explicadas para el PND, son aplicables también a los programas sectoriales, destacándose el cumplimiento de los objetivos del sector y su contribución a los objetivos

del PND. En la actualización de los programas sectoriales se toma en cuenta la evaluación de los programas operativos ejecutados.

Los programas sectoriales son sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- Programas Estratégicos.

Estos programas se dividen en dos tipos:

- Programas Regionales.

Con los programas regionales se atiende a una región o regiones que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional.

Por su cobertura territorial implican la participación de las entidades federativas a que correspondan las regiones.

Este tipo de programas presupone también la participación conjunta de diversas dependencias y entidades del sector público federal, cuyas actividades estén relacionadas con los programas.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es la responsable de la integración de este tipo de programas, contando con la participación de las dependencias y entidades, los grupos sociales interesados y las entidades federativas que comprenda la región.

Ambos tipos de programas son sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora designada como responsable, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto, según lo establece el artículo 29 de la Ley de Planeación.

- Programas Especiales.

Los programas especiales se hallan referidos a las prioridades del desarrollo integral del país, y que en el Plan Nacional se sintetizan; en su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector. Una de ellas es designada por el Presidente de la República para fungir como responsable general del programa.

Cada una de las dependencias de la APF colaboran en la elaboración de los programas conforme a las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica

ca de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación.

Para la instrumentación de estos programas se elaboran programas anuales, cuyas características y contenidos generales se especifican más adelante.

- Programas Institucionales.

Son aquellos que se elaboran a nivel institucional cuya Cobertura espacial es nacional o regional y cuya Cobertura temporal es de mediano plazo .

Estos programas definen la manera en que se aplicarán y operarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales, para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos, prioridades, estrategias y política del PND y de los programas que lo desagregan y detallan.

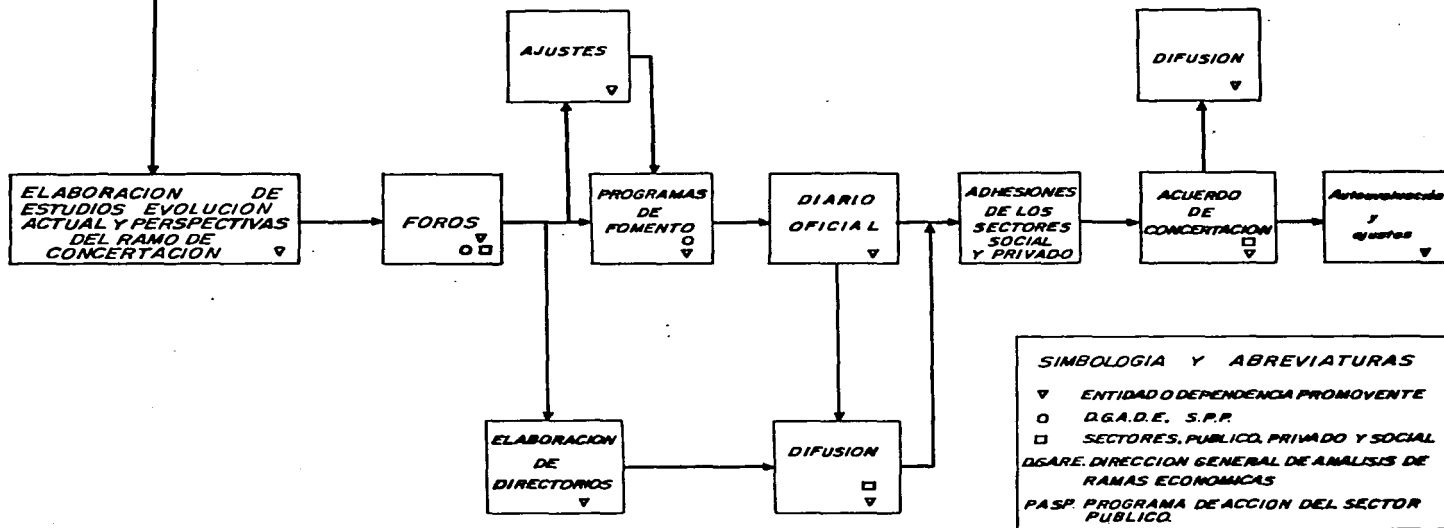
La cobertura de este tipo de programas, nacional o regional, depende de la naturaleza de las funciones que realizan las entidades del sector paraestatal y de las características del propio programa.

Los programas institucionales se elaboran por las entidades que a juicio del Jefe del Ejecutivo Fede-

PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR PUBLICO

P A S P
VERTIENTE DE
CONCERTACION ▼

DIAGRAMA DE ACTIVIDAD PERMANENTE DE CONCERTACION



ral se consideren pertinentes, en función de su ubi-
cación estratégica dentro del sector a que corres--
pondan y del impacto que tengan en la economía y la
sociedad.

Cabe señalar que para la elaboración de estos pro--
gramas habrá que considerar las previsiones conteni--
das en el programa Sectorial correspondiente, será
la coordinadora de Sector la que supervisará que --
las entidades coordinadas en su sector apliquen las
normas y procedimientos de planeación establecidas
para la elaboración de estos programas y establez--
can los lineamientos que aseguren su operación y -
ejecución.

Instrumentos Operativos de Corto Plazo.

- Programas Anuales.

Dentro de los instrumentos operativos, de corto plazo
se encuentran los Programas Anuales, los cuales tienen
como función el expresar anualmente, con la definición
de acciones, metas, políticas, instrumentos y asigna--
ción de recursos, los objetivos y propósitos del Plan
Nacional y de los programas de mediano plazo.

El nivel en el que se elaboran pueden ser global, sec--
torial e institucional, su cobertura espacial puede -
ser nacional o regional y su cobertura temporal a cor--
to plazo.

Estos son los instrumentos de la promoción operativa anual, que es la herramienta fundamental de la etapa de instrumentación.

Su elaboración se realiza a través de un proceso de aproximaciones sucesivas que garantiza la necesaria congruencia y compatibilidad entre ellos, y con el Plan Nacional y los Programas de Mediano Plazo. Existen tres tipos de Programas Anuales a saber:

- Programa Operativo Anual Macro.

Este programa constituye el marco general para la integración de los programas operativos anuales (preliminares); garantiza por un lado la congruencia entre éstos y los lineamientos generales de política económica y social para el año correspondiente, y por otro establece la fundamentación global del Presupuesto de Egresos de la Federación, que en su nivel sectorial es dado por los programas operativos anuales preliminares.

Con una concepción integral, el programa conjunta en el corto plazo tanto el diseño general de la política económica, como los lineamientos específicos de política para cada tema estratégico del desarrollo nacional, sobre cuya base se asignan los recursos públicos, y de esta manera, garantiza la

compatibilidad entre los diversos instrumentos --
anuales de la planeación.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es --
responsable de integrar este tipo de programas, -
considerando la participación que corresponde a -
las dependencias y entidades del sector público,
conforme a la legislación aplicable y a las enti-
dades de la República, en los que se refiere a -
los programas regionales.

Este programa corresponde al documento "Criterios
generales de Política Económica, para la Iniciati
va de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupues-
to de Egresos de la Federación".

- Programas Operativos Anuales Preliminares.

Estos programas especifican y detallan las accio-
nes que en el año correspondiente, se llevarán a
cabo para cumplir con los objetivos, metas y polí-
ticas establecidas en cada programa de mediano -
plazo. De hecho constituyen las anualizaciones de
éstos, puesto que los instrumentan, y por lo tan-
to, mantienen su carácter multisectorial.

Se elabora así, un Programa operativo Anual preli
minar por cada programa de mediano plazo.

Su elaboración se realiza en el seno de los Comités Técnicos para la instrumentación del Plan -- (COTEIP), y en ella participan, además de la dependencia responsable del correspondiente programa de mediano plazo (que lo es también del operativo anual preliminar anual), las demás dependencias que por sus atribuciones jurídicas estén involucradas con la prioridad o tema al que atiende el programa.

"Los programas operativos anuales preliminares son, además, el vínculo, en el nivel sectorial del -- Plan Nacional con el Presupuesto de Egresos de la Federación, por derivarse de ellos los lineamientos programático-presupuestarios fundamentales -- con los que cada sector administrativo involucrado coadyuva su cumplimiento". (104)

- Programas Operativos Anuales Definitivos.

En el contexto de la larga experiencia de la APF, es ya habitual que las diversas dependencias y entidades de la misma elaboren anualmente sus programas de trabajo, en función a sus respectivas estructuras administrativas.

Por su naturaleza básicamente operativa se trata

(104) El Sistema Nacional de Planeación Democrática; Op. Cit. Pág. 51.

de instrumentos insustituibles de la gestión gubernamental cotidiana.

Su inserción en el SNPD, bajo la denominación de - Programas Operativos Anuales Definitivos (Sectoriales e institucionales) implica la necesidad de que los procedimientos de la planeación lleguen hasta el nivel más operativo de las dependencias y entidades públicas.

- Ley de Ingresos.

La Ley de Ingresos de la Federación es otro de los instrumentos operativos de corto plazo que reviste gran - importancia ya que contiene especificaciones para la - orientación de las políticas de ingresos, estímulos - fiscales, precios y tarifas del sector público, financiera, monetaria, crediticia y deuda pública, así como la definición de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación. La política de financiamiento que establece debe mantener estrecha congruencia con el - Presupuesto de Egresos y con el Programa Anual Global.

La Ley tiene una vigencia anual, lo que permite replan - tear el uso de determinado instrumento o política, en función de los resultados obtenidos durante un ejercicio fiscal.

La integración de esta Ley deberá atender los lineamien

tos de la política de financiamiento que propone la -
estrategia de desarrollo del Plan Nacional para asegu-
rar que sea congruente con los recursos financieros -
disponibles y las necesidades de financiamiento de -
los proyectos de inversión y gasto corriente, entre -
otros.

Esto permite que la integración de la Ley de Ingresos
cuenta con un marco general congruente constituido -
por la política económica y social para la coyuntura,
y por la política general del Gasto Público. (105)

- Presupuesto de Egresos.

El Presupuesto de Egresos es otro de los instrumentos
operativos de corto plazo que cumple la función de ex-
presar financieramente los programas de la vertiente
obligatoria, especificando metas y responsables de -
ejecución.

Los presupuestos son elaborados cada año; los traba--
jos de preparación se inician en el mes de enero y el
proceso de formulación del anteproyecto comienza a me-
diados de mayo, tomando en consideración:

- Las políticas de gasto público que fija el Ejecuti-
vo Federal;

Las políticas y directrices del programa anual glo

bal del sector público federal;

- Las evaluaciones de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior;
- El programa financiero general que elabora la SHCP;
- La interrelación con los diversos instrumentos de política económica y social establecidos por el Ejecutivo Federal;
- Los acuerdos de concertación con los sectores social y privado, y los convenios de coordinación con los gobiernos estatales; y
- Las políticas y directrices establecidas en los Programas operativos anuales preliminares.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, de conformidad con el artículo 32 Fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene entre sus facultades las de:

- La descripción detallada de los programas en que se basa el proyecto, con objetivos, metas, unidades, responsables de ejecución y la evaluación estimada por programa;

- La explicación de los principales programas, en especial de aquellos que comprendan dos o más ejercicios fiscales;
- La estimación de ingresos y propuesta de gasto del ejercicio fiscal que se propone, incluyendo consideraciones sobre los empleos que se generan;
- Los ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal y la estimación del ejercicio en curso;
- La situación de la deuda pública y de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se prevé al fin de los ejercicios en curso e inmediato siguiente;
- Los análisis sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro; y
- En general, la información específica, sectorial e institucional, requerida para integrar el proyecto.

Uno de los aspectos más importantes del Presupuesto de Egresos de la Federación, como instrumento de la planeación, será el continuar el proceso ya iniciado de acercamiento progresivo y de congruencia de este ins--

trumento con los contenidos del Plan y de los programas.

- Convenios Unicos de Desarrollo.

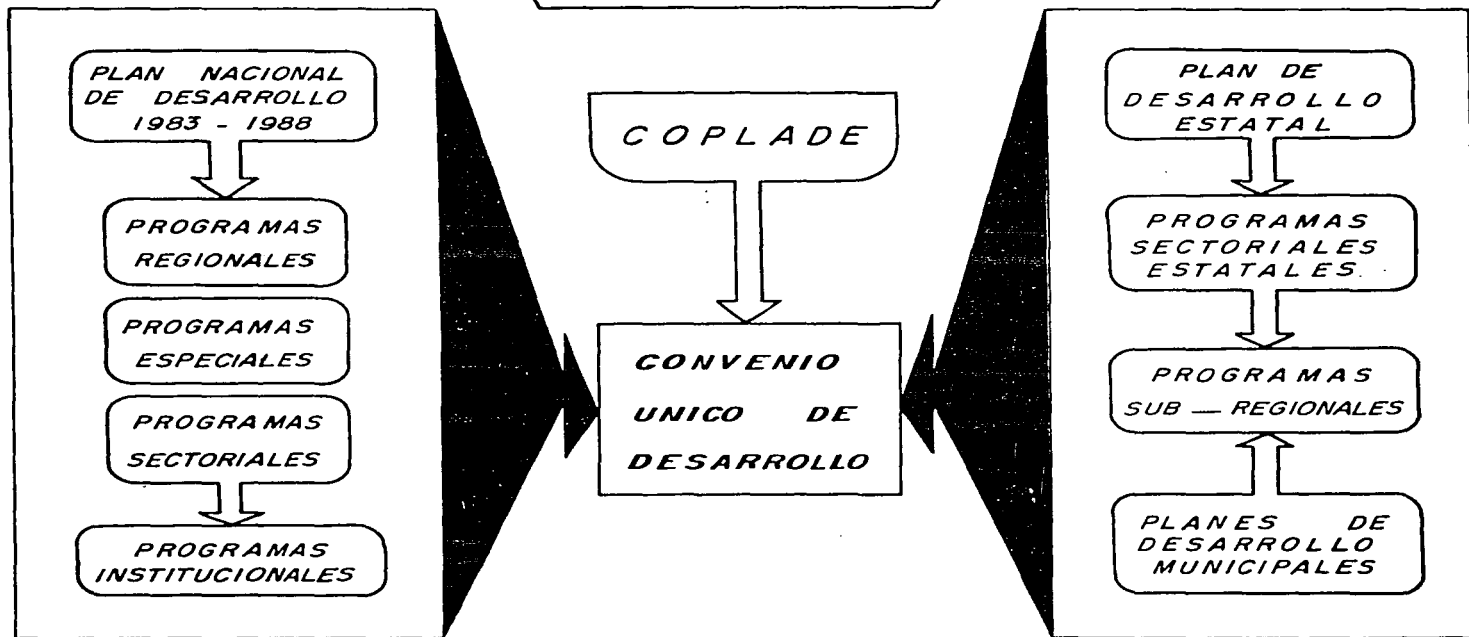
El Convenio Unico de Desarrollo (CUD) constituye un instrumento operativo para la realización de las acciones conjuntas de la Federación y los Estados; su propósito básico es impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, a través de programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

Dentro del CUD, se incorporan compromisos específicos para que los ejecutivos estatales promuevan la creación de Sistemas Estatales de Planeación Democrática, y se fortalezcan los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, como órganos oficiales de comunicación y coordinación con el SNPD.

Para la aplicación de la estrategia de descentralización de la vida nacional dentro del CUD, se precisa:

- Una mayor cobertura de acciones y programas a descentralizar, dentro del esquema de Programas Estatales de Inversión.
- Los compromisos específicos para que el Gobierno -

**COORDINACION DE LA PLANEACION
FEDERAL Y ESTATAL**



Federal transfiera a cada entidad, y con la supervisión de ésta a los municipios, servicios de educación, salud pública y agua potable, entre otros; y

- Una estrategia de fortalecimiento municipal, mediante la cual los Gobiernos Federal y Estatales se comprometen a coordinar sus acciones con las autoridades municipales.

Asimismo establece las tareas que efectuarán los Ejecutivos Federal y Estatales para apoyar y ejecutar lo anterior, destacando por un lado, aspectos tales como: - asistencia técnica, mecanismos de participación social en los estados, ampliación de las actividades de apoyo de las representaciones de las dependencias y entidades federales dentro del COPLADE; y por otro lado, lineamientos generales para el funcionamiento y fortalecimiento del Sistema Estatal de Planeación.

- Instrumentos Administrativos.

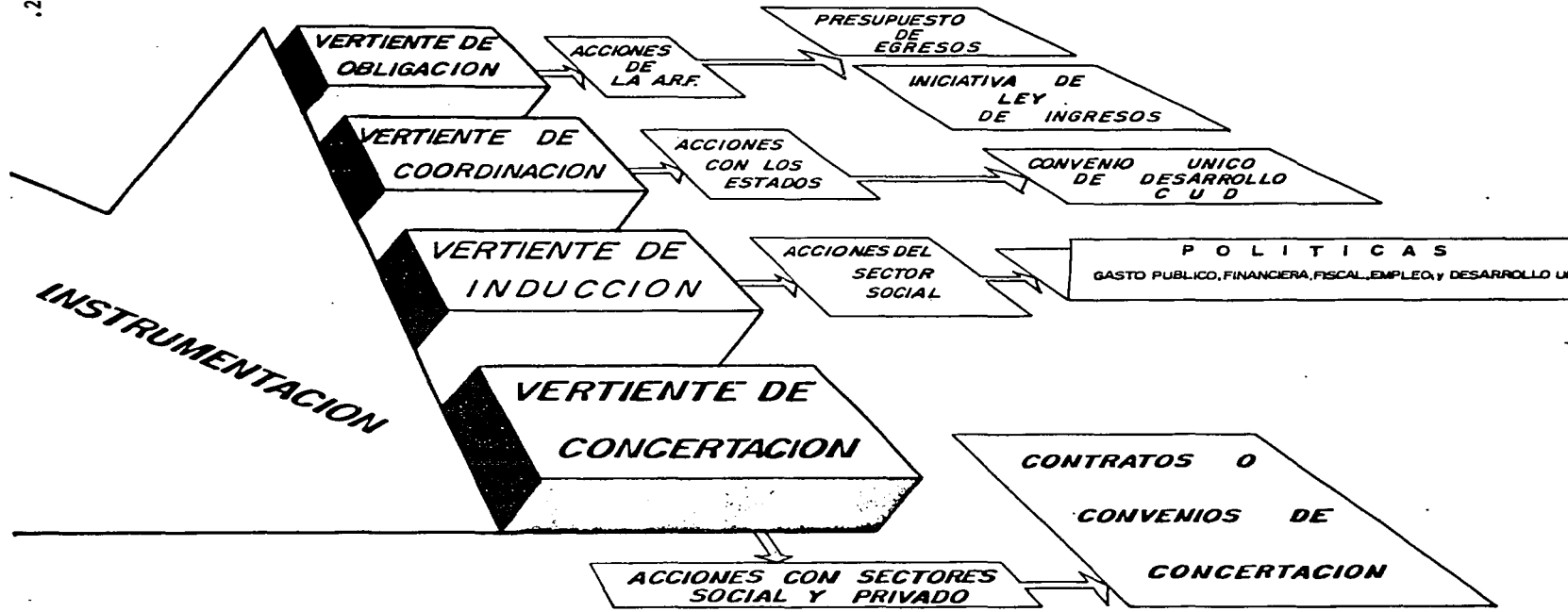
Durante el proceso de planeación, en especial al inicio de cada etapa, es imprescindible la definición de otros instrumentos que apoyen las tareas fundamentales de la planeación y las responsabilidades que tendrán cada uno de los ejecutantes de estas tareas.

Existe una gran diversidad de instrumentos que pueden

incluirse en esta clasificación, y que comprenden desde aspectos administrativos, de procedimientos operativos, de lineamientos técnicos hasta de carácter jurídico.

Por ejemplo, para normar las actividades de la planeación en el momento de elaborar el Plan Nacional se definieron y propusieron a los coordinadores de sector de los principales lineamientos para su integración, y se trabajó en comités intersectoriales con objeto de asegurar la congruencia entre las propuestas de las dependencias del sector público. Asimismo para regular el funcionamiento de los foros de consulta popular, se emitieron lineamientos generales, a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En general, dentro de cada dependencia y entidad se elaboran regularmente programas administrativos que fijan los propósitos, objetivos y metas a lograr en cada ejercicio, por unidad (ya sean direcciones generales, gerencias o unidades administrativas). Estos documentos se originan por motivos de racionalidad administrativa y en gran parte cubren un universo diferente del de la planeación, pero para la consolidación del SNPD, se debe llevar a cabo una revisión permanente de la manera en que los programas administrativos se vinculan con el programa operativo de cada secretaria o entidad.



LOS VERTICES EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DE

- Contratos y Convenios de Concertación.

Los Convenios o Contratos de Concertación están clasificados dentro del Sistema Nacional de Planeación democrática como instrumentos operativos de corto plazo -- que servirán para dar atención a las áreas de concertación contenidas en los programas de mediano plazo. Estos contratos y convenios serán materia de análisis en el siguiente capítulo por lo que aquí únicamente señalaremos que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto establecer los criterios generales conforme a los cuales las dependencias y entidades de la APF realizarán la concertación de acciones, atendiendo a la naturaleza y alcances de dichas acciones.

La unidad administrativa designada difundirá y promoverá el programa correspondiente para que los sectores social y privado o los particulares interesados, conozcan los apoyos generales que se ofrecerán a quienes formalicen contratos o convenios.

- Instrumentos de Control.

En la etapa de control se lleva a cabo el seguimiento de la ejecución del Plan Nacional y de los programas estratégicos, a través de evaluaciones parciales sobre un corte de situación que se hace, ya sea mensual, trimestral o semestral, para aportar elementos de juicio

sobre la evolución de los efectos producidos por las - acciones ejecutadas y en caso de desviaciones respecto a lo planeado, recomendar las medidas de corrección per tinentes.

Existe gran cantidad de instrumentos que pueden ser - utilizados en los diferentes niveles de la planeación.

A continuación se señalan las características genera-- les de los instrumentos más representativos del con- - trol: tanto normativo-administrativo como económico-so cial.

- Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas.
- Informe mensual de los Gabinetes Especializados.
- Informe mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiero.
- Informes de las auditorías gubernamentales.
- Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas.

Este es un documento elaborado por las Secreta- rías de Programación y Presupuesto y Hacienda -

y Crédito Público, destinado al Congreso de la Unión.

Su propósito es presentar los resultados del seguimiento y análisis permanente de la economía nacional y del estado que guardan las finanzas públicas, de manera tal que aporte información oportuna a la representación popular, sobre los problemas, avances y perspectivas de las acciones del Gobierno. (106)

- Informe mensual de los Gabinetes Especializados.

Se trata de documentos elaborados por las distintas dependencias que conforman los Gabinetes, cuya integración está coordinada por la Dirección General del Secretariado Técnico de los mismos.

Son documentos dirigidos al Titular del Ejecutivo Federal a efecto de mantenerlo informado del estado que guardan los diferentes aspectos del desarrollo nacional de que se ocupan.

Los Gabinetes Especializados son 4:

- Gabinete Económico.

- Gabinete de Comercio Exterior.
- Gabinete de Salud.
- Gabinete de Asuntos Agropecuarios.

- Informe mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.

Este es un documento elaborado conjuntamente por la Secretaría de Programación y Presupuesto, Contraloría y Hacienda y dirigido al titular del Ejecutivo Federal. Su propósito es mantenerlo informado del estado y nivel que guarda el Gasto Público, y de los mecanismos de financiamiento del mismo, así como de los problemas y perspectivas de su desarrollo.

- Informe de las auditorías gubernamentales.

Este informe es preparado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y es enviado anualmente al Titular del Ejecutivo, donde se consignan los resultados de las auditorías realizadas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- Instrumentos de Evaluación.

- Informes de Gobierno.

Dentro de los Instrumentos de Evaluación, encontra

mos en primer término a los Informes de Gobierno -- que en cumplimiento del mandato Constitucional, -- presentan una visión anual del Estado general que guarda la Administración Pública del País.

En este informe el Presidente hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo.

El Informe contiene un documento complementario -- que amplía el análisis, las acciones y los resultados. Adicionalmente, el Informe comprende trece -- anexos sectoriales, con cuatro apartados cada uno: el apartado programático que cubre el período -- enero-diciembre del año anterior al Informe, el -- apartado programático para el período enero-agosto del año del Informe; un apartado estadístico-histórico de las variables más relevantes del sector; y el apartado que desglosa las inversiones y el detalle de las obras en proceso y terminadas, correspondientes, al sector. Los trece anexos comprenden los siguientes sectores: Política Económica; Comercio y Fomento Industrial; Agropecuario y Forestal; Pesca; Turismo; Energía, Minas e Industria Parastatal; Laboral; Política Exterior; Gobierno; Salud y Seguridad Social; Educación; Comunicaciones y -- Transportes; y Desarrollo Urbano y Ecología.

Por su parte, los apartados programáticos incluyen una evaluación de los programas sustantivos. Esta constituye el balance entre lo programado y los resultados; es la base que permite reprogramar, adecuando los presupuestos, metas y objetivos a las nuevas condiciones internas y externas.

- Informe de Ejecución del PND.

De acuerdo con el artículo 60. de la Ley de Planeación el Ejecutivo deberá remitir en el mes de marzo de cada año un informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo.

De este modo el Congreso de la Unión dispone de información sobre el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos del PND y los programas - mediante el cual le es posible detectar retrasos o desviaciones y, en su caso, formular las observaciones que estime pertinentes.

La integración del documento corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto con base - en la información proporcionada por las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal en los Comités Técnicos para la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo.

Este informe evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos del Plan, los resultados alcanzados en cada una de las líneas que componen la estrategia, así como las acciones realizadas en cada una de las políticas, para instrumentar la estrategia. Para los Programas se realiza una evaluación similar, subrayando su vinculación con los objetivos del PND.

- La Cuenta Pública.

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal es otro de los instrumentos de evaluación, que permite el seguimiento de las acciones emprendidas en el ámbito presupuestario dentro del SNPD.

La contabilidad gubernamental y sus resultados anuales contenidos en ella, apoyan las etapas de control y evaluación, retroalimentando la formulación e instrumentación del Plan y los programas.

Dentro del SNPD, es menester continuar con el proceso de adecuación y perfeccionamiento de la contabilidad gubernamental, con el propósito de que sus sistemas de información cumplan con las demandas de la modernización de la APF, y permitan vincular la contabilidad con el presupuesto y éste con el programa anual global de acuerdo con lo

establecido en la Ley de Planeación, que señala - que la Cuenta Pública Federal deberá relacionarse con el Informe de Gobierno del mes de septiembre y con los documentos de avances del PND, a fin de permitir que con información cualitativa y cuantitativa la Cámara de Diputados conozca ampliamente los resultados de la gestión gubernamental y ejerza, conforme a la ley, la fiscalización de las - acciones del gobierno en relación a los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

- Informes de los foros de consulta popular.

Los trabajos de análisis efectuados en los foros de consulta popular se verterán en un informe relativo a las principales propuestas de los grupos sociales sobre los temas de interés general. Si - bien, los documentos síntesis de los foros fueron sistematizados y jerarquizados durante la integración del Plan Nacional, ahora, en las futuras actividades de los foros, los informes serán básica mente de evaluación sobre los resultados de la - ejecución del Plan y los programas; esto permitirá que se canalicen las nuevas propuestas hacia - la elaboración de los programas anuales.

- Informes sectoriales e institucionales.

Los informes sectoriales e institucionales, cum--

Plen un papel importante dentro de la etapa de -
Evaluación del SNPD . Una vez cerrado el ejerci--
cio anual, cada coordinador de sector deberá inte
grar un informe evaluatorio sobre el desarrollo -
de los programas que tiene a su cargo.

Estos informes contendrán una relación de las --
acciones puestas en práctica para ejecutar sus -
programas, así como una evaluación de los resultado
s obtenidos.

Enfatizando particularmente en la forma en que --
han contribuido las acciones del sector y sus en-
tidades coordinadas al cumplimiento de los objeti
vos contenidos en los programas de mediano plazo
y en el Plan Nacional de Desarrollo; centrados so
bre las acciones y resultados primarios de la ges
ti3n, se distinguen de la informaci3n que se sumi
nistra para la integraci3n del Informe de Gobier
no en dos sentidos:

- Por la desagregaci3n programática que exigen -
los anexos del informe.
- Por su temporalidad, ya que el informe se pre-
senta al finalizar el tercer trimestre de cada
año, cuando todavía no es posible contar con -
la informaci3n final para ese período.

Con características similares, las instituciones de la Administración Pública Federal deberán elaborar informes evaluatorios del desarrollo de los programas a su cargo, que deberán ser entregados al coordinador sectorial respectivo.

- Informe sobre áreas y necesidades específicas.

El propósito de estos documentos es imprimir flexibilidad a la etapa de evaluación, ajustándola a las circunstancias de la coyuntura económica y social. Así dentro del SNPD se prevé la realización de evaluaciones específicas para facilitar la corrección de desviaciones y desajustes en la ejecución del Plan y los programas. Ello se llevará a cabo a través de informes relativos al estado que guarda un determinado sector, institución o dependencia, así como el aspecto de la política económica y social que se considere pertinente.

El alcance especial de estos informes será nacional o regional, según el caso y pueden realizarse cuando se juzgue conveniente teniendo en cuenta las circunstancias externas e internas.

- Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental.

Este es el informe anual que la Contraloría envía

al Presidente de la República con la finalidad de presentar el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la APF que hubieren sido fiscalizados durante el año.

CAPITULO 5.

LA CONCERTACION EN LA PLANEACION EN MEXICO.

Hemos analizado partiendo del concepto general de planeación, diversos elementos que no permitan ir particularizando hasta llegar al tema principal de nuestro trabajo los contratos y convenios de concertación. Del recorrido histórico, hemos des-
tacado los antecedentes más importantes de la planeación en nuestro país, resaltando aquellos que contemplaban la colaboración entre el Estado y los particulares. Encontramos como la idea de esta colaboración está presente en planes y programas, pero se materializa hasta 1980, con la llamada Alianza para Producción.

El estudio del marco jurídico de la Planeación nos permite observar como desde el más alto rango jerárquico, la posibilidad de compatibilizar el interés público con el privado creando relaciones jurídicas generadoras de derechos y obligaciones entre el Estado y los particulares y/o grupos sociales está latente en nuestra legislación, repitiéndose en la Ley de Planeación, así como en el Plan Nacional de Desarrollo.

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática, encontramos dentro de los instrumentos normativos, a los programas de mediano plazo, que hacen referencia a la concertación de acciones con el Sector Privado y/o Social a través de la celebra-

ción de contratos y convenios de concertación que se ubican - dentro de este sistema como instrumentos operativos a corto - plazo como ya hemos explicado en el capítulo anterior.

A pesar de la gran cantidad de material analizado, muy pocos - son los autores que han profundizado sobre la naturaleza jurí dica de los contratos y convenios de concertación, así como - sobre el propio concepto de concertación por lo que en este - capítulo nos permitiremos señalar algunas consideraciones so bre el mismo.

5.1 CONCEPTO DE CONCERTACION.

La concertación ha considerado como una de las formas de coordinación, por lo que se hace necesario plantear breves reflexiones sobre este concepto.

Gerard Timsit anota que "coordinar consiste etimológicamente hablando, en el seno de una organización compleja, en utilizar fórmulas que permitan asegurar la unidad de acción".

Lucien Sfez, por su parte afirma que "La coordinación, - es una mezcla confusa de poder jerárquico y de concertación"; después de haber clasificado los términos concertación, desconcentración y jerarquía como elementos del concepto coordinación señala que lo más importante en este término estriba en definirlo mas por sus propósitos, que consisten en asegurar la coherencia y convergencia - de las acciones de la Administración, que por sus formas que son variadas y recurren a numerosos conceptos análogos. (107)

La coordinación no es simplemente una técnica que pueda analizarse fuera de su contexto administrativo y global, sino una estrategia cuyo estudio no puede apartarse del

(107) Timsit, Gerard; El Concepto de Coordinación Administrativa, en Coordinación Administrativa, Colección Seminarios No. 6, Dirección General de Estudios Administrativos. 1977, Pág. 9.

del aparato estatal dentro del que se desarrollan sus diferentes secuencias.

Se señala la diferencia entre coordinación interna, que se presenta en el seno de la Administración con el fin de mantener el orden y la eficiencia del aparato gubernamental y la coordinación externa que se establece entre la Administración y grupo sociales, dentro de políticas de concertación.

Toda vez que la estructura administrativa, conforme crece y se desarrolla, se va convirtiendo en una aglomeración fragmentaria de organizaciones y que el crecimiento acumulativo y el aislamiento de los organismos propicia la formación de feudos, se hace indispensable la coordinación para buscar la integración de los esfuerzos para la consecución de los objetivos nacionales. (108)

Por su parte Enrique Velasco Ibarra señala que Coordinar es establecer una común ordenación, un orden determinado, que en la mayor parte de las veces es de carácter normativo. No es un orden inmediato y en forma espontánea, sino que, a través de una ordenación de carácter normativo, se impone y se logra. Coordinar implicaría la ordenación común. Las bases normativas están dadas para la rea

(108) Guevara B. Julieta; Bases para la Coordinación de la Administración Pública en Coordinación Administrativa, Colección de Seminarios No. 6, Coordinación de Estudios Administrativos, 1977, Pág. 33.

lización de esta coordinación. Para coordinar, es necesaria e indispensable la voluntad de los que son miembros - de la estructura administrativa centralizada o descentralizada o miembros de la estructura de empresas de participación estatal. (109)

Concertar desde el punto de vista gramatical, consiste en ajustar, arreglar las partes, pactar, poner de acuerdo, - acordar, afinar voces o instrumentos.

Sobre este concepto, se afirma que "la concertación es - otra forma de coordinación y se distingue de ella porque ya no se refiere a las relaciones que se establecen entre administraciones en el interior del aparato del Estado, - sino a las que hay entre Administración y Administrados. (110)

Es en el campo de la administración económica específicamente en la Planificación en donde se dan manifestaciones de estas prácticas de concertación.

La concertación surge en el seno de una economía mixta para lograr que los diferentes agentes económicos participen en la ejecución del plan, sustituyendo la decisión autoritaria por la negociación.

(109) Diccionario del Español Moderno, Martín Alonso, 6ta. - Ed. 1a. reimpresión.

(110) Velasco Ibarra, Enrique, Estructura del Estado y la Coordinación Administrativa, en Coordinación Administrativa. Colección de Seminarios No. 63, Pág. 61.

La concertación aparece en este contexto como "suscitada - por la flexibilidad que constituye una característica del derecho económico; la flexibilidad de la regla de derecho que en materia económica pierde parte de su inmovilidad y de sus sanciones, solicita en compensación una adhesión - espontánea de los agentes económicos a la regla y por con siguiente su participación a la determinación de ésta última por medio de la concertación". (111)

La economía concertada consiste en un régimen en el cual los representantes del Estado, y los de las empresas se reúnen de modo organizado para intercambiar informes, confrontar sus previsiones y para tomar decisiones conjuntas. De ahí que la concertación se presenta como una estratégica "extra-administrativa" en la medida en que ya implica la puesta en contacto de elementos del aparato administrativo y personas o grupos que son exteriores a ellos. Lo es sobre todo por el hecho que se analiza dentro de una asociación de estos grupos a la decisión de la Administración. La concertación tendrá mayor éxito en la medida en que se tome en cuenta la opinión de estos grupos.

Se considera a la concertación como "un ejercicio simulado de administración en la medida en que consiste, gra-

(111) Timsit, Gérard; El Concepto de Concertación en Coordinación Administrativa, Colección Seminarios No. 6, 1977, Pág. 141.

cias a un adelanto de la información normalmente necesaria para la toma de una decisión, en ajustar dicha decisión a las reacciones ya conocidas y no solamente supuestas de aquellos a quienes se dirige. (112)

La concertación supone una elaboración colectiva según -- los términos de André Laubadere que sin embargo no se traduce ni institucionalmente por la implantación de un organismo encargado de la preparación de la decisión, ni formalmente por la conclusión necesaria de un acto que traduzca el contenido de la decisión común a la que han llegado las partes asociadas en la negociación. (113)

La concertación según Timsit es un fenómeno en sí muy vago e impreciso, "no es ni participación, ni consulta ni contractualización, se detiene efectivamente ante las -- puertas de la Administración y ante las puertas de la decisión administrativa. Hay concertación cuando se asocia a representantes de la administración y a representantes de agentes exteriores, ajenos a la administración, los -- cuales discuten y ajustan sus comportamientos respectivos sin que por ello haya asociación formal de los grupos exteriores a la administración en cuanto a la toma de decisiones administrativas, es decir no se comprometen. Por -- eso la concertación se detiene ante las puertas de las de

(112) Timsit, Gérard; Op. Cit., Pág. 142.

(113) Citado por Timsit, Gérard; Op. Cit., Pág. 144.

decisiones administrativas. Hay asociación en la elaboración de las decisiones, pero eso no quiere decir que se desemboque real y directamente sobre las decisiones de la Administración. La concertación está un poco atrás de las decisiones.

Entre los elementos de la concertación se señalan un mínimo de organización y un mínimo de permanencia. Se señala que los particulares o grupos que participen deben ser representativos.

La Concertación en nuestro Sistema.

Tomando en cuenta que México no es ajeno a la situación de desequilibrio en las relaciones económicas y políticas de carácter internacional y que la grave crisis por la cual atraviesa el país, obliga tanto al aparato gubernamental como a la sociedad en su conjunto a asumir en forma coordinada la meta de definir la estrategia de desarrollo en todos los procesos de la vida del país, se observa la necesidad inminente de contar con un instrumento que dé coherencia a las acciones del Sector Público, y que las compatibilice con las acciones con los grupos sociales y los particulares; surge en este contexto la figura de la CONCERTACION.

Con las reformas a la Constitución a que ha hemos hecho -

referencia, así como con la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo se establece en un solo cuerpo de ideas, los fines de la rectoría del Estado, que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y del empleo, y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, permita el ejercicio de la libertad y del desenvolvimiento de todos los integrantes del conglomerado social.

Se establecen y ordenan de manera explícita las atribuciones del Estado en materia económica, siempre referidas al interés general, dentro de los límites que la Constitución y las leyes le señalan.

En lo que concierne a la economía mixta mexicana, se fija la concurrencia del Sector Público, del Sector Social y del Privado con los propósitos generales del Desarrollo nacional, incorporando a todas aquellas formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la nación. Para el Sector Público se determina que tendrá a su cargo exclusivo, las áreas estratégicas que la Constitución especifica. Se consigna expresamente al Sector Social como integrante de la economía mixta, recogiendo una aspiración de las organizaciones sociales de México. Por otra parte se reconoce la función social del Sector Privado, así - -

como la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa privada, sujetando su desarrollo al interés público.

La concertación surge entonces, en nuestro Sistema como un acuerdo de voluntades entre el Estado a través de sus diversos órganos y los particulares. Cabe destacar que este acuerdo, puede presentarse en las diversas etapas que conforman el proceso de planeación, dando así al concepto de concertación, un contenido más amplio que la concepción francesa que lo limita a antes de la decisión administrativa. Así, durante la etapa de formulación del plan, los diversos grupos sociales, participan en la definición de metas y programas específicos para compatibilizar la revisión general con la particular, siendo los foros de Consulta Popular, las instancias a través de las cuales se formaliza esta participación.

En la etapa de la ejecución del Plan encontramos que la posibilidad de recurrir a la concertación, representa una de las alternativas más interesantes para obtener el apoyo y la intervención conjunta de los grupos económicos y sociales en la realización de la planeación democrática.

(114)

(114) Salinas de Gortari, Carlos. La Constitución del Estado: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Edición: Porrúa, 1a. Edición, México, 1985, Pág. 14.

La concertación tiene por objeto integrar las acciones gubernamentales y las actividades de los particulares en áreas específicas de interés nacional, en la que de su participación activa, depende la eficaz ejecución de los planes y programas.

A través de la concertación, se da el ejercicio político que permite el acuerdo entre la entidad gubernamental y los particulares, incorporando el proceso de convencimiento del Estado hacia ellos. El Sistema Mexicano a través de la Ley, determina las atribuciones en materia económica que corresponden al Poder Ejecutivo y que le permita la determinación de objetivos y metas.

Por otra parte el Estado requiere de un interlocutor válido, y es a través de la Ley de Cámaras, que más adelante analizaremos, como se otorga a éstas el carácter de Instituciones Públicas Autónomas con personalidad jurídica y con el fin específico de operar como consultores del Estado y se contempla la posibilidad de ser sujetos de la concertación, toda vez que existe la obligación de las unidades productivas de pertenecer a estos organismos. (115)

La Ley de Planeación, se refiere a los contratos y convenios de concertación como los instrumentos para compatibilizar

(115) Rubio del Cueto, Ernesto. La Vertiente concertada en el Sistema Nacional de Planeación, en aspectos jurídicos de la Planeación en México, 1a. Edición, SPP-Porrúa, México 1981, Pág. 448.

lizar el interés público con el de los particulares considerándolos como la figura jurídica que puede establecer compromisos susceptibles de integrar acciones obligatorias para las partes. Estos, representan la fórmula mediante la cual los Sectores Social y Privado se integran al Sistema Nacional de Planeación Democrática bajo el respeto de sus derechos Individuales y Sociales.

"La figura de estos contratos y convenios representan el surgimiento de formas nuevas en el derecho de la planeación y en la capacidad de promotor del desarrollo que tiene el Estado, puesto que formalizan el acuerdo de voluntades en que desemboca la discusión dentro de la concertación y por lo tanto se convierten en actos de la administración pública revestidos con caracteres de contrato de derecho público" (116)

Antes de las reformas a la Constitución, y de la expedición de la Ley de Planeación, los programas de Fomento para ramas de actividad económica constituían el instrumento más utilizado en la concertación. Estos se integraban por una obligación de carácter público a cargo de los particulares, contraída libremente.

Las empresas al suscribir uno de estos programas de Fomento, registraban sus proyectos adquiriendo voluntariamente

(116) Valdez Abascal, Rubén, La Dimensión Jurídica de las vertientes de la Planeación en la Constitución Mexicana: Retoría del Estado y Economía Mixta, Op. Cit., Pág. 383.

el compromiso de desarrollarse conforme a las condiciones pactadas. A cambio de su cumplimiento recibían los estímulos los incentivos y apoyos previstos en las diversas disposiciones legales relativas al Fomento Industrial.

El artículo 4o. del Decreto por el cual se aprobó el Plan Global de Desarrollo 80-82, señalaba las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto en lo relativo a la inducción y concertación de acciones con los Sectores Social y Privado. Esta disposición fue instrumentada en los artículos 20 y 21 del decreto que dispuso la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Industrial y establecía las bases de concertación para su cumplimiento.

Así, de estas disposiciones mencionadas enunciativamente observamos como la planeación gubernamental ha orientado la actividad del Sector Privado hacia los objetivos nacionales.

La acción voluntaria y concertada del Sector Privado en la planeación encuentra su motivación a través de directrices, orientaciones y estímulos, o sea que la incorporación del Sector Privado en la planeación se realiza cuando el Estado lo orienta e induce a aceptar libremente las metas y objetivos establecidos en los planes y programas.

5.2 LOS INSTRUMENTOS DE LA CONCERTACION.

Para adentrarnos en los instrumentos que nuestra Legislación contempla, resulta indispensable, la referencia a los instrumentos que la planificación Europea contempla, ya que los Comités de Concertación Mexicanos, al parecer encuentran sus antecedentes en las Comisiones Francesas.

Ya hemos descrito, la importancia y amplitud que la planificación Francesa otorgó a la Concertación, y a la participación de los diversos sectores que integra la Sociedad.

Sobre el particular, Jean Monnet ha señalado: "estoy seguro de una cosa, y es que no se podrá transformar la economía francesa sin que el pueblo francés participe en esa transformación; cuando yo digo pueblo, no se trata de una entidad abstracta, se trata de los sindicatos, los industriales, las administraciones, todos los hombres que estén asociados a un plan de equipamiento y de modernización". (117)

Así nace en el seno de la planificación Francesa la práctica de las Comisiones del Plan como instrumento de concertación, éstos se integran por los representantes, las Cámaras de Comercio y a la Industria, las Cámaras de - -

(117) Lagrange, Francois; Aspectos Institucionales y Jurídicos de la Planeación Francesa en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, SPP Porrúa 1981, Pág. 565.

Oficios y las organizaciones agrícolas. Los representantes de las cinco centrales oficiales de Francia, así como representantes de organizaciones de consumidores; los funcionarios responsables de las administraciones directamente concernidas así como los expertos que pueden tratarse de universitarios, y personas que particularmente expresen su propio nombre o en el de alguna organización.

El número e integración de estas Comisiones y Comités varía de un plan a otro; así para el VII Plan (1976-1980) hubo 19 Comisiones, para el Plan VIII catorce Comités y Comisiones, algunas de ellas que se reunieron de octubre a julio son: Comisión de Desarrollo, de Energía y Materias Primas, de Industria, del Habitat y del Cuadro de Vida, de la Agricultura y de la Industria Agroalimentaria, Comité de la Investigación, del Empleo y de los Transportes por mencionar algunos. (118)

La concertación del Plan es de alguna manera una magna reunión del país para pensar y reflexionar sobre sus metas y objetivos. Dicha reunión obliga a las administraciones, sindicatos, organizaciones patronales, expertos, a razonar a mediano plazo, en una atmósfera menos tensa que aquella de las negociaciones.

Se trata de una reflexión interdisciplinaria, intersecto

rial a través de la cual los coparticipes son invitados a ir más allá de sus fronteras tradicionales ya sea que se trate de encuentros ideológicos o de especialidades profesionales.

En nuestro Sistema Nacional de Planeación Democrática, se prevee la participación de diferentes grupos tales como - organizaciones de obreros, campesinos, empresarios, profesionistas, cooperativas, instituciones académicas y de investigación, etc. Esta participación se da como hemos -- explicado en las diversas etapas del proceso de planea- - ción.

Estos mecanismos de participación, son los que garantizan el cumplimiento de las metas fijadas. Se señalan como tales los foros de consulta y los Comités de Concertación. Sobre los primeros se tiene una mayor experiencia, a finales de 1983, la participación social se realizó en una -- primera etapa, a través de la institución de los Foros de Consulta Popular sobre 19 temas estratégicos de planea- - ción que condujeron a la integración del Plan Nacional de Desarrollo y de Programas de Mediano Plazo.

Se ha señalado que estos foros tendrán en una segunda etapa la labor de evaluación de la ejecución del Plan y harán propuestas y establecerán compromisos para su instrumentación anual.

Otro instrumento de Concertación, es el que se refiere a la creación de Comités de Concertación. Estos mecanismos se dan en la etapa de Ejecución del Plan y los Programas, y sus actividades se materializan en contratos y convenios de Concertación.

Sobre la operación de estos Comités, de la investigación realizada se desprende que aún cuando su integración se menciona en algunos programas de mediano plazo v.g. el Programa de Minería (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de agosto de 1984, capítulo séptimo) en la práctica no se han constituido, ni existen reglas específicas para su funcionamiento.

5.3 BASES JURIDICAS DE LA CONCERTACION.

Ya hemos analizado, el marco general en el cual se desarrolla el Sistema Nacional de Planeación Democrática en nuestra Carta Magna, así como en la Ley de Planeación y en el Decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo. En estos ordenamientos hemos visto como la esencia del concepto de concertación, se encuentra presente; al particularizar cómo ha sido nuestro método, hemos llegado a las Bases Jurídicas de la Concertación, así encontramos que la Ley de Planeación, al referirse a esta figura establece en su capítulo sexto las reglas relativas a la Concertación e Inducción.

Señala en el artículo 37 que el Ejecutivo podrá concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los Programas a través de sus dependencias y entidades paraestatales.

Esta concertación con grupos sociales o particulares será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio. (Art. 38).

Fija este precepto que en estos acuerdos de voluntades deberán establecerse las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en Tiempo y forma.

El artículo 39 establece que estos contratos y convenios se consideran de derecho público y que las controversias que se susciten con motivo de su interpretación o cumplimiento serán resueltas por los Tribunales Federales.

El reconocimiento expreso en la Ley de Planeación de la existencia de estos contratos públicos, plantea la necesidad de reflexionar sobre un tema por demás controvertido; la existencia de contratos administrativos; y la posibilidad de vinculación del Estado con los particulares, a través de ellos.

- La actividad contractual del Estado.

El Estado requiere para garantizar su propia existencia, así como para dar satisfacción a las necesidades colectivas por las cuales ha de velar, desarrollar -- múltiples actividades, muchas de las cuales han salido de las que tradicionalmente se habían considerado dentro de su radio de acción.

El intervencionismo de Estado ha ido en aumento y es así como actualmente observamos que un gran número de actividades acaparadas en el pasado por los particulares, han pasado a la esfera de acción estatal.

Aún cuando observamos que el Estado en múltiples oca-

siones en forma unilateral, imperativamente, exige a los particulares determinadas conductas o bienes, aún en contra de su voluntad; la expropiación, el servicio militar, el pago de impuestos, el desempeño de -- cargos concejiles y los de elección popular son algunos ejemplos de ello, ésto, no excluye la posibilidad que tiene el aparato estatal de allegarse los servicios personales o los bienes que requiere mediante la utilización de instituciones ubicadas tradicionalmente dentro del terreno del derecho privado. (119)

Nada impide que el Estado, solicite de los particulares u otros entes públicos, su colaboración voluntaria para que concurran a realizar ciertas actividades, y es en este contexto, donde surge la noción de contrato o convenio con el objeto de coadyuvar a la satisfacción de las necesidades colectivas, al mismo tiempo que estimular la participación privada a través de beneficios mutuos que armonizan el interés colectivo con el interés de los particulares.

Así observamos que el Estado realiza actividades comúnmente efectuadas por particulares; lo vemos arrendando inmuebles, adquiriendo diversos bienes que le -

(119) Acosta Romero Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; UNAM; Pág. 509 y ss. Ver también Gabino Fraga, Derecho Administrativo; 22a. Edición; Porrúa 1980, Pág. 395; Serra Rojas Andrés; Derecho Administrativo Porrúa; Tomo II; 8a. Edición 1977; Pág. 433.

son necesarios, contratando servicios profesionales, y encargando a los particulares la construcción de -- obras. Asimismo, lo encontramos recibiendo en comodato o donación bienes a título gratuito, al igual que participando en la constitución de fideicomisos, asociándose o creando sociedades mercantiles, y emitiendo títulos de crédito entre otras muchas actividades.

Si analizamos detenidamente estos casos observaremos que entrañan una evidente relación de bilateralidad, que da como resultado el nacimiento de sendos contratos, que tratándose de particulares caerían en el ámbito del derecho civil o mercantil y que sin embargo por entrañar la participación del estado se verán sujetos a ciertas modalidades, determinadas por normas de derecho público, conservando su esencia contractual.

Es evidente que esos actos están creados sobre la base de una verdadera convención libre y voluntaria entre la administración pública y el particular. Esta clase de relaciones nacidas de un libre intercambio de consentimientos son las que el Estado utiliza para obtener la colaboración de éstos, cuando para satisfacer sus propias necesidades o cumplir sus deberes no le es bastante el solo ejercicio de los poderes sobe-

ranos de que está investido. (120)

Señala atinadamente el maestro Gabino Fraga que "es - indudable que el Estado no está obligado a intervenir en todos los casos imponiendo su voluntad a los parti- culares. En algunas ocasiones puede obtener la colabo- ración voluntaria de éstos y lograr de ellos por me- dio de un arreglo consensual la prestación de bienes o servicios personales". (121)

Si existe la correspondencia entre el interés del Es- tado y el de los particulares, se excluye el empleo - del mandato imperativo por parte del poder público, - al cual recurrirá sólo cuando éste se requiera para - salvar el eficaz cumplimiento de sus atribuciones, -- dentro de la gama de actividades que el Estado tiene.

Es indudable que estas actividades, han ido aumentan- do día con día y es precisamente el Estado Administra- dor el que, en forma más objetiva nos demuestra el -- creciente fenómeno del intervencionismo del Estado. Este último ha dejado a un lado sus funciones tradi- cionales de guardián, que la fisiocracia le atribuyó, para ejercer novedosas tareas antes explotadas exclu- sivamente por los particulares. Así observamos al Es-

(120) Bercaitz, Miguel Angel; Teoría General de los Contratos Administrativos; Edit. Depalma; Buenos Aires 1952; Pág. 7 y ss.

(121) Fraga Gabino, Op. Cit., Pág. 395.

tado industrial o comerciante que por igual crea o dirige industrias directa o indirectamente, o que se asocia con los particulares en empresas industriales o mercantiles. Estas nuevas actividades que el Estado realiza no son más que la respuesta a las necesidades que un mayor desarrollo económico exige.

La mayor participación del Estado en actividades que antes correspondían exclusivamente a los particulares ha provocado los fenómenos de la publicitación de la actividad de los particulares y la privatización de la actividad del Estado.

Nava Negrete explica el sentido de las fórmulas expresadas manifestando que "la publicización de la actividad de los particulares consiste en que terrenos en que siempre habían cultivado sus relaciones jurídicas lo particulares -sometidas al derecho privado- pasan ahora a virtud del fenómeno a formar parte de los terrenos en que cultiva sus relaciones jurídicas el Estado -sometidas al régimen de derecho público-".

(122)

La privatización de la actividad estatal consiste en la adopción por el Estado de procedimientos o técnicas del derecho privado para la realización de sus

fines. Es precisamente a través del intervencionismo administrativo, como se aprecia mejor la gran variedad de grados y modalidades que estos fenómenos tienen.

Dentro de este contexto, observamos que el intervencionismo administrativo, sigue una escala de menor a mayor intensidad, que va desde sus tradicionales funciones de policía hasta los nuevos servicios públicos industriales y comerciales que la administración pública efectúa.

No es nuestra intención referirnos a todos los cuadros y clasificaciones que los diversos autores han realizado acerca del intervencionismo administrativo, sólo mencionaremos algunas que consideramos sintetizan las formas en que el Estado interviene en la sociedad contemporánea.

Roger Bonnard, fija los siguientes grados de intervencionismo administrativo, al señalar que el Estado interviene en la vida social, a través de actividades de ayuda y fomento de la actividad de los particulares, de control y vigilancia de aquellos y de sustitución de la actividad privada por la de la administración; este término lo explica en el sentido de ha

cer servicio público lo que antes era actividad o ser
vicio privado. (123)

Ripert por su parte nos explica cuáles son los proce-
dimientos que el Estado emplea para "invadir" los cam-
pos reglamentados por el derecho privado citándonos -
en primer término a la prohibición pura y simple, a -
la autorización, al mandato positivo de hacer, la ins-
pección y vigilancia de las explotaciones privadas y
la última que corresponde al grado máximo de la inter-
vención administrativa en el sector privado la nacio-
nalización. (124)

Como hemos señalado a través del intervencionismo de
Estado, se han ampliado las actividades que realiza -
éste, rompiendo viejos moldes del derecho para buscar
otros que le permitan realizar eficazmente sus tareas.
El marco tradicional del derecho público ha resultado
insuficiente para regular al nuevo estado empresario,
que día con día se sirve de instituciones del derecho
privado, así como de otras de acentuado carácter eco-
nómico haciendo compatible la convivencia de las dos
ramas del derecho; público y privado.

La celebración de contratos por parte del Estado es -

(123) Nava Negrete Alfonso; Op. Cit., Pág. 707.

(124) Nava Negrete Alfonso; Op. Cit., Pág. 712.

una respuesta a este fenómeno, que se plantea como un hecho indiscutible, que ha dado nacimiento a lo que - algunos autores han denominado dirigismo contrac- - - tual. (125)

El pilar fundamental del contrato "el principio de la autonomía de la voluntad y de la igualdad de las partes" se vino abajo a través de la intervención del Es tado para tutelar también los intereses de la colecti vidad.

Pero esta intervención, no se detiene en la protec- - ción del más débil en el contrato, continúa a fin de armonizar los intereses de las partes que celebran el contrato con los de la comunidad. Nace un nuevo tipo de intervención estatal con el propósito de evitar el nacimiento de derechos y obligaciones incompatibles - con los generales.

El contrato se modifica, escapa cada vez más a la libre voluntad de las partes "para convertirse en una - operación dirigida por los poderes públicos, represen tados por el poder administrador y por el juez a quie nes el legislador entrega el contralor de la forma en que el contrato se concerta, se va cumpliendo y se fi niquita". (126)

(125) Bercaitz, Miguel Angel; Op. Cit., Pág. 29.

(126) Bercaitz, Miguel Angel; Op. Cit., Pág. 33.

A un régimen de economía dirigida como el que el Estado ha ido observando, le corresponde como una consecuencia lógica un régimen de contrato dirigido; y cuando ésta se transforma en economía nacionalizada o estatizada, surge un contrato donde el Estado interviene a manera de parte. (127)

El Estado no se conforma únicamente con ser rector en la concertación de los contratos privados, sino que al celebrar directamente contratos con los particulares provoca el replanteamiento de la Teoría General del Contrato, el cambio en los rasgos característicos de esta figura. Esto se manifiesta en los fenómenos de la privatización y la publicización a que ha hemos hecho referencia.

(127) García Oviedo en su obra Derecho Administrativo (Pág. -- 133) se refiere a que en la economía y en la administración socializadoras de la URSS y de los países del área de influencia de ésta, el Contrato de la Administración como contrato civil publicado es un elemento importantísimo de ordenación jurídico-económica y jurídico-administrativa y fundamentalmente determinante de relaciones no ya entre la administración y los administrados sino entre diversas entidades administrativas. En materia de contratos públicos, se han limitado a aplicar la teoría contractualista civilista con todas las implicaciones de derecho público que han estimado necesarias y entre las que destaca el llamado arbitraje estatal que excluye en absoluto la competencia de los tribunales civiles.

5.6 ANALISIS DE LAS ACTIVIDADES DE COORDINACION QUE EL ESTADO REALIZA FRENTE A LOS PARTICULARES.

El Estado realiza como hemos señalado innumerables tareas, dentro de las cuales ocupan un lugar importante aquellas en las que se compatibilizan el interés estatal y el de los particulares dando nacimiento a un contrato.

El obrar administrativo estatal requiere la colaboración voluntaria de particulares u otros entes públicos, ya sea en forma amplia por intermedio de un acuerdo creador o en forma limitada por adhesión.

La administración, o mejor dicho los órganos estatales en ejercicio de la función administrativa, no siempre proceden por vía unilateral, mediante actos administrativos, sino que con frecuencia llegan a un acuerdo con administrados u otros entes jurídicos (públicos, privados, estatales o no estatales), celebrando actos bilaterales o plurilaterales de muy distinta naturaleza.

Esta clase de relaciones, nacidas de un libre intercambio de consentimientos entre el Estado y los particulares, son las técnicas preferentemente utilizadas por la administración, a fin de obtener de los administrados la colaboración indispensable para el cumplimiento de sus fines propios.

"El contrato es en suma una de las técnicas de colaboración de los administrados con la administración, en materia de suministros, servicios públicos, obras públicas, etc. Quien contrata con la administración, señala bien - Geny, no es un contratante ordinario sino un colaborador que coopera con la administración aún en situación de su subordinación económico-jurídica, respecto de las personas públicas estatales". (128)

La realidad nos demuestra día con día que la celebración de contratos por parte del Estado, es un hecho cotidiano, que ha dejado a un lado las discusiones filosóficas y -- doctrinarias acerca del carácter con el cual efectúa dichos actos el Estado. Este tema ha sido sumamente controvertido, y se encuentra con limitaciones espacio temporales, ya que sucede que una misma actividad que realiza - el Estado con los particulares, puede ser considerada de naturaleza jurídica diversa según sea el país donde se - realice. Por otra parte, los fenómenos de la publicitación a que nos hemos referido provocan que actividades - que anteriormente regulaba en forma exclusiva el derecho privado pasen ahora a ser campo del derecho público (publicización) e incluso que en los contratos administrativos más típicos haya lugar para cierta aplicación de los

(128) Dromi, José Roberto; Contratos de la Administración; Jurisprudencia Argentina No. 4485, Buenos Aires, Argentina, 28 de marzo de 1974, Pág. 2-11.

principios de derecho privado (privatización), así como los contratos más característicos del derecho privado celebrados por la administración, deban aplicarse ciertas reglas de derecho administrativo.

Se ha reconocido a la administración la capacidad de figurar como sujeto en relaciones jurídicas contractuales, dicha conclusión ha sido impuesta por la práctica de la vida diaria, se acepta que la administración contrate; entonces se plantea el problema de que en estos vínculos contractuales de la administración se advierten aspectos diversos (régimen jurídico, jurisdiccional, formalidades) de los que rigen en los contratos de derecho privado, y es esta diferencia la que justifica la elaboración doctrinaria y jurisprudencial acerca de los contratos administrativos para establecer hasta qué punto la consecución de las finalidades públicas puede lograrse empleando la técnica contractual.

Las diferencias espacio temporales complican aún más esta tarea, ya que las diferencias en el derecho positivo en los diversos países, llevan a considerar como administrativos contratos que no son considerados como tales en otros, como anteriormente señalamos. Además, incide la circunstancia de que no hay un acuerdo sobre la naturaleza contractual de determinados vínculos, discrepándose

sobre si constituyen actos o contratos como más adelante veremos.

Planteado así el problema conviene ahora estudiar las objeciones hechas al contrato administrativo, la posibilidad, no obstante de tal figura, así como las tesis que sostienen la existencia de esta Institución y que plantean los criterios de distinción con el contrato privado.

5.6.1 TESIS CONTRARIAS AL CONTRATO ADMINISTRATIVO.

Existe una fuerte corriente Europea (entre la cual podemos citar a la doctrina alemana, suiza, italiana), negadora del contrato administrativo, que se fundamenta en algunas ideas radicales como las de Otto Mayer, que afirmaba que "el Estado manda unilateralmente". Los llamados contratos de la administración no son más que actos administrativos unilaterales, por lo que el Estado impone su voluntad dentro de los límites del derecho, pero existiendo una relación de subordinación y no de colaboración; agregando algunos autores italianos, como Romano y Cammeo, que en realidad lo que existe es una yuxtaposición de dos actos unilaterales, uno esencial del Estado y otro del particular que no es más que un requisito de eficacia del primero, una condición.

Pedro Altamira llama acuerdos a los contratos públicos afirmando que es la primacía de la administración en la relación o negocio jurídico lo que los caracteriza. Es este el que determina unilateralmente las condiciones, quedando al administrado sólo la opción; es decir acuerda, pero no contrata, estando advertido el particular de esta situación jurídica especial. "El término acuerdo y no contrato es un toque de atención acerca de la peculiaridad de la relación que contrae". (129)

Los acuerdos administrativos son actos unilaterales del Estado, en los cuales la voluntad del contratante no es un elemento esencial sino accesorio del cual depende no la existencia sino la eficacia del acto, dado que el acuerdo siempre existe aún sin ella, por su carácter unilateral. Como los actos de la administración y del particular "no se funden por ser de naturaleza distinta, resulta ser que éstos dos actos unilaterales se mantienen coligados". (130)

(129) Garrido Falla; Op. Cit.; Pág. 30. Alvarez Gendin Sabino, cita a Santa María de Paredes, quien niega el poder de mando a la administración, cuando contrata; lo que hace es ofrecer, dar o hacer algo a cambio de otra cosa que por propia voluntad se comprometen a darle o hacerle. Sin embargo, este autor entrevé el concepto moderno de contrato público en estas palabras: "no puede la administración dejar de cumplir lo que ha prometido, por la misma razón que obliga a todo contratante, prestando la condición prometida, o indemnizando convenientemente". Le hacía falta agregar para concebir nuestra tesis, "cuando estimase no procedía ejecutar el contrato por razones de interés público, aún dada la posibilidad de ejecutar aquél. Posa da en su tratado de derecho administrativo, 1916, II, Págs. 264 y 265 manifiesta que la administración no impone condiciones con el que contrata pues si lo impusiera no contrataría sino mandaría, no siendo así.

(130) Altamira, Pedro; Curso del Derecho Administrativo; Pág. 494.

Apoyado en Zanobini este autor concluye que "la - regla es que cuando un acuerdo administrativo ha de celebrarse se ha de constituir a través de la voluntad concorde de la administración y de un particular, dos voluntades se concretan en dos actos distintos y unilaterales uno de los cuales -el de la administración- asume una posición principal, mientras que el acto del particular juega la función subordinada de constituir una condición de eficacia del primero tal como ocurre, por ejemplo con el nombramiento de un funcionario público". (131)

Estas teorías tratan de circunscribir toda la actividad del Estado a un ejercicio de poder, llegando inclusive a confundir las nociones de unilateralidad y bilateralidad, puesto que, si bien es cierto que el Estado se reserva determinadas facultades en los contratos administrativos, por causa del interés público que persigue, la voluntad del particular contratante siempre se manifiesta libremente con pleno conocimiento de la relación de desigualdad que pudiera implicar dicho contrato administrativo, no obligándosele en nin-

(131) Altamira, Pedro; Op. Cit.; Pág. 496.

gún momento a contratar y mucho menos por la vía coactiva, por lo que podemos señalar con Bielsa - que "llamar condición al consentimiento de una - persona para crear una relación contractual, es - algo que no admitimos, porque del mismo modo po- - dría llamarse condición a la decisión administra- - tiva creadora de la relación jurídica", puesto - que si "...la administración pública señala unila- - teralmente el objeto, las condiciones y otras mo- - dalidades del acto jurídico, esto ocurre también en numerosos contratos de derecho privado; lo bi- lateral de los contratos de derecho público, re- - sulta obligarse a prestaciones por ambas partes, originalmente y, además, asegurándose ventajas -- recíprocas". (132)

El punto de vista que predomina en el derecho ita- liano considera que los actos administrativos son siempre unilaterales y que, por lo tanto, no exis- ten contratos administrativos, admitiendo que la administración celebre contratos regulados por el derecho privado entre los cuales están los de -- obra pública, suministro, empréstito, vista o -- arrendamiento de bienes. (133)

(132) Bielsa, Rafael; Derecho Administrativo; La Ley; Buenos Aires, Argentina; 1964, Tomo II, Pág. 172.

(133) Sayaguez, L.; Op. Cit.; Pág. 532.

Las tesis que siguen la antigua tradición civilista sostienen que cuando el Estado actúa en colaboración con los particulares se despoja de su investidura de poder público para actuar como cualquier persona jurídica sometida al régimen de derecho privado en un plano de igualdad.

Estas teorías deben desestimarse ya que recurren a la teoría de la doble personalidad del Estado que ha recibido severas críticas, y analizan al contrato como una figura exclusiva del derecho civil, y no como una institución genérica que puede incluir especies ubicables en diversas ramas del derecho.

No puede desconocerse el carácter unitario de la personalidad del Estado, ésta es única, pública, aunque su actividad pueda en algunos casos estar regulada por el derecho privado.

Siguiendo a Carré de Malberg, "la personalidad -- del Estado deriva directamente del orden jurídico sobre el cual se asienta el Estado, por ello tratase de una personalidad única; la aplicación de distintos ordenamientos jurídicos a un sujeto, no significa que su personalidad se divida o multiplique, las que se dividan o multipliquen pueden

ser las competencias o actividades que el ente público desarrolla pero no su personalidad. El Estado, como persona jurídica, como sujeto de derecho es siempre uno, aunque sus relaciones puedan ser variadas". (134)

Consideramos que la institución genérica del contrato, sale del marco estricto del código civil - en donde pretende encuadrarse para abarcar el - derecho público. La unidad ontológica del derecho impone la universalidad de determinados principios e instituciones jurídicas.

"Desde un punto de vista histórico, se carece inicialmente de una disciplina legal, de una regulación positiva de todos o algunos contratos de la administración. Señalan con acierto Laubadere y Pequignot, que poco a poco el derecho positivo va regulando y disciplinando aquellas figuras que en principio fueron obra exclusiva de la jurisprudencia que aplicaba las reglas escritas del Código Civil, como base de una teoría general, que no excluía en su aplicación a los contratos administrativos. Así en el asunto de "Pechin" del 23 de mayo de 1917. Los Tribunales Franceses declaran que

(134) Carre de Malberg; Teoría General del Estado; FCE, Méx. 1948; Pág. 45.

"los principios generales de los contratos no deben ser extraños a los contratos de servicios públicos, en tanto no sean extraños a las características propias de estos contratos". (135)

Algunas de las objeciones a la posibilidad jurídica del denominado contrato administrativo según las tesis que venimos exponiendo son:

- El principio sobre el cual se sustenta la vida y funcionamiento del contrato es el referente a la igualdad de las partes, si interviene la administración encontramos a una parte en posición de supremacía en cuyo caso no podríamos hablar de contratos.
- Otro principio importante es el que se refiere a la autonomía de la voluntad de las partes, observando por lo que toca a la administración que su voluntad es normativa o reglada, y el supuesto contratante -particular y social- se limita a aceptar o rechazar las condiciones reglamentarias impuestas.
- La imposibilidad de los contratos administrativos derivaría de que los objetos sobre que versan están fuera del comercio. (136)

(135) Dromi, José Alberto, Op. Cit., Pág. 4 y 5.

(136) Garrido Falla, Op. Cit., Pág. 30.

Para finalizar podemos afirmar que la negación - del contrato administrativo ha obligado a estos - autores a enmarcar a los contratos dentro de - - otras figuras o clasificaciones que consideramos no corresponden a su verdadera naturaleza, tal es el caso de los actos condición que si bien en - - ellos pueden surgir relaciones jurídicas reciprocas entre la administración y un particular, sin embargo esos actos no constituyen ni configuran el contenido de tal situación jurídica. La dife--rencia más importante está en las consecuencias - prácticas de tal distinción. En el caso de un contrato administrativo se crean derechos adqui--dos, los cuales no puede desconocer la administración; en cambio en el caso del acto condición, como la fuente de los derechos está en la reglamenta--ción previa que se aplica al caso concreto, se plantea la posibilidad de que tal reglamentación sea derogada y se disminuyan los derechos del particu--lar.

5.6.2 TESIS POSITIVAS.

Como una reacción ante las tesis que niegan la -- existencia del contrato administrativo surgen las tesis positivas, que crean la teoría del contrato administrativo, como una necesidad impuesta por -- la realidad, para explicar las relaciones entre -- la administración y los particulares nacidas "por la aplicación de una técnica contractual y cuyo -- régimen difiere sensiblemente del aplicable a los contratos civiles". (137)

Las objeciones hechas al contrato administrativo según estos autores, no son insuperables, así se afirma que los ataques de fondo hechos contra el contrato administrativo, son únicamente un intento de reivindicación terminológica.

La desigualdad de las partes que se da en el contrato administrativo, no llega a ser tan importante como para nublar la idea contractual, si bien existe cierta limitación a la voluntad del particular, ésta es similar a la de muchos contratos -- de adhesión del derecho privado.

Observamos que por lo que se refiere a este tema

(137) Garrido Falla; Op. Cit., Pág. 32.

no existe armonía doctrinaria ni legislativa en cuanto a su denominación, así se les llama Contratos Administrativos; Contratos Públicos; Contratos de Estado; Acuerdos Administrativos; Contratos de la Administración, etc.

Una parte importante de la doctrina, que ha tratado el tema, afirma la sustantividad de los contratos administrativos, considerando diversos elementos mismos que en el desarrollo ulterior de este trabajo consideraremos como criterios para la distinción entre los contratos administrativos y los contratos privados.

Alvarez Gendin señala que "para evitar confusiones, es preferible usar el término contratos públicos o contratos de derecho público a los destinados a un fin público inmediato por corresponder a una técnica jurídica más en consonancia con las necesidades modernas y, con la evolución jurídica de los principios; entendiendo como contrato administrativo todo el que celebre la administración en sus diversos grados, trátase de contratos de derecho público y contratos de derecho privado que requieren formalidades especiales para su perfección, distintas a las que precisan los contra-

tos perfeccionados por simples particulares". (138)

Define al contrato público como "una obligación bilateral convenida, es decir, consensual, en la que una de las partes se encuentra en una situación privilegiada en relación a la otra, por lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones convenidas, sin que ello implique una merma en los derechos económicos que la otra puede hacer valer". (139)

"El carácter público del contrato no se basa en un derecho de mando, o coacción de mando inmediato que posea la administración, sino en la primacía de ésta para un posible mando, poniendo en juego, los principios y reglas del derecho común, sino reglas y principios especiales de Derecho Público". (140)

Esto se debe principalmente al fin público que persigue y se advierte que la situación individual del contratante de la administración, es "menos estable" por estar supeditada al interés público.

-
- (138) Alvarez Gendin, Sabino; Los Contratos Públicos; Editorial Reus; Madrid; 1934; Pág. 43.
 (139) Alvarez Gendin, Sabino; Op. Cit., Pág. 19.
 (140) Alvarez Gendin, Sabino; Tratado de Derecho Público; T. I Cap. XXI; Madrid, España 1958; Pág. 370.

Por su parte Rafael Bielsa al exponer la noción - del contrato administrativo, nos señala primera-- mente: "Es contrato de derecho público la conven-- ción que el Estado, obrando como sujeto de dere-- cho público realiza con otro sujeto de derecho (pú blico o privado), con un fin público", indicando más adelante que: "Es contrato administrativo el que la administración pública celebra con otra - persona pública o privada, física o jurídica y, - que tiene por objeto una prestación de utilidad - pública. De donde, pues, en todo contrato adminis-- trativo deben concurrir los siguientes elementos esenciales: a) Uno de los sujetos de la relación jurídica es la Administración Pública (Estado, -- provincia, comuna o entidad autárquica) obrando - como tal, es decir, como entidad de derecho públi-- co; b) El objeto del contrato es una prestación de utilidad pública; por ejemplo concesión de ser-- vicio público, un empleo público, una obra públi-- ca, etc. En tal virtud, la administración públi-- ca debe fijar unilateralmente el objeto, modo y - condiciones de la prestación y de la contrapresta-- ción". (141)

Gastón Jeze, uno de los autores que más ha abunda-- do sobre el tema, en base a la Jurisprudencia Fran--

cesa, ha dedicado gran espacio de su obra al análisis de los contratos administrativos, señalando que "se entiende por esta expresión los contratos celebrados por la administración para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos que se rigen por reglas especiales distintas de las que se aplican a las relaciones de los particulares entre sí, aunque aclara que, "no todo contrato celebrado por la administración para asegurar el funcionamiento de un servicio público es un contrato administrativo". ya que, según señala, existen dos categorías:

- Los contratos ordinarios regidos por el Código Civil; y
- Los contratos administrativos, sometidos a las reglas especiales del derecho público, todos los cuales se resumen en esta fórmula: el contratante no está obligado únicamente a cumplir su obligación como lo haría un particular con relación a otro particular; deberá interpretarse que sus obligaciones se extienden a todos lo que es absolutamente necesario para asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público, con el cual consiente en colaborar".

Más adelante agrega, "se lleva a afirmar, así, - que hay contrato administrativo propiamente dicho, cuando se reúnen las siguientes condiciones:

- Es preciso un acuerdo de voluntades entre la - administración y un particular.
- El acuerdo de voluntades tiene por objeto la - creación de una obligación jurídica de prestación de cosas materiales o de servicios personales, mediante una remuneración (en dinero o de otro modo).
- La prestación que suministrará el individuo es - tá destinada a asegurar el funcionamiento de - un servicio público.
- Las partes por una cláusula expresa, por la -- misma forma dada al contrato, por el género de cooperación solicitada al contratante, o por - cualquier otra manifestación de voluntad, han entendido someterse al régimen especial del de - recho público. Por una parte, la administra- - ción ha querido este régimen jurídico especial. Por otra parte, el proveedor al someterse vo-- luntariamente a este régimen especial, ha re-- nunciado a prevalerse de las reglas del dere--

cho privado, para la determinación de su situación jurídica derechos y obligaciones ".(142)

Esta situación, explica fácilmente el porque en el derecho público francés actual se atribuya el conocimiento de los litigios suscitados por los contratos administrativos a una jurisdicción especial, la de los Tribunales Administrativos.

Otras notas distintivas que se han señalado, se refieren a que en los contratos administrativos siempre es sujeto la Administración Pública que, además determina las condiciones a que deben sujetarse las personas privadas que pretenden contratar con ella; que en los Contratos Administrativos el objeto es un interés público general, en oposición al interés privado que persiguen los contratos civiles o comunes; que en los Contratos Administrativos se exigen mayores solemnidades que en los contratos privados (licitación, adjudicación, contratos formales, etc.); que los Contratos Administrativos se sujetan a una legislación propia, especial y sólo en ausencia de ella se aplica supletoriamente la legislación civil; y que los Contratos Administrativos, en los estados jurídicamente organizados, están sometidos en

(142) Jeze Gaston Op. Cit., Pág. 322.

cuanto a su interpretación y ejecución, primero a la jurisdicción administrativa y sólo, después de pronunciada ella a la vía contenciosa. Finalmente encontraríamos una individualización más en que, en tanto los contratos privados, no pueden afectar a terceras personas, en los Contratos Administrativos los administrados y usuarios resultan obligados respecto a la convención, sin haber intervenido en su perfeccionamiento. (143)

Miguel Angel Bercaitz, por su parte define a los contratos administrativos diciendo que "son, por su naturaleza, aquellos celebrados por la administración pública con un fin público, circunstancia por la cual pueden conferir al contratante derechos y obligaciones frente a terceros, o que, en su ejecución pueden afectar la satisfacción de una necesidad pública colectiva, razón por la cual están sujetos a reglas de derecho público exorbitante de la administración pública en situación de su subordinación jurídica, a pesar de no celebrarse con un fin público, ni afectar su ejecución la satisfacción de una necesidad pública colectiva". (144)

-
- (143) Calderón Mauricio Roberto; Los Contratos Administrativos; Revista de Derecho; Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador; Epoca III; No. 1, junio 1973; Pág. 122.
- (144) Bercaitz, Miguel Angel; Op. Cit.; Págs. 246-247.

Andre de Laubadere, señala que "para que un contrato celebrado por la administración se califique como administrativo es necesario, primero, que se relacione con la organización o funcionamiento de un servicio público -interés general-; segundo, que contenga una o varias cláusulas exorbitantes del derecho común". (145)

La jurisprudencia francesa, nos indica el Dr. - -- Serra Rojas al referirse al tema, ha señalado que "son contratos administrativos los contratos verificados por una persona pública en vista u oca-sión del funcionamiento del servicio público, y para los cuales la administración, ha manifestado su intención de adoptar el régimen de derecho público, de preferencia al régimen de derecho privado; esta intención aparece en la inserción en el contrato de cláusulas exorbitantes, sea en la participación directa del cocontrante o en el funciona-miento del servicio".

El propio maestro Serra Rojas ha señalado que "el contrato administrativo se define como un acuerdo de voluntades celebrado por una parte por la administración pública y por la otra personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar -

o extinguir una situación jurídica de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos, que unen a las partes en una relación de estricto derecho público, sobre las bases de un régimen exorbitante del Estado". (146)

Cada uno de los tratadistas estudiados presenta su posición particular respecto del tema que nos ocupa, por lo que consideramos conveniente para evitar un análisis de cada uno de los autores que han tratado este tema agrupar los diversos criterios de distinción que a lo largo del tiempo se han presentado para diferenciar a los contratos administrativos de los contratos privados.

Así encontramos: a) El criterio subjetivo; b) Criterio de la jurisdicción; c) Criterio formal; - - d) La teoría de los actos de autoridad y de actos de gestión; e) La teoría del servicio público; - f) La teoría del contrato administrativo por naturaleza; g) La teoría del fin de utilidad pública; h) La teoría de la cláusula exorbitante del derecho común. (147)

- El criterio subjetivo.- Este otorga el calificativo de contratos administrativos a aquellos

(146) Ibidem, Pág. 440.

(147) Bercaitz; Op. Cit.; Pág. 170.

en los que el Estado es parte, por el solo hecho de la participación estatal. Sin embargo, como ya hemos señalado anteriormente existen - contratos en los cuales interviene la administración pero en los que se sujeta a normas de derecho privado, resultando por tanto insuficiente este criterio subjetivo.

Por tanto, se puede señalar, que aún y cuando la participación del Estado en los contratos - administrativos sea un elemento esencial, no es un factor determinante de su naturaleza jurídica, puesto que, si bien es cierto que siempre será parte, no todos los contratos que celebra, forzosamente son administrativos por su naturaleza, como ya se apuntó.

- Criterio de la jurisdicción.- Este fue a decir de Nava Negrete, uno de los primeros que se -- utilizaron para diferenciar a los contratos ad ministrativos y a los contratos privados de la administración. Se planteó la necesidad de determinar el tribunal competente para dirimir - las controversias que se suscitaron, si tribunales administrativos o tribunales judiciales. Se estableció que si el tribunal que debía co-

nocer sobre la controversia era administrativo, así lo sería el contrato "ya sea por así disponerlo un precepto legal; ya por haberse pactado, ya por decidirse jurisdiccionalmente en razón de sus modalidades propias". (148)

Fernández de Velasco en su obra cita a Olivan, quien señala que esta tendencia ha logrado convertir lo adjetivo y accidental en sustantivo y esencial, y que los tratadistas que se guían -- por este criterio, en lugar de derivar de la naturaleza de los contratos la norma para fijar -- la jurisdicción competente, han utilizado ésta para establecer diferencias en la naturaleza de aquellos. (149)

Por otra parte, la determinación de la ley, no puede constituir nunca un criterio jurídico de caracterización, ya que existen diversas razones políticas, económicas e incluso de deficiencia técnica que pueden atribuir el conocimiento a tales o cuales contratos a la jurisdicción administrativa aunque en estricto sentido no lo sean, haciendo caso omiso de la naturaleza jurídica de cada contrato, en México por ejemplo, -

(148) Bercaitz; Op. Cit.; Pág. 171.

(149) Fernández de Velasco, Recaredo; Los Contratos Administrativos; Madrid, España; 1927; Págs. 9 y 55.

Únicamente se puede hablar del contrato de obra pública y del contrato de concertación, como - contratos administrativos por ley.

Otro aspecto importante se refiere a la competencia, la cual por ser de orden público no -- puede atribuirse por voluntad de las partes. El Consejo de Estado Francés ha resuelto que - "la cláusula por la cual se establece que -- rresponde a la justicia administrativa resol-- ver las cuestiones que puedan suscitarse en la ejecución del contrato no puede ser por sí mis ma atributiva de competencia, aún cuando pueda servir para indicar cuál ha sido la común in-- tención de las partes en lo que concierne el - carácter de la convención concluida entre - - ellas". (150)

- El criterio formal.- Otro de los criterios uti lizados para distinguir al contrato administra tivo es el criterio formal, que otorga a las - formalidades que reviste el contrato, las no-- tas que lo caracterizan. Sin embargo, claramen te observamos que el procedimiento de la lici tación pública o privada, el pliego de condi--

ciones, y otras solemnidades utilizadas por -- parte de la administración no sirven para caracterizarlo jurídicamente como administrativo o derecho privado, sino que esta clasificación resultará de la esencia misma del contrato. (151)

De ningún modo, tampoco se puede señalar que - existirá un contrato administrativo por el simple hecho de que se encuentra sujeto a alguna solemnidad o formalidad determinada, exclusivamente, puesto que esta situación no altera en nada su naturaleza intrínseca, ya que la forma es una consecuencia y no la causa en los contratos.

- La teoría de los actos de autoridad y de los - actos de gestión.- Otra de las teorías utilizadas para distinguir los contratos administrativos fue la de la distinción entre actos de autoridad y actos de gestión.

En los actos de autoridad el Estado ordena, -- manda, obliga, en cambio en los actos de ges-- tión se coloca en la misma posición que los - particulares siendo competentes los tribunales

(151) Alvarez Gendin, Sabino; Manual de Derecho Administrativo Español; Barcelona, España; 1941; Pág. 383. A este respecto, opina que el criterio formal, "es inexacto e insuficiente", ya que algunas de las formalidades de los contratos administrativos no son exclusivas de ellos, presentándose un contrato meramente civil.

judiciales. Siguiendo este orden de ideas los primeros actos darían como resultado contratos administrativos y los segundos contratos privados, sin embargo Laferriere coloca acertadamente a ambas categorías dentro de los actos de gestión, ya que ambos carecen del elemento de fuerza o mandato que caracteriza a los actos de autoridad.

Esta teoría recibió severas críticas, tanto -- por la doctrina como por la jurisprudencia que en la célebre Arret Blanco del Tribunal de Conflictos del 8 de febrero de 1873, fijó la competencia de la Jurisdicción Administrativa con base en la noción de servicio público, calificando de administrativo al contrato celebrado por la administración con el objeto de asegurar y organizar el funcionamiento de un servicio público, asestando así un duro golpe a la teoría de los actos de gestión y actos de autoridad, La teoría de servicio público fue la -- que daría un nuevo criterio de distinción y de terminaría la competencia sin que dejara de re conocerse la posibilidad de la administración de actuar en forma privada colocándose voluntariamente en el ámbito del derecho privado.

El criterio de servicio público comienza a penetrar en el ámbito del contrato administrativo, pero no en forma categórica correspondiendo a la jurisprudencia establecer cuando se está en presencia de uno o de otro tipo de contrato.

- La teoría del servicio público.- Este criterio ha sido muy controvertido ya que se apoya en un concepto muy discutido, en el que no ha sido posible un acuerdo uniforme por parte de sus propios autores. Asimismo, si sólo fueran contratos administrativos los celebrados por la administración para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos, quedarían excluidos gran cantidad de contratos que si tienen ese carácter. Bercaitz nos cita como ejemplos los relativos a las concesiones y permisos de uso de dominio público para el desarrollo de una actividad comercial: el contrato de obra pública que puede existir sin vinculación alguna con el servicio público. Lo mismo acontece con una compra hecha al contado por la administración pública de máquinas o materiales, destinados a la prestación de un servicio público. En unos casos podrá constituir un contrato administrativo de suministro; en otro un contrato de compraventa de derecho privado, según las condiciones en

que se haya pactado y su vinculación más o menos directa o indirecta, inmediata o mediata - con el funcionamiento del servicio público y la perturbación que su incumplimiento defectuoso - o parcial o total, puede provocar respecto a la prestación del servicio.

- Otra de las teorías que se ha elaborado para el efecto de distinguir ambas categorías de contratos es la de la Teoría de los Contratos Administrativos por naturaleza.

La deficiencia del uso exclusivo de la noción - de servicio público para diferenciar a los contratos administrativos, obligó a los tratadis--tas a buscar otro elemento de distinción, sur--giendo con poca precisión la teoría de Marc Re--glade, que afirma que si la prestación objeto - del contrato tiene una vinculación directa e inmediata con el servicio público, se trata de un contrato administrativo por naturaleza; y en caso contrario de un simple contrato privado.

El Consejo de Estado Francés en el caso de la - Societé des Magasins Généraux, destruye esta posición al considerar un contrato administrativo aquél en que el arrendador ponía a disposición

de la administración pública sus depósitos para almacenamiento de víveres. En este caso señala Bercaitz "la relación entre el contrato y el servicio público de aprovisionamiento era indirecto y mediato", sin embargo fue declarado administrativo, por el establecimiento de una cláusula exorbitante que determinaba la competencia administrativa. (152)

Paul Matter, Comisario de Gobierno ante el Consejo de Estado, sentó las bases para un criterio de distinción que desarrollaría más tarde Rivet. Para Matter ciertos servicios "son de naturaleza, de la esencia del Estado; otros por el contrario son de naturaleza privada y el Estado los emprende consiguientemente en forma ocasional", siguiendo este orden de ideas los primeros serían contratos administrativos y de competencia administrativa y los segundos privados civiles o comerciales y de competencia de la justicia común. (153)

Rivet discrimina entre servicios: a) Que sólo puede administrarlos el Estado; b) Servicios públicos monopolizados; y, c) Servicios indus-

(152) Bercaitz; Op. Cit.; Pág. 183.

(153) Bercaitz; Op. Cit.; Pág. 183

triales administrados sin monopolio. Siendo ad ministrativos los dos primeros y de derecho - privado el último. La distinción a través de - estos criterios es vaga y no asegura ninguna - base para la distinción precisa que se busca, ya que el mismo Rivet afirma que los límites - de estas divisiones no son rigurosamente exac- tos.

- Teoría del fin de utilidad pública.- El concep- to de utilidad pública fue la respuesta que al- gunos autores encontraron para tratar de am- - pliar el concepto restringido del servicio pú- blico, en la distinción de los contratos admi- nistrativos. Esta postura según M.A. Bercaitz, debe ser rechazada ya que existen contratos ad ministrativos que no persiguen un fin de utili- dad público (cita el contrato que permite la - clausura de una calle para instalar un desvío ferroviario particular, que pase a ser un con- trato administrativo por su propia naturaleza y por las reglas de derecho que lo rigen, no - tiene ni un fin público ni un fin de utilidad pública o el caso de los contratos de publici- dad en los vidrios de los quioscos instalados en las calles, avenidas, plazas, etc.), afir- mando que pueden aplicarse a esta teoría las -

críticas formuladas a las del servicio público. Sin embargo esta teoría es defendida por autores como Gabino Fraga que señala: "así como la finalidad diferente es motivo para que dentro del mismo derecho privado se clasifiquen los - contratos en civiles y mercantiles, y que estos últimos queden sujetos a un régimen legal diverso del que se aplica a los primeros, así - los contratos que el Estado celebra con fines especiales, distintos de los que persiguen los particulares en sus relaciones civiles o mercantiles, exigen, por la misma razón, un régimen jurídico especial", señalando a continuación que, "de la misma manera que las finalidades de la vida comercial y los procedimientos en ella empleados no han podido contenerse dentro de las normas rígidas del derecho civil y han originado un derecho exorbitante de él, el derecho mercantil, en igual forma las finalidades diversas de la vida estatal y los procedimientos en ella usados, completamente diversos de las finalidades y procedimientos de la vida civil y mercantil, imponen la exigencia de otro régimen exorbitante para regular las relaciones que surgen en los llamados contratos administrativos". (154)

(154) Fraga, Gabino; Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, S.A.; México 1973; Pág. 399.

De esta manera, tenemos que el Estado celebra contratos administrativos, cuando la finalidad del acto se encuentre íntimamente vinculada con el cumplimiento de sus atribuciones y deba satisfacer las necesidades colectivas, celebrando por el contrario, contratos privados cuando no se vinculen estrecha y necesariamente con éstas y por lo tanto la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudiquen, porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial.

Cabe mencionar sobre este particular, las ideas de Alvarez Gendin, quien señala que "el contrato público se realiza más por el fin que persigue que por el sujeto contratante, aún cuando sea el propio Estado, el cual también puede practicar actos de naturaleza privada" ...pues si en razón de las formalidades, se exigen para éstos reglas especiales, en lo que respecta al fondo de las relaciones jurídicas, tratándose de la gestión del patrimonio privado, han de regirse por disposiciones civiles, dado que el contrato realizado por la administración no tendrá un fin público inmediato", porque, "...la especialidad del contrato públi

co debe observarse no en las formalidades, aunque si en el fin público a que se destine y - en los efectos que derivan según las leyes o - normas administrativas recogidas en ellos". El carácter público no se basa en un derecho de - mando, sino en la primacía de la administra- - ción para un posible mando, poniéndose en jue- go reglas de derecho público a consecuencia - del fin público", "...por lo que la doctrina y la legislación aplicables a los contratos públi- cos ha de obedecer a la determinación del fin - público de una manera primordial, sin atender - a los principios de la filosofía jurídica que afectan a los intereses privados". "En suma; la regulación de los contratos públicos responde - a la teleología, por lo que la teoría jurídica es distinta que la de los contratos civiles". (155) .

Señala Fraga que a pesar de este criterio, re- sulta "imposible fijar a priori y enumerativa- mente los contratos que el Estado celebra suje- tos a un régimen de derecho civil y los que que- den sujetos a un régimen exorbitante, pues su - caracterización tendrá que depender de las cir- cunstancias concretas que en cada situación es-

(155) Alvarez Gendin, Op. Cit.; Pág. 27-44.

pecial concurren". (156)

García Oviedo, afirma que la razón discriminatoria entre ambas clases de contratos no puede ser teleológica "por cuanto sea cual sea la -- clase de actividad que la administración desarrolle, siempre hay en ella el denominador común del interés público como fin de la misma, de donde resulta que para la diferenciación de tal doble posibilidad contractual habrá que es tar al contenido de los negocios jurídicos de que se trate y observar si existe o no en ellos un interés público inmediato, que constituya - el objeto de la relación jurídica que en los - mismos se determina". (157)

- Teoría de la cláusula exorbitante.- La doctrina y la Jurisprudencia Francesa, se han inclinado por la teoría de la cláusula exorbitante del derecho privado. Se ha señalado que la - - existencia de un régimen jurídico especial de derecho público.

El fallo Bertin dictado por el Consejo de Estado el 20 de abril de 1956, y la interpretación

(156) Fraga, Op. Cit.; Pág. 400.

(157) García Oviedo; Derecho Administrativo; Op. Cit.; Pág. - 129.

que se le ha dado por los más autorizados tratadistas franceses, así lo indican.

Hoy los criterios a seguir para identificar el contrato administrativo, cuando no existe texto legal que determine su naturaleza, con los siguientes: tendrá esa categoría si su objeto es la prestación o ejecución de un servicio público, o si contiene cláusulas exorbitantes del derecho civil y de consiguiente está gobernado por un régimen de derecho público. (158)

Alfonso Nava Negrete ha señalado, que "...las cláusulas exorbitantes del derecho común o derivados de éste, forman un criterio indubitable para descubrir en cualquier caso la presencia y esencia administrativa del contrato celebrado por la administración. Su inserción en un contrato, es prueba inequívoca del carácter administrativo de ese contrato", agregando, "apoyamos como básica o esencial la cláusula exorbitante, para la caracterización del contrato administrativo como tal, incluso si se le toma como efecto de la naturaleza adminis--

(158) Nava Negrete, Alfonso;

trativa del contrato, pues en todo caso, y - -
cualquiera que sea el ángulo para juzgarla, -
constituye un criterio indubitable". (159)

A este respecto y como conclusión de los crite-
rios analizados, podemos afirmar que, la no-
ción de servicio público o interés general es
bastante subjetiva y discutida, y que el crite-
rio de inclusión de cláusulas exorbitantes en
los contratos administrativos facilita la ta-
rea de distinción, por ser un criterio objeti-
vo, sin embargo consideramos que la cláusula -
exorbitante es sólo la objetivización del fin
público, el instrumento idóneo para su realiza-
ción.

La anterior aseveración se hace en virtud de -
que, si las mencionadas cláusulas exorbitantes
contienen disposiciones derogatorias del dere-
cho común en favor de la administración públi-
ca, éstas se establecen para facilitar su fun-
ción, pudiendo ser éstas tan variadas, como -
las que le conceden facultades de imponer su -
voluntad en la ejecución, en la modificación -

(159) Arrieta, Carlos Gustavo; De los Contratos Administrati-
vos; Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Ro-
sario; Mayo-Julio, 1963; Año LVII; Págs. 461 y ss.

delas obligaciones, o en la extinción misma - del contrato, así como la de imponer algunas sanciones a su contratante.

Actualmente la doctrina clasifica las cláusulas exorbitantes en dos grupos: Una, que ponen de manifiesto el carácter público de superioridad jurídica con que interviene la administración en la celebración, pudiendo denominarse representativas o demostrativas, y otras, a las que suelen llamarse atributivas, por las que el Estado otorga a su cocontratante ciertos atributos, que a él le son propios, a fin de que el particular pueda llevar a cabo los fines que le han sido encomendados, aunque, como comprobación de que no es un signo distintivo de los contratos administrativos, dichas cláusulas pueden no ser incluidas en un contrato administrativo, sin que por ello éste pierda su carácter de derecho público, al respecto la Jurisprudencia Francesa ha establecido que, existiendo un contrato que tenga como fin la ejecución misma de un servicio público, no es necesario buscar si el citado contrato lleva consigo cláusulas exorbitantes del derecho común.

La determinación de estas cláusulas se presenta compleja y difícil, sin embargo pueden descubrirse al otorgar un carácter de superioridad jurídica a la administración o invistiendo a su cocontratante frente a terceros, de atribuciones que son propias del poder público.

Bercaitz las clasifica en:

- Aquellas por las cuales la administración pública se atribuye sobre su cocontratantes derechos que el particular no podría atribuirse en ningún contrato, porque la legislación no lo autoriza para hacerlo;

- Aquellas por las cuales la administración pública otorga a su cocontratante poderes respecto de terceros, que un particular no podría conferir en ningún contrato, porque las leyes en vigor lo invalidarían.

La crítica que se le ha hecho a esta teoría, es que deja a la voluntad de los contratantes, la inclusión de este tipo de cláusulas de las cuales derivaría la naturaleza administrativa o civil del contrato, se exceptúan de esta hipótesis los casos de los contratos en que por

disposición de la ley se califican como administrativos y no dejan margen de libertad de actuación para la administración.

La concurrencia de cláusulas exorbitantes será a decir de García Oviedo un posible medio de determinación de la naturaleza administrativa, de un contrato celebrado por la administración, sin embargo no dejan de ser administrativos aquellos contratos que no las contengan, siempre y cuando sus efectos se hallen directa o inmediatamente vinculados a fines de interés público en general y particularmente a fines de obras o servicios públicos. (160)

La segunda crítica que se ha formulado, se refiere a que pueden existir contratos administrativos, que no contengan cláusulas exorbitantes del derecho común, y sin embargo son administrativos. Se hayan pactado o no cláusulas exorbitantes ellas están presentes en el contrato y tendrán plena vigencia jurídica si las necesidades colectivas lo exigen. (161)

Si este criterio, también ha recibido severas

(160) García Oviedo; Op. Cit.; Pág. 137.

(161) Bielsa; Op. Cit.; Pág. 301.

críticas, cuáles serían entonces las notas - - aplicables al medio jurídico mexicano para distinguir a un contrato administrativo?

Se señalan tres criterios, a saber:

- Por determinación de la ley.
- Por libre voluntad de las partes mediante la inclusión de cláusulas exorbitantes.
- Por el objeto o por la naturaleza misma del contrato.

A falta de una ley en nuestro país sobre contratos administrativos, o contratos de la administración, que establezca claramente esta distinción, tendremos que analizar en cada caso en particular si fue voluntad del Legislador el considerar o no administrativo un contrato especial. Este argumento se ve expuesto a las críticas que señalamos anteriormente. Sin embargo si la ley califica a un contrato administrativo, así tendría que considerársele. La Ley de Contratos del Estado Español señala que el juez no podría aplicar el derecho común a un contra-

to que la ley expresamente somete a un régimen administrativo público, como tampoco aplicar - este régimen a contratos que la ley ha resuelto se sometan al derecho civil". (162)

Sin embargo cabe aclarar que la voluntad de la administración no debe mal interpretarse como una voluntad arbitraria y al margen de la ley sino como aquella expresada tomando como base el principio de legalidad, dentro del marco -- del Estado de Derecho.

Son múltiples los casos en que la administración contrata sin tener facultades expresas para ello, pero dentro del margen que la actuación discrecional, que la ley le otorga para utilizar diversas formas jurídicas para el cumplimiento de sus fines.

Estos contratos los califica Nava Negrete como contratos innominados de la administración, -- los cuales se sujetarán a las reglas del contrato con el que tengan mayor semejanza. La aplicación de tales reglas, es la que decide -- la administración y su cocontratante en parti-

cular, a través de la inclusión de cláusulas - exorbitantes. Si se encuentran en el contenido del clausulado del contrato, éste será público - administrativo, si faltaran sería privado.

Si no existe alguna base legal para la calificación del contrato, y el análisis de su clausulado no refleja la voluntad de las partes, - el criterio a seguir sería el del objeto o naturaleza misma del contrato. Incluso si existe contradicción entre la voluntad de las partes y el clausulado del contrato, se estará al texto del mismo para determinar su naturaleza.

Las notas que descubrirían al contrato administrativo por naturaleza son: a) Los contratos - que implican una participación del contratante en la ejecución misma del servicio público. - b) Aquellos cuya función sea incompatible por su propia naturaleza al régimen del derecho -- privado (ejem. la naturaleza del empleo para - los contratos de alquiler de servicios). c) Los que se refieren a las condiciones particulares del funcionamiento de los servicios públicos.

Gabino Fraga, al referirse a este punto afirma que no basta que existan reglas especiales res

pecto a la competencia, requisitos y solemnidades en la celebración de los contratos en que el Estado interviene para configurar el tipo de contratos administrativos, pues dichas reglas no llegan a afectar la naturaleza del vínculo contractual y éste puede seguir siendo civil a pesar de que ellos sean aplicables. (163)

Por el contrario las reglas relativas a la ejecución, interpretación y terminación del contrato, si se afectan según el carácter que éste revista, sentando los criterios para descubrir al contrato administrativo por su naturaleza.

5.6.2 CONTRATOS PRIVADOS.

Una vez analizados los criterios para distinguir a los contratos administrativos, nos resta dedicar este apartado para referirnos brevemente a los contratos privados celebrados por la administración.

Ha hemos señalado que el Estado celebra día con día un gran número de contratos públicos y privados atendiendo a sus múltiples actividades. La ce

lebración de éstos últimos, obedece al fenómeno -- de la privatización de la actividad del Estado al cual ya hemos hecho referencia. La incidencia de este fenómeno, podemos localizarla en dos grandes zonas de la actividad de la administración moderna.

- En los contratos celebrados en la gestión de -- servicios públicos, industriales y comercia-- les; y

- Contratos celebrados por la empresa del Esta-- do.

La creación de los establecimientos públicos in-- dustriales y comerciales encargados de estos ser-- vicios debe responder a fines económicos, no asis-- tenciales o de policía, y sus actividades deberán llevarlas a cabo, en condiciones idénticas o seme-- jantes a las del comercio privado. Los contratos celebrados por ellos, son en principio contratos de derecho privado, sin excluir la posibilidad -- que tienen de elegir contratos administrativos, -- para el cumplimiento de las necesidades del servi-- cio público que administran. Sin embargo este úl-- timo sería la excepción.

La posibilidad de esta opción, tiene un origen -- bastante antiguo, cuando imperaba la doctrina del servicio público, ya se admitía la posibilidad de que la administración a fin de satisfacer las necesidades de los servicios públicos optase entre los contratos de derecho privado o de derecho público, dependiendo aparte de los supuestos en que la ley lo imponía, no de las formas del contrato sino de su contenido.

George Vedel afirma que esto se debe a consideraciones de carácter práctico todavía válidas que -- admitían que no era preciso que la administración desplegara un régimen de poder público para concluir contratos simples análogos a los realizados por los particulares. A los contratos celebrados por los servicios públicos administrativos se les supone de derecho privado. La parte que alegue -- que el contrato tiene carácter administrativo deberá probarlo. Es normal que la administración, cuando recurre al procedimiento del contrato, se sitúe en el campo del derecho privado que rige -- los libres acuerdos de voluntad y que el carácter administrativo que contradice esta presunción normal sólo se establezca cuando se prueba que el -- contrato tiene por objeto la propia ejecución del

servicio público o incluye cláusulas exorbitantes. (164)

"Por consiguiente, si bien los contratos de los -- servicios públicos con carácter industrial y mercantil se presumen contratos de derecho privado, esta presunción no es privativa de ellos. En realidad, a lo sumo, puede admitirse que tiene más -- fuerza que cuando se aplica a los contratos de un servicio público administrativo." (165)

Sin embargo, la presunción se hace irrefutable -- cuando se trata de contratos firmados con los --- usuarios de los servicios públicos industriales y mercantiles. Estos contratos tienen necesariamente el carácter de contratos de derecho privado in -- cluso cuando contienen cláusulas exorbitantes.

Por lo que se refiere a los contratos celebrados por las empresas del Estado se sostiene que el á -- mbito de acción de los mismos es el que se rige -- por disposiciones del derecho común y por tanto -- debe respetar el orden dentro del cual se desarro -- lla empleando para ello las mismas constituciones. Por tanto, los contratos celebrados por los mis--

(164) George Vedel; Derecho Administrativo 6ta. Edición; Sección II; Pág. 193.

(165) Ibidem; Pág. 193.

mos, caerían dentro del ámbito del derecho privado.

Cabe señalar que si bien el Estado puede válidamente adoptar moldes e instituciones del derecho privado para el desarrollo de sus actividades, va imponiéndole a estas características particulares que cuestionan sus principios.

Miguel Acosta Romero, cita a guisa de ejemplo, algunos contratos privados celebrados por la administración usuales en la práctica administrativa mexicana, como la compraventa de inmuebles del dominio privado, contemplada en la Ley General de Bienes Nacionales, contratos de compraventa de bienes de particulares, contratos de arrendamiento, contratos de prestación de servicios profesionales, contratos de comodato y de donación, y algunos contratos de adquisiciones de bienes muebles, agregando que también están sujetos al Derecho Civil los contratos que celebran los organismos públicos descentralizados, desconcentrados y empresas de participación estatal, cuando no estén expresamente sujetos a normas de derecho público, así como aquellos que celebre el Gobierno Federal a través de fideicomisos constituidos por

conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto en instituciones de crédito, como los contratos que celebra el ISSSTE, con base en los artículos 47 a 53 de su Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1959, que documentan en la forma de - contrato de mutuo, con garantía hipotecaria y se encuentran redactados y regulados conforme a normas del Derecho Civil. (166)

CAPITULO 6.

LOS CONTRATOS Y CONVENIOS DE CONCERTACION.

6.1 NATURALEZA JURIDICA; DEFINICION.

La discusión acerca de la posibilidad del Estado, de celebrar contratos administrativos con particulares, se resuelve por medio del nuevo marco jurídico de la Planeación, que otorga rango constitucional al surgimiento de obligaciones públicas entre el Estado y los particulares.

Se fijan así las bases para el surgimiento de estas relaciones, mismas que deberán sistematizarse cuidadosamente.

El contrato de Concertación se presenta como un contrato público, cuyo objeto será el compatibilizar las acciones gubernamentales con las actividades de los particulares en áreas específicas de interés nacional.

El contrato de Concertación por tanto puede definirse como una obligación bilateral, entre el Estado por una parte (con las prerrogativas inherentes a su condición jurídica) y por la otra una persona del sector social o privado, destinada al cumplimiento de los objetivos fijados en la Planeación Nacional de Desarrollo.

Se puede afirmar entonces que esta relación, da nacimiento

to a una obligación jurídico-administrativa, puesto que coloca a las partes en la posibilidad de exigir de la otra, una determinada conducta.

Cabe destacar la importancia del concepto de bilateralidad en esta relación, que contempla la posibilidad de que voluntades emanadas de partes opuestas originen una interdependencia recíproca, para dar a cada una de las que intervienen el carácter de parte.

Por lo que se refiere a la diferencia entre Contrato y Convenio de Concertación diremos que en la práctica, estos términos se usan indistintamente.

Para diferenciarlos, se hace necesaria la remisión a la ~~clasificación de Convenio~~ Lato sensu, que establece el artículo 1792 del Código Civil, al señalar: Convenio es el acuerdo de dos o más voluntades, para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones. Por su parte el artículo 1793, preceptúa que los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos, de lo cual se desprende que serán convenios strictu sensu, los que modifiquen o extingan derechos y obligaciones.

6.3 ELEMENTOS DEL CONTRATO DE CONCERTACION.

En este apartado, nos proponemos analizar cada uno de los elementos del contrato administrativo en general, para referirlos después al Contrato de Concertación.

Del análisis de las obras de los autores consultados encontramos diversas clasificaciones al referirse al tema de los elementos de los contratos administrativos, así Fernando Albi Cholvi cita como elementos característicos del contrato administrativo a los siguientes: (167)

- "- El interés general, como causa del mismo.
- El servicio público como objeto.
- La forma como requisito esencial.
- La desigualdad de las partes.
- La jurisdicción especial, y
- La especialidad legal".

Bielsa por su parte afirma que en la formación de los contratos administrativos deben concurrir, los siguientes elementos esenciales que uno de los sujetos de la relación jurídica sea la Administración Pública y que su objeto sea una prestación de utilidad pública. Agregando que al igual que en los contratos de Derecho Privado, "deben

(167) Alvi Cholvi, Fernando. Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, Tomo V, Pág. 434

concurrir los elementos esenciales comunes a estos: capacidad que es competencia en el ente público, causa lícita y consentimiento. (168)

Otra parte de la doctrina, suele agruparlos en dos grandes categorías: a) elementos esenciales, sin los cuales no podría existir el contrato y b) elementos no esenciales, pero propios a su naturaleza, sin los cuales el contrato existe, pero puede estar viciado de nulidad. Esta clasificación servirá de base para nuestro análisis con las salvedades que respecto a ella haremos al referirla a nuestra legislación positiva.

Se mencionan como elementos de existencia del contrato administrativo los siguientes:

- Sujeto;
- Competencia y capacidad;
- Régimen jurídico especial;

Entre los elementos no esenciales se señalan:

- Plazo;
- Conmutabilidad;
- Intransferibilidad;
- Licitación y pliego de condiciones;
- Garantías; y
- Sanciones. (169)

(168) Bielsa, Rafael, Op. Cit. Pág. 173.

(169) Bercaitz, Miguel Angel, Op. Cit., Pág. 216.

6.3.1 SUJETOS.

Los Sujetos en el contrato administrativo son las personas que intervienen en su celebración. Uno de los Sujetos del contrato es evidentemente una persona de derecho público, la Administración Pública. A veces sucede que es un sólo órgano del Estado el que interviene pero en otras ocasiones se requiere la participación de dos o más órganos. En ambas hipótesis se requerirán personas físicas que obren en nombre y representación de la Administración Pública, dentro de su ámbito de competencia.

En el contrato Administrativo encontramos ciertas prerrogativas de la Administración Pública inherentes a su calidad, las cuales son irrenunciables porque su objeto es hacer efectivos los fines del Estado, asegurando la prestación de servicios públicos. Cabe señalar que la sola presencia de la Administración no otorga al contrato el calificativo de administrativo; es necesario además que el fin sea público ya que si no lo es, estaremos ante la presencia de un contrato privado. (170)

En relación con el otro sujeto, éste puede ser --

(170) Roberto Calderón, Mauricio, Op. Cit., Pág. 125.

una persona privada física o jurídica o una persona pública no estatal que colabore con la Administración en la prestación del servicio público persiguiendo un fin económico. (171)

En el contrato de Concertación como en todo contrato administrativo, encontramos 2 sujetos, uno la Administración Pública y el otro que puede ser una persona física o moral (sector privado) o una persona del denominado sector social.

El sector privado se integra por particulares que deseen colaborar con el Estado para el cumplimiento de los objetivos señalados como prioritarios - en el Plan Nacional de Disposiciones y en los Programas de Mediano Plazo, o las unidades productivas privadas que por decisión libre y voluntaria deseen incorporarse a la acción gubernamental para la obtención de estas metas.

El Estado, como rector del desarrollo económico - del país, determinará cuáles son los campos, en los que pueden colaborar los particulares. Ha buscado la definición de un interlocutor válido, a través de la Ley de las Cámaras de Comercio y de

(171) Rubio del Cueto, Ernesto; La Vertiente Concertada en el Sistema Nacional de Planeación; (Sector Privado) en Aspectos Jurídicos de la Planeación; Op. Cit.; Pág. 447.

las industrias que de conformidad con su artículo primero, las define como instituciones públicas, autónomas, con personalidad jurídica y con el fin específico de operar como consultores del Estado.

Como las unidades productivas, están obligadas a pertenecer a ellas, las vías de la mediación quedan así establecidas, surgiendo la Concertación.

Hemos observado como en la configuración del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la participación de la sociedad reviste particular importancia y puede darse en las diversas etapas del proceso en la elaboración del Plan y en la determinación de sus metas en una primera etapa y en la celebración de contratos y convenios de Concertación, durante la ejecución de los mismos.

Por lo que se refiere al sector social; habría que considerar como sujetos al sistema ejidal, al sistema cooperativo y a las empresas de carácter sindical, como las principales organizaciones que lo conforman. (172)

(172) Ramírez Anzaldúa, José Jesús. La Vertiente concertada - en el Sistema Nacional de Planeación (Sector Social) en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México; Op. Cit.; Pág. 442.

6.3.2 COMPETENCIA Y CAPACIDAD.

Para que exista contrato administrativo, los sujetos a que hemos hecho referencia deben tener aptitud legal para obligarse. Competencia es en Derecho Administrativo lo que Capacidad es en Derecho Privado, con algunas de las diferencias siguientes: (173)

- Mientras que en Derecho Privado la Capacidad es la regla y la incapacidad la excepción (Art. 450 del Código Civil), en Derecho Administrativo a un organismo administrativo sólo puede actuar cuando expresamente sea facultado por la Ley.
- Se señala que mientras la Capacidad es de ejercicio libre y voluntario la Competencia debe ejercerse forzosamente. Los agentes públicos no deben producir tales o cuales hechos, deben realizarlos obligados por la Ley independientemente de su opinión personal al respecto. - -

(173) Sayaguez Lazo, Enrique; Op. Cit.; Pág. 542.

Ahora bien, en materia administrativa la capacidad del Sujeto particular está parcialmente regulada por las leyes administrativas: hay -- personas que no pueden contratar con la administración, es decir no es suficiente la de -- ejercicio, sino que debe reunir otros requisitos especiales de capacidad vg. la inscripción en un padrón determinado o la prohibición de -- contratar con parientes de los funcionarios pú -- blicos, etc.

- También se señala que los agentes públicos deben ejercer su Competencia en función de lo -- que sea más conveniente a las necesidades pú -- blicas sin importar razones o factores jurídicos o personales.

6.3.3 CONSENTIMIENTO.

Este es otro de los elementos esenciales del contrato, para que exista un contrato se requiere la concurrencia o acuerdo de dos voluntades opuestas.

El consentimiento es el concurso real de voluntades de ambas partes. Este tiene que manifestarse expresamente, en forma clara, precisa e inequívoca por el Órgano competente. El consentimiento de

la Administración Pública está sometido a formalidades especiales de derecho público, las cuales - deben cumplirse en todos los casos.

En cuanto a los vicios que pueden afectar el consentimiento encontramos como en los contratos privados que pueden presentarse, el error, el dolo y la violencia.

En los contratos regulados por el Código Civil, - la voluntad es la suprema Ley entre las partes, - de ella emanan los derechos y obligaciones, las - normas que rigen esa voluntad aplicándose el Código Civil, solo para suplir aquellos aspectos no - previstos por las partes.

El principio de la igualdad de las partes y de la autonomía de la voluntad constituyen el marco en el que estas relaciones se desarrollan.

En los contratos administrativos la situación es diferente ya que la voluntad de las partes, no - puede ir en contra de los mandatos de la Ley, las partes se subordinan a "una relación de derecho público preestablecida o a principios jurídicos - creados ex-profeso para normar esas situaciones - que obedecen a los reclamos del interés público". (174)

Pero esta situación no destruye la esencia bilateral en los contratos administrativos que siguiendo a Bielsa "Resulta de obligarse a prestaciones por ambas partes originalmente y, además asegurarse - ventajas recíprocas. (175)

En el contrato de Concertación encontramos como se presenta la concurrencia de voluntades, de la Administración por una parte y de los miembros de los sectores privado o social según el caso, los que - en forma libre y voluntaria aceptan colaborar con el Estado, obteniendo beneficios concretos.

(175) Bielsa, Op. Cit., Pág. 172.

6.3.4 FORMA.

En toda actividad jurídica en la que participa la Administración Pública la Forma reviste particular importancia, sobre todo en lo que se refiere a la materia contractual, en donde la manifestación de voluntad debe hacerse de manera precisa e inequívoca. En los contratos administrativos, el consentimiento se manifiesta formalmente.

Esto se presenta porque en derecho público como afirma Jeze, "las formas son garantías automáticas creadas por las leyes o los reglamentos para asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos, evitando decisiones irreflexivas, prematuras o insuficientemente estudiadas". (176)

Existe un fin instrumental en el estricto respeto a la Forma, ya que a través de ella se documenta y deja fehaciente constancia de la actuación administrativa que se cumple mediante funcionarios y agentes que expresan o ejecutan la voluntad de la Administración. Como por otra parte, como ya hemos señalado con anterioridad, la voluntad de la Administración se integra con la coincidencia de una serie de actos de distintas personas que la expresan o contribuyen a expresarla. Para su mate

(176) G. Jeze, Principios de Derecho Administrativo, Tomo III, Pág. 291.

rialización final se requiere por tanto formalizar todas y cada una de esas manifestaciones de voluntad que al unirse constituyen la voluntad del Estado. (177)

Las formas que deben revestir los contratos administrativos se justifican por exigencias diversas entre las que podemos mencionar el aseguramiento de la legalidad, moralidad y conveniencia del acto mediante su publicidad, así como la limitación de la discrecionalidad que puede degenerar en arbitrariedad de los agentes de la administración.

En el derecho privado la voluntad, es la suprema ley de contratos y para la validez y existencia de los actos jurídicos, no se requiere la formalización de ésta. Se distingue la forma oral, o bien escrita. En derecho público esta última es esencial para la existencia de todo contrato administrativo. (178)

Existe una discrepancia doctrinal en relación con la consideración de la licitación y el pliego de condiciones como elemento esencial o no del contrato administrativo. A este respecto Miguel Angel Bercaitz autor de la clasificación que venimos an

(177) Bercaitz, Miguel Angel., Op. Cit., Pág. 226.

(178) Sobre el particular consultar Bielsa, Op. Cit., Pág. 204, Roberto Calderón, Mauricio, Op. Cit., Pág. 126. Sayaguez Lazo, Op. Cit. Pág. 549.

lizando, ubica a la licitación dentro de los elementos no esenciales del contrato. Contraria a esta posición otros autores, otorgan un carácter esencial a la licitación.

Mauricio Roberto Calderon afirma "que en los Contratos Administrativos, el consentimiento se manifiesta formalmente. Estos contratos son solemnes y se perfeccionan al cabo de una serie de formalidades. Estas formalidades más o menos comunes a todos los contratos administrativos, las podemos clasificar así:

- Manifestación formal de la oferta por parte de la Administración en un pliego de condiciones. Este contiene las bases jurídicas y las especificaciones técnicas del contrato que se trate de celebrar. Lo elabora la propia Administración y es puesto en conocimiento de los interesados en contratar con ella.
- Licitación.- Es conveniente que el acuerdo de voluntades se produzca por medio de licitación, poniendo las condiciones del contrato en conocimiento público a fin de que la Administración pueda recibir diversas ofertas y escoger la que sea preferible.
- Aprobación o autorización por un órgano supe-

rior. Es frecuente que el contrato administrativo esté sujeto a una formalidad de esta clase. Se llama autorización cuando se trata de un permiso previo. Es aprobación cuando se trata de una ratificación posterior. Generalmente la autorización o la aprobación se hacen necesarios en virtud del contenido mismo del contrato y a menudo deben hacerse por Ley.

- Reducción a escritura. Generalmente el Contrato Administrativo se perfecciona reduciéndose a escritura pública sus estipulaciones, escritura en la cual se inserta el pliego de condiciones, la aceptación de la oferta, la ley o decreto de autorización. En todo caso, la aplicación en cada contrato de estas diversas formalidades depende de la ley. Las solemnidades son de derecho estricto y son en cada caso señaladas por la ley".

La Licitación según Bielsa, es un procedimiento legal y técnico que permite a la Administración Pública conocer quienes pueden, en mejores condiciones de idoneidad y conveniencia, prestar servicios públicos o realizar obras".

Por su parte Sayaguez Lazo define a la licitación como "un procedimiento relativo a la forma de cele

bración de ciertos contratos, cuya finalidad es - determinar la persona que ofrece condiciones más ventajosas; consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas de las cuales la Administración selecciona y acepta las más ventajosas (adjudicación) con lo cual el contrato queda perfeccionado; y todo el procedimiento se funda, para alcanzar la finalidad buscada en los principios de igualdad de los licitantes y cumplimiento estricto del pliego de condiciones". (179)

Es conveniente que el acuerdo de voluntades se -- produzca por medio de licitación, poniendo las - condiciones del contrato en conocimiento público a fin de que la Administración pueda recibir ofertas y elegir de entre ellas a la más conveniente. Este sistema garantiza el interés pecuniario de - la Administración así como el interés general de la Sociedad.

La licitación puede tomar dos formas Pública Su-- basta y Concurso. En la primera la Administración deberá aceptar la oferta que contenga mejores precios y condiciones; en el concurso es libre de - escoger la que estime más conveniente o bien pue-

de rechazarlas todas. (180)

La licitación es una "institución típica protectora del interés público, es una institución jurídica pero de fondo político en sentido constitucional. La licitación no concierne a la competencia legal del órgano o autoridad, sino a la forma - - substancial de los actos. (181)

La omisión en el trámite de licitación institucional previsto en la ley origina la nulidad absoluta del contrato con todas las características - - inherentes a esta sanción.

Consideramos importante tratar de descubrir la naturaleza jurídica de la licitación para demostrar el carácter esencial que la misma tiene en el contrato administrativo.

La doctrina a este respecto sustenta opiniones - discrepantes que pueden resumirse así:

- La licitación no se confunde con el vínculo contractual que resulta de la misma, manifestándose como un preliminar de éste.
- La adjudicación es un procedimiento que tiene como finalidad "presentar al agente público - -

(180) Roberto Calderón, Mauricio; Op. Cit.; Pág. 126.

(181) Bielsa, Rafael; Op. Cit.; Pág. 198.

competente para celebrar el contrato a la persona que ofrece mejores condiciones; el contrato surge cuando dicho agente aprueba la adjudicación y se notifica al adjudicatario". (182)

- La licitación es un procedimiento relativo a la forma de celebración de ciertos contratos y del cual surge el vínculo contractual al finalizar el procedimiento con la resolución de adjudicación notificada al interesado.

Los elementos que aparecen en toda licitación son: el pliego de condiciones, la presentación de ofertas, su estudio por parte de la Administración, la aceptación de la más ventajosa y la notificación al interesado.

Examinando estos elementos observamos como "el encuentro de las voluntades de la Administración y el particular, se produce con la adjudicación notificada al interesado.

La adjudicación cumple en este contexto un doble papel por un lado determina cuál es la oferta más ventajosa y por otro la declara aceptada.

Por lo antes expuesto se deduce que no puede diso-

ciarse la licitación del contrato porque ésta nace dentro de ella como lo hacen los autores que siguen en la primera corriente. Así como tampoco puede separarse la adjudicación de la aprobación ya que no debe disociarse el procedimiento y fraccionar la voluntad administrativa, ya que ambos integran el procedimiento de la licitación (2a. postura).

Siguiendo a Sayaguez Lazo consideramos que se presenta entonces como más adecuada la tercera postura que ya hemos señalado.

Para finalizar este punto podemos resumir diciendo que cuando el requisito de la licitación está impuesto por el derecho positivo, deberá cumplirse estrictamente, porque constituye una formalidad esencial en la contratación administrativa, establecida en aras del interés público.

El Pliego de condiciones, se define como el conjunto de cláusulas redactadas por la Administración estableciendo las condiciones del contrato a celebrarse y, determinando el trámite a seguir en el procedimiento de la licitación. (183)

(183) Sayaguez Lazo, Enrique, Op. Cit., Pág. 560.

Las cláusulas del pliego constituyen la fuente de los derechos y obligaciones en el contrato administrativo y por tanto deberán cumplirse fielmente.

Los pliegos deben contener reglas generales e impersonales atendiendo a los criterios de igualdad que orientan a la licitación.

Suelen clasificarse en analíticos y sintéticos, generales o especiales, etc.

Por lo que respecta al contrato de Concertación, la forma adquiere la característica de elemento de existencia del mismo, la manifestación de voluntad de las partes, tendrá que efectuarse de manera precisa e indubitable.

Toda vez que no existe una reglamentación que especifique claramente los elementos del contrato de Concertación, consideramos que el contrato debe efectuarse mediante Licitación. La participación de los grupos sociales como ya hemos señalado, se da en las diferentes etapas del proceso de planeación, y por tanto los diversos sectores, -- tienen conocimiento de los renglones en los cuales la concertación puede darse, ya que tanto en

el Plan Nacional de Desarrollo como en los Programas de Mediano Plazo se especifican, pero ya en la fase de ejecución de los mismos; en donde las acciones se materializan en instrumentos concretos, la licitación debe darse para permitir que la Administración Pública conozca y elija quien puede colaborar mejor con ella.

El procedimiento a seguir, sería la redacción del pliego de condiciones por parte de la Administración, la presentación de ofertas, su estudio y análisis; y la aceptación de la más ventajosa y la notificación al interesado.

No consideramos que sea indispensable, la reducción a escritura pública.

6.3.5 OBJETO.

El objeto es otro de los elementos esenciales del contrato que consiste en la consecuencia o efecto que se produce y persigue al celebrarlo. El objeto es la finalidad jurídica perseguida en el contrato.

Se ha distinguido entre el objeto directo y el objeto indirecto afirmando que el primero lo constituye la conducta a realizar, la prestación que se traduce en el dar, hacer o no hacer y el segundo corresponde a la cosa material, objeto del contrato.

Tanto el objeto directo o inmediato como el indirecto o mediato deben ser lícitos, ya que si no es así, el acto o contrato será inválido.

En general las reglas que rigen para los contratos privados son aplicables para los contratos administrativos con algunas modalidades. Por ejemplo, se afirma que los casos que están fuera del comercio no pueden ser objeto de los contratos de derecho privado, y sí de los contratos administrativos. Así también observamos que en derecho privado el objeto es inmutable no así en el adminis-

trativo en donde la Administración puede variar -- unilateralmente el objeto del contrato dentro de -- ciertos límites y por causas de interés público.

Sobre el particular, existe jurisprudencia que señala:

"1242 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.- Cuando la materia del mismo contrato es algo que no está dentro del comercio, en virtud de que se estipulan actos propios del ejercicio de la soberanía de la autoridad, debe reputarse que ese contrato no puede producir obligaciones ni derechos. Así, si un ayuntamiento contrata en su calidad de autoridad y no de persona moral, no puede abdicar de su soberanía, transmitiendo al contratista el derecho de cobrar impuestos municipales, ni conceder facultades de recaudación, bajo el sistema de que el contratante habrá de cobrar tales derechos. Estos actos son típicos de soberanía y, por tanto, no pueden ser materia de contratación".

QUINTA EPOCA: Tomo XXVIII, Pág. 1527. -
Uscanga-Teódulo R. en la Actualización

IV-Administrativa, correspondiente a -
los años 1974-1975 a fojas 681.

Bajo este supuesto e interpretando a contrario --
sensu la jurisprudencia antes invocada, tendremos
que cuando la materia del contrato sea algo que -
esté dentro del comercio, en virtud de que no se
estipulan actos reservados al ejercicio de la so-
beranía de la autoridad, debe entenderse que ese
contrato puede producir derechos y obligaciones -
para las partes (Administración Pública y Particu-
lares), surgiendo de así el contrato administrati-
vo.

Otro de los aspectos distintos consiste en que de
recho privado, la acción u omisión, la cosa o el
bien, debe ser personal del deudor en el contrato
en tanto que en el de derecho administrativo, pue-
de llegar a consistir en una acción, omisión, co-
sa o bien de un tercero, ya que estos contratos -
pueden producir efectos con respecto a terceros -
que no han intervenido en la celebración del con-
trato como en el contrato de concesión de obra pú-
blica.

La identificación del objeto en el contrato admi-
nistrativo, con el concepto de servicio público,
ha sido superada como hemos señalado; la realidad

ha rebasado este concepto, y así observamos que algunos contratos son calificados como administrativos, independientemente de su vinculación con el - servicio público.

En el caso del contrato de concertación, podemos - afirmar que su objeto, se basa en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; éstos son tan amplios; (vencer las crisis, abatir inflación, defender el empleo, proteger el consumo básico de las mayorías, y la planta productiva, superar los problemas financieros e inestabilidad -- cambiaria, recuperar la capacidad de crecimiento, lograr una eficiente articulación de los procesos de producción, distribución y consumo; fortalecer los mercados interno, y externo, sustituir eficientemente las importaciones en otras), que dan la - pauta para la celebración de contratos que abar--quen elementos específicos de diversos tipos de - contratos administrativos.

Es por lo que consideramos que los contratos de - concertación adquieren gran importancia, y debe - reglamentarse, ya que se reconoce expresamente la posibilidad de participación de los particulares y grupos sociales, en la obtención de las metas y objetivos del Plan Nacional; sustentando constitu--cionalmente la existencia de la Concertación.

6.3.6 LA CAUSA.

Este elemento, tiene mayor importancia en los contratos administrativos que en los de derecho privado, porque contribuye a darle una consistencia fundamental el interés público. La causa es el motivo que induce el acto o contrato, independientemente de la doctrina que se admita sobre ella. Todo contrato supone para la administración; la necesidad de atender un servicio público en condiciones que satisfaga el interés general. Al contratar lo hace para conseguir ese fin, la prestación del mismo es la que mueve a contratar y da contenido a la prestación equivalente a la que ella se obliga.

Aunque existen contratos administrativos por disposición de la Ley o en cuya ejecución puede llegarse a afectar una necesidad pública, la única causa de los contratos administrativos es la satisfacción de un fin público, un servicio público, una necesidad colectiva.

Siendo las causas señaladas, los presupuestos del contrato administrativo, la Administración Pública debe cuidar en forma muy especial de establecer expresamente los motivos determinantes de su obrar. Si la Ley obliga esta motivación, su omisión provoca la nulidad del acto o contrato que realice o ejecute.

Si los motivos determinantes del acto no concuerdan con la realidad, o son materialmente inexac--tos, el acto es igualmente nulo, haya existido o no obligación legal de fundarlo, será también nulo si la causa o motivo determinante no es lícito, está prohibido por la Ley y está fuera de la competencia del funcionario que lo realiza.

Una diferencia importante en relación con este elemento que se presenta entre los contratos privados y los administrativos consiste en que en -- los primeros, basta la presencia original de este elemento aunque se dé su desaparición posterior -- para que el contrato sea válido es decir la existencia de la causa sólo interesa en el momento en que se produce el acuerdo de voluntades en tanto que en los contratos administrativos, este elemento debe permanecer durante toda la vida del con--trato.

Para el particular, por su parte, supone una prestación que el Estado le otorga en compensación -- por la suya y eso es lo que busca.

Fernández de Velasco (184) afirma que por causa debe entenderse "la razón, motivo o principio, que conduce a que entre las partes se produzca una -

obligación determinada".

Distinguiendo entre la causa íntima o psicológica, que conduce a una persona a establecer una relación jurídica, por ejemplo el querer adquirir un bien, y una causa externa o jurídica que radica en la prestación que se cambia, de tal suerte que cada una viene a constituir el título de la otra por ejemplo en una compra; el precio es título y causa de la entrega de la cosa que se compra y al contrario, de tal manera que suprimido uno de los elementos resulta suprimido el otro; si no se entrega la cosa, se carece de derecho para exigir el precio y si no se abona éste, aquél no se debe, por lo cual uno es causa del otro; y finalmente el móvil que se persigue, la aplicación que se quiera dar al objeto de la prestación.

En los contratos administrativos la causa es esencial, tanto para la existencia y validez de ellos como para el criterio determinante de la extinción (revocación por falta de causa).

No se concibe un contrato administrativo sin causa jurídica y siempre esa causa es la satisfacción de un interés público. (185)

6.3.7 REGIMEN JURIDICO ESPECIAL.

Hemos observado como los contratos administrativos se rigen por reglas de derecho público exorbitantes del derecho privado. Este elemento, es considerado por algunos autores como "esencial" dentro de los contratos administrativos.

El régimen jurídico especial, comprende un conjunto de reglas jurídicas de carácter excepcional que han permitido a la Administración Pública modificar su ejecución, ejecutarlo o hacerlo ejecutar; - declararlo rescindido en forma unilateral y directa y al cual se aplica un régimen de interpretación especial.

Estas reglas propias del derecho público e inaceptables en el privado son las que nos permiten calificarlo de administrativo y que el régimen jurídico especial que se aplica a éstos faculte a la Administración Pública para considerarlos como tales.

La regla de interpretación en los contratos administrativos, se resuelve en decidir cualquier conflicto que pudiera suscitarse en atención a las necesidades actuales de la colectividad y su compatibilidad con los términos del contrato.

Gaston Jeze, al abordar el tema de los contratos -

administrativos reflexiona sobre las reglas especiales aplicables a ellos formulando las siguientes proposiciones: (186)

- Existen principios de justicia y equidad que do minan todos los contratos de cualquier naturale za que sean, de derecho público o de derecho privado: Sin embargo, las fórmulas que los contie- nen que se han materializado en los códigos ci- viles no podrían aplicarse, ya que la idea gene- ral de justicia y equidad puede implicar conse- cuencias diferentes de las que el derecho priva do ha formulado para regir las relaciones entre particulares, si se trata de relaciones entre és tos y la Administración. Esto se debe básicamen- te a la finalidad que se persigue en cada uno - de los contratos;

- Existen reglas en el derecho privado que se - - aplican indiscutiblemente a los contratos cele- brados por la Administración pero;

- No hay que aplicar, por analogía a contratos ad ministrativos que a primera vista se asemejan - a los contratos de derecho privado, los princi- pios y reglas que los regulan cuando en reali- dad son contratos diferentes, como por ejemplo

(186) Fraga, Gabino. Op. Cit., Pág. 401.

el aplicar a causa de la analogía aparente las reglas del derecho privado editadas para el contrato de venta, al contrato administrativo de suministro.

Lo anterior demuestra en forma clara como en el -- contrato administrativo, el cumplimiento de las -- atribuciones del Estado, está por encima del interés del co-contratante de la Administración, de -- tal manera que la regla fundamental de interpretación en los contratos administrativos debe ser la de que, "en caso de duda, las cláusulas de aquéllas deben entenderse en el sentido que sea más favorable al correcto desempeño por parte del Estado de la atribución que está comprometida". (187)

Al analizar los diversos criterios empleados para distinguir a los contratos administrativos de los contratos civiles, expusimos algunos de los razonamientos planteados por la doctrina sobre el régimen jurídico especial que regula a los primeros. Las cláusulas exorbitantes que contemplan las reglas jurídicas que han de permitir que la Administración Pública modifique, ejecute directamente, o haga ejecutar, declare su terminación o caducidad, en forma unilateral o directa constituyen la expresión

sión de ese régimen jurídico especial. Estas reglas, propias del derecho público, son totalmente extrañas al derecho privado el cual no las admite ni concibe. (188)

A pesar de la existencia del Régimen Exorbitante aplicable a los Contratos Administrativos, encontramos que la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece ciertas restricciones o limitantes al Poder Público en lo relativo a los efectos jurídicos derivados de la relación contractual administrativa, correspondiente a los años 1974-1975 a fojas 680, a saber:

"1240 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.- Las autoridades contratantes no pueden -- violarlas por medio de acuerdos gubernativos, pues esto importa una violación a los artículos 14 y 16 Constitucionales".

QUINTA EPOCA: Tomo XIV, Pág. 1085. --
Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de
Monterrey.

El Estado, como se ha dicho anteriormente, preten

(188) Bercaitz, Miguel Angel. Op. Cit. Pág. 248.

de ante todo satisfacer el interés público o social, por lo tanto, la sociedad tiene interés en que se cumplan los Contratos Administrativos y así lo ordena la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la Actualización IV Administrativa, correspondiente a los años de 1974-1975 a fojas 681, a saber:

"1241 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.- La Sociedad está interesada en que se respete la vigencia de los contratos celebrados por el poder público, mientras la autoridad competente no declare la nulidad de ellos".

QUINTA EPOCA: Tomo XVII, Pág. 186. -
Cía. Ganadera y Textil de Cedros, -
S.A.

El régimen jurídico aplicable al contrato de Concertación, como género que abarque cualquier tipo de vínculo jurídico entre la Administración y los grupos social o privado, debe reglamentarse y sistematizarse, el Reglamento de la Ley de Planeación, deberá establecer los lineamientos en esta materia.

6.4 ELEMENTOS NO ESENCIALES.

Los elementos no esenciales del contrato son aquellos que pueden o no presentarse en la vida del contrato sin que - ello afecte la existencia misma de éste. Se mencionan como elementos no esenciales al plazo, la conmutabilidad, la intransferibilidad, la licitación y pliego de condiciones, las garantías y las sanciones.

6.4.1 PLAZO.

El plazo de duración del contrato es un elemento - propio de su naturaleza pero no de su esencia. En materia de contratos administrativos el plazo adquiere una mayor amplitud que en el derecho privado, presentando diversas modalidades de acuerdo - con el contrato administrativo de que se trate. - Así en el contrato de concesión de servicios públicos, permite la amortización en un tiempo razonable de los capitales que deben invertirse mediante una incidencia pequeña de esa amortización en forma que consienta el establecimiento de una tarifa reducida.

En el contrato de Obras Públicas, el plazo fija - las obligaciones para la Administración y para el contratista; en el de suministro ya sea de entrega única o de prestaciones periódicas, determinando -

en el primer caso la fecha de la entrega del bien y en el segundo, las de las prestaciones sucesivas y representa una gran importancia ya que en determinados casos, puede dar origen a conflictos por su incumplimiento.

Sayaguez Lazo afirma que "en algunos contratos la existencia del plazo está impuesta preceptivamente y por lo tanto su contenido debe necesariamente ajustarse a aquél". (189)

6.4.2 CONMUTABILIDAD.

Señala Bercaitz que la conmutabilidad pertenece a la naturaleza de los contratos administrativos ya que el ALEA no existe. Su ámbito ha quedado reducido a un campo tan limitado que casi no cuenta. Así ya hemos señalado que si en algún momento de la vida del contrato, sobreviene algún acontecimiento no contemplado que haga excesivamente oneroso el cumplimiento del contrato, es aplicable la teoría de la imprevisión para restablecer el equilibrio.

La Administración Pública no saca provecho de los particulares que desean colaborar con ella, si se presentan factores imprevistos se reconoce la posi

(189) Sayaguez Lazo, E., Op. Cit., Pág. 544.

bilidad de un reajuste de precios que permita al -
contratista ante todo el cumplimiento de sus obli-
gaciones.

Los contratos administrativos por tanto se clasifi-
can como conmutativos toda vez que los provechos -
y gravámenes que corresponden a las partes son - -
ciertos y conocidos desde la celebración del con--
trato.

6.4.3 INTRANSFERIBILIDAD.

La intransferibilidad es otro de los elementos no
esenciales de los contratos administrativos, pero
pertenece a la naturaleza de ellos. Como hemos se-
ñalado, la Administración Pública celebra sus con-
tratos en razón de las características personales
del co-contratante. La Legislación establece cier-
tos requisitos y condiciones a los particulares -
que pretenden contratar con ella, es necesario por
ejemplo la solvencia económica en relación a la im-
portancia de la obra o del servicio público, el --
cumplimiento de determinados requisitos como la -
inscripción en padrones de contratistas, la expedi-
ción de fianzas, etc.

La intransferibilidad de los contratos celebrados

por la Administración, se justifica en razón de -
que éstos son instituciones personales para dar -
mayor garantías de su cumplimiento ya que la Admi-
nistración se cerciorará de la idoneidad de su -
co-contrante, y por ello por regla general, se -
prohíbe su transferencia.

6.4.4 GARANTIAS.

Las garantías se presentan en la vida del contrato administrativo como un medio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones

La inserción de una cláusula de garantía constituye por tanto un elemento de tal generalidad en los contratos administrativos por lo que se ha considerado como un elemento que integra su naturaleza.

Existen diversos tipos de garantías de acuerdo con lo que establece la Ley, o lo que estipulan las -- partes, éstos pueden ser comunes al Derecho Civil o bien especiales del Derecho Administrativo. Entre éstas podemos señalar: (190)

- La Cláusula Penal: La que en forma pasiva fija el monto de los daños y perjuicios que el incumplimiento del contrato puede ocasionar.

- La caución: Pueden admitirse como tales el depósito, prenda, fianza e hipoteca. Estas garantías pueden ser para el mantenimiento de la oferta y el cumplimiento del contrato.

Si la Administración Pública encuentra que su co-contratante no ha cumplido con las obligaciones estipuladas en el contrato hace efectivas las garantías. La pérdida de la garantía por parte del co-contratante no lo exime del pago de daños y perjuicios por la ejecución tardía o defectuosa del contrato.

6.4.5 SANCIONES.

La sanción constituye otro elemento de la naturaleza del contrato administrativo. La sanción es consecuencia de los poderes superiores que posee la Administración Pública en la ejecución del contrato y tiene por objeto actuar en forma compulsiva sobre el contratante, para constreñirlo al más exacto cumplimiento de sus obligaciones.

Este poder disciplinario de la Administración puede ir de la simple intimidación o apercibimiento, a la multa, la ejecución directa, la rescisión unilateral del contrato, con la pérdida de las garantías otorgadas como en el apartado anterior señalamos.

Se señala que dada la finalidad diversa que se persigue en los contratos civiles o administrativos, en donde lo que interesa ante todo es el cumplimiento del contrato porque implica la realización de un servicio público o una actividad de interés general, el carácter de la multa como sanción administrativa difiere fundamentalmente de la multa penal en el contrato privado. Con ella no se persigue un fin resarcitorio. Como se podría establecer los daños que ocasionan por ejemplo la paralización de un servicio de transporte colectivo de pasajeros.

El objeto de la sanción en los contratos administrativos, es el obrar compulsivamente para que sea satisfecha la necesidad pública que dá origen al contrato o que éste puede afectar.

Las sanciones del derecho privado son insuficientes porque el Estado requiere sanciones más efectivas. El poder sancionador constituye una de las fases del régimen exorbitante de la Administración.

Dentro del campo de las sanciones, hemos señalado la de la rescisión unilateral del contrato, cuya finalidad es la de dar por terminado un contrato

manteniendo la responsabilidad que resulte al con
tratista.

Señala el maestro Serra Rojas que hay que distin--
guir entre la rescisión como sanción y la rescisi--
sión que se dicta en interés general, destacando
las conclusiones que sobre el particular ha expre
sado la Jurisprudencia francesa al señalar: (191)

- "El poder de rescisión existe respecto a todos
los contratos administrativos.

- La rescisión en interés del servicio público --
constituye para la Administración una competene
cia discrecional.

- La rescisión discrecional es de orden público
aún si ella no es prevista en el contrato admi
nistrativo la Administración puede ejercerla -
y no puede comprometer su ejercicio.

- La rescisión discrecional implica para el co--
contratante un derecho a la indemnización por
los daños que se le causen".

Sobre el particular, el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia ha sido el siguiente:

"SOLO LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA PUEDEN, ME
DIANTE EL JUICIO CORRESPONDIENTE DICALARAR
RESCINDIDOS LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
Y DECIDIR LOS LITIGIOS QUE SURJAN CON MOTII
VO DE ELLOS".

Anotamos el informe del presidente de la Suprema -
Corte respecto de los Contratos Administrativos.

EJECUTORIA DE LA SUPREMA CORTE.- TOCA 6209/951 --
Primer informe del Presidente de la Suprema Corte
de Justicia al finalizar el año de 1958. Pág. 42.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.- Su rescisión puede de
clararse administrativamente cuando se ha estable
cido expresamente dicha facultad en el convenio -
respectivo..."

Las autoridades Administrativas pueden declarar -
la caducidad de un contrato o concesión cuando ha
sido establecida expresamente tal facultad en el
Contrato siempre que previamente den oportunidad
al concesionario para hacer defensa de sus Dere--
chos, por lo que sí está demostrado fehacientemen

te que el propio concesionario ha incurrido en -- violaciones, que de acuerdo con el mismo convenio, son causas de rescisión, resulta evidente que tal rescisión puede ser declarada administrativamente sin necesidad de recurrir ante los Tribunales para solicitarla.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Es verdad que la jurisprudencia de la Corte ha establecido que el Estado no puede, por sí solo, declarar la caducidad de un contrato administrativo; pero tales ejecutorias se refieren al caso en que las autoridades contratantes no se han arrojado -- la facultad de declarar la caducidad del contrato, y han querido sujetarse a las condiciones propias de todo individuo en sus relaciones civiles; pero cuando no ha sido así, es evidente que el contratante no puede invocar lesión de sus derechos, -- porque la autoridad rescinda el contrato sin forma de juicio y deje de observar el principio de -- derecho civil de que antes se habló. Si la autoridad contratante, sin forma de juicio, declara rescindido el contrato, no puede alegarse como improcedencia del amparo, que el contratante puede ocurrir ante los tribunales para exigir el cumplimiento del contrato o su rescisión, porque en el

amparo lo que se pretende es obtener la revocación del acuerdo que declara insubsistente el contrato.

Quinta Epoca: Tomo XXVIII, Pág. 1187. Riande Roge lio.

CONTRATOS INEXISTENTES

Los contratos celebrados contra el tenor de los preceptos que son de derecho público son inexistentes, y no simplemente anulables. El Ejecutivo Federal tiene facultades para declarar la nulidad de un contrato administrativo celebrado con violación de los preceptos de derecho público, puesto que tal declaración solamente constituye el reconocimiento de una inexistencia juris et de jure de un contrato que, en tal concepto, no pudo engendrar ni transmitir derechos de ninguna especie entre las partes, y por tanto, sin posibilidad jurídica, por su inexistencia, de ser violados con la declaración de nulidad.

Quinta Epoca: Tomo XXXII, Pág. 721. The Colorado River Sonora Land. Co.

CONTRATOS CELEBRADOS POR LA NACION CON UN PARTICU
LAR, INEXISTENCIA DE LOS.

El Presidente de la República, obrando como auto-
ridad, puede legalmente, por sí y ante sí, decla-
rar la nulidad de un contrato celebrado por la Na-
ción con un particular contra el texto expreso de
un precepto constitucional que haga inexistente -
al contrato celebrado, toda vez que éste nunca ha
existido jurídicamente, e, independientemente de
que los tribunales hayan o no declarado su inexis-
tencia, no ha tenido vida legal, y, consecuente-
mente, no ha creado derecho alguno a favor del -
particular.

Quinta Epoca: Tomo XXXV, Pág. 588. Lilliendahl -
Frank A.

CAPITULO 7.

EFECTOS, EJECUCION Y TERMINACION DEL CONTRATO DE CONCERTACION

7.1 EFECTOS DEL CONTRATO DE CONCERTACION.

El Contrato Administrativo produce entre la Administra- -
ción y su co-contratante efectos muy diversos de los que
surgen en una relación de derecho privado, por lo que con
sideramos indispensable su explicación.

Estos efectos surgen de la desigualdad de propósitos per-
seguidos por las dos partes en aras del cumplimiento de -
las atribuciones que el Estado tiene encomendadas.

Los efectos del Contrato Administrativo son en síntesis,
los derechos y obligaciones que de él emanan para las par
tes. Fundamentalmente el contrato crea para el particu- -
lar, la obligación de ejecutar la obra o realizar el ser-
vicio comprometido y para la Administración la de remune-
rarlo.

Los efectos de los Contratos Administrativos pueden estu-
diarse respecto a la Administración, al co-contratante y
a terceros por lo que nos referiremos a cada uno de ellos.

7.1.1 EFECTOS ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL - - -
CO-CONTRATANTE.

El primero de los efectos que tiene el contrato ad

ministrativo en relación con la Administración se deriva de la atribución que tiene la misma para - adaptar el contrato a las cambiantes necesidades públicas garantizando el efectivo y eficaz cumplimiento de sus atribuciones. Produce según Bercaitz "un efecto especialísimo que consiste en un régimen particular de contralor y dirección sobre la forma en que el co-contratante cumpla con las obligaciones a su cargo". (192)

El particular se convierte en un colaborador de - la Administración Pública para la prestación de - un servicio público o para la ejecución de una -- obra pública o de un suministro. La Administración si bien delega la ejecución de la obra o el servicio no podría desvincularse de su ejecución. Esta prerrogativa es diferente en cada caso, puede ser instantánea o de trato sucesivo, según sea el contrato de que se trate.

Algunos autores como León Blum al referirse a esta facultad afirman que la misma se traduce más -- en un poder que en un simple derecho de contralor y dirección.

Es un poder exorbitante del derecho privado porque la Administración debe garantizar la presta--

ción de los servicios públicos. (193)

El co-contratante deberá cumplir las Órdenes que le imparta la Administración Pública relativas a la forma en que ejecutará las prestaciones que el contrato impone, aún cuando produzcan modificaciones de lo convenido, quedándole siempre a salvo el derecho de reclamar las indemnizaciones que correspondan o la rescisión del contrato.

Este poder controlador se manifiesta de diversas formas según el contrato de que se trate; por ejemplo si se trata de un contrato de obra pública deberá someterse a la estricta vigilancia de los inspectores que en nombre de la Administración controlarán la forma de ejecutarla, las indicaciones en relación con variaciones de las obras proyectadas, cambios de materiales, despido del personal, etc. Si se tratara de un contrato de suministro aparte de los controles y análisis que sean pertinentes para verificar la calidad de los efectos a entregar deberá acatar las indicaciones que se le hagan relativas a lugar, tiempo y modo en que debe cumplir esa entrega.

En síntesis, este poder controlador abarca los si guientes aspectos: (194)

(193) Citado por Bercaitz, Op. Cit., Pág. 288.

(194) Bercaitz, Miguel Angel; Op. Cit., Pág. 290.

- Material para verificar si cumple los actos o ejecuta los hechos que el contrato pone a su cargo.

- Técnico, para determinar si esos actos o hechos se cumplen conforme a las prescripciones especiales del contrato.

- Aspecto financiero para establecer, si cumple las cláusulas relativas al pago de los subcontratistas, de los materiales, de la mano de obra, de los impuestos, contribuciones o referente a las tarifas autorizadas, a los elementos que inciden sobre ellas y las hacen variar, a las inversiones que integran el capital, etc.; y

- Legal, para vigilar si cumple con las normas jurídicas que regulan el funcionamiento del servicio, la ejecución de la obra, etc.

Otro de los efectos especiales del Contrato Administrativo es el que se refiere al hecho de que el particular no puede ampararse en el incumplimiento de las obligaciones de la Administración para dejar de cumplir las suyas.

Al celebrar el contrato, el contratista está consiente de que el cumplimiento del contrato garantiza la satisfacción de una necesidad pública y - por lo tanto debe realizarlo a costa de cualquier sacrificio, ya que el interés público es superior a cualquier interés económico particular. Sin embargo se reconoce que el particular está guiado - por un interés económico, y por tanto tiene lugar la aplicación de la teoría de la imprevisión pues puede haber cláusulas que se apliquen a los contratos cuando cambian las condiciones esencialmente previstas en él. Así encontramos que existen diversas razones, inimputables al co-contratante que hacen más onerosa la realización del contrato dando lugar a la modificación del precio.

El incumplimiento por parte de la Administración sólo dá derecho al co-contratante para reclamar - por la vía jurisdiccional el pago de las obligaciones más los daños y perjuicios que el incumplimiento les hubiere ocasionado.

El co-contratante también tiene derecho a mantener un determinado equilibrio financiero en su empresa percibiendo una justa y oportuna remuneración por

los trabajos realizados, además del derecho a todas las indemnizaciones por trabajo no estipuladas en el pliego de condiciones.

En la práctica se presentan numerosos casos en -- que es la propia Administración Pública la que es responsable del incumplimiento del Contrato al no cubrir los anticipos convenidos, o no proporcionar la maquinaria o materias primas, etc. En -- otros casos se presentan causas imprevistas que -- retardan o evitan su cumplimiento por ejemplo una inundación o un temblor.

Un estudio técnico de esas condiciones determinará la responsabilidad de la Administración y el -- derecho del co-contratante de percibir una indemnización proporcional. (195)

7.1.2 EFECTOS ENTRE EL CO-CONTRATANTE Y TERCEROS.

Del análisis de los Contratos Administrativos encontramos que a diferencia de los civiles, la celebración de un Contrato Administrativo, produce efectos que trasponen las relaciones entre las -- partes, para producir efectos respecto a terceros ajenos a la celebración de la convención.

El Contrato Administrativo al tener un fin público o procurar la satisfacción de una necesidad colectiva debe producir efectos respecto a todos aquellos beneficiados o afectados. Se ha dicho que el Contrato Administrativo es limitado en su alcance e ilimitado en su fuerza obligatoria.

Como el co-contratante de la Administración se convierte en su colaborador en la prestación de los servicios públicos, investido de algunos poderes que ésta le delega o transfiere para el cumplimiento de esos fines o prestación del servicio. Se crearon en virtud de esa delegación, relaciones entre el co-contratante y terceros que sufrían cargas o gravámenes u obtienen, beneficios como resultado de esa obligación jurídica sinalagmática a que nos hemos referido.

Así como existen una serie de obligaciones en el Contrato Administrativo con respecto a terceros, existen también algunos derechos a los que haremos una breve referencia.

Los usuarios de los servicios públicos podrán invocar frente al concesionario, todas las cláusulas referentes al modo, tiempo y forma de prestación de dichos servicios como si hubieran intervenido directamente como parte en la celebración

del contrato.

Se crean también efectos entre la Administración Pública y los administrados que van desde la denuncia por las trasgresiones en que puedan incurrir - los co-contratantes de la Administración a las - obligaciones que se derivan del contrato.

Contra las decisiones que la Administración adopte durante la ejecución del contrato, los particulares afectados podrán deducir los recursos que el derecho positivo les otorgue para impugnarlas.

La Jurisprudencia sobre el particular ha señalado:

Contratos Administrativos.

Las autoridades contratantes, no pueden violarlos por medio de acuerdos gubernativos, pues esto importa una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales.

Quinta Epoca: Tomo XIV, Pág. 1085. Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Monterrey.

Contratos Administrativos.

Los actos de las autoridades negándose a cumplir -

los contratos administrativos que hayan celebra--do, no constituyen propiamente actos de autoridad, sino de una persona moral que se niega a cumplir con una obligación; y contra tales actos, no procede dar entrada al amparo, que sólo cabe contra actos de autoridad.

Quinta Epoca: Tomo XVII, Pág. 274, Pallares Eduardo.

Contratos celebrados por el Gobierno Federal, im--procedencia del amparo contra el incumplimiento --de los, por parte del Gobierno.

El incumplimiento de los contratos en que inter--venga el gobierno federal como parte no puede considerarse como acto de autoridad que pueda ser reclamado en el juicio de garantías, el que no fue instituido como un medio legal idóneo para exigir el exacto cumplimiento de aquéllos contratos.

Quinta Epoca: Tomo LXIX, Pág. 3984. "Asociación --Local Agrícola de Productores de Yucatán".

7.2 EJECUCION DEL CONTRATO DE CONCERTACION.

Siguiendo a Sayaguez Lazo, (196) podemos afirmar que "los vínculos contractuales de la Administración están sometidos a un régimen jurídico muy diverso, que pasa gradualmente de aquellos que se regulan exclusivamente por el derecho público a los que se rigen en gran parte por el derecho privado.

Esto impide formular reglas generales detalladas aplicables a la ejecución de todos los contratos, por cuanto la forma de cumplimiento varía sensiblemente de unos a otros", por lo que sólo señalaremos los aspectos principales respecto al tema de la ejecución de los contratos.

7.2.1 DERECHOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Ya hemos dicho al estudiar los efectos de los Contratos Administrativos que la Administración tiene algunas prerrogativas que nacen del Contrato Administrativo y que en la ejecución del mismo se traducen en las siguientes facultades:

- Facultad de control y dirección.
- Facultad de sancionar administrativamente el incumplimiento del contrato.
- Facultad de rescisión unilateral; y

- Facultad de tomar decisiones ejecutivas sobre la interpretación del contrato. (197)

Surge de este principio y como consecuencia de la buena fé que debe existir en los contratos la -- obligación por parte de la Administración de proteger el resultado económico que perseguía el contratante, lo que en Derecho Francés se ha denominado "La ecuación económico-financiera del contrato". (198)

Podrán modificarse los elementos de la ecuación, pero deberá permanecer inmutable el resultado. Dicho objetivo se alcanza de diversas maneras entre las que señalan la negativa a la administración del derecho de modificar las cláusulas de -- contenido puramente patrimonial; resarciendo al - contratante los perjuicios que le causen las modificaciones, ampliaciones o supresiones dispuestas por la Administración; responsabilizando a ésta - por el incumplimiento de sus obligaciones, etc.

Respecto al tipo de modificaciones que pueden introducirse en el Contrato Administrativo podemos mencionar que son, en principio, las que se refieren al modo de cumplimiento de las prestaciones -

(197) Roberto Calderón, Mauricio, Op. Cit., Pág. 127.

(198) Sobre el particular consultar Sayagüez Lazo, E., Op. Cit., Pág. 570, Bercaitz, Op. Cit., Pág. 300, Bielsa, Op. Cit., Pág.

a cargo del co-contratante. Pero pueden también establecerse otras referentes al tiempo y forma en que han de satisfacerse esas mismas prestaciones.

En el contrato de suministro las modificaciones -- pueden referirse a la cantidad de cosas a suministrar, a aspectos relativos al tiempo, modo y lugar de entrega, etc. La obligación del co-contratante de aceptar esas modificaciones conlleva su derecho a exigir mejores precios.

No se requiere que esta atribución esté señalada -- expresamente en el contrato, ya que la misma es -- inalienable y de ejercicio discrecional para la Administración.

7.2.3 EJECUCION CON SUSTITUCION DEL CO-CONTRATANTE.

Dentro de las facultades exorbitantes otorgadas -- a la Administración en la celebración de contratos Administrativos encontramos aquella que se refiere a la ejecución del contrato directamente o con substitución del co-contratante.

Como sucedió en Francia a raíz de las guerras mundiales, la Administración puede asumir directamente la continuidad de la obra cuando necesidades --

impostergables, perentorias así lo exijan.

El ejercicio de esta atribución tampoco requiere su inclusión en el contrato, se considera inherentes a él como parte del régimen jurídico especial que como elemento esencial del contrato debe concurrir en su elaboración.

La posibilidad de la paralización del servicio público o de la obra pública inconclusa o destruida así como el suministro incumplido, reclaman decisiones inmediatas, excluyendo todas las fases que un juicio ordinario exigiría.

El particular sólo tendrá una acción a posteriori sea para reclamar que las cosas queden en el estado en el que se encontraban o para obtener el resarcimiento que atañe a todo particular lesionado por actos del poder público con la indemnización consiguiente.

Por su gravedad la actuación administrativa debe fundarse ampliamente y rodearse del máximo de pruebas.

7.2.4 DERECHOS DEL CO-CONTRATANTE.

El co-contratante es la persona que ha aceptado - voluntariamente colaborar con la Administración - en la prestación de un servicio público o en la - realización de una obra de interés general bajo - dos condiciones:

- Un objeto determinado.
- Una utilidad razonable calculada.

La facultad que tiene la Administración para intro- ducir unilateralmente modificaciones al contrato - no podrá modificar la esencia del objeto al cual - se obligó. Si el objeto consistía en la construc- ción de una carretera no podrá obligársele a construir un edificio.

No podrá privársele por otra parte de la utilidad convenida por el carácter conmutativo del Contrato Administrativo que ya hemos analizado. Si esto su- cediera, el particular podría exigirla como podría hacerlo en cualquier contrato de derecho privado.

Ahora bien, si las obligaciones del co-contratante son aumentadas, éste tendrá derecho a exigir el -

aumento de esas contraprestaciones a fin de mantener el equilibrio de la ecuación financiera.

Tiene también el particular el derecho a exigir la colaboración de la Administración Pública, a efecto de cumplir debidamente con las obligaciones contraídas, ejercitando las facultades delegadas inclusive con el auxilio de la fuerza pública si las circunstancias así lo requieren.

Este derecho se encuentra presente en contratos como los de obra pública o concesión de servicios públicos, aunque no se hubiere estipulado expresamente, limitándose por supuesto sólo a los aspectos relacionados con la ejecución del contrato con el objeto de remover los obstáculos creados por actos positivos de terceros para impedir la actividad del co-contratante; no alcanza por lo tanto a procurar al co-contratante la utilización de sus servicios en forma compulsiva, ni a liberarle de impuestos o gravámenes de carácter general, etc. (199)

Tiene el co-contratante el derecho de exigir de la Administración el cumplimiento de sus prestaciones. A este respecto cabe señalar lo ya apuntado en el sentido de que el incumplimiento por parte de la

Administración de las prestaciones a que se había obligado, No dá motivo para que el particular incumpla el contrato, dando lugar a la reclamación de su cumplimiento más el pago de daños y perjuicios que el incumplimiento le hubiere ocasionado.

Otro de los derechos que tiene el co-contratante es el de la Utilidad calculada, garantizándole -- que si ésta no se produce en razón de circunstancias ajenas a éste, proveniente de hechos extraordinarios que no pudieron razonablemente preverse, se aplica a la Teoría de la imprevisión a la que ya hemos hecho referencia.

Jeze ha formulado cuatro reglas fundamentales en las cuales se condensa la Teoría de la Imprevisión en su aplicación concreta a las concesiones de servicio público, que a continuación transcribimos:

- El concesionario debe cumplir las prestaciones estipuladas en el contrato en cualquier circunstancia, aún cuando se produzcan eventos económicos excepcionales, imprevisibles e independientes de la voluntad de las partes que trastornen la economía del contrato.

- La obligación del concesionario cesa o aún desaparece cuando se halla en la imposibilidad material absoluta de cumplir (caso de fuerza mayor propiamente dicho).

- Si fuera del caso de imposibilidad material absoluta de cumplir, el contratante interrumpe su colaboración en el funcionamiento del servicio público, comete la falta más grave e incurre en la rescisión por su cuenta y riesgo, en la caducidad.

- Si a pesar de las circunstancias excepcionales, imprevisibles e independientes de su voluntad de las partes, que trastornan la economía del contrato, el contratante no interrumpe su colaboración con el servicio público, y hace todo lo posible para proseguir dicha colaboración en las condiciones previstas en el contrato, tiene derecho a exigir, de la Administración, cierta participación en las pérdidas de la explotación (Teoría de la Imprevisión).

7.3 FORMAS DE TERMINACION DEL CONTRATO DE CONCERTACION.

Existen diversas formas por las cuales puede terminar un Contrato Administrativo, el régimen de estos diversos modos de extinción varía sensiblemente de acuerdo con la - legislación positiva de cada país.

A falta de normas expresas, la doctrina y jurisprudencia han emitido sus criterios con serias discrepancias sobre puntos fundamentales, y es por ello por lo que resulta difícil establecer reglas generales, debiéndose muchas veces remitirse al análisis particular de cada contrato.

Las formas de extinción de los contratos se suelen clasificar en normales entre las que se menciona el cumpli- - miento y anormales que pueden tener su caso:

- En razón del interés público.
- En la falta cometida por el contratista.
- En la pérdida del objeto o imposibilidad del cumpli- - miento; y
- En la desaparición (muerte) o pérdida de la capacidad del contratista. (200)

En este capítulo haremos referencia a cada una de estas formas de terminación relacionándolas en particular con con el contrato de concertación.

7.3.1 CUMPLIMIENTO.

Como señalaba Fernández de Velasco, (201) la extinción normal de los contratos estriba lisa y llanamente, en la ejecución y cumplimiento de lo estipulado, en el modo, tiempo y forma en que se hubiere convenido.

Una vez cumplidas las obligaciones, el contrato - queda agotado en sus efectos cerrándose así, el - ciclo normal de vida del vínculo contractual.

Ejecutada la prestación o el vencimiento del plazo en los contratos de trato sucesivo, ambas partes quedan recíprocamente en libertad.

Así encontramos que en el contrato de concertación, todo lo hasta aquí expuesto es aplicable, - ya que el cumplimiento se presenta como una forma normal de la extinción de este contrato. Si la Administración y el co-contratante (grupo social o privado) cumplen con las obligaciones contraídas, se extingue el contrato de concertación.

7.3.2 REVOCACION POR LA ADMINISTRACION.

Dentro de las causas anormales de extinción del -

(201) Fernández de Velasco, Op. Cit., Pág. 196, Garrido Falla, Op. Cit., Pág. 97.

contrato administrativo se señala la revocación - por la Administración.

Al igual que los actos administrativos, los contratos administrativos pueden ser dejados sin efectos por la Administración Pública por razones de legalidad o de oportunidad o conveniencia.

La revocación por razones de legalidad se presenta si durante la formación del vínculo contractual se dieron determinadas circunstancias como sería la presencia de algún vicio del consentimiento, o relativo a la competencia del órgano que las dictó, a la inobservancia de las formas o procedimientos prescritos o a la violación de la ley en cuanto a su fondo. Esta revocación se rige por los mismos principios generales que regulan las nulidades en el derecho privado ya que siguiendo a Bercaitz, estos principios generales, son comunes al derecho público y al derecho privado.

La revocación por razones de oportunidad o conveniencia es otra forma anormal de terminación del contrato administrativo. Existen casos en que se produce alguna modificación profunda en los motivos de hechos determinantes del contrato que la Administración se vé obligada a revocarlo por haber

desaparecido la necesidad pública que satisfacía o porque nuevas exigencias públicas lo imponen. Es decir, en el primer caso el contrato se revoca por carecer de causa y en el segundo por haberse cumplido la condición resolutoria que determina la vigencia del contrato administrativo, es decir la incompatibilidad entre su vigencia y las necesidades públicas colectivas afectadas por su ejecución. (202)

En estos casos de revocación, el co-contratante tiene derecho a que se le indemnice por los daños y perjuicios que esto le ocasiona.

Existe también la revocación por hechos relativos al co-contratante que consisten en su incapacidad sobreviniente, en su fallecimiento si se trata de una persona física o su desaparición si se trata de una persona jurídica.

Siendo como hemos analizado intransferibles, es lógico que el fallecimiento o desaparición de la persona produce la caducidad de los contratos administrativos.

Cabe señalar que en estos casos se requiere la re

vocación expresa de la Administración Pública - pues es la decisión administrativa la que produce la revocación y no el hecho de la muerte, ausencia o incapacidad que solo son su reactivo determinante.

7.3.3 RESCISION POR INCUMPLIMIENTO.

Esta se presenta cuando el co-contratante ha cometido actos u omisiones violatorios de las obligaciones a su cargo.

Bercaitz afirma que "por su naturaleza, la caducidad puede declararse a pesar de no haberse previsto expresamente en el contrato respectivo; más aún, por ser de orden público, es irrenunciable".

(203)

La consecuencia de este incumplimiento no implica salvo pacto en contrario, la pérdida de los bienes afectados al servicio u obra, pero si trae aparejada la pérdida de las garantías fijadas en el contrato.

En la ejecución del contrato administrativo pueden presentarse causas graves como el fraude o

dolo, la negligencia en la ejecución de una obra o en la prestación del servicio que traerán consigo la caducidad del contrato que integra la revocación del contrato por hechos imputables del contratante.

Estos hechos deben ser de gravedad, y su prueba - deberá acreditarse fehacientemente llegándose a la caducidad cuando se hayan agotado todas las - vías conminatorias previas o cuando por las modalidades del contrato o las posibilidades administrativas, no sea factible la ejecución con sustitución como sanción.

Afirma Bercaitz que la revocación por razones de moralidad, es un principio que se ha aceptado sin ninguna resistencia en materia de contrato de función o empleo público, aún cuando limitado a hechos imputables de empleado pero este principio puede y debe extenderse a todos los demás contratos, ya que la legalidad y la moralidad de la actividad administrativa deben marchar en forma paralela.

Con relación al régimen de la revocación o rescisión, existe gran controversia entre los autores basada principalmente en la ausencia de normas expresas de derecho positivo.

Una gran parte de la Doctrina se inclina a reconocer que éste es un poder propio de la Administración, sin necesidad de acudir a la vía judicial.

Señala Bielsa que sería absurdo que la Administración debiera paralizar la obra en espera que se dicte un juicio civil.

Es de exclusiva competencia de la Administración, valorar si han surgido nuevas necesidades, o si la causa es un fin público o un servicio público satisfecho o desaparecido o si la gravedad de las faltas cometidas por el co-contratante ameritan la terminación del contrato, escapando esta facultad de la competencia del poder jurisdiccional, pero el acto que declara la rescisión, estará sujeto a los recursos administrativos y contenciosos que permiten controlar la regularidad de los actos de la Administración.

Sobre el particular, remitiremos al lector a lo sustentado por la Jurisprudencia, la que hemos hecho referencia en el capítulo anterior.

7.3.4 RESCISION POR EL CO-CONTRATANTE.

Si se presenta el caso de que sea la propia Administración, la que no cumpla con las obligaciones pactadas, podrá el co-contratante reclamar la rescisión del contrato sólo en estos tres casos:

- Por modificaciones introducidas al convenio directa y unilateralmente por la Administración - en forma que excede lo pactado o sus posibilidades;
- Por incumplimiento de las obligaciones que la Administración Pública debía cumplir; y
- Por la existencia de vicios que afecten la validez jurídica del contrato.

Como hemos señalado es una facultad de la Administración la de introducir modificaciones en forma unilateral durante la ejecución del contrato administrativo; y asimismo, hemos visto como tiene el particular el derecho a que se mantenga en el goce de las ventajas razonables y justas de carácter económico que lo motivarán en la celebración del contrato, así como a la modificación del precio si circunstancias imprevistas extraordinarias rompieran el equilibrio del contrato, etc.

Si las modificaciones impuestas por la Administración al contrato exceden a la capacidad técnica o a los recursos financieros del co-contratante, éste tendrá el derecho de pedir la rescisión del contrato, y también lo tendrá si expresamente se convino un límite máximo para introducir modificaciones al contrato por parte de la Administración Pública.

Cabe señalar que las modificaciones que pudiera introducir la Administración, deberán probarse fehacientemente por el particular para demostrar su existencia primero y la lesión que los mismos le ocasionan.

En relación con el régimen jurídico no cabe duda que el co-contratante no podrá por sí declarar la rescisión del contrato teniendo que recurrir al Juez competente.

Junto con la rescisión, ya hemos señalado que el co-contratante podrá exigir el pago de daños y perjuicios que la terminación del contrato pudiera acarrearle.

7.3.5 Esta se presenta cuando ambas partes se ponen de acuerdo en la terminación anticipada del contrato.

Esta terminación debe responder a motivos fundados y no puede basarse en el solo propósito de favorecer al contratista eximiéndolo de sus obligaciones.

Normalmente esta causa de terminación se presenta en los contratos de trato sucesivo, pero excepcionalmente podría presentarse en aquellos que se cumplan o agotan en un momento o con una prestación única, obligándose la Administración a justificar esta causa con argumentos muy convincentes basados en razones y motivos muy serios pero evitar que esta forma de terminación se calificase de ilegal o inmoral.

Este régimen de rescisión no difiere de los principios que rigen a la terminación de común acuerdo en el derecho privado, pero debe reunir para su validez los mismos requisitos que se exigen para la formación del contrato.

7.4 AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER CONTROVERSIAS RESULTANTES DE LA CELEBRACION DE CONTRATOS DE CONCERTACION.

Respecto a la autoridad que debe conocer en los conflictos derivados de los contratos administrativos, hay en el derecho comparado diversos sistemas:

- El Sistema de Jurisdicción Contencioso Administrativo.- En donde son los tribunales especiales los que conocen y dirimen los conflictos suscitados entre los particulares y la Administración, entre los que se encuentran los derivados de los contratos administrativos.
- Sistema Judicial.- Donde son los tribunales judiciales los que se avocan a resolver los conflictos derivados de los contratos administrativos.

En nuestro sistema, se ha adoptado esta última alternativa, sin embargo se presentan circunstancias especiales.

La investigación que realizamos comprendió básicamente 2 aspectos; el primero tendiente a estudiar las disposiciones que otorgan competencia a las autoridades (judiciales o administrativas) para conocer sobre las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o cumplimiento de los Contratos Administrativos, en general y de los de Concertación en particular y una investi

gación de campo en Tribunales para conocer cuál es la realidad que se presenta en los Tribunales Mexicanos sobre esta materia.

La falta de una Teoría del Contrato Administrativo, ocasiona, que todavía se cuestione si el Estado celebra contratos administrativos o simplemente contratos civiles, - llegándose a elaborar contratos administrativos, copiando aquél con el que más semejanza tengan aún cuando éste se refiera a relaciones entre particulares, y aunque el contrato administrativo tenga como finalidad la satisfacción de una necesidad colectiva o de interés general.

El problema se complica, si una vez celebrados los contratos, existe algún conflicto o controversia por alguna de las partes, ya que ni la doctrina, ni la Ley, es clara al respecto de cuáles son las autoridades competentes para ventilar un asunto de esta naturaleza.

Ya hemos señalado como el Estado, puede celebrar contratos privados y/o administrativos, podemos decir entonces que tenemos dos categorías de contratos; los Administrativos; sujetos desde luego a un régimen jurídico especial - y los contratos civiles; sujetos al derecho civil.

Se afirma que el contrato administrativo se rige por reglas especiales, porque requiere de ciertos requisitos -

formales, como son la competencia, el nombramiento de su jetos autorizados para contratar; asimismo porque el Estado tiene poder de imperio soberano; porque existen con diciones de desigualdad jurídica entre el Estado y el - Particular; porque el objeto de los Contratos en general es el interés de la colectividad; entre otros. La Admi-- nistración ha creado este régimen especial en el que el contratante particular se somete voluntariamente a él, - renunciando a las reglas del derecho privado para la de- terminación de su situación jurídica.

Cabe destacar que se someten a un régimen de derecho pú- blico, porque el Estado contrata con fines especiales - distintos de los de los particulares, ya que mientras a éstos les guía el interés patrimonial, que la celebra - ción del contrato les representa, el Estado solo persi-- gue satisfacer el interés de la colectividad.

Se somete a un régimen de derecho público, por ello es - que los contratos que celebra el Estado se incluyen - - cláusulas que no se considerarían válidas en el Derecho Civil; contratos con cláusulas en las que puede manife- tarse claramente el poder que tiene el Estado respecto - del particular; cláusulas exorbitantes, que no revisten sino preferencias notables para el Estado.

Otro aspecto de naturaleza semejante al anterior lo constituye la facultad que tiene el Estado en muchos contratos para aumentar, disminuir o modificar las cláusulas del contrato celebrado. Claro que esta facultad no se ejerce en forma absoluta ni en forma discrecional. Esas estipulaciones que se otorgan en favor del Estado contratante se consideran como perfectamente regulares, porque salvaguardan el eficaz cumplimiento de las atribuciones Estatales.

De todo lo anterior tenemos obviamente el régimen jurídico aplicable correspondería por su naturaleza a la materia administrativa, específicamente a los Juzgados de Distrito en materia Administrativa; pero con la salvedad de que concretamente éstos NO CONOCEN DE LAS CONTROVERSIAS que se susciten con motivo del incumplimiento declarándose incompetentes para conocer estos asuntos; conociendo solo de la interposición del juicio de amparo. (204)

Es interesante ver esto a la luz de la LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION; que específicamente fija la competencia de los Jueces de Distrito en materia Administrativa en el artículo 42:

"Los Jueces de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal y en el Estado de

(204) Según comentarios del Secretario 60. de Distrito en Materia Administrativa con residencia en el Distrito Federal.

Jalisco, conocerán:

1.- De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad, seguido por autoridades administrativas".

Como se observa no existen facultades expresas para que los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, puedan conocer de las controversias suscitadas con motivo del incumplimiento o interpretación de Contratos Administrativos, debiendo otorgárseles competencia expresa.

La investigación realizada nos arrojó dos cuestiones - - importantes en este tema; la primera que se refiere a la poca incidencia de conflictos que llegan a Tribunales sobre esta materia y por consecuencia la poca precisión de las autoridades competentes para resolverlos.

A pesar de que se trata de una materia administrativa, - las controversias que pudieran surgir, se dirimen en los

Tribunales del Fuero Federal en Materia Civil; siendo -- competentes los Juzgados de Distrito en Materia Civil, - aplicando la fracción VI del artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que señala:

"Art. 43.- LOS JUECES DE DISTRITO EN MATERIA - CIVIL EN EL DISTRITO FEDERAL Y EN EL ESTADO DE JALISCO, CONOCERAN:

1.- De las controversias del orden civil que se susciten entre particulares, con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando - el actor elija la jurisdicción federal, en los términos del artículo 194, fracción 1 de la Constitución.

II.- De los juicios que afecten bienes de pro-- piedad nacional.

...

IV.- De las controversias en que la federación fuere parte.

IX.- De todos los demás asuntos de competencia de los Juzgados de Distrito conforme a la ley, y que no estén numerados en los dos artículos que preceden..."

Como puede observarse, toda vez que no existe un reconocimiento legal sobre la celebración de contratos por parte del Estado, y como la materia contractual la asimilan a la celebración de contratos civiles, se aplica en forma extensiva esta fracción VI, que es tan basta que sin duda encierra toda una gran gama de posibilidades ya que son incontables los casos en que la Federación interviene en múltiples controversias.

Si las circunstancias le fueran adversas para el particular en el asunto ventilado ante los Tribunales Federales; tenemos una Segunda Instancia la de la APELACION, misma que se seguirá ante los TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO, como se señala en el artículo 36 de la misma Ley Orgánica del Poder Judicial "LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO CONOCERAN:

1.- De la tramitación y fallo de apelación, --

cuando proceda este recurso, de los asuntos sujetos en primera instancia a los Juzgados de Distrito".

Es aquí donde encontramos el fundamento a la segunda instancia.

Si la situación continúa adversa para el particular, después de la segunda instancia, puede irse al amparo directo de conformidad con las fracciones V y VI del Artículo 107 Constitucional, contra sentencias definitivas civiles, penales, administrativas o laborales; atendiendo a dos circunstancias:

- Por violaciones a las leyes del procedimiento, cometidas durante la secuela del mismo siempre que afecten a las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, y
- Por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias o laudos. (Artículo 158 de la Ley de Amparo).

El Artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial señala: Corresponde al pleno de la Suprema Corte de Justicia conocer: IV.- De las controversias en que la Federación fuera parte cuando a juicio del pleno se consideren de importancia trascendente para los intereses de la Nación..."

Además la tercera sala puede conocer en su artículo "26 inciso III, letra c) En los Juicios del Orden Común o Federal de cuantía determinada, cuando el interés del negocio exceda de veinticinco veces el salario mínimo anual, conforma a la regla especificada en el Artículo Bis de la Ley de Amparo..."

Respecto del Juicio de Amparo el particular puede hacer valer sus garantías sin mayores requisitos de los que señala la propia Ley de Amparo para los demás gobernados que se encuentran afectados en sus garantías que consagra la Constitución.

Atendiendo por otro lado a lo que establece el CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, establece en su artículo 4o. lo siguiente: "las instituciones, servicios, y dependencias de la administración pública de la federación tendrán dentro del procedimiento judicial en cualquier forma en que intervengan, las misma situación que otra parte cualquiera..."

Con esto señalamos la pretendida igualdad de partes y establecemos así mismo que es supletorio este Código para los efectos señalados con anterioridad.

Por lo que se refiere al Contrato de Obra Pública, es de los pocos contratos administrativos que tienen línea

mientos legales específicos ya que cuenta con la Ley de Obras Públicas publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1984 y su Reglamento, en el Diario Oficial de 13 de febrero de 1985.

Con respecto a qué autoridades son competentes para resolver las controversias que se susciten en relación a este contrato, diremos que el Contrato de Obra Pública es de Derecho Público y que el artículo 50 de la Ley establece que "las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta ley o de los contratos celebrados, serán resueltos por los tribunales federales".

El artículo 23 VII de la Ley Orgánica del tribunal fiscal de la Federación, que dice: "Las salas regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

VII Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada".

Por lo que se refiere al Contrato de Concertación, no se han presentado a la fecha controversias surgidas con motivo de su interpretación o cumplimiento, ya que su celebración no ha sido muy abundante.

Por otra parte el artículo 39 de la Ley de Planeación fi
ja la competencia de los Tribunales Federales, aplicándo
sele como a los demás Contratos Administrativos, las ob-
servaciones antes expuestas; deben ser los Juzgados de -
Distrito en materia administrativa, los encargados de co
nocer sobre estas controversias o bien crearse un Tribu-
nal de lo Contencioso Administrativo Federal que conozca
de los mismos.

7.5 ESTUDIO DE CASOS.

Una de las inquietudes que nos movió a realizar este trabajo de investigación fue el tratar de descubrir, si en el desarrollo de las actividades de la administración pública, los contratos y convenios de concertación efectivamente se celebran, ya que como hemos observado, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en los programas de mediano plazo se contemplan.

Algunos de estos programas, llevan el capítulo de concertación hasta la enumeración de los contratos de concertación a celebrarse.

La realidad es diferente; ya que recorrimos las dependencias encargadas de la ejecución de los mismos, encontramos con varias situaciones que en forma sintética exponemos.

- Existe en general, desconocimiento de estos contratos, se identifican y confunden con los convenios Unicos de desarrollo.
- En la celebración de contratos administrativos, no se manejan los elementos básicos que contempla la teoría de los contratos administrativos, aplicándose criterios civilistas, muchas veces inadecuados.

- Dos dependencias (Sría. de Pesca y SEDUE) han recurrido al empleo de estos instrumentos. La primera dándoles diversas denominaciones; Contratos de Concertación, Convenios de colaboración o cooperación de apoyo, etc.

La SEDUE ha utilizado estos instrumentos, y aunque adolecen de algunas fallas verbigracia carecen del establecimiento de sanciones por incumplimiento, sin embargo representan ejemplos de estos contratos.

A continuación reproducimos 3 ejemplos que nos parecen representativos de estos contratos.

El primer caso corresponde a un convenio de concertación que tiene las siguientes características, y que ha sido utilizado como modelo.

1.- Las partes que lo celebran son la Asociación Civil de Fundidores (Sector Privado) y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal SEMIP; PEMEX, Secretaría de Salud; SECOFI, D.D.F. (Sector Público) y Gobierno del Estado de México.

2.- El objetivo del presente convenio consistió en prevenir y controlar la contaminación ambiental a través de:

- La instalación de equipos anticontaminantes en aquellas empresas fundidoras que sea necesario.

- Una mejora en los procesos de combustión.
- Un posible cambio de combustible.
- Un programa de reubicación a mediano plazo.

Entre las obligaciones de la Asociación destacan la de proporcionar el inventario de fuentes contaminantes fijas en el Distrito Federal y zona conurbada; promover la instalación de equipos anticontaminantes o el cambio de combustibles, fungir como aval ante el Fondo de Fomento en apoyo a los agremiados que requieran de Crédito para el cambio de quemadores y/o adquisición de equipos anticontaminantes, verificar que los procesos de contaminación de las empresas agremiadas se observen los compromisos contraídos.

Las obligaciones del Sector Público y del Gobierno del Estado de México, se relacionan con el ejercicio de las atribuciones de su competencia y se sintetizan en: La SE DUE; promoverá asistencia técnica a las empresas agremiadas a la Asociación, a través de brigadas de orientación y asistencia técnica, las que recomendarán los cambios y acciones pertinentes en los procesos de quemado para lograr niveles óptimos de combustión y reducir la contaminación. La SECOFI, expedirá la norma para la fabricación de quemadores de diesel y combustóleo ligero de acuerdo con las especificaciones de combustible que proporcione PEMEX y aplicará los mecanismos de promoción al

sector de fundidores dentro del programa de mediano plazo; La SHCP, intervendrá ante el Fondo de Garantía para la Pequeña y Mediana Industria para establecer una línea de crédito refaccionario especial, para atender los requerimientos de equipos anticontaminantes y las mejoras de las instalaciones de combustión; el D.D.F., promoverá asistencia técnica en materia de desarrollo tecnológico para evaluar la conveniencia de instalar equipos de control de la contaminación en aquellas empresas que lo soliciten; el Estado de México por su parte se compromete a apoyar a las partes en sus respectivas áreas de jurisdicción y de acuerdo con su competencia.

Como se observa en este convenio, no contiene cláusulas en donde se contemplen sanciones por incumplimiento; ni se hace referencia a las autoridades competentes para la resolución de controversias.

Segundo caso, Convenio de Concertación que celebran;

- La Sra de Pesca; y
- La Federación Regional de Sociedades Cooperativas de la Industria Pesquera de B.C. FCL.

El objeto de este convenio es la colaboración de las partes en la ejecución de los programas para la producción y siembra de semillas de abulón.

Entre las obligaciones de la Federación podemos mencionar la de contratar "técnicos para operar el Centro de Acuacultura que la Secretaría administra en Bahía Tortugas, Municipio de Mulegé, Baja California Sur, cubriendo sueldos, y toda clase prestaciones que correspondan por dicha relación laboral; también aportará 10 millones de pesos para la continuación del desarrollo del proyecto; adquisición de una subestación eléctrica, línea de conducción y bomba de succión de agua de mar; y proporcionará el 50% de los gastos correspondientes a los insumos de operación del centro.

La Secretaría por su parte se compromete a apoyar el proyecto con el personal técnico adscrito al propio Centro aportando el 50% de los insumos que se requieran para su operación; se contempla la facultad de la Secretaría de elaborar, modificar, evaluar y vigilar el cumplimiento del programa así como la operación del Centro.

En la cláusula décima tercera se establece que la vigencia del Convenio será de un año.

Se establece que toda controversia suscitada con motivo de la interpretación y cumplimiento de este convenio, será sometida a los Tribunales Federales competentes del Distrito Federal.

Este Convenio si bien fija obligaciones y derechos espe-

cíficos para las partes, carece de cláusulas que contemplen sanciones por incumplimiento, ni cláusulas que admitan facultades exorbitantes para la Administración.

El tercer caso se refiere a un convenio entre la Secretaría de Pesca y una empresa del Sector Privado; el objeto de este contrato fue el desarrollar trabajos conjuntos - de adecuación tecnológica en materia de nutrición acuícola que tiendan a mejorar la calidad de los diferentes - alimentos para peces y otros que sirvan de apoyo a sus - respectivas funciones.

Entre las obligaciones de las partes encontramos que la Empresa se compromete a surtir a la Secretaría la demanda de alimentos balanceados que ella requiera para la -- ejecución de sus programas de cultivo de organismos acuáticos a cargo de sus dependencias especializadas y conforme al calendario anual de suministro de alimento.

La Secretaría entregará a la Empresa un calendario anual de suministro de alimento para cada uno de los centros - acuícola que opera, con el objeto de que ella pueda programar con toda oportunidad, la fabricación y suministro del mismo, el cual estará condicionado al pago por anticipado y precios de lista a organismos oficiales.

Toda modificación al calendario anual de suministro de - alimento, será notificada por cualquiera de las partes, con 30 días de anticipación.

La Empresa entregará el producto en las instalaciones de sus plantas de acuerdo al calendario convenido.

La Secretaría hará saber a la Empresa los requerimientos nutricionales para la elaboración de los alimentos balanceados y por conducto de la Dirección General de Acuacultura propondrá para investigación y experimentación, nuevas formulaciones para las especies acuáticas, actualmente sujetas al cultivo. Dichas formulaciones serán analizadas por las partes.

La Empresa se compromete a que la calidad de los alimentos que se elaboren para el consumo normal en los Centros Acuícolas de la Secretaría cumpla las especificaciones y características que señale la segunda, por conducto de la Dirección General de Acuacultura.

La Secretaría se obliga a dar aviso de inmediato a la Empresa, cuando se presente el caso de alteración en el producto, comprometiéndose ésta última a enviar a sus técnicos al lugar del problema.

La Empresa enviará mensualmente a la Dirección General de Acuacultura los resultados de los análisis bromatológicos, practicados a los productos que elabore para la alimentación de organismos acuáticos, con la finalidad de llevar el seguimiento conjunto de la calidad del producto terminado.

Se fija la vigencia del presente Convenio, que será por tiempo indefinido, y las partes convienen en que cualquiera de ellas lo puede dar por terminado cuando así lo considere, debiendo notificarlo a la otra parte con 30 días de anticipación.

Con relación a la interpretación y cumplimiento de este Convenio, se establece que las partes están conformes en resolverlo de común acuerdo, cláusula que denota la poca técnica jurídica y precisión legal y doctrinal sobre este tema.

Como podemos observar este es un Contrato Administrativo que contempla elementos de diversos contratos, pero básicamente se refiere a un Contrato de Suministro.

C O N C L U S I O N E S .

- 1.- La planeación económica es el instrumento a través del cual el Estado regula su intervención y dirección en el proceso económico, compatibilizando las actividades del aparato administrativo como de los diversos grupos que integran la Sociedad. Surge como una necesidad para la realización de los objetivos finales que se pretendan obtener.

- 2.- Planificar implica el reducir el número de alternativas que se presentan y hacerlas compatibles con los recursos disponibles. En la tarea planificadora inciden tres aspectos esenciales el político, el económico y el jurídico. El primero sirve como medio para determinar o inducir las conductas a seguir de todos los elementos que forman la Sociedad, va a expresar la voluntad del Estado a través de la cual se realizarán acciones productivas y sociales. En el plano económico, la planeación utiliza diversos instrumentos por medio de los cuales, determina el modelo de previsión de la política económica de un gobierno, que a través de una estrategia específica, asigna o concierta con los diversos agentes productivos, tareas y objetivos cuantitativos que deberán alcanzarse en un plazo determinado.

Por lo que se refiere a la variable jurídica, las atribuciones del Estado en materia de planeación, deben - contar con un firme sustento jurídico, para evitar que se caiga en la ilegalidad o ilicitud.

- 3.- La economía mixta mexicana contempla la participación de los sectores público, social y privado en la determinación de los objetivos y metas del desarrollo nacional; para el logro del mismo, el Estado utiliza diversos elementos entre los que destacan los Contratos de Concertación.
- 4.- La Planeación en México, encuentra un antecedente importante en la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, que aunque no llegó a materializarse en planes o políticas es el primer ordenamiento legal en este campo.
- 5.- El Acuerdo Presidencial de 2 de agosto de 1961, revisa particular importancia, ya que sienta las bases para la concepción de las cuatro vertientes de la planeación que actualmente conocemos: obligatoria, coordinada, inducida y concertada, destacando la importancia de la colaboración con el sector privado.
- 6.- El Plan de Acción Inmediata 1962-1964, constituye el -

punto de partida para la elaboración oficial de programas de desarrollo económico y social en México, ya que señaló la naturaleza y el monto de un plan de inversiones públicas y privadas que se consideraron convenientes para acelerar el crecimiento económico del país. - En él se señala la importancia de la inversión privada para obtener las metas previstas.

- 7.- Otro antecedente importante lo constituye el Plan de Acción conjunta en el Comercio Exterior de México de 1963, que pretendió realizar una acción conjunta del sector público con el privado en cuestiones de comercio exterior.
- 8.- El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social - - 1966-1970 estableció directrices para la inversión pública y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos, se destacó la necesidad de coordinar la acción de todos los sectores de la economía.
- 9.- El Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976, también contempla la necesidad de establecer la coordinación oportuna de la - - - acción de los sectores público y privado .
- 10.- El anteproyecto de lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980, (sexto Plan Se-

xenal) reviste particular importancia ya que el mismo - considera al turismo como motor del desarrollo, buscando la asociación con particulares mexicanos para construcción de hoteles. En este sexto Plan Sexenal, encontramos nuevamente la idea de concertación de acciones - con el sector privado.

- 11.- Durante el régimen de López Portillo se firmaron diez - convenios de concertación, sentando las bases de la - - adopción formal por parte de este Gobierno de la Planificación Concertada.

El Plan Global de Desarrollo, contemplaba dentro de las políticas que integraron su estrategia la de ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de la alianza para la producción.

- 12.- El artículo 4o. del Decreto que aprobó el Plan Global - de Desarrollo, señalaba las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto en lo relativo a la - inducción y concertación de acciones con los sectores - social y privado, los estímulos, incentivos y apoyos se instrumentaban al suscribir los diversos programas de - fomento, para ramas de actividad económica pero éstos - no contenían sanciones por incumplimiento, por lo que - resultaron mecanismos imperfectos.

- 13.- El marco jurídico de la intervención del Estado en la vida económica, a través de la Planeación, que tenían como sustento los artículos 9 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, resultó insuficiente, detectándose la necesidad de que las actividades del Estado, como rector del desarrollo encontrarán su fundamento en la Constitución, y contarán con el apoyo de los diversos sectores que forman la Sociedad a fin de garantizar mediante su participación el cumplimiento de los objetivos del Desarrollo Nacional.

- 14.- Los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuyas reformas se publicaron en el Diario Oficial de 3 de febrero de 1983, constituyen la base constitucional que tiene el Estado para realizar las actividades de planeación para el desarrollo.

- 15.- En el artículo 25 se establece la concurrencia de los sectores público, social y privado en el logro de los propósitos generales del desarrollo nacional, reconociéndose la posibilidad de colaboración de los sectores social y privado, con el sector público.

- 16.- La concertación encuentra un firme sustento constitucional en el artículo 26 de la Carta Magna, al recono-

cerse la posibilidad de colaboración entre el ejecutivo y los particulares a través de esta vertiente.

- 17.- Con la adición de las fracciones XIX y XX del artículo 27 Constitucional, se eleva a rango constitucional el concepto de Desarrollo Rural Integral y el propósito de alcanzar la expedita y honesta impartición de la justicia agraria.
- 18.- La modificación al artículo 28 Constitucional, introduce el concepto de práctica monopólica, sin suprimir ni menguar el de monopolio, con objeto de abarcar y regular fenómenos oligopólicos y de concentración, con la consecuente protección de los ciudadanos y de los consumidores.
- 19.- Las atribuciones del Estado en materia económica, no podían otorgársele únicamente a un solo poder debido al carácter representativo de nuestra democracia y de la separación y colaboración de poderes.

Así las facultades concernientes a la Rectoría del Estado deberán ejercitarse por los poderes en el ámbito de sus respectivas competencias. Se faculta al Congreso de conformidad con la fracción XXIX-d "para expedir leyes sobre Planeación Nacional del Desarrollo Económico y Social.

20.- La Ley de Planeación, se propone establecer un marco - normativo para la planeación, instituyendo y regulando su ejecución de acuerdo a las necesidades del desarrollo nacional.

La Ley de Planeación institucionaliza el Sistema Nacional de Planeación Democrática como medio para lograr - el ejercicio de las atribuciones que la Constitución - y las leyes otorgan al Estado, rector del desarrollo - a fin de asegurar el cumplimiento de los grandes propósitos nacionales.

21.- El capítulo sexto de la Ley reviste particular importancia ya que establece las bases para la concertación entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particulares interesados a través de Contratos o Convenios de Concertación.

22.- Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, encontramos 4 tipos de instrumentos, cuya aplicación - en cada etapa del proceso implica su jerarquización y ordenación temporal y espacial, de acuerdo con la función que desempeñarán en cada una de ellas y con la relación se presenta entre ellos.

Los instrumentos se clasifican en: Normativos de mediano plazo, entre los que se encuentran el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas de mediano plazo - (PMP); Operativos de corto plazo, entre los que des--

tacan los Programas Anuales; la Ley de Ingresos; el -- Presupuesto de Egresos; los Convenios Unicos de Desa-- rrollo; los instrumentos administrativos y los Contra-- tos y Convenios de Concertación.

Entre los instrumentos de Control podemos mencionar - a los informes trimestrales de la situación económica y social; a los Informes de los Gabinetes Especializa-- dos; a los de la Comisión Gasto-Financiamiento; a los de las auditorías gubernamentales.

Dentro de los instrumentos de Evaluación se encuentran, los Informes de Gobierno; el Informe de Ejecución del PND; la cuenta pública y los Informes Sectoriales e - Institucionales.

23.- En el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en-- contramos que el concepto de concertación está presen-- te en los Instrumentos Normativos; Plan Nacional de De-- sarrollo y Programas de mediano plazo, materializándo-- se en la fase de instrumentación por medio de Contra-- y Convenios de Concertación, que son obligaciones pú-- blico-administrativas contraídas libremente por los - particulares.

24.- La coordinación, consiste en utilizar fórmulas que per-- miten asegurar la unidad de acción, en el seno de una organización compleja. La concertación se presenta en

este contexto como una de las formas de coordinación.

Conforme crece y se desarrolla la estructura administrativa, se vá convirtiendo en una aglomeración fragmentaria de organizaciones, que requiere de la coordinación para buscar la integración de esfuerzos para la consecución de los objetivos nacionales. Se distingue en ella a la coordinación interna, que se presenta en el seno de la Administración, con el fin de mantener el orden y la eficiencia del aparato gubernamental y la coordinación externa que se establece entre la administración y grupos sociales, dentro de políticas de Concertación.

25.- Es en el campo de la Administración Económica, específicamente en la Planificación en donde se dan manifestaciones de éstas prácticas de Concertación. La concertación surge en el seno de una economía mixta para lograr que los diferentes agentes económicos participen en el proceso de planeación, sustituyendo la decisión autoritaria por la negociación.

26.- La Economía Concertada, consiste en un régimen en el cual los representantes del Estado, y los de las empresas y grupos sociales se reúnen de modo organizado para intercambiar informes, confrontar sus previsiones y para tomar decisiones conjuntas: Se le conside

ra como un "ejercicio simulado de administración", que consiste en ajustar la decisión administrativa a las reacciones ya conocidas y no solamente supuestas de aquellos a quien se dirige.

27.- La Concertación en Francia se ha definido como un fenómeno vago e impreciso, ya que no es ni participación, ni consulta, ni contractualización, se detiene efectivamente ante las puertas de la institucionalización y ante las puertas de la decisión administrativa. Hay concertación cuando se asocia a representantes de la Administración y a representantes de agentes exteriores, ajenos a ella, los cuales discuten y ajustan sus comportamientos respectivos, sin que por ello haya asociación formal, de los grupos exteriores a la administración en cuanto a la toma de decisiones administrativas; es decir no se comprometen. La concertación está un poco atrás de estas decisiones.

28.- La Concertación en nuestro sistema, tiene un contenido más amplio, que la concepción Francesa que la limita a antes de la decisión administrativa; surge como un acuerdo de voluntades entre el Estado a través de sus diversos órganos y los particulares. La Concertación se da en las diversas etapas que conforman el proceso de planeación, en la formulación encontramos como los

diversos grupos sociales participan en la definición - de metas y programas específicos para compatibilizar - los intereses generales con los particulares, siendo - los Foros de Consulta Popular, las instancias a través de las cuales se formaliza esta participación.

- 29.- En la etapa de ejecución del Plan encontramos que la - posibilidad de recurrir a la concertación representa - una de las alternativas más interesantes para obtener el apoyo y la intervención conjunta de los grupos económicos y sociales y se materializa en la celebración de Contratos de Concertación.
- 30.- La figura de estos contratos representa, el reconoci- miento expreso, de la posibilidad del Estado, como pro- motor del desarrollo económico, de celebrar acuerdos - de voluntades con particulares o grupos sociales.
- 31.- Los instrumentos que nuestra Legislación contempla, pa- ra llevar a cabo la Concertación son los Foros de Con- sulta Popular y los Comités de Concertación. Sobre los primeros, podemos decir que las inquietudes y demandas en ellos planteados, condujeron a la integración del - Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas de me- dianio plazo, se espera, que en una segunda etapa, rea- lizarán la labor de evaluación y ejecución del Plan y

harán propuestas y establecerán compromisos para su instrumentación anual.

32.- Los Comités de Concertación tendrán por objeto, discutir sobre los diversos aspectos particulares, en la fase de negociación de los contratos; debido a que la celebración de contratos de concertación ha sido mínima, estos Comités no se han constituido, ni existen reglas específicas para su funcionamiento, debiendo reglamentarse al respecto.

33.- El reconocimiento en la Ley de Planeación sobre la existencia de contratos públicos, resuelve la discusión sobre la posibilidad del Estado de vincularse con los particulares a través de Acuerdos de Voluntades, dejando a un lado las discusiones filosóficas y doctrinarias acerca del carácter con el cual efectúa dichos actos el Estado.

Nada impide que el Estado, solicite de los particulares u otros grupos sociales su colaboración voluntaria para que concurren a realizar ciertas actividades, y es en este contexto, donde surge la noción de contrato o convenio con el objeto de coadyuvar a la satisfacción de las necesidades colectivas al mismo tiempo que estimular la participación privada a tra-

vés de beneficios mutuos que armonizan el interés colectivo con el de los particulares.

34.- Observamos al Estado realizando actividades comúnmente efectuadas por particulares; lo vemos arrendando inmuebles, adquiriendo bienes que les son necesarios, encargando a particulares la construcción de obras, etc.; - si observamos detenidamente estos casos, observaremos que entrañan una evidente relación de bilateralidad -- que dan como resultado el nacimiento de sendos contratos que tratándose de particulares caerían en el ámbito del derecho civil o mercantil y que sin embargo por entrañar la participación del Estado, se verán sujetos a ciertas modalidades, determinadas por normas de derecho público, conservándose su esencia contractual.

35.- A través del intervencionismo de Estado, se han ampliado las actividades que éste realiza, rompiendo viejos moldes del derecho, para buscar otros que le permitan realizar eficazmente sus tareas.

El pilar fundamental del Contrato "El Principio de la Autonomía de la Voluntad y de la Igualdad de las partes" se vino abajo a través de la intervención del Estado para tutelar también los intereses de la Colectividad; Pero esta intervención no se detiene en la protección del más débil en el contrato, continúa a fin -

de armonizar los intereses de las partes que celebran el contrato, con los de la comunidad. Nace un nuevo tipo de Intervención Estatal, con el propósito de evitar el nacimiento de derechos y obligaciones incompatibles con los generales.

36.- El Contrato se modifica, escapa cada vez más a la libre voluntad de las partes para convertirse en una operación dirigida por los poderes públicos. El Estado no se conforma con ser únicamente rector en la Concertación de Contratos privados, sino que al celebrar directamente éstos con particulares, provoca el replanteamiento de la Teoría General del Contrato, el cambio en los rasgos característicos de esta figura.

Las tesis que siguen la antigua tradición civilista - sostienen que cuando el Estado actúa en colaboración con los particulares se despoja de su investidura de poder público para actuar como cualquier persona jurídica sometida al régimen de derecho privado en un plano de igualdad.

Estas teorías deben desestimarse ya que recurren a la teoría de la doble personalidad del Estado que ha recibido severas críticas, y analizan al contrato como una figura exclusiva del derecho civil, y no como una institución genérica que puede incluir especies ubicables en diversas ramas del derecho.

37.- No puede desconocerse el carácter unitario de la personalidad del Estado, ésta es única, pública, aunque su actividad pueda en algunos casos estar regulada por el derecho privado.

Siguiendo a Carré de Malberg, "la personalidad del Estado deriva directamente del orden jurídico sobre el cual se asienta el Estado, por ello trátase de una personalidad única; la aplicación de distintos ordenamientos jurídicos a un sujeto, no significa que su personalidad se divida o multiplique, las que se dividan o multipliquen pueden ser las competencias o actividades que el ente público desarrolla pero no su personalidad.

El Estado, como persona jurídica, como sujeto de derecho es siempre uno, aunque sus relaciones puedan ser variadas".

Consideramos que la institución genérica del contrato, sale del marco estricto del Código Civil en donde pretende encuadrársele para abarcar el derecho público. - La unidad ontológica del derecho impone la universalidad de determinados principios e instituciones jurídicas.

38.- Ante la diversidad e inexactitud de los diversos criterios empleados para distinguir al Contrato Administrativo, podemos afirmar que las notas aplicables al me--

dio jurídico mexicano para diferenciar a un Contrato Administrativo serán:

- Por determinación de la Ley.
- Por la inclusión de cláusulas exorbitantes; sobre todo aquellas que se refieren a ejecución, interpretación y terminación del contrato.
- Por el objeto o por la naturaleza misma del contrato.

39.- Deberá analizarse en primer lugar si fue voluntad del Legislador el considerar administrativo o no un contrato; en nuestro sistema, corresponden a la categoría de contratos administrativos por disposición de la ley el contrato de obra pública y el de Concertación.

40.- El segundo criterio se refiere al análisis del contrato, para observar si su clausulado refleja cláusulas que se considerarán inadmisibles tratándose de relaciones jurídicas entre particulares.

41.- Si no existe alguna base legal para la calificación del contrato, y el análisis de su clausulado no refleja la existencia de cláusulas exorbitantes, el criterio a seguir sería el del objeto o naturaleza misma del contrato. Incluso si existe contradicción entre la voluntad de las partes y el clausulado del contrato, -

se estará al texto del mismo para determinar su naturaleza.

Las notas que descubrirían al contrato administrativo por naturaleza serían: a) Los contratos que implican una participación del contratante en la ejecución misma del servicio público. b) Aquellos cuya función sea incompatible por su propia naturaleza al régimen del derecho privado (ejem. la naturaleza del empleo para los contratos de alquiler de servicios). c) Los que se refieren a las condiciones particulares del funcionamiento de los servicios públicos, que tienen fin público o procuran la satisfacción de una necesidad colectiva.

42.- El contrato de Concertación se presenta como un contrato público, cuyo objeto será el compatibilizar las acciones gubernamentales con las actividades de los particulares en áreas específicas de interés nacional.

El contrato de Concertación por tanto puede definirse como una obligación bilateral, entre el Estado por una parte (con las prerrogativas inherentes a su condición jurídica) y por la otra una persona del sector social o privado, destinada al cumplimiento de los objetivos fijados en la Planeación Nacional de Desarrollo.

Se puede afirmar entonces que esta relación, da naci--

miento a una obligación jurídico-administrativa, puesto que coloca a las partes en la posibilidad de exigir de la otra, una determinada conducta.

Cabe destacar la importancia del concepto de bilateralidad en esta relación, que contempla la posibilidad de que voluntades emanadas de partes opuestas originen una interdependencia recíproca, para dar a cada una de las que intervienen el carácter de parte.

- 43.- El Contrato de Concertación produce entre la Administración y su co-contratante efectos muy diversos de los que surgen en una relación entre particulares debido a la desigualdad de propósitos perseguidos por las partes.
- 44.- Los efectos del Contrato de Concertación son en síntesis, los derechos y obligaciones que de él emanan para las partes. Fundamentalmente el contrato crea para el particular, la obligación de ejecutar los compromisos convenidos y para la Administración de remunerarlos.
- 45.- Entre los efectos que surgen entre la Administración Pública y el co-contratante está el poder controlador que tiene la Administración Pública que abarca los aspectos.
- Material para verificar si cumple los actos o ejecuta los hechos que el contrato pone a su cargo.
 - Técnico, para determinar si esos actos o hechos se

cumplen conforme a las prescripciones especiales - del contrato.

- Aspecto financiero para establecer, si cumple las - cláusulas relativas al pago de los subcontratistas, de los materiales, de la mano de obra, de los im- - puestos, contribuciones o referente a las tarifas - autorizadas, a los elementos que inciden sobre - - ellas y las hace varias, a las inversiones que inte- gran el capital, etc.; y
- Legal, para vigilar si cumple con las normas jurídi- cas que regulan el funcionamiento del servicio, la ejecución de la obra, etc.

46.- Otro de los aspectos especiales del Contrato Adminis- - trativo es el que se refiere al hecho de que el parti- cular no puede ampararse en el incumplimiento de las - obligaciones de la Administración para dejar de cum- - plir las suyas.

Al celebrar el contrato, el contratista está conscien- te de que el cumplimiento del contrato garantiza la sa- tisfacción de una necesidad pública y por lo tanto de- be realizarlo a costa de cualquier sacrificio, dando - lugar en todo caso a la modificación del precio.

47.- El incumplimiento por parte de la Administración sólo dá derecho al co-contratante para reclamar por la vía jurisdiccional el pago de las obligaciones más los da- ños y perjuicios que el incumplimiento les hubiere oca- sionado.

- 48.- El co-contratante también tiene derecho a mantener un determinado equilibrio financiero en su empresa percibiendo una justa y oportuna remuneración por los trabajos realizados, además del derecho a todas las indemnizaciones por trabajo no estipulado en el pliego de condiciones.
- 49.- Del análisis de los Contratos Administrativos y del de Concertación como tal, encontramos que a diferencia de los civiles, la celebración de un Contrato Administrativo, produce efectos que trasponen las relaciones entre las partes, para producir efectos respecto a terceros ajenos a la celebración de la convención.
- 50.- El Contrato Administrativo al tener un fin público o procurar la satisfacción de una necesidad colectiva - debe producir efectos respecto a todos aquellos beneficiados o afectados. Se ha dicho que el Contrato Administrativo es limitado en su alcance e ilimitado en su fuerza obligatoria.
- 51.- Así como existen una serie de obligaciones en el Contrato Administrativo con respecto a terceros, existen también algunos derechos; verbigracia los usuarios de los servicios públicos podrán invocar frente al concesionario, todas las cláusulas referentes al modo, - -

tiempo y forma de prestación de dichos servicios como si hubieran intervenido directamente como parte en la celebración del contrato.

- 52.- Se crean también efectos entre la Administración Pública y los administrados que van desde la denuncia por las trasgresiones en que puedan incurrir los contratantes de la Administración a las obligaciones que se derivan del contrato.

Contra las decisiones que la Administración adopte durante la ejecución del contrato, los particulares afectados podrán deducir los recursos que el derecho positivo les otorgue para impugnarlas.

- 53.- Los derechos de la Administración Pública en la ejecución del Contrato de Concertación son:

- Facultad de control y dirección.
- Facultad de sancionar administrativamente el incumplimiento del contrato.
- Facultad de rescisión unilateral; y
- Facultad de tomar decisiones ejecutivas sobre la interpretación del contrato.

54.- El co-contratante es la persona que ha aceptado voluntariamente colaborar con la Administración Pública, en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, bajo dos condiciones:

- Un objeto determinado.
- Una utilidad razonable calculada.

La facultad que tiene la Administración para introducir unilateralmente modificaciones al contrato no podrá modificar la esencia del objeto al cual se obligó.

No podrá privársele por otra parte de la utilidad convenida por el carácter conmutativo del Contrato Administrativo.

55.- Existen diversas formas por las cuales pueden terminar un Contrato Administrativo, el régimen de estos diversos modos de extinción varía sensiblemente de acuerdo con la legislación positiva de cada país.

Las formas de extinción de los contratos se suelen clasificar en normales entre las que se menciona el cumplimiento y anormales que pueden tener su caso:

- En razón del interés público.

- En la falta cometida por el contratista.
- En la pérdida del objeto o imposibilidad del cumplimiento; y
- En la desaparición (muerte) o pérdida de la capacidad del contratista.

56.- La falta de una Teoría del Contrato Administrativo, -- aplicable a nuestro sistema jurídico, ocasiona, que todavía se cuestione si el Estado celebra contratos administrativos o simplemente contratos civiles, llegándose a elaborar contratos administrativos, copiando -- aquél con el que más semejanza tengan aún cuando éste se refiera a relaciones entre particulares, y aunque -- el contrato administrativo tenga como finalidad la satisfacción de una necesidad colectiva o de interés general.

El problema se complica, si una vez celebrados los contratos, existe algún conflicto o controversia, ya que ni la doctrina, ni la Ley, es clara al respecto de cuáles son las autoridades competentes para ventilar -- un asunto de esta naturaleza.

57.- Ya hemos señalado como el Estado, puede celebrar contratos privados y/o administrativos, podemos decir entonces que tenemos dos categorías de contratos; los Ad

ministrativos; sujetos desde luego a un régimen jurídico especial y los contratos civiles; sujetos al derecho civil.

Se afirma que el contrato administrativo se rige por reglas especiales, porque requiere de ciertos requisitos formales, como son la competencia, el nombramiento de sujetos autorizados para contratar; asimismo porque el Estado tiene poder de imperio soberano; porque existen condiciones de desigualdad jurídica entre el Estado y el Particular; porque el Objeto de los Contratos en general es el interés de la colectividad, entre otros. La Administración ha creado este régimen especial en el que el contratante particular se somete voluntariamente a él, renunciando a las reglas del derecho privado para la determinación de su situación jurídica.

58.- Cabe destacar que se someten a un régimen de derecho público, porque el Estado contrata con fines especiales - distintos de los de los particulares, ya que mientras a éstos les guía el interés patrimonial, que la celebración del contrato les representa, el Estado solo persigue satisfacer el interés de la colectividad.

Se somete a un régimen de derecho público, por ello es que los contratos que celebra el Estado se incluyen - - cláusulas que no se considerarían válidas en el Derecho Civil; contratos con cláusulas en las que puede manifes

tarse claramente el poder que tiene el Estado respecto del particular; cláusulas exorbitantes, que no reviste sino preferencias notables para el Estado.

Otro aspecto de naturaleza semejante al anterior lo - constituye la facultad que tiene el Estado en muchos - contratos para aumentar, disminuir o modificar las - - cláusulas del contrato celebrado. Claro que esta facultad no se ejercita en forma absoluta ni en forma dis-- crecional. Esas estipulaciones que se otorgan en favor del Estado contratante se consideran como perfectamente regulares, porque salvaguardan el eficaz cumplimiento de las atribuciones estatales.

De todo lo anterior tenemos obviamente que el régimen jurídico aplicable correspondería por su naturaleza a la materia administrativa, específicamente a los Juzgados de Distrito en materia administrativa.

59.- En nuestro medio, a pesar de que se trata de una materia administrativa, las controversias que pudieran surgir, se dirimen en los Tribunales del Fuero Federal en Materia Civil; siendo competentes los Juzgados de Distrito en Materia Civil, aplicándose la fracción VI del artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Como puede observarse, toda vez que no existe un reconocimiento legal sobre la celebración de contratos por

parte del Estado, y como la materia contractual la asimilan a la celebración de contratos civiles, se aplica en forma extensiva esta fracción VI, que es tan basta que sin duda encierra toda una gran gama de posibilidades ya que son incontables los casos en que la Federación interviene en múltiples controversias.

60.- Si las circunstancias le fueran adversas para el particular en el asunto ventilado ante los Tribunales Federales; tenemos una Segunda Instancia la de la APELACION, misma que se seguirá ante los TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO.

Y si la situación es adversa para el particular después de la Segunda Instancia, puede irse al Amparo Directo ante la Suprema Corte de Justicia.

61.- Se han celebrado muy pocos contratos de Concertación, hasta este momento; existe en general, desconocimiento de estos contratos que se confunden o identifican con otros instrumentos de la Planeación.

62.- En la celebración de los Contratos de Concertación, no se contemplan las cláusulas básicas que la teoría de los contratos administrativos señala para caracterizar

los como tales, aplicándose criterios civilistas, muchas veces inadecuados.

- 63.- Debe reglamentarse, específicamente sobre la Concertación, el Reglamento de la Ley de Planeación, tantas veces anunciado, no debe dejar de considerarla.

B I B L I O G R A F I A

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Textos Universitarios, UNAM. México 1983.
2. ALESSI, RENATO. Instituciones de Derecho Administrativo. Bosch Casa Editorial. Tomos I y II, Barcelona 1970.
3. ALVAREZ GENDIN, SABINO. Los Contratos Públicos, Editorial Reus. Madrid 1934.
4. ALVAREZ GENDIN, SABINO. Tratado de Derecho Público, T. I, Madrid, España 1958.
5. ALTAMIRA, PEDRO. Curso de Derecho Administrativo.
6. BETTELHEIM, CHARLES. Planificación y Crecimiento Acelerado, 5a. reimp. FCE, México 1984.
7. BERCAITZ, MIGUEL ANGEL. Teoría General de los Contratos Administrativos. Ediciones Depalma. Buenos Aires 1980.
8. BIELSA, RAFAEL. Derecho Administrativo. La Ley, S.A., Editora e Impresora, Tomo II, Buenos Aires 1964.
9. CARRE DE MALBERG. Teoría General del Estado, FCE. México 1948.
10. CANASI, JOSE. Derecho Administrativo, T. II, Editorial Depalma, Argentina 1974.
11. CECENA CERVANTES, JOSE LUIS. Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional, - 2a. Reimp. FCE, México 1981.

12. CECENA CERVANTES. JOSE LUIS, La Planificación Económica Nacional en los países atrasados de orientación capitalista. (El caso de México) UNAM, 2a. Edición, 1983.
13. DIEZ MANUEL MARIA, Manual de Derecho Administrativo, T. I, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1980.
14. DIEZ MANUEL MARIA. Derecho Administrativo. Volumen II. Editorial Depalma. Buenos Aires 1974.
15. DROMI, JOSE ROBERTO. Contratos de la Administración, en Jurisprudencia Argentina No. 4485, Buenos Aires, Argentina 1974.
16. FERNANDEZ DE VELAZCO, RECAREDO. Los Contratos Administrativos. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid 1927.
17. FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, 22a. Edición. - Editorial Porrúa, S.A., México 1980.
18. FOXLEY, ALEJANDRO. Estrategia de Desarrollo y Modelos de Planificación, FCE, 1a. Edición 1975.
19. GARCIA OVIEDO, CARLOS. Derecho Administrativo. Volumen I, Madrid 1959.
20. GARRIDO FALLA, FERNANDO. Tratado de Derecho Administrativo Volumen II, 2a. Edición. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1962.
21. JEZE, GASTON. Principios Generales de Derecho Administrativo. Tomo III Y IV.
22. KOONTZ y O'DONNELL. Curso de Administración Moderna, - Mc'Graw Hill, 5a. Edición, 1973.

23. MARTNER, GONZALO. Planificación y Presupuesto por Programa, Textos Iepes, 15a. Edición, Siglo XXI, Editores, México 1986.
24. MARIENHOFF, MIGUEL S. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen III-B. Editorial Aveledo-Perrot. Segunda Edición. Buenos Aires.
25. PICHARDO PAGASA, IGNACIO. Introducción a la Administración Pública en México, T. II, INAP CONACYT, 1984.
26. REYES PONCE, AGUSTIN. Administración de Empresas, Limusa, T. I, 22a. reimpresión, México 1978.
27. RUIZ DUEÑAS, JORGE Y OTROS. La Constitución Mexicana, - Rectoría del Estado y Economía Mixta, Ed. Porrúa, México 1985.
28. ROYO VILLANOVA, AGUSTIN. Elementos de Derecho Administrativo. Tomo II Vigésima Cuarta Edición. Librería Santaren. Valladolid 1955.
29. SALAZAR RAZO, MANUEL. Los Sistemas Nacionales de Planeación, Presupuesto por Programa y Planeación Democrática. Versión mimeografiada.
30. SAYAGUES LASO, ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo, Editorial no mencionada. Montevideo 1963. Tomo I.
31. SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México 1977. Tomo II.
32. TINBERGEN JAN, La Planeación del Desarrollo, FCE, México, 7a. reimpresión, 1982.

33. TIMSIT, GERARDO. El Concepto de Coordinación Administrativa, en Coordinación Administrativa, Colección Seminarios No. 6, Dirección General de Estudios Administrativos, 1977.
34. WITKER VELAZQUEZ, JORGE. Derecho Económico, Ed. Harla, México 1986.
35. WITKER VELAZQUEZ, JORGE y OTROS. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 1983.
36. YAÑEZ GARRIDO, LUIS ANSELMO Y RODRIGUEZ JIMENEZ, SA- - MUEL. Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión - en la Administración Pública, PAC, 17a. Edición, 1986.

LEGISLACION CONSULTADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley sobre Planeación General de la República de 1930. - Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 - de julio de 1930.
3. Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de - los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, D.O. 31-XII-1947.
4. Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; y Exposición de Motivos. D.O. 30-XII-1950.
5. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, D.O. - - 23-XII-1958.
6. Ley Federal de Planeación, iniciativa de Ley Federal de Planeación del Senado de la República. Cámara de Senadores, D.O. del 29 de octubre de 1963.

7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O. 29-XII-1976 y sus diversas reformas 4-I-1982.
8. Ley de Planeación, D.O. 5 de enero de 1983.
9. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, D.O. 10-I-1936
10. Reglamento Interior de la SHCP, D.O. 26-VIII-1983.
11. Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, D.O. 19-I-1983.
12. Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, D.O. 29-VII-1985.
13. Decreto que crea la Comisión Federal de Planificación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional, D.O. 9-VII-1942.
14. Decreto de creación de la Comisión Nacional de Inversiones, D.O. 31-I-1948.
15. Acuerdo que dispone que las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda el programa de inversiones relativas al Sexenio 1953-1958, D.O. 27-VI-1953.
16. Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependa directamente del Presidente de la República, D.O. 29-X-1954.
17. Acuerdo que dispone que las Secretarías, Departamentos de Estado y Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboren un programa de inversiones que comprenderá los proyectos que pretenden realizar anualmente, durante los años 1960 a 1964, D.O. - - 30-VI-1959.

18. Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acciones persiguiendo los objetivos que señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados tendientes al desarrollo Económico y Social del país, D.O. 2-IX-1961.
19. Acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial, integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público con el fin de que proceda de inmediato a formular Planes Nacionales para el desarrollo Económico y Social del país a corto y a largo plazo, D.O. 2-III-1962.
20. Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal, D.O. 28-I-1971.
21. Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, D.O. 11-III-1971.
22. Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, D.O. 19-V-1983.
23. Acuerdo que ordena que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal elaboren los programas que se indican en materia económica, D.O. 19-V-1983.

PLANES CONSULTADOS

1. Plan Sexenal del PNR, sin Editorial, México, 1934.
2. Segundo Plan Sexenal PRM, sin Editorial, México, 1941.

3. Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952, Antología de la Planeación en México; SPP; T. II, 1985.
4. Programa Nacional de Inversiones para el Sexenio 1953--1958, sin Editorial.
5. México Plan de Acción Inmediata 1962-1964. Antología de la Planeación en México, SPP; T. III; México, 1985.
6. Programa de Desarrollo Económico y Social de México - 1966-1970. Antología de la Planeación en México, SPP; - T. III; México, 1985.
7. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966- - 1970. Secretaría de la Presidencia.
8. El Programa de Inversión Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976, Antología de la Planeación en México, SPP; T. IV; 1985.
9. Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980. Antología de la Planeación en México; SPP; TO. IV; 1985.
10. Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Antología de la Planeación en México; SPP; T. VI; 1985.
11. El Sistema Nacional de Planeación; Compendio de la Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados, SPP; T. I, Agosto, 1980.
12. Plan Global de Desarrollo 1980-1982; SPP. Decreto por el que se aprueba el Plan Global, D.O. 17-IV-1980.
13. El Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización; SPP.

14. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; SPP; 1983, Decreto que lo aprueba D.O. 31-V-1983.
15. Manual para la Revisión y ampliación del PASP, 1980-1982; SPP; Marzo, 1981.
16. Informe sobre la Reforma a la Administración Mexicana; - CAP; 1967. Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie "A". Documental No. 1 Coordinación General de Estudios Administrativos de la - Presidencia.

PUBLICACIONES.

1. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, 1a. Edición, SPP-Porrúa, México 1981.
2. Antología de la Planeación en México 1917-1985, SPP-FCE. 1a. Edición 1985.
3. Colección de Seminarios No. 6, Coordinación Administrativa, Dirección General de Estudios Administrativos, - 1977.
4. Colección de Seminarios No. 7, Desconcentración Administrativa, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
5. Discusiones sobre Planificación, Ilpes, 16a. Edición, - Siglo XXI Editores, México, 1985.
6. Estudios de Derecho Económico, 1a. Edición, UNAM, México 1986, T. IV y V.
7. El Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, SPP, México.

8. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2o. número extraordinario, Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para conmemorar el XXX Aniversario de la Ley de Justicia Fiscal, México 1966.
9. Revista de Administración Pública. Nos. 55/56, 59/60, - INAP, México 1983.
10. Boletín Mexicano de Derecho Comparado Nueva Serie, Año XVIII, Sep-Dic. 1985, número 54.