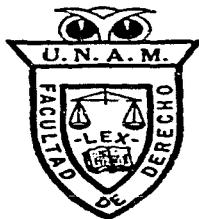


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO**



**REVOCAION DE LA CONCESION OTORGADA A LAS
INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES
AUXILIARES.**

TESIS PROFESIONAL
que para obtener el titulo de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

J. HOMERO N. RIOS CAMACHO

MEXICO, D. F.

1975

685



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI MADRE.
A LA MEMORIA DE MI PADRE.

AL SEÑOR LICENCIADO
MIGUEL ACOSTA ROMERO
CON AGRADECIMIENTO.
A MIS MAESTROS.

P R O L O G O

La banca ha tenido una indudable y decisiva importancia. Su intervención en el desarrollo de la economía ha sido fundamental, quedando — plenamente demostrado que su correcto funcionamiento es factor determinante en el desarrollo socio-económico de los pueblos.

Las instituciones de crédito han surgido en el ámbito social, manifestando una constante tendencia hacia el crecimiento y el perfeccionamiento. En las exposiciones de motivos de cada una de las leyes de instituciones de crédito que ha habido en México, así como en sus reformas, se advierte su evolución; en ellas se ha planteado incesantemente la necesidad de proceder a una revisión del contenido de las disposiciones que las regulan, en busca de liquidez, estabilidad, precisión en sus operaciones y en los mecanismos estatales de control, con miras a obtener seguridad y confianza en el público que contrata con las mismas.

No obstante esto y aunque resulta indiscutible que la legislación bancaria actual representa un enorme esfuerzo desde el punto de vista — técnico-jurídico, los constantes cambios sociales exigen frecuentes modificaciones a las leyes y reglamentos respectivos.

En la presente tesis pretendemos dar una visión panorámica de la concesión bancaria y de su revocación. Deseamos sinceramente que este modesto estudio que trata de abordar algunos de los problemas de la concesión bancaria, respecto de la cual la literatura es todavía pobre, contribuya, aunque sea en mínima parte a acrecentar el acervo de trabajos jurídicos de nuestra querida facultad.

CAPITULO I.-

LA BANCA Y EL CREDITO.

A.- CONCEPTO DE BANCA Y DE CREDITO.

1.- El Crédito:

Etimológicamente considerada la palabra crédito, se deriva de las raíces latinas: "credis, credere, creditum", que dan la idea de creencia, confianza. El - Diccionario de La Lengua en su última edición correspondiente al año de 1970, señala entre las diversas acepciones del vocablo, las siguientes: "reputación, fama, situación económica o condiciones morales que facilitan a una persona o entidad para obtener de otra, fondos o mercancías; opinión que goza una persona de que cumplirá puntualmente los compromisos que contraiga". En el lenguaje común y corriente, en su forma más amplia, se le da esta misma interpretación de tipo moral al considerar generalmente por crédito la honorabilidad, solvencia, rectitud o responsabilidad de que goza o es considerada alguna persona.

En el sentido genérico, el crédito es el cambio de una riqueza presente por — una futura¹, o dicho de otro modo, el intercambio de un bien disponible por la promesa de una futura contraprestación.

Por principio, podemos considerar al crédito desde distintos puntos de vista: en su acepción moral, en sentido jurídico y en sentido económico-jurídico.

En economía se entiende como la transferencia de bienes o dinero; en el comercio se dice que alguien recibe crédito cuando se le otorgan mercancías o dinero con la confianza de que devolverá los artículos o pagará el importe en un — determinado tiempo. Sin el crédito, la maquinaria de la economía moderna quedaría virtualmente paralizada. Desde el punto de vista jurídico² crédito es — aquel régimen por virtud de cual el acreedor trasmite un bien económico al deudor, obligándose éste a reintegrarlo en el plazo estipulado.

Se han dado numerosas definiciones de crédito al no coincidir los tratadistas

y estudiosos entre sí sobre el contenido del término, como es común con otros conceptos económico-jurídicos.

Para J. Stuart Mill y Federico Von Kleinwächter, citados por Bauche Garciadiego³, "crédito es el permiso de utilizar el capital de otras personas en provecho propio" y crédito es la confianza en la posibilidad, voluntad y solvencia de individuo en lo que se refiere al cumplimiento de una obligación contraída", respectivamente.

Moreno Castañeda:⁴ crédito es la institución social por la cual los promotores de empresa tienen acceso, en forma temporal y mediante una retribución que se llama interés, a la riqueza capitalizada por el conglomerado social".

Diego G. López Rosado⁵ selecciona las siguientes definiciones de crédito: -- "...es la confianza en la posibilidad, voluntad y solvencia de un individuo -- por lo que se refiere al cumplimiento de una obligación contraída" y "créditos es el cambio de un bien presente por una promesa de pago". El mencionado maestro López Rosado considera que en el crédito intervienen tres elementos: 1º El préstamo; 2º El plazo y 3º La confianza. El préstamo consiste en la entrega de un bien o de cierta cantidad de dinero que una persona hace a otra; el plazo es el tiempo que media entre la entrega del bien y su devolución, y la confianza es la creencia de que el bien será reembolsado en el término convenido. Gilberto Moreno Castañeda, citado por Bauche Garciadiego⁶, opina que la aceptación más usual de la palabra "crédito" es aquella que se emplea para denotar -- la confianza a que una persona se hace merecedora por la idoneidad de su conducta, por se apego a la verdad, por su puntualidad en el cumplimiento de sus obligaciones, por la firmeza en la realización de los propósitos a sí misma impuestos.

Para otro autor importante, Roscoe Turner, el crédito es simplemente una promesa de pagar dinero.

Octavio A. Hernández⁷ critica las definiciones antes mencionadas al considerar que las mismas son desde el punto de vista de la lógica, incorrectas por deficiencia o por exceso de sus elementos. A su vez, da la siguiente definición de crédito: "Institución económica-jurídica en cuya virtud una persona en trega a otra un bien presente a cambio de la promesa de que se le entregará al vencimiento de la obligación, otro bien o su equivalente."

Otro autor que arguye sobre el tema, es Joaquín Rodríguez y Rodríguez⁸ quien afirma que la operación de crédito se caracteriza por implicar "una trasmisión

misión actual de la propiedad de dinero o de títulos, por el acreedor para que la contrapartida se realice tiempo después por el deudor". Indica que "cualquiera que sea la operación de crédito que consideremos, encontramos en ella indefectiblemente los rasgos mencionados: plazo, confianza en la capacidad de contratación y transmisión actual de dinero a cambio de una contraprestación diferida".

Rafael de Pina Vara⁹ estima que el gran desarrollo de la vida económica contemporánea tiene como fundamento el crédito que, en síntesis, como afirma Langle, puede explicarse como el conjunto de operaciones que suministran riqueza presente a cambio de reembolso futuro.

Como podemos apreciar en los criterios apuntados, la mayoría de los autores citados concuerdan en enfatizar como elementos del crédito: la promesa del acreditado, la confianza del acreditante y el plazo para el cumplimiento de parte del acreditado; así como también la transmisión de la propiedad del acreedor en favor del deudor. No obstante, Octavio A. Hernández siguiendo a Raúl Cervantes Ahumada, estima que aunque la confianza y el transcurso del tiempo son elementos naturales en la noción de crédito, no son esenciales de la misma, ya que no siempre que hay confianza y plazo, hay crédito; además, señala que el crédito, especialmente el bancario, se efectúa muy frecuentemente sin que exista confianza del acreditante en el acreditado. Y por otra parte, la confianza no implica por sí sola el crédito, pues para que éste exista debe haber, además, promesa y vencimiento.

Bauche Garcíadiego¹⁰ nos dice que el plazo es un dato esencial en la operación de crédito, pero que aún cuando toda operación de crédito es una operación a término, no toda operación a término es una operación de crédito.

Rodríguez y Rodríguez¹¹ nos enseña que el plazo o término es determinante en la operación de crédito; la fiducia, la confianza, es otro elemento constitutivo de las operaciones de crédito.

Para él, con quien coincidimos, la nota típica de la operación de crédito consiste en la transmisión actual de la propiedad por el acreedor en favor del deudor para que la contrapartida del deudor al acreedor se efectúe posteriormente. Estima que esta contrapartida ha de ser de un valor económicamente equivalente y no de la misma cosa, individualmente considerada, que fué objeto de la transmisión inicial; por esto, se habla de prestaciones homogéneas y pres

taciones heterogéneas. Este criterio es sostenido también por Paolo Greco¹².

2.- La Banca:

La acepción "banco" tiene como origen remoto el mueble en que se instalaban los predecesores de los banqueros en las ferias y mercados para efectuar sus operaciones de cambio. En caso de incumplimiento del banquero, dicho mueble era destruído; de ahí se origina la expresión "bancarrota" que se aplica a la quiebra. Los bancos son instituciones que tienen como finalidad básica la intermediación profesional en el mercado del dinero y del crédito; o sea, su actividad consiste en recabar del público recursos monetarios para con ellos conceder crédito a las distintas actividades económicas.

En términos generales se entiende por banco una institución que sirve de intermediación entre las personas que ofrecen crédito y las que lo necesitan. Este es el concepto común y corriente.

El Diccionario de la Lengua da la siguiente definición de banca (del Germ, Bank, banco). F...6. Comercio que principalmente consiste en operaciones de giro, cambio y descuentos, en abrir créditos y llevar cuentas corrientes y en comprar y vender efectos públicos, especialmente en comisión.

Por lo que se refiere a la acepción banco, el citado Diccionario la define así: Banco (del Germ. Bank) M...5. Establecimiento público de crédito constituido en sociedad por acciones; según sea su ejercicio mercantil, se llama agrícola, de descuento, de emisión, de exportación, de fomento hipotecario, industrial, etc.¹³

Para el maestro Agustín Sáenz y Sáenz¹⁴ una institución de crédito es una empresa que se dedica a captar los ahorros del público para a su vez entregarlos a las empresas necesitadas de capital de trabajo, mediante el pago de una cantidad cierta, llamada interés.

Por su parte, Bauche Garcíadiego¹⁵ nos describe de la siguiente manera las actividades bancarias: "Los bancos -dice- son empresas que se encuentran en el centro de una doble corriente de capitales; los capitales que pudiéramos lla-mar "ociosos" que afluyen al banco por no ser inmediatamente necesitados por sus dueños y los que salen del banco, para ir a manos de los que se encuentran precisados de ellos."

Cita a Gilberto Moreno Castañeda, para quien la misión fundamental de las instituciones de crédito es, como refleja claramente su evolución, actuar como -

intermediarios en el crédito, centralizando primero los capitales dispersos que se encuentran disponibles y redistribuyéndolos luego en operaciones de crédito en favor de quienes necesitan el auxilio del capital para producir.

Por otro lado Arcangeli hace depender el carácter comercial de las operaciones de banca, de la circunstancia de que sean organizados los bancos en forma de em presa.

También algunos autores han pretendido sostener criterios de tipo histórico para distinguir entre las operaciones que son propias de los bancos, de aquellas que no lo son. Por nuestra parte estimamos que dichos criterios históricos son en extremo subjetivos e ineficaces para poder discernir propiamente las operaciones bancarias.

Además, consideramos que los bancos en el ejercicio de sus funciones celebran diversos contratos que en principio estimamos pueden ser realizados por cualquier particular y que se califican de bancarios únicamente en atención a que una institución de crédito interviene en los mismos.¹⁶

Así, existe una gran variedad de operaciones de crédito en el Derecho Positivo Mexicano, tal y como las describe la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su Título Segundo, Capítulo Primero, que se realizan diariamente por particulares no concionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— aun cuando las efectúen también, profesionalmente, las instituciones de crédito.

Raymond P. Kent¹⁷ sostiene que las operaciones de un banco conciernen a la acumulación de dinero temporalmente ocioso del público en general con el propósito de entregarlo a otros para ser gastado.

Dada la diversidad de apreciaciones y conceptos que tienen los autores acerca de la naturaleza jurídica y características que deben determinar la definición de "banco", en nuestro particular parecer nos atrevemos a opinar que no es posible establecer de una manera precisa, una definición del mismo. El propio Rodríguez manifiesta al respecto que distinguidos autores han negado la posibilidad de obtener un concepto jurídico de lo que es la operación bancaria. Cita a — Gierke que dice lo siguiente: "La pregunta: ¿Qué negocios son peculiares de la empresa de banca?. Sólo puede contestarse de acuerdo con el desarrollo histórico y la concepción del tráfico. Una definición de valor general y exhaustiva no existe según la opinión de la doctrina más autorizada en el siglo XIX".

Ehrenberg dice que la expresión operación de la banca, solo es una frase global que corresponde a aquellas operaciones de las que cada una en particular, por sí sola, basta para calificar de empresa mercantil su ejercicio profesional, y al empresario, de comerciante, de banquero. Y agrega además que "los intentos para obtener un concepto jurídico firme, han fallado en su opinión".

Para Staub son operaciones de banca las que satisfacen las necesidades del tráfico para la obtención y enajenación de dinero y títulos valores. Esta definición es para Rodríguez y Rodríguez, así como para Mario Bauche Garcíadiago, demasiado incompleta. También les parece poco clara la de Lehmann, según la cual es común a todas las operaciones de banco, la tendencia a la mediación en el tráfico de dinero y en el suministro del crédito.

Dentro de este orden de ideas concluye Rodríguez y Rodríguez que la insuficiencia del criterio histórico o la del subjetivo es evidente para poder proporcionarnos una definición de lo que es operación de bancos. Estima él que en resumen y sin pretender dar una definición, la operación bancaria es una operación de crédito realizada por una empresa bancaria, es decir, en masa y con carácter profesional.

Messineo, al cual hace referencia Bauche Garcíadiago¹⁸, define el banco como "aquella entidad que se dedica profesionalmente, o sea, en calidad de empresario, al ejercicio de operaciones de crédito y como tal tiene una específica organización. Indica que la función de conceder crédito es una actividad que no es necesariamente operación de banco; y agrega que la actividad de banca se ejerce también, como actividad de interposición, al efectuar o recibir pagos por cuenta de terceros.

Por lo que hace al concepto de banco dentro de la legislación mexicana, el maestro Miguel Acosta Romero¹⁹ señala que en algunos preceptos se habla de instituciones, en otros de bancos, en otros de sociedades y también de empresas, por lo que al no existir una técnica que implique un concepto definido, no puede establecerse un criterio de lo que debe entenderse como banco o banca. Por lo que estima que banco es un concepto genérico, que hace referencia a una sociedad anónima que cuenta con concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para llevar a cabo en forma permanente, profesional y masiva, cierto tipo de operaciones de crédito permitidas por la Ley.

En concordancia con lo anterior, a nosotros nos parece fundamental la influencia del criterio legal para delimitar las operaciones de banca; entendemos por tanto, como banco o institución de crédito, acordes con lo preceptuado en la Ley Bancaria, a aquella empresa que tiene por objeto el ejercicio habitual de la banca y del crédito dentro del territorio de la República, con concesión in transmisible del Gobierno Federal, que otorga discrecionalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y del Banco de México, entendiéndose como función bancaria la intermediación profesional en el comercio del dinero y del crédito.

Por otra parte, el artículo 146 párrafo tercero de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, determina lo que debe entenderse por la práctica habitual de operaciones de banca y de crédito,²⁰ en los siguientes términos:

"Para el efecto de lo dispuesto en el presente artículo se reputará como ejercicio de la banca y del crédito, la realización de actos de intermediación habitual en mercados financieros, mediante los cuales quienes los efectúen obtengan recursos del público destinados a su colocación lucrativa, ya sea por cuenta propia o ajena".

El párrafo antes transcrito se refiere, en nuestra opinión a aquellos específicos actos en que personas físicas o morales sostienen o aceptan habitualmente y con el carácter de intermediarios, entregas de dinero del público para su colocación lucrativa en mercados financieros, ya sea en nombre propio o en el de terceros que les hagan dicha entrega. Creemos que la prohibición consignada en el primer párrafo del artículo citado para quienes ejerzan operaciones de banco y crédito sin estar concesionados, debe limitarse a los actos anteriores. Además, podemos encontrar en diversas disposiciones de la Ley Bancaria, referencias a las operaciones de banca y crédito, como las siguientes: el artículo 1º señala que la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares se aplica a las empresas que ejercen habitualmente la banca y el crédito en el territorio nacional; en el artículo 2º del mismo ordenamiento, que para ello se requiere concesión; en el mismo artículo 2º, fracciones de la I a la VI, que las concesiones comprenderán determinados grupos de operaciones.

B. RESEÑA HISTORICA DE LA BANCA.

1.- En la antigüedad:

a).- Babilonia.- Como antecedentes más remotos del crédito y la banca, existieron en la antigüedad al decir del tratadista Joseph Hamel²¹ los templos de Babilonia que recibían depósitos como posteriormente lo hicieron los templos — griegos.

Estos templos, a su vez, efectuaban préstamos a largo plazo a las colectividades y a los particulares; los templos se encontraban protegidos por guerreros y la confianza en ellos radicaba, sobre todo, en el respeto que se tenían a la santidad del lugar.

Raymond Farhat en el Secret Bancaire, coincide con Hamel en que los primeros bancos surgieron en los templos de la antigüedad. Los banqueros eran dioses representados por sus sacerdotes, sus establecimientos eran los templos; la actividad bancaria gozaba entonces de un carácter eminentemente sagrado. Esa fué la concepción que vió nacer la Banca y acompañó su primera extensión sobre las costas orientales del Mediterráneo. Los templos más conocidos son los de Eridón, Agadé, Sippar y el templo rojo de Orouk.

Encontramos las más remotas referencias y el primer documento legislativo de la banca, en la Mesopotamia, misma a la que Farhat considera la más antigua de las civilizaciones bancarias; hablamos del Código de Hammurabi que data de — 2250 años antes de nuestra era. La incipiente actividad bancaria era considerada desde aquel entonces, como una función de interés público; en el código citado se reglamentó el contrato de depósito.

Entre los hebreos el desenvolvimiento bancario es más lento en virtud de la prohibición establecida en la Ley de Moisés, la que impedía prestar dinero con interés, con excepción de los préstamos concedidos a los extranjeros.

"El templo conserva el tesoro sagrado, administra los bienes de los huérfanos y de las viudas y recibe los depósitos de todo el pueblo. Los hebreos fueron, en un principio, un pueblo de agricultores y pastores, pero con veleidades guerreras. También tenían disposición para el comercio, como sus vecinos los fenicios. Apenas dos siglos antes de Jesucristo aparecen los primeros cambistas — que se instalan en las gradas del templo".²²

b).- Grecia.- Los particulares confiaban a los templos gruesas sumas de dinero, seguros de que la riqueza y la honorabilidad de los dioses, les garantizaba su restitución; los templos utilizaban estos recursos en préstamos a largo plazo; son famosos los templos de Delfos, Atenas, Delos, etc. Los banqueros - de Atenas se llamaban "trapezitas" de una palabra griega que significa mesa. El primero del que hablan los autores griegos fué Philostepanos, quien recibió en Corintio, de manos de Temístocles, setenta talentos. Antes de entrar al desempeño de sus funciones prestaban juramento a los dioses; eran muy considerados en Atenas y se les confiaban las riquezas sin exigirles recibo, porque se creía más en su palabra que en los sellos puestos en los contratos solemnes, y sus casas eran consideradas como el santuario de la buena fe antigua.²³

Los clientes de un banco podían recurrir a dos procedimientos para poner sus capitales a la disposición del banco: la comandita y el depósito. Por la comandita, el cliente tenía un interés directo en los negocios del banco; por el depósito, al contrario, el cliente permanecía ajeno a los negocios del banquero, se contentaba con recibir un interés.²⁴

En el siglo IX A. de C., encontramos a un famoso cambista y comerciante, Pa-sión, un ex-liberto que trabajaba con dinero propio y ajeno pagando intereses.

c).- Fenicia.- Goldschmidt, citado por Raymond Farhat, afirma que los fenicios ejercieron una influencia sobre el Derecho Romano que se elaboró del 2º al 3er. siglo A. de C.

Tal parece que este pueblo tuvo conocimiento de la actividad bancaria en la forma en que se practicaba en el mundo antiguo. Además, es conocida la importancia del comercio marítimo que desarrollaba este pueblo en el Mediterráneo, así como que ya utilizaba la moneda metálica.

d).- Egipto.- La economía de los antiguos egipcios estaba basada en el trueque, por lo que quedaba excluida cualquier forma bancaria del tipo babilónico o griego. Por el año 300 A. de C., llegan a Egipto los tolomeos y los trapezistas, los cuales asumen las funciones de cambistas.

e).- Roma.- En un principio los cambistas fueron griegos; éstos establecieron tipos de interés muy elevados, por lo que en la Ley de las Doce Tablas se

prohibieron los intereses exagerados e incluso, el tribuno Genucio, a través de un plebiscito y con la Ley Genucia, logró la prohibición de los préstamos. Es importante destacar en Roma la función de los argentarii, mensularii y numularii. De los textos del Digesto se desprende que los banqueros romanos recibían frecuentemente fondos de sus clientes los que utilizaban en préstamos. Los romanos acuñaron moneda en el templo de Juno, impulsados por la necesidad de pagar a las tropas de oriente e impelidos por las riquezas adquiridas en las guerras púnicas. El ejercicio de la profesión bancaria estaba sujeto a la autorización administrativa del Censor, se consideraba de orden público y se sometía a la vigilancia del Praefectus urbi.²⁵ El cargo era público y para su desempeño se exigía a los argentarii el prestar juramento de honradez y probidad.

Para Gustavo Sánchez Vargas²⁶ los pueblos de la antigüedad a los que hemos hecho referencia, lograron forjar concepciones sobre las operaciones de la banca, de las que puede decirse que ofrecen gran similitud con las de nuestros días, tales como: la transferencia de propiedad al banquero por parte del cliente de los fondos que le entregaba; los préstamos a largo plazo hechos por el banquero de manera especial para financiar grandes empresas; el derecho del depositante al reembolso de las sumas entregadas al banquero; la obligación del banquero de cubrir intereses y las participaciones convenidas a sus clientes, y el derecho de éstos que consistió en la preferencia de sus créditos, para obtener la restitución de los mismos respecto de los créditos de otra clase a cargo del banquero. Por otra parte, operaciones como el depósito en cajas de seguridad fueron practicadas por los banqueros romanos, según se desprende de un texto de Ulpiano.

2.- Edad Media.

La transmigración de los pueblos y el retiro del imperio a Constantinopla, detuvieron todo progreso de la vida económica, y por consiguiente, el desenvolvimiento de los métodos bancarios. El comercio del dinero estaba confiado a los cambistas quienes se encontraban agrupados en asociaciones que eran reguladas por estatutos; los bancos medievales tuvieron su origen en las ferias. Los cambistas de las grandes ciudades como Verona y Venecia efectuaban activos negocios bajo los portales de las ciudades. En la Alta Edad Media reaparecieron

los antiguos "numularii" bajo el nombre de "cambreses".

En los siglos XI y XII empieza de nuevo a tomar auge con la vida económica, el desenvolvimiento de las operaciones de banca y cambio. En Italia se crean bancos por iniciativa de judíos y lombardos.

La prohibición canónica del préstamo con interés durante varios siglos limitó el desarrollo de la banca. La Iglesia Católica condenaba el interés considerando que, siendo el préstamo un servicio prestado por deber a los semejantes, debía de ser gratuito. Esta prohibición dió lugar a la "cazenza" que fué una especie de asociación en la cual el cliente participaba de los beneficios y de las pérdidas del banquero, para eludir de esta manera la prohibición de prestar con interés. No obstante, los canonistas se vieron obligados a admitir mucho antes del Concilio de Nicea que data del año 325, el que reconoció que el interés podía estar justificado, que era lícito el referido interés en el préstamo, si se llenaban determinadas condiciones.

Es importante mencionar a los Montes de Piedad que fueron instituciones que tuvieron su origen en el siglo XI. Anticipaban dinero al Estado y a los municipios, les administraban y guardaban las entradas y recibían depósitos en efectivo de los ciudadanos a los que les acreditaban un interés anual. El primer Monte fué fundado en Perusia por un monje llamado Barnaba. Se fundaron importantes Montes como el Vecchio de Venecia que data del siglo XII, la Taula di Convi de Barcelona en 1401, el Banco de Rialto, de Venecia en 1587 y el Banco de Amsterdam en 1609. Algunos bancos de la actualidad fueron en su origen Montes de Piedad; podemos citar entre ellos al Banco de Nápoles que fué constituido en el siglo XVI y al Banco de Sicilia. En 1318 Venecia promulgó las primeras disposiciones legales que reglamentaban la operación de depósito.

3.- Renacimiento.

Con el renacimiento y el desarrollo marítimo y terrestre, se multiplicaron las operaciones entre comerciantes, apareciendo la letra de cambio. El Banco de San Jorge, establecido en Génova y el Banco de Giro fundado en Venecia, fueron las dos instituciones más poderosas. Al mismo tiempo surgían bancos en Amsterdam, Hamburgo, Londres, París y otras urbes. Los banqueros mantuvieron estrechas relaciones con reyes y príncipes; basta recordar a la familia Fugger, o Fúcar²⁷ de Habsburgo que financió las guerras de Carlos I de España y V de Ale

mania y los Rothschild, judíos alemanes de Francfort, que llegaron a ser acreedores de varios gobiernos europeos, y se convirtieron en pioneros al fundar -- oficinas bancarias en gran escala y de carácter internacional. Paulatinamente se crearon los Bancos de Emisión, el primero fué el de Inglaterra 1694, siguen el de Francia 1716, Alemania 1776, España 1782 y Rusia 1786.

4.- Epoca Moderna (Los Bancos de Inglaterra y Francia).

a).- El Banco de Inglaterra.- Fué fundado en el año de 1694 por una compañía dirigida por el escocés William Patterson y los hermanos Godefrey, bajo la forma de banco privado que no disponía del privilegio de emisión y para una duración de once años. A partir de 1708 y como contrapartida a un anticipo que hizo al Estado de un millón doscientas mil libras, fué autorizado a emitir billetes, a recibir depósitos y a descontar letras de cambio.

En 1844 por medio del acta de Robert Peel (Bank Act) adquiere poco a poco el monopolio de la emisión.

Fué nacionalizado el 14 de febrero de 1946 y su capital pertenece al Estado.²⁸

Los bancos ingleses en la actualidad son muy numerosos, entre ellos podemos -- distinguir los Joint Stock Banks, los Merchantly Banks, los Discounts Houses. Por otra parte, los siglos XVIII y XIX son considerados como períodos de gran desarrollo de las operaciones bancarias.

b).- El Banco de Francia.- El 2 de mayo de 1716, el escocés John Law fundó el primer banco en Francia con un capital de seis millones de libras francesas, mediante el cual logró restablecer el crédito del país que tan mal había dejado Luis XIV con una gran deuda y un déficit de casi la mitad del presupuesto de ingresos de la nación. El 26 de junio de 1796 se fundó la caja de cuentas corrientes; en noviembre 24 de 1797, la caja de descuento del comercio; en -- abril 20 de 1798, la Sociedad General de Rouen; en 1800 la caja Jabach y, finalmente el 18 de enero de 1800, el Banco de Francia, por Napoleón Bonaparte cuando era Primer Cónsul; en su capital intervinieron accionistas particulares. Inicialmente el privilegio de emisión le fué concedido solo para la ciudad de París. Posteriormente el Banco de Francia siguió siendo de nombre una sociedad privada hasta que una Ley de 1945, eliminó a los accionistas particulares

y lo convirtió en Banco del Estado. Se establecieron también desde 1817 diversos bancos departamentales cuya incorporación al Banco de Francia se realizó el 23 de marzo de 1848.

En el curso del presente siglo se ha efectuado una concentración de capital -- bancario en seis empresas que ejercen dominio en la actividad financiera de -- Francia: El Credit Commercial, La Société Générale, La Banque Nationale de Crédit Commercial, La Société Générale, La Banque Nationale de CREDIT y el Com--
toir D'escompte.

c).- Epoca Actual.- En Alemania así como en otros países europeos, la actividad bancaria se acrecentó y tuvo caracteres semejantes a los de Inglaterra y -- Francia a partir de la primera mitad del siglo XIX. Desde entonces, la concentración de capitales ha sido un fenómeno característico de la banca moderna. Le corresponden a Inglaterra, en primer lugar y luego a los Estados Unidos, el -- haber dado a la Banca la organización y el enorme desarrollo que la ha caracte--
rizado en los últimos años.

C.- PRIMERAS INSTITUCIONES BANCARIAS EN MEXICO.

1.- Antecedentes.

Octavio A. Hernández²⁹ nos indica que los primeros vestigios de crédito en -- México, los encontramos entre los aztecas. Agrega que las transacciones comer--
ciales entre ellos se realizaban no solo mediante permuta, sino también a tra--
vés de verdaderas operaciones de compraventa. Los instrumentos de cambio entre ellos consistían principalmente en cacao, telas de algodón, mercaderías y gra--
nos.

a).- Período Colonial.- La acuñación de moneda empieza por el año de 1537; an--
tes de esa fecha, la falta de moneda hizo indispensable el recurrir al crédito
en forma elemental. En el inicio de la Colonia no existieron en la Nueva Espa--
ña bancos propiamente dichos, las funciones bancarias las realizaban los merca--
deres.

Se ha señalado al Banco de Avío de Minas como la primera institución de crédi--
to, fundada durante la Colonia española. Esta institución fue propuesta por Do--
mingo Reborato y Solar al Supremo Consejo de Indias en el año de 1743. Sería

una compañía de aviadores con un capital de dos millones de pesos que Martínez Sobral³⁰ hace ascender a cinco. El proyecto fue rechazado ya que se estimó que se refería más que a una institución de crédito, a una empresa explotadora de minas. Posteriormente, en 1750, se presentó un nuevo proyecto redactado por -- una comisión.

Por el año de 1783 encontramos a la Ordenanza de Minas que se refiere al Fondo y Banco de Avío de Minas con características de Banco refaccionario, que tenía como finalidad robustecer a la minería de la Colonia.

b).- El Banco del Monte de Piedad.- Fue creado por oédula de fecha 2 de junio de 1774 expedida por el rey Carlos III, a instancia hecha por don Pedro Fomero de Ferreros, conde de Regla. Inició operaciones el 25 de febrero de 1775 con un capital de 300.000 pesos. En un principio se denominó "Sacro Real Monte de Piedad de Animas". La Junta Superior Directiva de la Institución se integró en sus inicios por el Virrey; al consumarse la Independencia, el Patronato que -- hasta entonces había residido en el Rey de España, pasó como era natural, al Jefe de la nueva nación y la Junta Superior sufrió cambios de consideración: el Virrey fue sustituido por el ministro de Relaciones Exteriores e Interiores. En el año de 1879 empezó a funcionar como institución de emisión realizando su -- primera emisión el 30 de junio de 1881. En abril de 1884 se produjo una grave crisis que no pudo ser sorteada favorablemente no obstante la intervención de los Bancos Nacional y Mercantil Mexicanos. Durante el presente siglo poco a poco ha ido consolidando su posición hasta alcanzar una aceptable situación.

c).- El Banco de Londres, México y Sudamérica.- El 22 de junio de 1864, se aprobó por el Imperio de Maximiliano el establecimiento del Banco de Londres, México y Sudamérica, como banco de emisión.³¹ El capital inicial de la Institución en comento fue de quinientas mil libras esterlinas, equivalente -- en aquella época a dos y medio millones de pesos; inició operaciones el primero de agosto de 1864. El 13 de febrero de 1865 el Banco emitió sus primeros billetes.

El Banco de Londres, México y Sudamérica como primer banco privado que existió en México, introdujo y popularizó prácticas como el depósito bancario -- de dinero, el uso de cheques, el de billetes de banco y la póliza de seguros -- contra incendio.³²

Martínez Sobral³³, estima que aunque en rigor el Banco de Londres, México y Sudamérica es el fundador del moderno régimen bancario, el papel de iniciador de los bancos legalmente constituidos, corresponde al Banco Nacional de México.

d).- Los Bancos de Chihuahua.- El 25 de noviembre de 1875, el Estado de Chihuahua autorizó el establecimiento del Banco de Santa Eulalia, con facultad para emitir billetes reembolsables a la vista, así como redimibles con descuento en plata y a la par en cobre. El 31 de julio de 1881 autorizó también el gobierno del Estado de Chihuahua, el establecimiento del Banco Minero de Chihuahua, Estas instituciones no llegaron a adquirir relevancia.

e).- El Banco Nacional Mexicano.- Mediante concesión otorgada por la Secretaría de Hacienda el día 16 de agosto de 1881, se constituyó el Banco Nacional Mexicano, en virtud del contrato celebrado entre el Gobierno Federal y el Banco Franco Egipcio.

El capital con que se fundó el Banco Nacional Mexicano, fue de seis a veinte millones de pesos, pero con autorización para operar, desde luego, con un capital de tres millones, del cual 20% debería estar reservado para inversionistas mexicanos. Tendría derecho a emitir tres millones de pesos por cada millón de capital o de depósitos en su poder. Este Banco llegó a ser el más poderoso de la época.

El primer acto de la concesión -nos dice Martínez Sobral-, consistió en establecer la denominación del Banco: se denominaría Banco Nacional Mexicano. Por qué ese título?. El Banco no sería un banco de Estado. El Estado no tendría acciones en él, ni intervendría en su administración, ni disfrutaría de parte de las utilidades. El nombre de Nacional, fue adoptado, probablemente, como un título para buscar prestigio y simpatías en las diversas clases sociales del País. Acaso también se haya querido aludir a los vínculos que habrían de establecerse entre el Banco y el Gobierno, por la circunstancia de encargarse a aquél de prestar determinados servicios a éste.³⁴ El Banco Nacional Mexicano abrió sus puertas al público el 22 de febrero de 1882.

f).- El Banco Mercantil Mexicano.- Nació esta institución como oposición a la influencia que ejercía el Banco Nacional Mexicano, Su capital se suscribió casi exclusivamente por españoles; inició operaciones el 27 de marzo de 1882 y

se creó sin concesión alguna del Gobierno, al amparo de la libertad que existía entonces para fundar esta clase de establecimientos. Su capital fue de -- cuatro millones de pesos y su objeto el hacer toda clase de operaciones de banca, comprendiendo entre ellas la emisión de billetes al portador y a la vista, operación que, según recordaremos se encontraba considerada a la sazón como un negocio industrial cualquiera, que todo el mundo podría efectuar, con o sin concesión del Gobierno.

La emisión de billetes del Banco Mercantil, fue limitada por los fundadores -- del mismo, al triple de las existencias metálicas.

g).- El Banco de Empleados.- Se creó mediante contrato celebrado entre el señor Francisco de F. Suárez y la Secretaría de Hacienda, de fecha 12 de junio de 1883. Se formaría en su mayoría, con las suscripciones de los empleados pú blicos; estaba facultado para emitir billetes y realizar préstamos a dichos -- empleados.

h).- El Banco Hipotecario Mexicano.- El 24 de abril de 1882 la Secretaría de Hacienda autorizó la fundación del Banco Hipotecario Mexicano, el que realiza ría préstamos hipotecarios sobre propiedades situadas en el Distrito Federal, en los territorios y en los Estados en que el Banco fundara sucursales; para hacer préstamos emitiría bonos hipotecarios. Podría, además, emitir bonos de caja, contra depósito de dinero y con plazo de tres meses a cinco años y también certificados de depósito al portador y a la vista.

Por otra parte, el Gobierno se comprometió con la Institución a no otorgar du rante veinte años ninguna otra concesión para el establecimiento de bancos -- hipotecarios "siempre que el Banco Hipotecario Mexicano satisficiera las ne-- cesidades de las operaciones de su Institución".³⁵

Martínez Juarán considera que el contrato celebrado por el Gobierno con el -- Banco Hipotecario Mexicano, marcó un nuevo avance en cuanto el criterio de -- que el Poder Público es competente para dar autorizaciones destinadas a hacer negocios bancarios.

Posteriormente esta Institución se transformó en el Banco Internacional e -- Hipotecario.

i).- Creación del Banco Nacional de México.- Debido a la crisis sufrida por el Monte de Piedad en el año de 1884, los Bancos Nacional Mexicano y Mercantil Mexicano, decidieron fusionarse. En junta celebrada con los representantes de ambas instituciones, se acordaron diversas bases para la fusión, la primera de las cuales dice así: "Se unen los Bancos Nacional y Mercantil Mexicanos bajo el nombre de Banco Nacional de México, al que pertenecen todos los capitales, bienes, créditos y derechos de ambos, haciéndose cargo igualmente de los gastos, - responsabilidades y pasivo de los mismos. para la unión de los establecimientos se aceptan mutuamente los respectivos balances al 31 de diciembre de 1883".³⁶ El 15 de mayo de 1884, el Gobierno Federal autorizó el establecimiento del Banco Nacional de México que se organizó con un capital de veinte millones de pesos. En los términos de los artículos 7º y 8º de su concesión, en compensación del servicio y de la cuenta de tesorería que establecería a favor del Gobierno, y de las demás ventajas que le proporcionaría, éste mismo prohibía el establecimiento de nuevos bancos de emisión en la República e imponía limitaciones substanciales al funcionamiento de los ya existentes. El nuevo banco se encargaba en exclusividad del servicio de la deuda pública interior y exterior; sus billetes serían los únicos que las oficinas gubernamentales aceptarían en pago de impuestos o rentas de la Federación, además de otras franquicias y exenciones — que se estipularon en el artículo 9º de su concesión.³⁷

j).- Códigos de Comercio de 1884 y 1889.- El Código de Comercio promulgado el 20 de abril de 1884³⁸ fue la primera Ley que estableció principios y conceptos generales respecto de los bancos y sus operaciones. A continuación mencionaremos algunos de ellos: en lo sucesivo, para el establecimiento de bancos de cualquier especie, se requeriría autorización de la Secretaría de Hacienda, a juicio del Ejecutivo Federal; y, para explotar un banco habrían que formarse, precisamente, sociedades anónimas compuestas por lo menos de cinco socios fundadores. Se constituirían con un capital mínimo de quinientos mil pesos. Ninguna sociedad bancaria y ningún particular establecidos en el extranjero, - podrían tener en la República sucursales o agencias autorizadas para cambiar - billetes emitidos por aquellos, cualquiera que fuese su forma. Ningún particular ni sociedad que no estuviera autorizado por el Gobierno, en los términos del Código, podría emitir vales, pagarés, ni cualquier otro documento que contu

viere una promesa de pago en efectivo, al portador y a la vista, ya que fuera en forma de billetes, de recibos de depósito, o en otra cualquiera.

La emisión de los bancos no podría exceder del capital exhibido por los accionistas. La tercera parte de la emisión se garantizaría con un depósito hecho - en la Tesorería, bien en efectivo, bien en títulos de la deuda pública, o bien mediante fianza. Otra tercera parte de la emisión habría de garantizarse mediante la conservación en la caja del banco, de su equivalente en dinero efectivo; además, deberían publicarse mensualmente su balance en el Diario Oficial y en otro periódico. Finalmente, pagarían un impuesto de 5% sobre el total de billetes emitidos.

Los artículos transitorios del mencionado Código, que le otorgaban el monopolio en la emisión de billetes, así como la concesión otorgada al Banco Nacional de México, constituían un serio impedimento para la creación de nuevos bancos; no obstante esto, se otorgaron nuevas concesiones en diversos puntos del País. Por este motivo se originó una pugna entre los bancos y el Gobierno. Los bancos se dividían en dos grupos: los partidarios de la libertad bancaria y los propugnadores del monopolio. Se derogó posteriormente el Código de Comercio de 1884 y se adoptó el de 1899, que estipulaba la libertad bancaria. Surgieron entonces el Banco Mercantil de Yucatán 1889, el Banco de Durango 1890, el Banco de Zacatecas 1891 y el Banco de Nuevo León 1891.

El Congreso de la Unión, en decreto de 4 de junio de 1887, autorizó al Ejecutivo para reformar total o parcialmente el Código de Comercio; más tarde, el 1º de julio de 1888, lo facultó para controlar el establecimiento de las instituciones de crédito que fueran convenientes para fomentar el comercio, la agricultura y la ganadería. El Código de Comercio de 11 de septiembre de 1889, complementó estas medidas en su artículo 640, estipulando que las instituciones de crédito se regiría por una ley especial, y "mientras ésta se expide, ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo, aprobado por el Congreso de la Unión en cada caso".

Se planteó la cuestión de qué sistema de bancos convenía más al País, si el de pluralidad de bancos de emisión o el de monopolizar la emisión de billetes en favor de una institución de crédito, como era el caso que presentaba el Banco Nacional de México.

Los defensores del monopolio de emisión que eran lógicamente los abogados del Banco Nacional de México, entre los que se encontraban los distinguidos juristas de esa época, Pablo Macedo e Indalecio Gavito, los que sostenían el principio de la "currency school", alegando que siendo el billete de banco una moneda, correspondía al Estado su emisión, facultad que podía delegar concediendo el monopolio a la institución que el designara.

Por otra parte, don Joaquín D. Casasus y los demás representantes del Banco de Londres, México y Sudamérica, argumentaban, de acuerdo con la "Banking School", que el billete de banco convertible y de aceptación voluntaria, era un simple título de crédito, y que por lo tanto su emisión constituía un acto de comercio, el cual en modo alguno podía ser monopolizado por una institución privada. En esa época, y de conformidad con la situación económica y financiera del País, se optó por el sistema de pluralidad de bancos de emisión, llamado sistema Limantour, de acuerdo con el proyecto que formuló la comisión que se integró para tal fin, en la que se encontraban eminentes abogados como José María Gamboa, Miguel S. Macedo y don Joaquín Demetrio Casasus; asimismo, los gerentes de los bancos establecidos en la Capital de la República: el del Nacional de México, el de Londres y México y el del Internacional e Hipotecario.

k).- Ley General de Instituciones de Crédito de 1897.- El 3 de junio de 1896, se expidió, por el Congreso de la Unión, la Ley que otorgaba al Ejecutivo, la autorización para expedir la Ley de Instituciones de Crédito y señalar los caracteres generales que debería tener el sistema bancario, asimismo facultó al Ejecutivo para celebrar convenios con el Banco Nacional de México "en virtud de los cuales y mediante alguna compensación que se juzgue equitativa cese todo motivo de incompatibilidad entre la concesión del banco y la expedición de la Ley General de Instituciones de Crédito". Por último, el 19 de marzo de 1897, nació la primera Ley de Instituciones de Crédito que estableció en la República las bases generales para la constitución y funcionamiento de los establecimientos bancarios. Características importantes de esta Ley fueron, entre otras, la implantación del sistema de pluralidad de bancos y la intervención Estatal en la creación de los mismos. En su artículo 1º considera como instituciones de crédito a los bancos de emisión, a los hipotecarios y a los refaccionarios; también se dispuso que las instituciones de crédito, deberían consti-

tuirse bajo la forma de sociedad anónima, con un mínimo de siete socios aún -- cuando la concesión podía ser otorgada a grupos de tres personas cuando menos. Asimismo, se fijaron capitales mínimos de acuerdo con la clase de operaciones -- a que se dedicaran las instituciones: 500 mil pesos para los bancos de emisión e hipotecarios. 200 mil para los refaccionarios.

Don Joaquín D. Casasus en su obra "Las Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito," expone los siguientes criterios acerca de dicha Ley:

"La ley mexicana ha querido precisar la naturaleza de las instituciones de crédito, ha ensayado dar en ella una definición que fije sus características esenciales y ha establecido de una vez los principios que han de regir sus funciones. La legislación mexicana ha considerado como instituciones -- de crédito propiamente dichas, dignas de ser objeto de una ley especial, a aquellos establecimientos que desempeñan el papel de intermediarios entre -- los que solicitan capitales y aquellos que han de menester de ellos, las ha diferenciado entre sí por la diversa naturaleza de los títulos de crédito -- que cada uno puede poner en circulación. En virtud de estos principios la -- ley se ha ocupado de toda preferencia en reglamentar todo lo que se refiere a los bancos de emisión, a los bancos hipotecarios y a los bancos agrícolas. Dos son los principios fundamentales que sirven de apoyo a la legislación -- de las instituciones de crédito: la libertad de bancos y la intervención -- del Gobierno en su régimen y constitución.

Al finalizar el siglo XIX existían en la República, 23 bancos. De 1900 a 1911 se fundaron el Banco de Chiapas, el Banco de Hidalgo, el Banco de Tamaulipas, -- el Banco Comercial Refaccionario de Chihuahua, el Banco de Michoacán, el Banco de Aguascalientes, el Banco de Oaxaca, el Banco de Morelos, el Banco de Querétaro, el Banco de Campeche, el Banco de Guerrero, el Banco Mexicano de Comercio e Industria, el Banco Refaccionario de La Laguna, el Banco Hipotecario y -- Agrícola del Pacífico y el Banco Español Refaccionario.

La crisis mundial que se presentó en el año de 1908, trajo como consecuencia -- una baja de bastante consideración en el precio internacional de la plata, y -- en virtud de que el principal renglón de las exportaciones del País estaba -- constituido por este metal, se produjo una apreciable reducción en las operaciones de crédito.

Por Decreto de 3 de abril de 1905, se instituyó la Comisión de Cambios y Moneda, misma que subsistió hasta que se convirtió en Comisión Monetaria, la que constituye el antecedente inmediato del Banco de México.

2.- Período Revolucionario.-

Diego López Rosado³⁹ hace la siguiente descripción de los bancos durante el --

período revolucionario: "...Francisco Bulnes, en el verdadero Díaz y la Revolución, afirma que el desastre de los bancos mexicanos, ocurrido en octubre de 1913, debió haberse producido en 1908, cuando se originó la crisis del sistema bancario porfirista.

Desde el punto de vista bancario, la Revolución significó la liquidación del sistema bancario porfirista, con todos sus defectos; la creación de un sistema bancario nuevo, sobre la base de la Ley de Instituciones de Crédito de 1925, y la creación del Banco Central, en ese mismo año.

La Revolución causó cambios notables en la vida política, social y económica de México. El movimiento armado ocasionó graves trastornos a muchos bancos y el Gobierno se vió obligado a acudir a medidas drásticas para sortear las dificultades, entre las que descollaba la Deuda Pública Exterior.

La situación del usurpador Huerta fué desastrosa, y cuando Venustiano Carranza llegó triunfante a la Capital, encontró cerradas las puertas de todos los bancos. Entonces dió órdenes a la Secretaría de Hacienda para que recibiera en pago de impuestos los billetes emitidos por los bancos..."

En vista de la crisis económica que sufrió el País de 1905 a 1907, debidas en parte a la crisis que ocurrió en el año de 1907 por la baja del precio del henequén, se introdujeron en 1908 diversas modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito de 1897 (Decreto de 19 de junio).

En el año de 1910, funcionaban en México 24 bancos de emisión, dos bancos hipotecarios y 5 refaccionarios. En 1912, durante el gobierno del presidente Francisco I. Madero, la situación del sistema bancario continuaba siendo muy difícil; la deuda pública aumentó por las campañas militares de la época. El General Victoriano Huerta por Decreto de 19 de octubre de 1913, declaró moneda legal a los billetes emitidos por los dos bancos del Distrito Federal.

Huerta obligó a los bancos a comprar bonos del Tesoro Federal. La situación era crítica. El Banco Central Mexicano prácticamente se encontraba en bancarrota. Dicha institución se encargaba de efectuar el canje de los billetes de los Estados. Su canje fue rehusado. El público demandó la sustitución de esos billetes por los emitidos por los Bancos Nacional de México y de Londres y México. Por su parte, don Venustiano Carranza en un discurso que pronunció en Hermosillo, Sonora, el 24 de septiembre de 1913, externaba las siguientes convicciones:

"...cambiaremos todo el sistema bancario evitando el monopolio inmo-
ral de empresas particulares que han absorbido por cientos de años -
todas las riquezas públicas y privadas de México. Ya de hecho hemos
evitado la emisión, o el derecho de emisión, mejor dicho, por bancos
particulares de papel moneda, que debe ser privilegio exclusivamente
de la Nación, y, al triunfo de la Revolución, ésta establecerá el -
Banco Único, el Banco del Estado, y si es posible la desaparición de
toda institución bancaria que no sea controlada por el Estado..."

Al triunfo de la revolución constitucionalista Carranza desconoció todos los -
actos llevados a cabo por el usurpador Huerta. Este había expedido un Decreto-
en el cual se exigía que los bancos de emisión deberían de mantener en caja la
cobertura de sus billetes en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito,
exclusivamente en dinero o en barras de oro y plata y que no debería compu-
tarse como existencia ningún título de crédito. Después de una revisión de di-
chas existencias metálicas de los bancos para cuyo efecto se creó la Comisión-
Reguladora e Inspectoras de Instituciones de Crédito, dicha Comisión encontró -
que de los 25 bancos, sólo nueve se ajustaban a los términos legales.

En vista de esta situación, se canceló la concesión de las instituciones que -
no operaban en término de la Ley. La Secretaría de Hacienda nombró en cada ban-
co un consejo de incautación. El período de incautación se prolongó durante -
cinco años: de 1916 a 1921; en éste último año por decreto del General Obregón
se efectuó la devolución de los bancos que se encontraban en condiciones acep-
tables, a los demás se les concedió un plazo para su liquidación.

Durante este sangriento período, se expidieron diversos Decretos y Leyes-
con el objeto de reorganizar en lo posible, el funcionamiento de las institu-
ciones de crédito que sufrieron graves quebrantos como se dijo ya, sobre todo
durante la dictadura de Huerta.

3.- La Convención Bancaria de 1924.- La importancia de esta Convención celebra-
da el 2 de febrero de 1924, en virtud de la convocatoria que para tal efecto di-
rigió la Secretaría de Hacienda a los bancos y establecimientos bancarios con
fecha 24 de diciembre de 1923, se deriva de la gran cantidad de estudios y le-
yes a que dió origen: Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimien-
tos Bancarios de 24 de diciembre de 1924, Ley Sobre Bancos Refaccionarios de
29 de septiembre de 1924, Ley Sobre Compañías de Fianzas de 11 de marzo de 1925
Ley sobre Suspensión de Pagos de Bancos o establecimientos bancarios, creación
de la Comisión Reguladora e Inspectoras de Instituciones de Crédito que es ante

cedente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. etc.

4.- Leyes Bancarias de 1924, 1926, 1932 y 1941.- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924.- Fue publicada el 7 de enero de 1925. Crea esta Ley seis tipos de instituciones de crédito: 1º- El Banco -- Único de Emisión y la Comisión Monetaria, sujetos a reglamentación posterior) 2º- Los Bancos Refaccionarios. 3º- Los Bancos Hipotecarios. 4º- Los Bancos -- Agrícolas. 5º- Los Bancos Industriales y 6º Los Bancos de Depósito y Descuento. Establece que las bases constitutivas y los estatutos de las sociedades que se dedicarán a la explotación de instituciones de crédito, deberán someterse a la aprobación de la Secretaría de Hacienda; además, la duración de las concesiones no excederá de treinta años.

Se reglamentó también a los establecimientos bancarios que practicaban operaciones que afectaban al público en general, recibiendo depósitos o emitiendo títulos pagaderos en abonos que aunque no podían utilizar la palabra "banco" en su denominación y no requerían de concesión, quedaban sujetos a la vigilancia del Estado.

Por Ley de fecha 29 de diciembre de 1924, se creó la Comisión Nacional Bancaria para hacer más ágil la intervención del Estado sobre las instituciones de crédito.

Por Ley de fecha 28 de agosto de 1925, se creó el Banco Único de Emisión (Banco de México), de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley Bancaria de 1924.

El 31 de agosto de 1926, se publica una nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. Se amplía en esta Ley la clasificación de las instituciones de crédito con los bancos de fideicomiso. También se regulan los Bancos o Cajas de Ahorro, los Almacenes Generales de Depósito y las Compañías de Fianzas que anteriormente se regían por Leyes especiales.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 28 de junio de 1932, estableció una especialización más acorde con la práctica bancaria. Se reglamentó asimismo a las Instituciones que sin ser instituciones de crédito, constituyen un auxiliar de las mismas, por lo que se estableció la categoría de organizaciones auxiliares de crédito.

Por último, nos encontramos a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares vigente, la que ha sufrido diversas reformas desde su creación, el 3 de mayo de 1941, siendo la última la que se efectuó el 2 de enero de 1975.

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO PRIMERO.

- 1.- Charles Gide, Curso de Economía Política, Trad. de Carlos Doceteur, México, 1920, Pág. 432.
- 2.- Para Raúl Cervantes Ahumada (Títulos y Operaciones de Crédito, Editorial-Herrero, S. A., 1969, Pág. 208) habrá un negocio de crédito en sentido jurídico cuando el sujeto activo, que recibe la designación de acreditante, traslada al sujeto pasivo que se llama acreditado, un valor económico actual, con la obligación del acreditado de devolver tal valor o su equivalente en dinero, en el plazo convenido.
- 3.- Operaciones Bancarias, Edit. Porrúa, S. A., México, 1967, Pág. 25.
- 4.- La Moneda y la Banca en México, Imprenta Universitaria de Guadalajara, 1955, Pág. 173.
- 5.- Problemas Económicos de México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. 1966, Pág. 234.
- 6.- Op. cit. Pág. 25.
- 7.- Derecho Bancario Mexicano, Tomo I, Pág. 22.
- 8.- Derecho Bancario, Edit. Porrúa, S. A., México, 1968, Págs. 15 y 16.
- 9.- Derecho Mercantil Mexicano, Edit. Porrúa, S. A., México, 1962, Pág. 18.
- 10.- Op. cit. Pág. 26.
- 11.- Op. cit. Pág. 15.
- 12.- Paolo Greco, Curso de Derecho Bancario, Trad. de Raúl Cervantes Ahumada, México, 1945, Pág. 24.
13. Se dice que la palabra Banco es una traducción al alemán (Bank) de la acepción italiana "monte" que se utilizó para nombrar al más antiguo banco de Venecia; y que el término banquero proviene del vocablo "bancheri", nombre con el que se designaba a los cambistas de moneda en las ciudades italianas.
- 14.- Apuntes mimeografiados de su cátedra de Derecho Bancario.
- 15.- Op. cit. Pág. 28.
- 16.- Para Garrigues (Curso de Derecho Mercantil, Tomo I, Pág. 253, citado por

Cervantes Ahumada, Ob. cit. Pág. 209) no debe confundirse el término -- "operación de crédito" en sentido estricto, con "operación bancaria". -- Propiamente hablando --considera-- no puede decirse que existan jurídicamente operaciones bancarias, ya que tales operaciones consisten en un -- negocio jurídico de tipo general que se califica de bancario solo por -- el sujeto.

17.- Money and Banking, Pág. 18.

18.- Op. cit. Pág. 31.

19.- Derecho Bancario (inédito)

20.- Respecto de la interpretación del concepto "ejercicio habitual de la banca y del crédito", en relación a una opinión solicitada por la Dirección de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Comité Permanente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en acta número -- 1605 de fecha 22 de junio de 1965, acordó lo siguiente:

- a).- Por una parte, debe entenderse que el ejercicio de la banca y el -- crédito abarca concretamente la práctica de todas aquellas operaciones que sólo pueden ser celebradas por sociedades que disfruten de la concesión respectiva otorgada por el Gobierno Federal en los términos del Artículo 2º de la Ley Bancaria, que las define como -- características de dicho ejercicio. Consecuentemente, con base en lo anterior, constituyen ejercicio de la banca la recepción de de pósitos bancarios de dinero y de títulos a la vista, a plazo y en cuenta de ahorro, la emisión de bonos financieros o hipotecarios y de cédulas hipotecarias, la expedición de los títulos de crédito -- específicos con que se documentan diversas formas de depósito a -- plazo, de acuerdo con la propia Ley, etc., e igualmente el actuar como fiduciario en los correspondientes contratos de fideicomiso. Se entiende que las operaciones que la misma Ley Bancaria señala, -- como privativas de las organizaciones auxiliares de crédito, deben también quedar comprendidas en el concepto expresado, aun cuando -- dentro de una categoría distinta congruente con el carácter que estas tienen de auxiliares de la banca.
- b).- Por otra parte, y en virtud de que es función típica de la banca -- la intermediación en el crédito, debe establecerse de una manera -- general que constituye ejercicio de la banca y el crédito la capta ción de recursos del público para ser destinados al financiamien to de terceros, bien sea mediante el otorgamiento de créditos prop piamente dicho o a través de la inversión de valores -- tantode ren ta fi ja como de renta variable-- emitidos por terceros.
- c).- Cuando no se trate de las operaciones a que se refiere el punto a) -- que conforme a lo expuesto, llevan implícito el ejercicio de la banca en la naturaleza que por definición les atribuye la propia -- Ley Bancaria-- , sino de otras formas de intermediación en el crédi to que menciona en general el punto b), sólo podrán conceptuarse -- como operaciones de banca y crédito que como tales caen dentro de las prevenciones de la Ley Bancaria, las que se realicen en forma -- habitual; esto es, que se practiquen de manera repetida o que se --

ponga de manifiesto la intención de hacerlo así en vista de la polí-
tización que se haga a través de la publicidad o mediante el es-
tablecimiento de oficinas, o el nombramiento de agentes que se de-
diquen a la promoción de tales operaciones.

- 21.- Banques et Operations de Banque, París, 1943, Tomo II, Pág. 13.
- 22.- Goldshmid, Historia de la Banca, U.T.E.H.A., Pág. 3.
- 23.- La Cuestión de Bancos, Indalecio Sánchez Gavito y Pablo Macedo, México, 1885, Pág. 34.
- 24.- Gustavo Sánchez Vargas, Los Bonos Financieros, Tesis, U.N.A.M. 1951.
- 25.- Praeterea curare debet Praefectus urbi, ut numularii probe se agant circa omne negotium suum et temperen his quae sunt prohibita.
Para Raúl Cervantes Ahumada (Ob. cit. Pág. 211) se encuentra aquí el más remoto antecedente de la consideración de la Banca como función pública y de la obligación e interés del Estado de intervenir en su manejo.
- 26.- Op. cit. Pág. 23.
- 27.- Véase la obra: Los Bancos de Ernesto Hering, Trad. de Rodolfo Selker, - México, 1944.
- 28.- Se estima que este Banco dió origen a la organización moderna de la Banca. Sir John Clapham (The Bank of England, Cambridge, 1945, citado por Cervantes Ahumada) lo considera el primer banco central y el primer banco de emisión. Creó los billetes de banco como sustitutos del dinero metálico; utilizó el cheque, las letras de cambio, los pagarés, etc:
- 29.- Op. cit. Tomo I, Pág. 43.
- 30.- Estudios Elementales de Legislación Bancaria, México, Tipografía de la - Oficina Impresora de Estampillas, Palacio Nacional, 1911, Pág. 26.
- 31.- El Código de Comercio de 1854 en aquel entonces vigente, no contenía ningún precepto relativo a bancos.
- 32.- Cien Años de Banca en México, Primer Centenario del Banco de Londres y - México, 1964.
- 33.- Op. cit. Pág. 25.
- 34.- Martínez Sobral, Op. cit. Pág. 35.
- 35.- Idem. cit. Pág. 38.
- 36.- Francisco Barrera Lavalle, Estudio Sobre el Origen, desenvolvimiento y Legisla-
ción de las Instituciones de Crédito en México, - México, 1909.

- 37.- Martínez Sobral, Op. cit. Pág. 39.
- 38.- Pallares (Derecho Mercantil Mexicano, N° 138, Pág. 159, citado por Roberto L. Mantilla Molina, Pág. 16), estima que la vida del Código de 1884 fué efímera debido a que sus disposiciones sobre bancos eran anticonstitucionales; razón que considera poco satisfactoria Mantilla Molina para explicar su vigencia limitada, ya que para él, en ese caso lo lógico hubiera sido reformar solo las disposiciones que pugnaran con la Ley Fundamental.
- 39.- Revista Banxico, Noviembre de 1957, N° 7.

CAPITULO II

ESTRUCTURA DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO.

A. - DIFERENTES TIPOS DE INSTITUCIONES DE CREDITO.

El Artículo 2º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones-Auxiliares, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha jueves 2 de enero de 1975, determina que para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito, se requiere concesión del Gobierno Federal — que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México.

Dicho artículo establece que las concesiones son por su propia naturaleza intransmisibles y se referirán a uno o más de los siguientes grupos de operaciones de banca y de crédito:

- I.- El ejercicio de la banca de depósito;
- II.- Las operaciones de depósito de ahorro;
- III.- Las operaciones financieras;
- IV.- Las operaciones de crédito hipotecario;
- V.- Las operaciones de capitalización y
- VI.- Las operaciones fiduciarias.

Las sociedades para las que haya sido otorgada concesión en los términos de — las fracciones anteriores, serán instituciones de crédito.

Para determinar los grupos de operaciones compatibles entre sí en una misma institución, el citado Artículo 2º de la Ley Bancaria da las Reglas que a continuación se transcriben:

"Las concesiones para realizar las operaciones a que se refieren las Fracciones II y VI únicamente podrá otorgarse a sociedades concesionadas para llevar a cabo operaciones de las que se especifican en las Fracciones I, III, IV y V.

Salvo lo dispuesto en los siguientes párrafos de este Artículo, no podrá otor-

garse concesión a una misma sociedad, para llevar a cabo más de uno de los grupos de operaciones a que se refieren respectivamente, las Fracciones I, III, IV y V.

La concesión para realizar las operaciones a que se refieren las Fracciones I, III y IV, sólo podrá otorgarse a una sociedad cuando se satisfagan los requisitos siguientes:

- a).- Que dicha sociedad sea fusionante o resulte de la fusión de instituciones que hubieren venido operando con las concesiones a que se refieren las Fracciones I, III y IV.
- b).- Que dicha sociedad sea fusionante o resulte de la fusión de instituciones que hubieren venido operando con alguna de las concesiones a que se refieren las Fracciones I, III o IV y que, al fusionarse, alcancen un total de activos no inferior al que, por disposiciones de carácter general, fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y del Banco de México.

En ningún caso podrá otorgarse concesión para que una sociedad practique solamente dos de los grupos de operaciones a que se refieren las Fracciones I, III y IV.

De la transcripción del anterior Artículo se desprende la aplicación de lo que doctrinalmente se denomina "Banca Múltiple", "General" o "Multibanco". Es decir, la prestación por parte de una sola sociedad, de los diferentes servicios y operaciones que la Ley Bancaria permite dentro de las Reglas anteriormente indicadas, en contra-posición a la banca-especializada que consagraba la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, antes de su reforma de 2 de Enero de 1975.

Solamente podrán disfrutar de concesión de conformidad con el Artículo 8º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, las sociedades constituidas en forma de sociedades Mercantiles y su duración podrá ser indefinida; no obstante, el Artículo 9º del mismo Ordenamiento establece que las "concesiones" podrán, sin embargo, ser solicitadas por personas individuales, siempre que los solicitantes constituyan en Nacional Financiera, S.A., un depósito en moneda nacional o en valores de Estado, por su valor de mercado, igual al 10% del capital mínimo exigido para operar.

Por la importancia de la actividad bancaria, el legislador en Decreto de 17 de diciembre de 1965, dispuso que en ningún momento podrán participar en forma al

guna en el capital de las instituciones de crédito, gobiernos o dependencias oficiales extranjeras, entidades financieras del exterior, o agrupaciones de personas físicas o morales, sancionándose la infracción a dicha prohibición a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y según la gravedad del caso, con la pérdida de la participación de capital de que se trate en favor del Gobierno Federal o con la revocación de la concesión respectiva.

B.- ACTIVIDADES DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES.

Las instituciones de crédito realizan fundamentalmente tres clases de operaciones: activas, pasivas y neutras o complementarias.

Las activas son aquellas en virtud de las cuáles las instituciones de crédito otorgan préstamos o conceden créditos a sus clientes, o sea se constituyen en acreedores de los mismos; las pasivas son aquellas mediante las cuales la Banca capta o se allega recursos del público, se constituye en deudor; y entre las neutras, que no reúnen las características anteriores, sino que simplemente constituyen un servicio complementario para el público, podemos señalar los avalúos bancarios, los fideicomisos, los servicios de cajas de seguridad, venta de puros, etc.

Dentro del sistema bancario mexicano, distinguimos tres grupos de instituciones: las que se encuentran concesionadas a sociedades controladas por particulares, las que son propiedad del Estado y las instituciones que, habiendo sido en un principio concesionadas a la iniciativa privada, sus acciones son compradas posteriormente en su mayor parte, por el Gobierno Federal; nos referimos, en este caso, a la Banca Mixta, que es una modalidad de la participación del Estado en asociaciones con accionistas particulares.

Las instituciones u organizaciones auxiliares nacionales de Crédito, de conformidad con el Artículo 19 tercer párrafo de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, son aquellas constituidas con participación del Gobierno Federal, o en las cuales éste se reserva el derecho de nombrar la mayoría del consejo de administración o de la junta directiva o de aprobar o vetar los acuerdos que la asamblea o el consejo de la institución adopten.

1.- Operaciones de las instituciones de crédito.

Los bancos de depósito están concesionados para recibir del público depósitos-

de dinero a la vista y a plazo; para recibir depósitos de títulos y valores en custodia o en administración; efectuar préstamos de cualquier clase, reembolsables en el plazo de un año, como máximo; para hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de sus clientes; para efectuar aceptaciones y expedir cartas de crédito; para llevar al cabo por su cuenta o por cuenta de sus clientes, operaciones de compra-venta de títulos y monedas extranjeras y para comprar bienes inmuebles, siempre que estén destinados para el establecimiento de sus oficinas.

Los bancos de ahorro o los departamentos de ahorro de bancos de depósito están concesionados exclusivamente para recibir depósitos de ahorro, entendiéndose — por tales los depósitos de dinero con interés amortizable semestralmente; asimismo para la realización de operaciones de naturaleza análoga que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las sociedades financieras que disfrutan de concesión para realizar operaciones financieras están facultadas por la Ley para practicar la emisión de bonos financieros; para promover la organización o transformación de toda clase de empresas; actuar como representantes común de obligacionistas; otorgar créditos a la industria, a la ganadería, con garantía hipotecaria o fiduciaria; prestar servicios de caja y tesorería; otorgar préstamos con garantía de documentos mercantiles que provengan de operaciones de compra-venta de mercancías en abonos; con base en créditos concedidos, otorgar aceptaciones y endosar y avalar títulos.

Las sociedades de crédito hipotecario están facultadas en los términos de su — concesión para emitir bonos hipotecarios, para garantizar la emisión de cédulas representativas de hipotecas, así como para negociarlas, adquirirlas o cederlas; para recibir depósitos a plazo; para otorgar préstamos o créditos; para hacer — avalúos sobre terrenos o fincas urbanas o rústicas; para recibir préstamos de — organizaciones oficiales destinados a fomentar la vivienda de interés social; para adquirir inmuebles en donde se encuentren localizadas sus oficinas.

Entre las operaciones reservadas por la Ley Bancaria para las sociedades de capitalización, se encuentra la de contratar la formación de capitales pagaderos a fecha fija o eventual, a cambio del pago de primas periódicos o únicos, ofreciendo estos contratos al público mediante la emisión de títulos o pólizas de capitalización.

Las instituciones fiduciarias están concesionadas por la Ley para efectuar ope

raciones de fideicomiso, las que consisten en la entrega por parte del fideicomitente de ciertos bienes para su administración, custodia, etcétera, en favor del fideicomisario, destinados a un fin lícito determinado. Esta actividad se considera de servicio, neutro o complementaria, en virtud de que no existe captación de recursos del público para su colocación lucrativa; para intervenir - en la emisión de toda clase de títulos de crédito que realicen instituciones - públicas o privadas; para desempeñar el cargo de comisario o miembro del consejo de vigilancia de sociedades, aunque no tengan participación en ellas; para llevar la contabilidad y libros de actas y de registros de toda clase de sociedades y empresas; para desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones; para desempeñar los cargos de albacea, ejecutor, interventor o depositario judicial; para la realización de avalúos; para administrar toda clase de bienes inmuebles que no sean fincas rústicas.

2.- Organizaciones Auxiliares.-

El Artículo 3º de la Ley Bancaria trata de las organizaciones auxiliares y señala que se consideran organizaciones auxiliares de crédito las siguientes:

- I.- Almacenes generales de depósito;
- II.- (Derogada);
- III.- (Derogada);
- IV.- Uniones de crédito.

Las anteriores organizaciones, para poder operar, deberán registrarse ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y quedarán sujetas a su vigilancia. Además, por Decreto de 23 de diciembre de 1968, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de enero siguiente, mismo que modificó la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, así como por Oficio N° 305-23684 de 15 de julio de 1969, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se dió a las instituciones afianzadoras el carácter de organizaciones auxiliares de crédito, estableciéndose que su inspección y vigilancia al igual que la de sus agentes, correspondía en lo sucesivo a la precitada Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, para el efecto de verificar el cumplimiento de las disposiciones a que se contraen los Artículos 75 y 76 de la mencionada Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Por lo que hace a las Bolsas de Valores, estas instituciones requieren conce--
sión que debe otorgar discrecionalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú--
blico oyendo la opinión del Banco de México, S. A., y de la Comisión Nacional--
de Valores, quedando sujetas a la inspección y vigilancia de dicha Comisión, de
acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 41, Fracción I, de la Ley del Mercado
de Valores, publicada en el Diario Oficial de 2 de enero de 1975.

Por otra parte, el artículo 47 de la Ley Bancaria, establece que se requerirá--
autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el estableci--
miento de Almacenes Generales de Depósito y de la Comisión Nacional Bancaria,
cuando se trate de Uniones de Crédito. Asimismo, las organizaciones auxiliares
deberán presentar su escritura constitutiva y el proyecto de sus reglamentos a
la Comisión Nacional Bancaria a efecto de obtener su inscripción en es Organis--
mo.

Operaciones de los Almacenes Generales de Depósito.- Tienen por objeto el al--
macenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías y la expedición de
certificados de depósito y bonos de prenda. También pueden transformar las mer--
cancías depositadas a fin de aumentar su valor, siempre que no se altere esen--
cialmente su naturaleza. Pueden ser de tres clases: los que se destinen a gra--
neros o depósitos especiales para semillas y frutos o productos agrícolas, in--
dustrializados o no; los que además de estar facultados para recibir en depósi--
to los productos referidos, están autorizados para administrar mercancías o --
efectos nacionales o extranjeros de cualquier clase; y los que están autoriza--
dos para recibir productos, bienes o mercancías que no hayan pagado derechos --
de importación.

Operaciones de la Uniones de Crédito.- Tienen el objeto de facilitar el uso --
del crédito a sus miembros o asociados y prestar su garantía o aval en los cré--
ditos que contraten con otras personas o instituciones. Están autorizados para
realizar operaciones de descuento, préstamos y créditos de toda clase, reembol--
sables en un plazo no mayor a cinco años; para recibir de sus socios para el --
exclusivo objeto de servicios de caja y tesorería, depósitos de dinero; adqui--
rir acciones, obligaciones y otros títulos semejantes; promover la organización
y administrar empresas de industrialización o de transformación y venta de los
productos obtenidos o elaborados por sus socios. Pueden estar especializadas --
en cualquiera de los siguientes ramos: agrícola, en el que los socios deben --
ser agricultores; ganadero, en el que los socios deben ser ganaderos; indus--
trial, en que los socios deben ser industriales; comercial, en que los socios--

deben dedicarse al comercio; y mixto cuando comprendan más de uno de los ramos señalados.

Actividades de las Instituciones de Fianzas.- Las afianzadoras de acuerdo con el Artículo 1º de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, están autorizadas por el Gobierno Federal, para otorgar fianzas a título oneroso; reafianzamientos en los términos del Artículo 29 en relación con el Artículo 17 y demás relativos de la citada Ley, así como cofianzamientos, los que exclusivamente pueden contratar con instituciones mexicanas de fianzas.

C.- AUTORIDADES EN MATERIA CREDITICIA.

Las autoridades en materia crediticia y monetaria son en México la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, S. A., la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y la Comisión Nacional de Valores. A los dos primeras entidades, corresponde la dirección y control de la moneda y el crédito; a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda, la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito; y por último, a la Comisión Nacional de Valores de acuerdo con el Artículo 41, Fracción I, de la Ley del Mercado de Valores, de fecha 2 de enero de 1975, la inspección y vigilancia de las Bolsas de Valores.

1.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Esta Secretaría de conformidad con el artículo 6, fracción XIII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, es la encargada de dirigir la política monetaria y crediticia del País, así como tomar las decisiones fundamentales en esta materia; ejerce sus atribuciones a través del Subsecretario de Crédito y del Director General de Crédito.

El reglamento de la referida Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en su Artículo 3º Fracción XIII indica que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ejercer todas las atribuciones que le señalan las leyes respectivas en materia de crédito, seguros y fianzas, así como la Ley Orgánica del Banco de México.

Sus facultades están comprendidas en su mayoría en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que es la Ley especial que regula la actividad de la banca.

Es la autoridad competente para la adopción de todas las medidas relativas a la creación y al funcionamiento de las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares nacionales de crédito; interpreta y reglamenta administrativamente la Ley Bancaria; otorga las concesiones bancarias y declara, en los casos - en que proceda, la revocación de las mismas; autoriza el establecimiento, cambio de ubicación y clausura de las oficinas de las instituciones de crédito, - otorga a las entidades financieras del exterior, autorizaciones para el establecimiento de sus representaciones; fija los capitales mínimos de las instituciones; fija los cargos que las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares pueden hacer al público por los servicios que proporcionan; impone administrativamente multas por violaciones a la Ley de Instituciones de Crédito; - aprueba el presupuesto de egresos de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, así como las cuotas que deben cubrir las instituciones sujetas a la vigilancia de esa Comisión para su sostenimiento; interviene respecto de las operaciones de las distintas instituciones de acuerdo con las facultades que para cada caso le otorga la Ley Bancaria.

2.- Banco de México, S. A.- Opera el Instituto Central con el atributo de dirigir la política monetaria del País, de acuerdo con su Ley Orgánica, que señala como funciones propias del mismo, la regulación, emisión y circulación de la moneda y los cambios sobre el exterior; opera como banco de reserva de las instituciones asociadas, actuando frente a ellas como cámara de compensación; revisa las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros que afectan a sus funciones; actúa como agente financiero del Gobierno Federal. Asimismo opina sobre la conveniencia del otorgamiento de concesiones y respecto del establecimiento de representaciones de entidades financiera extranjeras; determina los renglones del activo en los que las instituciones deben mantener el importe total del pasivo exigible; opina sobre los reglamentos que dicte la Secretaría de Hacienda para la regulación de las actividades de las personas o sociedades dedicadas a las operaciones de cambio de divisas extranjeras.

3.- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.- Es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependiente jerárquicamente de la misma, pero con especialización y autonomía técnica para realizar una

función de carácter específico en materia bancaria: la inspección, vigilancia y control de las instituciones del sector financiero.

Se compone de un Pleno y de un Comité Permanente; el Pleno se integra por seis-vocales designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por tres representantes de las instituciones de crédito, correspondiendo respectivamente, uno a las instituciones de depósito y dos a las demás instituciones.

El Comité Permanente está integrado por el Presidente de la Comisión Nacional-Bancaria y de Seguros, que es designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por los vocales nombrados por esa Dependencia.

Sus funciones esenciales son las de vigilancia de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares y de las instituciones de seguros y fianzas; es órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; opina sobre la interpretación de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones -Auxiliares; lleva el registro y autoriza la inscripción de las organizaciones-auxiliares de crédito; opina sobre el otorgamiento de concesiones y la revocación de las mismas; opina sobre el establecimiento de representantes de entidades financieras extranjeras en el País; autoriza la propaganda de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares; determina cuáles son los documentos que por integrar parte de la contabilidad de las instituciones, deben ser conservados y cuáles pueden ser destruidos; establece reglas de agrupaciones de cuentas para el estado mensual de operaciones y el balance general anual de las instituciones; recaba información, en determinados casos, de las instituciones, para proporcionarlo a diversas autoridades, en protección del secreto bancario; autoriza la actividad de comisionistas o intermediarios que auxilian a las instituciones; interviene negociaciones que efectúen indebidamente operaciones de banca y crédito.

En el año de 1950 se le conferieron nuevas facultades al ampliar su control - a las instituciones de seguros. A partir de entonces, se denomina Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

4.-Comisión Nacional de Valores.- Para reglamentar y vigilar la emisión de valores, se creó el 11 de febrero de 1946, la Comisión Nacional de Valores, cuyo funcionamiento se rige por el Capítulo V de la Ley del Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial el 2 de enero de 1975. Se encuentra integrada és-

ta, por la Junta de Gobierno, la Presidencia de la Comisión y el Comité Consultivo. La Junta de Gobierno está formada por nueve vocales, siendo presidente de la Comisión el que nombra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tiene como funciones la de inspeccionar y vigilar el funcionamiento de los agentes y bolsas de valores; inspeccionar a los emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e intermediarios; ordenar la suspensión de cotizaciones de valores; intervenir administrativamente a los agentes y bolsas de valores; ordenar la suspensión de operaciones e intervenir administrativamente a las personas o empresas que sin la autorización correspondiente, realicen operaciones de intermediación en el mercado de valores; formar la estadística nacional de valores; hacer publicaciones sobre el mercado de valores; determinar los días en que los agentes y bolsas de valores pueden suspender sus operaciones; agtuar, a petición de las partes, como conciliador o árbitro en conflictos originados por operaciones de valores; aprobar toda clase de propaganda o información sobre valores; opinar respecto de la conveniencia de otorgamiento de concesiones para la operación de bolsas de valores; intervenir administrativamente a las bolsas de valores en los casos y en las condiciones que se establecen en la Ley del Mercado de Valores.

5.- La intervención del Estado en la Banca.- Como lo vimos en la parte histórica de esta tesis, la actividad bancaria ha sido considerada desde los antiguos-Egipto y Roma, como de orden público, interviniendo el Estado para vigilarla. Las normas que regulan a la banca, dada la importancia que se deriva para la colectividad de una adecuada recolección y canalización de capitales, son de Derecho Público, y el Estado interviene para salvaguardar los intereses de los particulares que requieren de los servicios bancarios.

Además, es indispensable el control de esta actividad, para regular el volumen y costo del crédito que reciben y otorgan las instituciones, evitar un desarrollo desequilibrado del sistema bancario, así como para procurar que los recursos crediticios se destinen a aquellas actividades productivas de mayor importancia para el País.

Pero no obstante que la banca se rige por normas de Derecho Público, como ya ha quedado precisado, en su campo también encontramos disposiciones de Derecho Privado, mismas que regulan las relaciones de las instituciones de crédito con su clientela.

En la actualidad, no se discute de manera alguna la imprescindible necesidad - del intervencionismo estatal en esta materia, mismo que día a día se hace más-intenso, como se puede constatar en las últimas reformas a la Ley General de - Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Más no siempre se ha aceptado tal intervención. Así, en una interesante controversia suscitada en parte por el tema en cuestión, y que se llevó a cabo en el año de 1908 en el periódico "El Tiempo", entre los señores licenciados don Toribio Esquivel Obregón y don Joaquín D. Casasus, éste último, se manifestó de la manera que a continuación señalamos, respecto de la definitiva oposición a la intervención del Estado en la banca del licenciado Esquivel Obregón:

"Cree, por último el Sr. Lic. Esquivel Obregón que es altamente perjudicial a nuestras instituciones de crédito, la intervención del Poder Público, porque según la opinión de Spencer, el Estado, en materia de crisis comerciales y de otras cosas de la misma índole, "lo único que debe hacer es desempeñar su oficio ordinario de administrador de justicia". Referiéndose muy especialmente a la intervención que entre nosotros correponde al Poder Público, hace suya el Sr. Esquivel Obregón la opinión errónea de Mr. Jean Favre, quien sostiene que en razón de la extraordinaria autoridad que nuestra Ley de Instituciones de Crédito, atribuye al Ministro de Hacienda, no se puede juzgar en sí misma, pues vale tanto cuanto valga quien desempeñe las funciones de Secretario de Hacienda y Crédito-Público".

El mismo Lic. Casasus expone por su parte sobre el problema, lo siguiente:

"Cuando tuvimos necesidad de precisar nuestras opiniones a este respecto, al escribir la Exposición de Motivos de la Ley de Instituciones de Crédito, dijimos: "La necesidad de una intervención más o menos directa del Poder Público en el régimen de ciertas instituciones de crédito, es lo que justifica la existencia de una legislación especial". Los establecimientos puramente comerciales y todos aquellos cuyas operaciones no crean derechos sino en favor de las personas que las celebran, no ha manester de la intervención del Poder Público, por hábil y previsor que se le suponga, jamás podrá reemplazar con ventaja al interés individual.

En cambio, es necesaria y conveniente la intervención del Poder Público, cuando las instituciones de crédito ejecutan operaciones que están llamadas a crear derechos en favor de personas que no han contratado directa y personalmente con ellas y que en consecuencia, ni han podido discutir los contratos que han de servirles de norma, ni estipular garantías sobre las que la confianza debe descansar: En este caso, el Poder Público da reglas generales para la práctica de determinadas operaciones, fija los plazos y las condiciones esenciales a que deben sujetarse, preceptúa el cumplimiento de ciertos principios llamados a garantizar al público -

anónimo y desconocido y vigila la marcha de la institución interviniendo en su régimen interior.

El Poder Público se substituye entonces al interés individual; porque la labor que se le confía puede ser desempeñada por él con mayor eficacia y con mayor beneficio para la comunidad social".

D.-Disposiciones Legales que Rigen a las Instituciones de Crédito.- Las operaciones de banca y crédito se rigen por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de 31 de mayo de 1941; solamente se exceptúan el Banco de México y las instituciones Nacionales de Crédito, en aquellos aspectos que señalan expresamente las leyes.

Además, como disposiciones complementarias que rigen a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares podemos mencionar a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 27 de agosto de 1934; Ley del Mercado de Valores de 2 de enero de 1975 que regula a las bolsas de valores; Ley Federal de Instituciones de Fianza de 29 de diciembre de 1950, que regula a las instituciones de fianzas; Ley de Crédito Agrícola de 31 de diciembre de 1955; Ley Orgánica del Banco de México de 31 de mayo de 1941; Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de 30 de diciembre de 1954; Reglamento de las Bolsas de Valores, de 20 de febrero de 1933. Podemos señalar también a las Leyes Orgánicas de las instituciones nacionales de crédito, como la que rige a la Nacional Financiera.

Asimismo, es importante destacar las circulares que expiden la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y el Banco de México, S. A., en sus respectivos campos, en las que dictan disposiciones de carácter general a las instituciones que se encuentran sujetas a su control.

C A P I T U L O I I I .

LA CONCESION DE SERVICIOS PUBLICOS.

A.- GENERALIDADES.

La concesión administrativa es una de las figuras en el terreno del derecho, cuyos caracteres se encuentran más confusos, indefinidos e imprecisos, en virtud de que el término "concesión" ha sido utilizado con significados diversos dentro del lenguaje jurídico. Así, el legislador lo ha empleado con frecuencia en el texto de diversos ordenamientos legales confundiéndolo y usándolo; en ocasiones, como sinónimo del permiso y la autorización.

Desde el punto de vista etimológico, se deriva del latín, concessio, nis, de concedere de cum y cedere ceder.

Dentro de la doctrina el término ha ido adquiriendo un determinado sentido de acuerdo con la evolución de la semántica jurídica y del pensamiento de los distintos tratadistas y estudiosos.

En efecto, es fácil apreciar en las obras de diversos autores de Derecho Administrativo imprecisión en cuanto al contenido y aplicación de la palabra "concesión". Así, por ejemplo: el Licenciado Teodosio Lares, abogado del Partido Conservador, en sus lecciones de Derecho Administrativo dictadas en el Ateneo Mexicano en el año de 1851, se manifiesta en los siguientes términos en relación con la concesión:

"Una de las facultades de la autoridad administrativa, es la de acordar o rehusar ciertos permisos, según lo exija el interés público. Estos permisos son de dos maneras: unos toman el nombre especial de concesiones, — otros conservan el nombre genérico de favores, o se designan con el de indemnizaciones, gratificaciones y otros semejantes.

La concesión de parte del que la hace, es un permiso perpétuo o temporal, acordado para el fin de que puedan ejercerse ciertos derechos o facultades, cuyo goce estaba antes prohibido. De parte de aquel a quien se hace, es el goce temporal o perpétuo de ciertos derechos o facultades, concedido por el poder legislativo o por el ejecutivo.

En su resultado, las concesiones son o aplicaciones de alguna cosa o de un objeto a que el propietario no podía aplicarla sin previa autorización;

o adjudicaciones de los trabajos públicos a un particular al que bajo ciertas condiciones es sustituido a los derechos del Estado. En el caso de aplicación, la propiedad aplicada a un nuevo uso, no cambia de carácter, permanece como antes, propiedad particular; en el caso de adjudicación, el trabajo o la obra ejecutada conservan el carácter de dominio público, no obstante que haya sufrido una apropiación privada. Nada hay que despierte en más alto grado la solicitud y cuidado de la administración que las concesiones, porque de ellas nace regularmente un derecho, y toda violación de este derecho produce lo contencioso. Mientras más importante sea el objeto de la concesión, más debe procurar la administración que el más digno sea el que obtenga este favor. En la distribución de estos favores, es en lo que se conoce el tacto de la administración. El examen de todas las circunstancias en que se encuentran los que solicitan las concesiones, el de los medios con que cuentan para llevar a cabo las empresas que acometan, su utilidad y conveniencia, son otros tantos puntos difíciles y delicados en que debe fijar su consideración la autoridad administrativa. En todos los casos en que se necesita una concesión, el que la solicita se dirige a la autoridad administrativa para obtener lo que no tiene, ni derecho de tenerlo, es, pues, un favor el que se pide y el carácter del acto administrativo que lo concede no puede ser dudoso, es enteramente de gracia. Si la autoridad encargada de balancear el interés general y los intereses individuales, juzga que la concesión no puede acordarse, su denegación no hiere alguno primitivo ni adquirido (sic), una gracia es la que se deniega, y el recurso contencioso no puede interponerse".

Por otro lado, el eminente Gastón Jéze en su brillante y original obra "Los Principios Generales del Derecho Administrativo"¹, se expresa respecto del tema en cuestión, de la forma que sigue:

"...Frecuentes son, en efecto, en Derecho público francés, los casos en los cuales la Administración concede autorizaciones, licencias, con dic ión para que una actividad individual pueda ejercitarse regularmen te: autorización para edificar, para abrir o explotar un establecimiento peligroso, incómodo o insalubre; autorización para abrir una agencia de colocaciones, para fundar un manicomio, para efectuar una inhu mación en terrenos de propiedad particular, licencia de caza, etc.. En otro tiempo estos casos eran aún más numerosos, verbigracia, autoriza ción para publicar un periódico, para establecer una imprenta, para ser vendedor ambulante, para celebrar una reunión pública, para constituir una asociación de más de veinte personas, para abrir un esta blecimiento de bebidas, etcétera. Todas estas autorizaciones, permisos, concesiones, licencias -sea -cual fuere el nombre que la práctica les da -son actos- condiciones, cuyo mecanismo es muy fácil de entender. Hay circunstancias de hecho en que, según las ideas del momento, la libre actividad de un individuo, o de un grupo de ellos se estima puede comprometer gravemente la seguridad, la tranquilidad, la salud pública, o de una manera más general, puede constituir un peligro social,-

según las condiciones en las cuales se ejerza esta actividad. Por esta razón, ante toda manifestación de esta actividad, los agentes públicos están llamados por la ley a examinar las condiciones en las cuales esta actividad va a producirse, y su influencia probable en la seguridad, tranquilidad y en la salud pública, o, de un modo general, en el organismo social.

Terco supuesto, el mecanismo jurídico es el siguiente: 1º Se impone a los individuos una prohibición general de ejercitar su actividad en cierto sentido: Prohibición de cazar, de inhumar en propiedades particulares, de explotar establecimientos peligrosos, incómodos o insalubres, de abrir agencia de colocaciones, etc.. 2º Sin embargo, los agentes públicos reciben el poder de alzar esta prohibición después de haberse cerciorado de que el cuerpo social no corre peligro alguno en el caso particular de que se trata, o mediante la observación de ciertas precauciones que se señalan.

La autorización, permiso, concesión o licencia, es pues, condición para que un individuo quede sustraído al régimen jurídico impersonal de la prohibición de actuar, y quede colocado bajo el régimen jurídico impersonal de la libertad de obrar. Estos son actos condiciones".

De las anteriores citas, se puede desprender la falta de precisión técnica en la aplicación de los conceptos que tratamos, se usan indistintamente licencia, permiso, autorización y concesión; esto se debe de acuerdo con lo que enseñan las leyes de la semántica a que algunas palabras que en su origen tenían un significado, con el transcurso del tiempo y la aplicación de las mismas, lo modifican, incluso substancialmente, o adquieren significados técnicos muy específicos, como ha sucedido en el Derecho y, concretamente, en el Administrativo². Pero a pesar de eso, podemos afirmar que, en términos generales, el vocablo "concesión" se emplea comúnmente cuando el Estado confiere a una persona ya sea el derecho de aprovechar bienes del dominio público, o bien la facultad de efectuar determinado servicio tendiente a proporcionar un beneficio a la colectividad; históricamente aparece como una necesidad del Poder Público ante la imposibilidad de satisfacer las necesidades de sus gobernados, y en tales circunstancias se vale de la iniciativa particular, delegándole determinadas facultades.

Se entiende que los servicios públicos³ están en manos del Estado y éste, por razones de carácter económico, político o técnico, se ve requerido en ocasiones a aceptar la participación en ellos de los particulares.

La delegación de funciones realizada por el Estado a través de la Administración Pública, comprende solo la ejecución del servicio o de la actividad por parte del concesionario, pero no significa, de modo alguno, la renuncia del Es

tado a la titularidad del mismo, de tal forma que tiene éste, en todo tiempo, - la facultad de vigilar e inspeccionar el exacto cumplimiento por parte del concesionario de las condiciones a que se ha obligado en el texto de la concesión respectiva, en protección del interés público, de manera que el particular - obra como si fuera el mismo Estado, ya que se le transfiere una parte de las facultades que le corresponden, pero no actúa en nombre y por cuenta del Estado a diferencia del funcionario público, sino en nombre propio y por cuenta propia.

En esta forma, en virtud de la constante multiplicidad y aparición de nuevas - necesidades colectivas, mismas que ocasionarían gastos enormes para el Estado si pretendiese satisfacerlas directamente, y las que originan la delegación de determinadas atribuciones a particulares, es evidente la necesidad de que se - sujeten éstas a mecanismos de control y a minuciosas reglamentaciones establecidas por el Estado.

B.- ANTECEDENTES Y CONCEPTO.-

El maestro Acosta Romero⁴ considera como antecedentes remotos de la concesión, los privilegios que otorgaban los soberanos para premiar a sus servidores por servicios realizados. En España, nos dice, se configura la concesión minera. - Nos señala que en materia de minería la primera disposición legal aplicable en el territorio de la Nueva España fué la Cédula de fecha 9 de diciembre de 1526 y que reconocía que el dominio de la superficie no implicaba el dominio de la veta o del subsuelo y se concedía su explotación a los particulares sin perjuicio del dominio radical y directo de la Corona.

En este orden de ideas González de Velasco, citado por Genaro Barrera García,⁵ define la concesión de la siguiente manera: "gracia, merced o reconocimiento, expreso o tácito que se otorga por la administración, mediante ciertos requisitos o formalidades, confirmando un derecho, permitiendo su ejercicio o creándolo, bien a solicitud de un particular, bien por oferta administrativa". Para García Oviedo⁶ la concesión "consiste en la atribución del poder que la - Administración confiere a un particular para que este efectúe una obra pública durante cierto tiempo, y la explotación del servicio consiguiente, con el objeto de que pueda resarcirse de los gastos y obtener alguna ganancia".

Rafael Bielsa⁷ estima que es posible definir la concesión de servicios públicos como "un acto administrativo por el cual se atribuye a una persona con el fin de que ella gestione o realice el servicio público concedido, un poder jurídico sobre una manifestación de la administración pública; es decir, la administración delega en una persona (concesionario) el ejercicio de cierta parte de la actividad de ella (gestión de servicio), pero el concesionario no actúa en nombre y por cuenta de la administración pública, sino en nombre y por cuenta propia".

Por otro lado, la concesión de servicios públicos se asimilaba antiguamente -- con la concesión de obras públicas, ya que por lo general al otorgarse una concesión o una "autorización" para construir una determinada obra concomitantemente se concedía la explotación de dicha obra, considerada como un servicio público.

Martínez Vera⁸ dice que la concesión es una creación exclusiva del Derecho Administrativo y puede conceptuarse como un acto jurídico complejo en virtud del cual el Estado encarga a los particulares la prestación de un servicio público o la explotación de los bienes del dominio directo del mismo Estado.

Por su parte, el maestro Acosta Romero⁹ considera que el concepto de concesión puede tener varios contenidos: 1º- Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular: a) - para utilizar bienes del Estado dentro de los límites y condiciones que señale la Ley; y b) para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la Ley; 2º- Es el procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del cual se regula la autorización de la misma, aun frente a los usuarios. 3º- Puede entenderse también por concesión el documento formal que contiene el acto administrativo y en el que se otorga la concesión. Además, doctrinariamente se acepta que el contrato de concesión debe tener una forma escrita y solemne.

Para Serra Rojas¹⁰ "la concesión es un acto administrativo por medio del cual la Administración Jurídica (sic) confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas cargas y obligaciones".

Exponiendo lo que antecede, en nuestro criterio, creemos conveniente apuntar que la definición de concesión debe contener, como elemento característico y medular, la delegación unilateral a la actividad privada, por parte del Poder Pú-

blico, de ciertas atribuciones de las que antes carecía y que, en principio, corresponden ser realizadas por dicho Poder; y además, que las causas que generan u originan a la misma, son intereses colectivos predominantemente económicos.

C.- NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.-

Podemos afirmar que existen divergencias de criterio entre los distintos tratadistas y estudiosos del Derecho Administrativo, sobre la naturaleza jurídica de la concesión. En tal contexto, se han ensayado diversas teorías al respecto llegándose a considerar como la más aceptable en la actualidad, a aquella que la conceptúa como un acto unilateral del Estado, pero se ha sostenido también que es un contrato administrativo y un acto complejo o mixto constituido por un acto de condición, un acto reglamentario y un contrato, posturas que, a nuestro parecer, se encuentran actualmente superadas.

Los tratadistas que se adhieren a la tesis contractual se fundan en que, según ellos, en la concesión se dan todos los elementos que concurren en la formación de un contrato: acuerdo de voluntades, capacidad de las partes, formalidades, objeto y causa.

A este respecto Bielsa considera como características contractuales de la concesión, las siguientes: 1º- Dice que el contrato de concesión de servicio público es sinalagnático, porque obliga recíprocamente al concedente y al concesionario, pero que dada la especial naturaleza del acto administrativo, el contrato de concesión no está sometido al mismo régimen jurídico y legal de los contratos de derecho privado; 2º- Comutativo, porque las prestaciones a que están obligadas las partes son ciertas y ellas pueden apreciarlas aunque no siempre a punto fijo; 3º- El contrato de concesión se celebra siempre intuitu personar.

Autores como Aucoc, Dufour, Barthelemy y Moreau la suponen un contrato de arrendamiento de obras en el que el precio se abona con los rendimientos que el contratista obtiene con la explotación del servicio en vista del cual la obra se realizó.¹¹

También se le ha querido asimilar al contrato de adhesión, en virtud de que este último tiene características semejantes: La oferta se hace en forma general

a una colectividad; su reglamentación es compleja; es una sola de las partes-la que establece las cláusulas del convenio, y la otra únicamente se adhiere a las mismas, no pudiendo discutir dichas cláusulas. La preponderancia de la voluntad de una de las partes contratantes, imponiéndose hasta cierto punto a la otra, es lo que caracteriza el contrato de adhesión; V.Gr.. Los contratos de seguros y de teléfonos.

Estimamos por nuestra parte, errónea esta tesis producto de la influencia del Derecho Civil, mismo que no puede dar interpretación satisfactoria a figuras jurídicas propias de otra rama del Derecho. La realización o prestación de servicios públicos no puede estar sujeta, a nuestro juicio, a contratos del tipo del Derecho privado, no obstante que en un principio se consideraba la concesión como un contrato.¹⁰ Además, las características y semejanzas que se encuentran en común en el contrato y en la concesión son propias no solo de ellos, sino en general, de todos los actos jurídicos, los que requieren para su existencia como se sabe, de ciertos elementos que se denominan de existencia y validez, como son la manifestación de la voluntad, un objeto, capacidad de las partes, formalidades, etc..

A mayor abundamiento, estimamos que si se aceptara dicha teoría, el Estado se vería impedido de intervenir en el funcionamiento de los servicios públicos concesionados, ya que en los términos del Derecho privado no podría tener ingerencia en la esfera de los particulares, ni modificar, por lo tanto, la concesión; y además, dado que la concesión es un acto administrativo, es por esencia revocable por la Administración Pública y por el contrario el contrato es irrevocable. Por otra parte, dando mayor amplitud a nuestras ideas, juzgamos que en la relación de los concesionarios con terceros, sí pueden existir vínculos contractuales, aunque como ya señalamos estos no se presentan nunca entre el Estado y el concesionario.

En cuanto a la teoría del acto mixto, expuesta en nuestro derecho por don Gabi-
no Fraga, quien se adhiere a la doctrina francesa de la que son representati-
vos Bonnard, Juguit y Hauriou, se conceptúa en ella que la concesión de un ser-
vicio público es un acto complejo que implica la reunión de tres elementos que
son: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

Al respecto, dice Fraga lo siguiente: "La tesis que reputa a la concesión como un contrato, es inaceptable, porque sólo protege los intereses y derechos del-

particular concesionario, pero no los del eficaz funcionamiento del servicio público. A su vez tampoco puede sostenerse que la concesión es un acto unilateral de la autoridad concedente y que ésta puede modificar su régimen o revocar la cuando así lo exija el interés del servicio, puesto que en esta concepción a diferencia de la anterior, si bien se satisface aquél interés se sacrifica completamente a él el interés del particular concesionario.

La única solución aceptable es, pues, la de considerar como ya lo ha hecho -- gran parte de la doctrina jurídica, que la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos que por estar condicionados unos a otros no hacen perder el carácter unitario de la concesión. Estos tres elementos son: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato".

Sobre lo anterior, consideramos que los puntos de vista del maestro Fraga no son satisfactorios ya que la concesión no es un acto de naturaleza compleja -- que presenta características de acto reglamentario, acto condición y contrato, sino que es un acto simple, una declaración unilateral de voluntad por parte del Estado, pudiéndole encontrar quizás, semejanzas con el contrato, pero -- ello no obsta para afirmar categóricamente que estas dos instituciones son de naturaleza diversa ya que, repetimos, la concesión es un acto unilateral, mientras que el contrato es por naturaleza bilateral, y las semejanzas que tienen entre sí, son comunes también a otros actos jurídicos.

Expuesto lo que antecede, del examen que hemos realizado de las diversas teorías, llegamos a concluir que el criterio más atinado en lo que se refiere a la naturaleza jurídica de la concesión, como lo hemos indicado antes, es aquel que la considera como un acto unilateral del poder estatal. En tal sentido se manifiesta la doctrina administrativa moderna a propósito de dicha cuestión. El Estado al conferir parte de sus facultades a los particulares -- mismas que le corresponden en origen --, para la realización de un servicio público, el cual efectúan éstos en nombre propio, de manera que se responsabilizan frente a terceros, fija unilateralmente el contenido del acto; claro está que se requiere el consentimiento del particular que solicita la concesión, pero ese consentimiento -- es un supuesto y no un elemento del acto, porque lógicamente, para que pueda -- otorgarse la concesión, debe solicitarse previamente; una norma general es la que genera el nacimiento de la concesión, y sin bien es cierto que la misma establece como obligación del Estado su otorgamiento, le deja a éste la discrecionalidad de juzgar su oportunidad.

D.- DISTINCION CON LA AUTORIZACION, PERMISO Y LICENCIA.-

La concesión se distingue de la autorización en que, mientras que ésta última se limita a permitir el ejercicio de un derecho ya existente, pero sujeto a - controles limitativos por parte del Estado, la concesión crea un derecho en fa- vor del concesionario del que antes carecía; el concesionario adquiere derechos limitados frente a la Administración y como consecuencia, la concesión puede - ser suprimida o modificada unilateralmente por el Poder Público, ya que los re- feridos derechos que adquiere el particular son precarios, limitados, dado que, re- calcemos. la Administración tiene en cualquier momento la potestad de variar el contenido de la concesión. De tal manera que no hay concesión sino permiso o autorización cuando existe para el particular libertad de obrar cumpliendo - exclusivamente determinadas condiciones.

De manera que, extendiendo un poco más este criterio, las autorizaciones no o- riginan un nuevo derecho en tanto que las concesiones como se dijo, si lo hacen surgir a la vida jurídica. El acto administrativo de autorización actualiza un derecho existente en potencia; en cambio, en la concesión, se adquiere un dere- cho sobre un bien o se obtiene una facultad que no se encontraba con anteriori- dad, dentro de su esfera jurídica, sino que en todo caso significaba para el - solicitante de una concesión una expectativa de derecho.

En el mismo sentido, Praga¹³ explica que "la autorización, licencia o permí- so, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular". En cambio, respecto de la concesión afirma que "esta se em- plea para aquellos casos en los que no hay ningún derecho previo del particu- lar, en que ninguna facultad le corresponde, en que ninguna actividad puede - desarrollar sino es por virtud de la propia concesión que es la que crea direc- tamente tales derechos o facultades".

Sobre la misma base, Carrillo Flores,¹⁴ citado por Barrera García¹⁴ estima que "la autorización supone un derecho preexistente, pero que el particular no - puede ejercitar sino mediante un acto del Estado; en cambio, la concesión es una actividad que el particular no puede desarrollar en ninguna forma y a cuyo ejercicio no tiene derecho sino mediante el otorgamiento hecho por el Estado - del privilegio para realizarlo".

La H. Suprema Corte de Justicia en la ejecutoria que a continuación se trans-

cribe por considerarla de interés para el presente estudio, hace una diferencia ción entre los conceptos de concesión y permiso:

EMPRESAS DE TRANSPORTE. CONCEPTO DE CONCESION Y PERMISO. COMPETENCIA EN - MATERIA LABORAL.- La fracción primera del artículo 359 de la Ley Federal del Trabajo, se refiere a las empresas de transporte en general, que actúan en virtud de un contrato o de una concesión federal. Concesión, según la definición de Fernández de Velasco es: "Gracia, merced o reconocimiento expreso o tácito; se otorga por la administración mediante ciertos requisitos o formalidades, confirmando un derecho, permitiendo su ejercicio o creándolo, o bien a solicitud de un particular o bien por oferta administrativa. "Según dice Fraga en su obra "Derecho Administrativo". y en el derecho mexicano la concesión puede consistir en otorgar a los particulares facultades a fin de que desarrollen una actividad consistente en el funcionamiento de un servicio público, en otorgar esas facultades para aprovechar bienes de propiedad pública o cuando se trata de un conjunto de actividades sin poder catalogarse entre las atribuciones del Estado, son de una naturaleza especial porque pueden comprometer intereses de grandes grupos sociales, o de terceros que aisladamente no estén en condiciones de adoptar las medidas ordenadas para la defensa de sus derechos, y es preciso que el Estado intervenga para protegerlos. Permiso es licencia, consentimiento para hacer o decir una cosa; y la autorización consiste en dar a una autoridad o facultad para hacer alguna cosa: Ahora bien, si la demandada no actúa en virtud de un contrato o concesión federal sino solo con un contrato de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el transporte especializado y exclusivo de ganado por la red de caminos nacionales, puede decirse, que no es lo mismo actuar en virtud de una concesión federal, que con solo un permiso, pues se ha visto la diferencia que hay entre un caso y otro. Y como la competencia federal solo se surte cuando se trata de empresas que tengan contrato o concesión federal, según consta en el artículo 359, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo y en la fracción XXXI del artículo 123 de la Constitución General de la República con fundamento en esta fracción del artículo constitucional, que dice que la aplicación de las leyes del trabajo corresponden a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones pero que es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos que allí se señalan como excepciones, la competencia debe fincarse en la Junta Central. Sexta Época. Primera Parte. Pleno: Vol. LXXXVII, Pág. 15. 59/60. Daniel - Navarro García. Unanimidad de 15 votos.

Ahora bien, por lo que hace la licencia y al permiso, estos son actos de los -- llamados condición; el derecho que se genera en ellos, es personal o subjetivo, pero para lograr su efectividad se requiere complementar dicho derecho subjetivo con la formalidad objetiva de esos actos. Por ser actos administrativos son, por naturaleza, unilaterales, tanto en su origen como en su contenido. No existe reciprocidad entre la persona a la que se le otorga un permiso o una licencia, y la Administración pública. El permiso complementa la capacidad personal y condi

ciona simplemente el ejercicio de la actividad para la que se otorgó; en la licencia también se trata del ejercicio de derechos propios, pero se distingue de aquél en que en éste, el ejercicio de esos derechos afecta la facultad de disponer sobre las cosas propias. Al respecto, opina Serra Rojas¹⁵ que el permiso es un título necesario para el ejercicio de ciertas facultades o actividades, pero removiendo los obstáculos que la ley establece y la licencia "no es más que un permiso excepcional para poder desarrollar lícitamente una determinada actividad que el Estado considera necesario controlar".

Por su parte, Acosta Romero¹⁶ nos dice que permiso, licencia o autorización es el acto administrativo por medio del cuál se otorga por el órgano de la Administración a un particular la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa. Señala que también puede constituir el documento formal donde se hace constar el acto administrativo.

Distingue, además, en dichas instituciones como diferencia con la concesión, que en el régimen de permisos, licencias y autorizaciones se reconoce al particular un derecho preestablecido cuyo ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones.

También subraya que en el régimen de licencias, permisos y autorizaciones, no se exige capacidad financiera y técnica del solicitante, ni garantía en el procedimiento para otorgarlos, no hay usuarios, no rigen los principios de rescate y reversión.

Finalmente, indica que en el régimen de concesión no se tiene ningún derecho preestablecido; y por lo que hace al procedimiento, el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones es más simple que el de concesiones.

E.- MEDIOS DE EXTINCIÓN DE LA CONCESIÓN.

Las causas en virtud de las cuales pueden terminar las concesiones, son de muy diversas índole; así, se consideran como medios de extinción del régimen de concesión: el cumplimiento del plazo, el rescate, la renuncia del concesionario, la falta de objeto o materia de la concesión, la nulidad, la caducidad y la revocación.

La concesión se otorga en la generalidad de los casos por determinado número -

de años, por lo que el cumplimiento del plazo es la causa natural o normal que le da término, al extinguirse el plazo para el que se otorgó, pudiéndose - prorrogar ésta mediante un nuevo acto administrativo del Poder Público.

La renuncia a la concesión por parte del concesionario se da cuando éste deja de tener interés en la explotación de un servicio público y solicita de la administración que lo libre de las obligaciones inherentes. Estimamos que únicamente operará esta figura, en el caso de que el órgano de la Administración -- que otorgó la concesión respectiva, considere conveniente aceptar dicha renuncia en atención a que con la misma no se afectan intereses públicos, y además, que no se encuentre expresamente prohibida en el texto de la concesión. En su caso, creemos que el concesionario perderá en beneficio del Erario Federal, las garantías que haya otorgado.

Por rescate se extingue la concesión cuando la Administración Pública se reserve dicho derecho por causas de utilidad pública en los términos que generalmente se consignan en el título respectivo.

La nulidad de una concesión se produce, en nuestro concepto, cuando ésta se expide sin llenar los trámites necesarios o en contravención con las disposiciones legales a que está sujeta.

Por otra parte, la revocación es un acto unilateral de la autoridad administrativa que extingue otro anterior perfectamente válido y eficaz, por un motivo superveniente.

Para Gabino Fraga¹⁷ la revocación es una forma frecuente de extinción de los actos administrativos, y consiste en la emisión de una resolución posterior -- que deja sin efectos a la anterior por causas o motivos supervenientes.

Por su lado, Acosta Romero¹⁸ estima que la práctica administrativa mexicana se ha orientado a considerar como causa de revocación de las concesiones, la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de la misma; indica que en la concesión de aprovechamiento de aguas nacionales, minera, de transportes, bancaria y de educación, son causas de revocación las faltas de cumplimiento por parte del concesionario a las obligaciones antes aludidas. Considera que esta situación es más técnica que la de presuponer que se trata de rescisión, pues un acto administrativo como es la concesión no puede ser rescindido, sino más bien revocado por la autoridad que lo otorgó, en los supuestos de incumplimiento que prevén las leyes, los reglamentos o el propio acto de la concesión.

En nuestro concepto, la revocación se presenta cuando en una concesión que ha sido otorgada válidamente, el concesionario viola o transgrede disposiciones — expresas de la ley o de la concesión misma, que se consideran de tal gravedad que dan motivo a la revocación del acto, o bien por causas de oportunidad o de interés público.

Estimamos, por otra parte, que la caducidad se actualiza cuando no se satisfacen requisitos que se consideran indispensables para la subsistencia del acto administrativo que da origen a la concesión, dentro de un plazo que se encuentra claramente previsto.

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO III

- 1.- Editorial Reus, Madrid, 1928, Pág. 612.
- 2.- Véase sobre el particular el interesante estudio del señor licenciado José de Jesús Ledesma, intitulado: "El Sentido Jurídico del Lenguaje", publicado en la Revista de la Escuela Libre de Derecho. Año 2 número 8-1964.
- 3.- Se dice que el servicio público es la actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga educación regularidad y uniformidad.
La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas tesis, ha considerado como servicio público: "...la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de norma especial del Poder Público, deben ser regulares, continuas y uniformes".
Quinta Epoca, Segunda Sala:
Tomo CV. Pág. 676, A. en R. 1928/49.- Unión de Estibadores de Mar y Tierra de Ensenada, B. C.- Unanimidad de 4 votos.
Tomo CVIII, Pág. 294, A. en R. 5197/50.- Casa Celorio, S. A.- Unanimidad de 4 votos.
Tomo CIX, Pág. 566, A. en R. 5941/50.- Sindicato Nacional de Estibadores, Alijo, Cargaduría, Marina y Similares de la República Mexicana.- Unanimidad de 4 votos.
- 4.- Teoría General del Derecho Administrativo, Pág. 174.
- 5.- La Concesión Forestal, Tesis, Escuela Libre de Derecho, México, 1942, Pag.24
- 6.- Derecho Administrativo, Pág. 481 y sigs.
- 7.- Derecho Administrativo, Tomo II, Págs. 255 y 256.
- 8.- Nociones de Derecho Administrativo, Pág. 185.
- 9.- Op. cit. Pág. 176.
- 10.- Derecho Administrativo, Pág. 839.
- 11.- Salvador Rubén Elías Galván, Causas y Efectos de Terminación de las Concesiones, Tesis, U.N.A.M., 1973, Pág. 10.
- 12.- En tal sentido se expresa el memorándum número 191 de la Subdirección Especial Jurídica de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, de fecha 19 de junio de 1969, que indica que "...en sus orígenes la concesión efectivamente fue un contrato y tanto es así que las primeras concesiones que se otorgaron sobre la materia (la Banca) se hicieron a través de esta figura jurídica, que en ocasiones para darle mayor formalidad se aprobaba por el Estado. Con el transcurso del tiempo la concesión se ha ido transformando hasta convertirse en un acto administrativo discrecional por parte de la autoridad administrativa. Puede afirmarse que actualmente ya la Administración Pública y el futuro concesionario no discuten ninguna cláusula que regule las obligaciones de éste frente a aquella y frente a los usuarios..."

- 13.- Derecho Administrativo, Pág. 156.
- 14.- Op. cit. 25.
- 15.- Op. cit. Pág. 842.
- 16.- Op. cit. Págs. 219 y 220.
- 17.- Derecho Administrativo, Pág. 226.
- 18.- Op. cit. Pág. 184.

C A P I T U L O I V . -

LA CONCESION BANCARIA.

A. - LA DISCRECIONALIDAD.

Como vimos en el capítulo segundo de esta tesis. la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en su artículo 2º determina que para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito, se requiere concesión del Gobierno Federal, que otorga discrecionalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y del Banco de México.

El texto original del artículo 2º de la Ley Bancaria de 1941 se encontraba redactado en los siguientes términos: "Artículo 2º Para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito, se requerirá concesión del Gobierno Federal, que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Apreciando la capacidad técnica y moralidad del solicitante. La Secretaría de Hacienda sólo podrá rechazar el otorgamiento de una concesión cuando invoque los motivos que señala la parte final del párrafo anterior, con el parecer en tal sentido, de la Comisión Nacional Bancaria o del Banco de México".

Sin embargo, al considerarse posteriormente que podría ser perjudicial para el País, la creación de excesivo número de instituciones de crédito, por decreto de 31 de diciembre de 1941, se adicionó el artículo 2º citado, atribuyéndose facultades discrecionales a la Secretaría de Hacienda para el otorgamiento de las concesiones.

El artículo en cuestión quedó en los siguientes términos: "Artículo 2º Para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito, se requerirá concesión del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria; y cuando se trate de las concesiones a que se refiere la fracción I de este artículo,

oirá la opinión del Banco de México".

La parte relativa a la Exposición de Motivos del decreto en comentario, dice así:

"Se ha palpado la necesidad de conceder a la Administración Pública, una facultad discrecional en cuanto al otorgamiento de concesiones para establecer Instituciones de Crédito. La Ley vigente al igual que las anteriores, impone al Estado la obligación de expedir concesiones para organizar y constituir esa clase de empresas, siempre que los solicitantes cumplan con los requisitos que la propia ley señala; a la discreción de las autoridades hacendarias, no se deja sino la facultad de verificar la honestidad y capacidad técnica de los promotores. Este régimen no parece adecuado a las necesidades actuales. Hay que re-- flexionar, en efecto, en que un banco que se crea aspira legítimamente no sólo a poder cubrir sus gastos sino, además, a obtener una utilidad para sus accionistas. Una y otra cosa, gastos y utilidad, tiene que obtenerlos el banco de las operaciones que realiza. Concretamente, tratán-- dose de los bancos de depósito, que son sin duda para los que la necesi-- dad de una de las reformas que se inician es más palpable, tienen que -- esforzarse por lograr un volumen de depósitos y de operaciones activas-- que les permita subsistir y hacer utilidades. El Estado no puede igno-- rar esas circunstancias, pero la consecuencia puede ser, que con el es-- tablecimiento de bancos en número excesivo, se cree un obstáculo en époc-- as en que las condiciones monetarias y las de la economía en general, -- reclaman o medidas de restricción del crédito en alguna de sus variadas -- formas, o por lo menos el encauzamiento de ese crédito hacia activida-- des de producción más que hacia las de orden comercial, que son las que -- particularmente atienden los bancos de depósito".

Las facultades discretionales dejan un amplio margen a las autoridades para -- dictaminar resoluciones según los casos y circunstancias, sujetas únicamente a su valoración técnica. Pero sin embargo, la doctrina coincide en que éstas fa-- cultades de las autoridades no pueden ser absolutas, sino que deben apegarse a determinadas principios, al fin específico de la norma que regula dichas atribuciones, ya que no se puede aceptar que las autoridades estén facultadas para obrar arbitrariamente, aunque funden sus resoluciones en las susodichas facultades discretionales, pues se presentaría la posibilidad del desvío del poder en perjuicio de los gobernados. Además la H. Suprema Corte de Justicia de la -- Nación ha considerado, en diversas ejecutorias, que la actividad discrecional debe encontrarse debidamente fundada y motivada, no pudiéndose ejercer en forma caprichosa y arbitraria, sino ajustándose a los principios y a las reglas -- de la lógica:

FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACION DEL USO INDEBIDO DE ELLAS EN EL JUICIO DE AMPARO.- El uso del arbitrio o de la facultad discrecional que se concede a las autoridades administrativas, puede censurarse en el juicio de amparo, cuando se ejercita en forma arbitraria o caprichosa, cuando la decisión no invoca las circunstancias que concretamente se refieren al caso discutido, cuando estas resultan alteradas o son inexactos los hechos en que se pretende apoyar la resolución, o cuando el razonamiento en que la misma se apoya es contrario a las reglas de la lógica.

Sexta Epoca. Tercera Parte. Segunda Sala:

Vol. IV, Pág. 120. A. en R. 6489/55.- Fábricas de Papel de San Rafael y Anexas, S. A.- 4 Votos.

Vol. VIII, Pág. 55. A. en R. 3294/56.- Farmacéutico Lakeside, S. A.- 5 votos.

Vol. VIII, Pág. 55. A. en R. 4249/52.- Internacional de Comercio, S.A. 4- votos.

Vol. XIX, Pág. 57. A. en R. 4862/58.- Adrián Garcini Navarro.- 4 votos.

Vol. XIX, Pág. 59. A. en R. 136/57.- Antonio Mardegain Simeón.- 4 votos.

FACULTAD DISCRECIONAL DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.- Debe ejercitarse razonando dentro de la Ley. Es infecundo el argumento de la autoridad responsable de que obra dentro de la ley al conceder o negar licencias para el expendio de bebidas alcohólicas en uso de la facultad discrecional que la misma le confiere, pues aun en ese supuesto, cabe precisar que el hecho de que una autoridad cuente con facultades discrecionales para la realización de determinadas actividades, no la libra de la obligación de fundar y motivar debidamente sus resoluciones, ni la faculta para actuar en forma arbitraria y caprichosa.

Amparo en revisión 2282/68.- María Dolores Aguilar de Becerra.- 4 de octubre de 1968.- 5 votos. Ponente: Alberto Orozco Romero.- Véase tesis 102, Apéndice de Jurisprudencia 1917-1965, Tercera Parte, Pág. 129.

Semanario Judicial de la Federación. Sexta Epoca, Volumen CXXXV, Tercera Parte, Octubre de 1968, Segunda Sala, Pág. 21.

No obstante lo anterior, las autoridades administrativas tienen una presunción de capacidad y competencia técnica en la materia en la que ejercitan sus facultades. En este sentido existe una ejecutoria de la Corte respecto del otorgamiento de concesión de radio y televisión:

FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACION DE LAS, EN EL AMPARO. (Concesión para la explotación de un canal de televisión).- Corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para el efecto de otorgar una concesión para la explotación de un canal de televisión, determinar quién entre los diversos solicitantes, atendiendo a diferentes circunstancias, ofrece mayor seguridad y eficacia en la prestación del servicio correspondiente, y la elección que en su caso haga, constituye un acto que puede ser revisado por el Poder Judicial en la vía de amparo, a no ser que se

demuestre una evidente violación legal o que la autoridad faltó a los elementales principios de la lógica. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene en su favor, la presunción de contar con los conocimientos y criterio suficientes, para elegir a la persona física o moral a quien habrá de otorgar la concesión, y cuenta con facultades discrecionales al respecto, y las facultades del Poder Judicial no pueden llegar al extremo de imponer a dicha Secretaría su opinión, sobre la conveniencia de otorgar a una empresa y no a otra, una concesión determinada.

Amparo en revisión 452/68.- Federico Obregón Cruces y otra.- 19 de septiembre de 1968. Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Jorge Iñafritu. Informe 1968. Segunda Sala, Pág. 139.

Por otra parte, por decreto de 11 de febrero de 1946, se adicionó el artículo 29 de la Ley de la Materia, al que hemos estado haciendo referencia, con un último párrafo con el siguiente texto:

"Las autorizaciones son por su propia naturaleza intransmisibles".

B.- EVOLUCION DEL CONCEPTO DE CONCESION DENTRO DE LA LEGISLACION BANCARIA.-

Del análisis de la Legislación Bancaria que ha regido en México, podemos deducir que por lo general se ha hecho mención en ella del término "concesión", aunque estimamos que sin tenerse un concepto preciso sobre el mismo, desde un punto de vista semántico, ya que en ocasiones se llegó a confundir con el vocablo "autorización". Como ya lo hemos analizado anteriormente, la concesión se diferencia de la autorización, en que ésta última se limita a permitir el ejercicio de un derecho preexistente, mientras que la concesión crea en beneficio del concesionario un derecho del que antes carecía totalmente. La concesión al contrario de la autorización, por lo tanto, crea un nuevo derecho.

En otras palabras, en la autorización se remueve únicamente un obstáculo que impide el ejercicio de un derecho ya existente, transformándose éste de potencial en actual al obtenerse la habilitación respectiva por parte de la Administración para su realización.

Además se considera que la concesión implica por naturaleza la presencia de facultades discrecionales por parte del Poder Público en la delegación de determinadas atribuciones.

Expuesto lo que antecede, encontramos que en el decreto de 3 de junio de 1886, - mismo que facultó al Ejecutivo Federal para expedir la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, en su artículo 1º se dice lo siguiente:

"Se autoriza al Ejecutivo de la Unión para expedir la Ley General por la que ha de regirse la concesión, el establecimiento y las operaciones de los Bancos de Emisión en los Estados de la República y en los Territorios Federales".

No obstante lo anterior, en el párrafo segundo de la Exposición de Motivos del decreto de referencia, se señala que: "...el Banco Nacional de México ha tenido y expresado formalmente la convicción de que los permisos otorgados por el Gobierno para que se establezcan Bancos de Emisión en los Estados, se hayan en pugna con la letra y el espíritu con la concesión (sic) de aquel establecimiento..." Por otra parte, las Leyes de Instituciones de Crédito de 1897, 1924, - 1926, 1931 y la vigente de 1941, utilizaron el término "concesión."

Así entonces, en la Ley General de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897, en su artículo 6º se determina lo que sigue:

"Las instituciones de Crédito sólo podrán establecerse en la República - mediante la concesión especial otorgada por el Ejecutivo de la Unión, con todos los requisitos y condiciones que determina la presente Ley".

Por otro lado, en el decreto de fecha 28 de mayo de 1903, relativo a la utilización de la palabra "banco", en su artículo primero, se lee lo siguiente:

"Solo las sociedades anónimas legalmente constituidas para la explotación de Instituciones de Crédito, por virtud de concesiones otorgadas -- por el Gobierno, podrán usar la palabra "banco" o su traducción a cualquier idioma extranjero, en su denominación o en la de sus establecimientos".

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 24 de diciembre de 1924, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 16 de enero de 1925 en su artículo 7º establece:

"Las instituciones de crédito sólo podrán establecerse en la República mediante concesión especial otorgada por el Ejecutivo de la Unión, con todos los requisitos y condiciones que determina la presente Ley, o en su caso las leyes especiales a que ésta hace referencia".

Por otra parte, la Ley de Instituciones de Crédito, de fecha 31 de agosto de 1926 reproduce, en su artículo 6º en forma textual, el artículo 7º de la ley de 24.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 28 de junio de 1932, en su artículo 3º señala que para el establecimiento de instituciones de crédito en los términos de la fracción II del artículo 1º de la misma, se requiere concesión del Gobierno Federal.

Por otro lado, el decreto de fecha 11 de febrero de 1946, mismo que sustituyó - el término "concesión" por el de "autorización", en su Exposición de Motivos adu-

ce para dicha modificación los razonamientos que se transcriben a continuación:

"Considerando que la actual denominación de "concesión" que la Ley General de Instituciones de Crédito usa para el acto administrativo por el cual se autoriza el ejercicio de las actividades de banca y crédito en los diversos ramos comprendidos en el mismo ordenamiento, es no solo impropia sino que se presta a confusiones lamentables de las "autorizaciones" de policía con las "concesiones" de servicio público o de explotación de riquezas del dominio de la Nación. Considerando también que las verdaderas "concesiones" son susceptibles legalmente de transmisión a título oneroso, mientras que no pueden serlo por propia naturaleza las "autorizaciones" de policía como las que se dan en las instituciones de crédito, de seguros y de finanzas, ya que se otorgan en gran parte intuitu personae y ya que se limitan a remover en favor de una persona jurídica determinada, el límite u obstáculo que en forma general impone la Ley para el ejercicio de una actividad jurídica y mercantil determinada, o en otros términos, ya que las "autorizaciones" de policía son actos administrativos que no otorgan o transmiten derecho alguno patrimonial, sino simplemente confieren una especial capacidad de obrar. Considerando finalmente que de no hacerse la debida aclaración, hay lugar a controversias y a que se pretenda comerciar con actos administrativos - que sólo tienen como razón de ser la salvaguarda del interés personal".

En tal virtud, se decretó lo siguiente: "Artículo Primero.- Corríjanse los artículos 2º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10º, 18º, 20º, 26º, 33º, 34º, 40º, 44º, 100., 101, - 143., 147., y los demás que no correspondan al capítulo de transitorios de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en los que se empleen las palabras "concesión" y "caducidad", las cuales deberán ser sustituidas por los términos "autorización" y "revocación", respectivamente. Por último, por decreto de fecha 29 de diciembre de 1962, se reformó de nueva cuenta la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, consignándose el término "concesión" en lugar del de "autorización", mismo que hasta la fecha permanece en la citada ley.

Dicho decreto en su artículo Segundo, dice lo siguiente:

"Artículo Segundo.- Se reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en todos aquellos artículos que se refieran a la "autorización" como requisito para realizar operaciones de banca y de crédito; debiendo, para ajustar su texto a la modificación que se hace al artículo 2º de dicha ley, entenderse substituído dicho vocablo por el de "concesión".

Mi en la exposición de motivos del decreto en comentario, ni en los dictámenes de las Comisiones de Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito de las Cámaras

Legislativas, a las cuales fué turnado para su estudio, se encuentran las causas o motivos que dieron lugar a dicha reforma.¹

C.- NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION BANCARIA.

Respecto de la naturaleza jurídica de la concesión bancaria, en la doctrina ha existido discrepancia entre quienes consideran que es concesión y quienes estiman que debe hablarse de autorización.

Octavio A. Hernández², afirma sobre el particular lo siguiente: "Nos parece acertado el uso del término "autorización". Efectivamente, la concesión se otorga si la actividad a la que ella se refiere, corresponde ser realizada, en atención a su naturaleza o a disposición legal expresa, por el Estado. No así la autorización, que es acto mediante el cual el Estado permite que el particular realice ciertas actividades que por su propia índole o porque no han sido reservadas por una ley para el propio Estado, le corresponden a aquél, y cuyo efecto es hacer aplicable determinado sistema legal al caso especial autorizado".

En contraste con la opinión anterior, Moreno Castañeda³ estima que la medida que se tomó en el decreto de 1946 de substituir el término "Concesión" que tradicionalmente se había venido utilizando, por el de "autorización", implicó un retroceso, porque venía a equiparar la resolución unilateral del Estado, no a la titulación en favor de los particulares del disfrute de bienes que pertenecen a la colectividad, sino al otorgamiento de los simples permisos policíacos, como el que deben dar las autoridades sanitarias para la apertura de una botica. Continúa afirmando Moreno Castañeda que el material de trabajo de los bancos no son las reservas de capitales de un determinado número de personas o de instituciones, sino toda la riqueza capitalizadora, expresada en dinero, por el pueblo mismo; y que al radicar en el Estado el ejercicio de la soberanía y el natural mandato de la colectividad para disponer de los bienes que le son propios, los particulares no pueden tener acceso al disfrute, aunque sea temporal y transitivo de la riqueza capitalizada por el pueblo, sino mediante la resolución del Estado otorgando lo que en derecho se entiende por concesión.

Por su parte, el maestro Acosta Romero⁴ considera que desde un punto de vista de interpretación directa y hermenéutica de los textos legales, así como también por razones históricas y jurídicas, es posible sostener que se trata de concesiones y servicio público respectivamente.

Es un servicio público porque reúne los requisitos que generalmente se refieren a éste: regularidad, uniformidad, igualdad y adecuación.

Dentro de este orden de ideas, Gabino Fraga⁵ estima que existen tres casos en que es necesaria la concesión: "a) en la prestación de un servicio público por los particulares; b) en el aprovechamiento o explotación de los bienes propiedad del Estado; c) cuando existen ciertas actividades públicas que sin costearse propiamente un servicio público, estén comprometidos en ellas intereses de terceros". Consideramos que es posible encuadrar perfectamente en las anteriores situaciones a las actividades que desarrollan las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.

Además, Fraga indica que "la forma como el Estado interviene es permitiendo el establecimiento de estas instituciones solamente en aquellos casos en que se cumplan determinados requisitos legales, es decir el Estado interviene en estos asuntos por medio de concesiones administrativas". Nosotros redondearíamos los conceptos de Fraga afirmando que en el régimen de concesión no se trata de que "se cumplan determinados requisitos", lo que daría lugar a la figura de la autorización, sino que se otorgan tales concesiones en forma discrecional, es decir, independientemente de que se hayan satisfecho los requisitos legales.

Por nuestra parte, siguiendo el criterio del maestro Acosta Romero, estimamos que el régimen que regula la actividad bancaria es auténticamente un régimen de concesión en virtud de consideraciones como las siguientes: La banca es un servicio de interés social regulado por disposiciones de Derecho público; las concesiones se otorgan en forma discrecional por el Estado; el intervencionismo y el control de éste se manifiesta cada vez más intenso; no existe un derecho preexistente del concesionario, sino que éste nace a partir del otorgamiento de la concesión (facultad discrecional); además, reúne características que se consideran típicas de dicho régimen, como la autorización de las tarifas y de las comisiones que cobran las instituciones, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y, si bien es cierto que no se dan determinados supuestos como el de la reversión,⁶ la que se presenta en casos como el de las instalaciones de una radiodifusora o televisora, cuyo equipo al extinguirse la concesión pasa al dominio de la Nación, consideramos en concordancia con el licenciado Acosta Romero, que la concesión no es una figura rígida, sino que puede presentarse ésta con las modalidades que en un momento dado y con miras al interés público, esti

me convenientes el Estado. Pensamos se corroboren nuestras afirmaciones en la última reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de fecha 2 de enero de 1975, en virtud de que en el primer párrafo de la Exposición de Motivos del decreto respectivo, se afirma que:

"El ejercicio profesional de la banca y el crédito es en México un servicio público concesionado por el Estado. Dicho servicio, como los demás - que tienen el carácter de interés público, está destinado a satisfacer - necesidades sociales permanentes de la mejor manera posible y a constituirse en un contribuyente decisivo del bienestar de la colectividad nacional".

D.- RÉGIMEN DE LAS ORGANIZACIONES AUXILIARES.

Por lo que respecta a las organizaciones auxiliares de crédito (bolsas de valores, uniones de crédito, almacenes generales de depósito e instituciones de fianzas), existe discrepancia en su régimen legal, ya que el artículo 47 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares establece que "se requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el establecimiento de almacenes generales de depósito y de bolsas de valores, o de la Comisión Nacional Bancaria, cuando se trate de uniones de crédito, y - que "estas autorizaciones podrán ser concedidas o denegadas por la Secretaría o la Comisión, en su caso, según su apreciación sobre la conveniencia del establecimiento".

Sin embargo, el anterior artículo quedó derogado en parte por el artículo 30 - de la Ley del Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial de 2 de enero de 1975, en el que se indica que "para la operación de bolsa de valores, se requiere concesión, la cual será otorgada discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo a la Comisión Nacional de Valores".

Como se aprecia, se modificó el régimen a que se sujetaban las bolsas de valores, de autorización a concesión y las facultades que tenía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su otorgamiento "de la apreciación sobre la conveniencia de su establecimiento", a la discrecionalidad en el mismo.

Por su parte el artículo 29 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas determina que "corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgar - discrecionalmente la autorización a que se refiere el artículo anterior, la - cual será intransferible".

No obstante lo anterior, estimamos que aunque se consideren sujetas las organi-
zaciones auxiliares a un régimen de autorización, con excepción de las bolsas-
de valores, su actividad constituye un verdadero servicio público que debe re-
girse por concesión estatal. Así, en la Exposición de Motivos de la Ley de Ins-
tituciones de Crédito de 28 de junio de 1932, se afirma a este respecto lo si-
guiente:

"Por otra parte, hay un conjunto de actividades de crédito que difícil-
mente pueden dejarse de un modo completo en manos del interés y de la ini-
ciativa privada, respecto a ellos se requiere una especial intervención -
del Estado y un régimen legal especial también, como sucede con el Banco-
de México mismo y con el sistema de crédito agrícola ya establecidos; pero
de manera que esa especialidad de organización y de funcionamiento, no -
rompa los cuadros generales del sistema de crédito y se ajuste en todo a
una política económica uniforme. Algunos organismos, como las Cámaras de
Compensación, son típicamente bancarias; otros, como las bolsas de valo-
res, constituyen un complemento indispensable de un sistema bancario, pues
de ellos depende, en gran parte, la existencia de un mercado de dinero y
de capitales; otros, como las sociedades generales y financieras y las -
uniones o asociaciones de crédito, complementan también el régimen banca-
rio en cuanto lo proveen de medios propios de acción y permiten que el -
crédito penetre a grupos sociales que normalmente no son alcanzados por -
sus operaciones ordinarias; otros, finalmente, como los Almacenes Genera-
les de Depósito, permitiendo la movilización de grandes masas de riqueza,
sostienen la posibilidad para las instituciones de crédito, de prestar a
los productores una ayuda financiera, que sin ellos tendrán (sic) una or-
ganización especialmente difícil y defectuosa. Todos estos organismos -
cuando estén especialmente destinados a su objeto, deben también quedar -
bajo la tutela del Estado, sometidos a su vigilancia y disfrutando del ré-
gimen especial relativo". (Concesión, de acuerdo con el segundo párrafo -
del artículo 6º de la misma Ley).

Posteriormente, en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones-
Auxiliares vigente, se consideró que no era necesario someter a las organizacio-
nes Auxiliares al régimen de concesión. La Exposición de Motivos de dicha Ley -
en su parte relativa, dice lo que sigue:

"Quedan como organizaciones auxiliares de crédito integrando un título --
aparte los Almacenes Generales de Depósito, las Cámaras de Compensación.
las Bolsas de Valores y las Uniones de Crédito. Se ha reputado que no era
necesario someter a estos organismo al régimen de concesión. Les bastará
para operar, el que se inscriban en la Comisión Nacional Bancaria. Sin em-
bargo, el establecimiento de los Almacenes Generales de Depósito y de las
Bolsas de Valores requiere también previa autorización de la Secretaría -
de Hacienda y Crédito Público, la cual podrá apreciar discrecionalmente la
conveniencia de su establecimiento.

Pero a pesar de lo que se señala en la transcripción anterior, creemos que la -

opinión que hemos sostenido párrafos atrás en el sentido de que las organizaciones auxiliares deben estar sujetas al régimen de concesión, se reafirma dado — que tanto estas organizaciones como las instituciones de crédito están reguladas por un mismo ordenamiento positivo; este es, la Ley Bancaria; la vigilancia y — el control de ellas lo llevan a cabo las Comisiones Nacional Bancaria y de Seguros y de Valores; el calendario de días laborables es común, tanto a las instituciones de crédito como a las organizaciones auxiliares, así como también lo es el Reglamento de Trabajo de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Además, no obstante que no se señala en forma expresa la discrecionalidad en el otorgamiento de las "autorizaciones", excepto como ha quedado dicho tratándose de las afianzadoras y de las bolsas de valores, estimamos que la llamada "apreciación técnica sobre la conveniencia del establecimiento" viene a significar — en realidad una facultad discrecional, por lo que es de suponerse que el motivo que dió lugar a la modificación en la Ley del Mercado de Valores de reciente vigencia del régimen de las bolsas de valores fue simplemente el de reafirmar la situación plenamente aceptada que consideramos necesario se extienda a todas las organizaciones auxiliares.

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO IV.-

- 1.- Mantilla Molina (Derecho Mercantil, Pág. 93) en relación a la reforma de 1962 a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, opina que: "...se cambió la terminología, pues ya no se denomina autorización al acto administrativo exigible legalmente para constituir una institución de crédito, sino que inexplicada e inexplicadamente, se le denomina "concesión". Pero no da razón de su extrañeza y únicamente remite para ver la diferencia entre autorización y concesión al Derecho Administrativo de Gabino Fraga.
- 2.- Derecho Bancario Mexicano, Tomo I, Pág. 67.
- 3.- La Moneda y la Banca en México, primera edición, Imprenta Universitaria, - Guadalajara, 1955, Pág. 194.
- 4.- Derecho Bancario (inédito)
- 5.- Apuntes Mimeográficos de Derecho Administrativo, P.P. 198 y 199.
- 6.- "Se ha estimado que es una imposición legal que el Estado hace a su favor, correlativa o complementaria de los derechos que se han creado a favor de los concesionarios". (Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, 2a. Edición, Editorial Porrúa, Pág. 886).

C A P I T U L O V .

REVOCACION DE LA CONCESION BANCARIA

A.- SUPUESTOS QUE ENUMERA LA LEY Y QUE PUEDEN MOTIVAR LA REVOCACION DE LA CONCESION DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES.

El artículo 100 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en sus ocho fracciones, es la disposición legal que se refiere en forma específica a las causales que pueden dar motivo a la revocación de la concesión en materia bancaria; pero además, en otros artículos del mismo Ordenamiento, 8ª fracción XII, 143, 153 bis 2 en relación con la fracción II bis del artículo 8, y en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Banco de México, se prevén causales de revocación. En este último precepto se habla, erróneamente a nuestro juicio, de "caducidad" de la concesión.

Por lo que se refiere en particular a las instituciones de fianzas, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas en su artículo 104 también establece causas de revocación aplicables a las mismas.

Por otra parte, consideramos que en caso de que se actualice alguno de los supuestos que prevé el artículo 229 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, mismo que señala los motivos de disolución de las sociedades, deberá acordarse la revocación de la concesión de la institución por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de la imposibilidad legal en que se encontraría la sociedad para continuar operando.

En todas las leyes de Instituciones de Crédito anteriores a la actual (1897, - 1924, 1926 y 1932), se utilizó el término "caducidad" en lugar de "revocación" de la concesión. En la vigente Ley Bancaria de 1941, en el texto original de su artículo 100 también se usó el vocablo "caducidad" y no fue sino hasta el decreto de fecha 11 de febrero de 1946 que se sustituyó dicho término por el de revocación.

B.- DISTINCION ENTRE CADUCIDAD Y REVOCACION.-

Por lo que hace a la terminología, utilizada por la Ley, estimamos atinado el

vocablo "revocación" en lugar de "caducidad", en virtud de que, como lo vimos anteriormente al referirnos a los medios de extinción del concesión, la revocación es un acto unilateral de la Administración Pública mediante el cual se deja sin efectos un acto previo perfectamente válido, por motivos de oportunidad o de interés público, o por incumplimiento de las condiciones a que está sujeto, por parte de los particulares: en tanto que la caducidad presupone la no ejecución de ciertos hechos o actos dentro de determinados plazos fijados previamente en la Ley, los que son indispensables para la preservación del derecho.

El Diccionario de la Lengua Española, define la revocación de la siguiente manera: "(de lat. revocatio, onis) anulación; substitución o enmienda de orden o fallo por autoridad distinta de la que había resuelto" y como el "acto jurídico que deja sin efectos a otro anterior por la voluntad de los otorgantes".

Por otra parte, caducidad (del latín caducus) en sentido etimológico se entiende a lo decrépito o muy anciano, lo poco durable; se dice que ha caducado lo que ha dejado de ser o ha perdido su efectividad.

La Enciclopedia Omeba, apunta que la caducidad es acción y efecto de caducar, acabarse, extinguirse, perder su efecto o vigor, sea por falta de uso, por terminación de plazo y por otro motivo alguna ley, decreto, costumbre o instrumento público, etcétera. La caducidad pertenece al campo de dejar de ser.

Octavio A. Hernández¹ estima que "revocación es institución jurídica, típica del derecho Administrativo, en cuya virtud la autoridad puede anular o modificar un acto unilateral, en su origen válido y eficaz, en atención a motivos su pervenientes al momento en el que se originó el mencionado acto".

Por su parte² Díez, considera que "la revocación de un acto administrativo es una manifestación unilateral de voluntad de la Administración Pública por la que se le retira del campo jurídico" y que "encuentra su fundamento en causas-sobrevenidas y objetivamente ciertas que justifican la eliminación de un acto-válidamente nacido, de la vida jurídica".

Así por ejemplo, el artículo 31 de la Ley Federal de Radio y Televisión establece causales de revocación como las siguientes:

- I.- Cambiar la ubicación del equipo transmisor sin previa autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- II.- Cambiar la o las frecuencias asignadas, sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Y.- Suspender sin justificación los servicios de la estación difusora por un período de 60 días;

IX.- Qualquier falta de cumplimiento a la concesión, no especificada en las fracciones anteriores.

Por otro lado el artículo 104 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas considera como causales de revocación, entre otras, las que a continuación se citan:

- I.- Que se modifiquen la constitución o las reglas de funcionamiento de la sociedad en contravención a las disposiciones legales;
- III.- Realizar actividades prohibidas por la Ley de Instituciones de Fianzas;
- IV.- Otorgar fianzas en contravención a lo dispuesto por la Ley de Instituciones de Fianzas, etc.

Como se puede colegir de los anteriores preceptos, la revocación se origina cuando se viola una determinada prohibición que se encuentra prevista en la Ley, o se incumple por parte del concesionario con las obligaciones que le impone la propia concesión: tiene como causa un hecho u omisión que al actualizarse, da derecho al concedente a declarar extinguido el acto.

En cambio, podemos distinguir la diferencia que presenta dicha figura con la caducidad en el artículo 30 de la mencionada Ley Federal de Radio y Televisión - que a continuación se transcribe, en el que se aprecia que la caducidad se actualiza por virtud de un incumplimiento respecto de una obligación sujeta a un plazo:

"Artículo 30.- Las concesiones otorgadas para el funcionamiento de las estaciones de radio y televisión, caducarán por las causas siguientes:

- I.- No iniciar o no terminar la construcción de sus instalaciones sin causa justificada, dentro de los plazos y prórrogas que al efecto se señalan;
- II.- No iniciar las transmisiones dentro de los plazos fijados en la concesión, sin causa justificada y
- III.- No otorgar la garantía a que se refiere el artículo 18 de esta Ley".

Por lo que hace a la última fracción transcrita, consideramos que no configura a la caducidad ni a la revocación administrativa, sino que simplemente existe el abandono del trámite de solicitud para obtener la concesión, situación que debe declarar la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Para Acosta Romero² la revocación administrativa "afecta a un acto administrativo anterior perfectamente válido, que surtió efectos y que por razones de oportunidad, técnicas o de interés público se revocará" y que "deja sin efectos al acto anterior pero exclusivamente a partir del nuevo acto, no modifican do los efectos que ya se produjeron en el pasado".

do no adquiere el equipo necesario para prestar el servicio público o no inicia la prestación de éste en el plazo previsto, cuando en la concesión minera no — realiza las inversiones a que está obligado en cierto tiempo..."

En otro sentido, el maestro Olivera Toro⁸ estima que "ante el incumplimiento — de las obligaciones del concesionario se aplican medidas varias, entre ellas la caducidad". "Se ha considerado —continúa— que es regla punitiva la declaración que realiza el Estado sobre la caducidad de una concesión otorgada, cuando el — concesionario no cumple con las obligaciones contraídas". Además, estima con Garrida Falla; a quien cita, que la conducta culpable no es sino una, entre las — varias causas, que pueden dar lugar a la declaración de caducidad" ya que "la caducidad no es solo una sanción de tipo penal sólo aplicable en caso de infracción del concesionario, sino una medida de apreciación inexcusable cuando se — producen los motivos señalados en la ley". Creemos que en la anterior transcripción es evidente la confusión que se hace de la caducidad con la figura de la revocación, dado que la sanción que se indica realmente se presenta en ésta — última con motivo de una transgresión, y ya que por su parte la caducidad tiene como rasgo característico, el factor tiempo, un incumplimiento respecto de obligaciones que deben cumplirse en determinado lapso y no se satisfacen.⁹

Por otra parte, como particularidades o principios de la revocación administrativa, se consideran los siguientes: 1º- En virtud de ser un acto propio de la — autoridad administrativa, se traduce en una decisión unilateral; 2º- En su mayor parte los actos a los cuales deja sin efecto son aquellos de tracto sucesivo; 3º- La revocación no es una facultad discrecional de las autoridades administrativas, sino que es obligatoria para ellas; 4º- Siempre afecta a un acto anterior, perfectamente válido.

Consideremos que es difícil distinguir las causales de revocación de las de caducidad ya que ambos términos suelen ser confundidos entre sí por la ley, la jurisprudencia y la doctrina; esta confusión es resultado de la falta de una técnica y sistemática jurídica apropiada. Estimamos que no obstante la importancia que revista una técnica precisa, el problema terminológico resulta secundario, — lo importante, lo esencial, es la existencia de una situación determinada y no precisamente el término con que se le designe.

A pesar de ello juzgamos conveniente dilucidar los conceptos, por lo que consi

deramos que, en síntesis, la caducidad se diferencia de la revocación, en virtud de que en esta última el concesionario incumple o altera alguna de las disposiciones o condiciones fijadas por la Administración en el título de concesión, o plasmadas en la ley, respecto de un acto que nació válido, o se declara la revocación por razones de oportunidad o de conveniencia, que en todos — los supuestos deben tener como fundamento el interés público; en tanto que en la figura de la caducidad, la que creemos ha ido adquiriendo una connotación — característica en el derecho Administrativo y concretamente en el régimen de — concesiones, como podemos observar en la práctica legislativa y en la doctrina imperante, se declara una concesión caduca, en virtud de que no obstante que dicha concesión nace en un principio válida, no se satisfacen determinados requisitos para su subsistencia, para que se genere o se preserve el derecho adquirido; es decir, que aunque la concesión surge a la vida jurídica sin vicios, no se cumplan los presupuestos necesarios para el desarrollo de la actividad — para la cual se otorgó la misma.

En otras palabras, en la caducidad se deja correr el tiempo sin realizar los — actos requeridos para que subsista el derecho, se evidencia de parte del concesionario una inactividad, una inacción al no ejecutar determinados actos cuya satisfacción está sujeta a un plazo y por su lado la revocación se deriva de — una causa posterior, superveniente (oportunidad pública u violación a la Ley); la primera es declarativa, la segunda constitutiva.

Por otra parte, estimamos que la revocación de una concesión por simples motivos de oportunidad, entendida ésta como aquella situación de hecho en — la que coinciden el acto administrativo con las necesidades de interés general que es necesario satisfacer en un momento dado, debe estar prevista expresamente en la Ley para que las Autoridades no violen las garantías individuales del particular concesionario, ya que las facultades del Poder Público no son ilimitadas, incondicionales ni absolutas, sino que para que se justifiquen sus resoluciones, deben apegarse éstas en su contenido y en su forma, a la legislación vigente.

Por otro lado, la nulidad administrativa se distingue de la caducidad y de la revocación en virtud de que en ella el acto se encuentra viciado desde su nacimiento; no se llenaron los trámites legales o se expidió la concesión en contravención con las disposiciones a que está sujeta, y aun cuando también elimi

na del mundo jurídico un acto anterior, la nulidad implica el retiro de un acto que está viciado de origen, por razones de legalidad; no hay concordancia de la Ley con el acto.

C.- EVOLUCION DE LAS CAUSALES DE REVOCACION EN LA LEGISLACION BANCARIA.

En las Leyes de Instituciones de Crédito de 1897, 1924, 1926 y 1932, se señalan como causales de "caducidad", las siguientes:

Ley General de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897.

Art. 109.- Las concesiones que autoricen la existencia de las instituciones de crédito, caducarán por cualquiera de las siguientes causas:

- I.- Por falta de comprobación, dentro del término a que se refiere el artículo 10 de la organización de la sociedad anónima a favor de quien deben ser traspasadas las concesiones, cuando éstas se hubieren otorgado a favor de individuos particulares.
- II.- En el caso a que se refiere el artículo 18.
- III.- Por exceso en la circulación de los títulos de crédito, contra viniendo a lo que disponen los artículos 55, 61, 67 y 97.
- IV.- Por llevarse a término la fusión con otra sociedad, sin la -- previa aprobación de la Secretaría de Hacienda.
- V.- Cuando se disuelvan o se pongan en liquidación las sociedades -- que exploten las referidas concesiones.
- VI.- En los casos de quiebra legalmente declarada.
- VII.- En el caso de que la mayoría de las acciones del banco hubiere pasado a poder de un Gobierno extranjero.

La caducidad será declarada administrativamente por la Secretaría -- de Hacienda previa audiencia del banco interesado. En los casos del inciso III deberán también llenarse antes los trámites que prescribe el artículo 18.

Por decreto de fecha 19 de junio de 1908, se reformó el artículo 109 citado, -- quedando su fracción I en los siguientes términos:

Artículo 109, fracción I.

"Por falta de comprobación, dentro del término a que se refiere el artículo 10, de la organización de la sociedad anónima a favor de --

la cual deban ser traspasadas las concesiones, cuando éstas se hubieren otorgado a favor de individuos particulares; por no presentarse a la Secretaría de Hacienda, los estatutos un mes después de organizada la sociedad o porque el banco no empiece a funcionar un mes después de aprobados los estatutos por la Secretaría de Hacienda.

El decreto de 29 de septiembre de 1924 que creó la Ley sobre Bancos Refaccionarios, en su artículo 52 se refiere a la caducidad de las concesiones, en los siguientes términos:

Artículo 52.- Las concesiones que autoricen el establecimiento de bancos refaccionarios, caducarán:

- I.- Por falta de comprobación, dentro del término a que se refiere el artículo 5, de la organización de la sociedad anónima a cuyo favor deba ser traspasada la concesión cuando ésta se hubiere otorgado a individuos particulares; por no presentarse a la Secretaría de Hacienda los estatutos dos meses después de constituida la sociedad, o porque el banco no empiece a funcionar un mes después de aprobados los estatutos por la Secretaría.
- II.- Por exceso en la circulación de los bancos de caja, contraviniendo a lo que dispone el artículo 29 de esta ley;
- III.- Por llevarse a efecto la fusión con otra sociedad, sin la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda;
- IV.- Cuando se disuelvan o pongan en liquidación las sociedades que exploten las referidas concesiones;
- V.- En los casos de quiebra legalmente declarada;
- VI.- En el caso de que la mayoría de las acciones del banco hubiere pasado a poder de un Gobierno extranjero, o que el banco hiciera alguna gestión por conducto de alguna cancillería extranjera, la caducidad será declarada administrativamente por la Secretaría de Hacienda, previa audiencia del banco respectivo.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 24 de diciembre de 1924, en su artículo 80 establece:

Artículo 80.- Las concesiones que autoricen el establecimiento de Instituciones de Crédito caducarán:

- I.- Por falta de comprobación dentro del término a que se refiere el artículo 11, de la organización de la sociedad anónima a cuyo favor deba ser traspasada la concesión cuando ésta se hubiere otorgado a individuos particulares; por no presentarse a la Secretaría de Hacienda los estatutos dos meses después de

constituida la sociedad, o porque el banco no empiece a funcionar un mes después de aprobados los estatutos por la Secretaría de Hacienda;

- II.- Por exceso en la circulación de los títulos de crédito emitidos por los bancos, contraviniendo las disposiciones de la Ley;
- III.- Por llevarse a efecto la fusión de otra sociedad sin la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda;
- IV.- Cuando se disuelvan o pongan en liquidación las sociedades que exploten las referidas concesiones;
- V.- En los casos de quiebra legalmente declarada;
- VI.- En el caso de que la mayoría de las acciones del banco hubiere pasado a poder de un gobierno extranjero o que el banco hubiere alguna gestión por conducto de cancillería extranjera.

La caducidad será declarada administrativamente por la Secretaría de Hacienda, previa audiencia del banco respectivo.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 31 de agosto de 1926, señala en su artículo 252, lo que sigue:

Artículo 252.- Las concesiones que autorizan el establecimiento de instituciones de crédito caducarán:

- I.- Por falta de comprobación dentro del término a que se refiere el artículo 10, de la organización de la sociedad anónima a cuyo favor deba ser traspasada la concesión cuando ésta se hubiere otorgado a individuos particulares; por no presentarse a la Secretaría de Hacienda los estatutos dos meses después de constituida la sociedad, o porque la institución no empiece a funcionar un mes después de aprobados los estatutos por la Secretaría de Hacienda;
- II.- Por exceso en la circulación de títulos de crédito emitidos — por las instituciones contraviniendo las disposiciones de esta Ley;
- III.- Por llevarse a efecto la fusión de otra sociedad sin la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda;
- IV.- Cuando se disuelvan o pongan en liquidación las sociedades que exploten las referidas concesiones;
- V.- En los casos de quiebra legalmente declarada;
- VI.- En el caso de que la mayoría de las acciones de la institución hubieren pasado a poder de un gobierno extranjero o que la ins

titución hiciere alguna gestión por conducto de concillería ex tranjera.

La caducidad será declarada administrativamente por la Secretaría de Hacienda previa audiencia de la institución respectiva.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 28 de junio de 1932, en su artículo 14 señala como causales de caducidad, las siguientes:

Artículo 14.- Las concesiones caducarán:

- I.- Si al constituirse la sociedad no se cumple con lo que dispone el artículo 16, o si en cualquier época posterior se modifican, en contravención con lo dispuesto por esta Ley, la forma de constitución o las reglas de funcionamiento de la sociedad con cesionaria;
- II.- Si la sociedad concesionaria no inicia sus operaciones normales un mes después de haber sido aprobados su escritura constituti va y sus estatutos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú- blico;
- III.- Si la mayoría de las acciones pasa a poder de un gobierno ex- tranjero o, tratándose de instituciones mexicanas, se estable- cen relaciones evidentes de dependencia con instituciones de crédito, bancos o establecimientos bancarios del extranjero;
- IV.- Si reiteradamente, a pesar de las observaciones de la Comisión Nacional Bancaria, la institución excede los límites legales - correspondientes a la circulación de los títulos de crédito - que está autorizada a emitir, ejecuta operaciones distintas de aquellas que comprenda su concesión o no mantiene sus reservas correspondientes, las inversiones adecuadas según la proceden- cia de sus recursos, o la afectación especial del patrimonio - que esta Ley previene para cada departamento.
- V.- Si la institución obra sin consentimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Comisión Nacional Bancaria, en los casos en que esta Ley exige su consentimiento;
- VI.- Si debiendo ser asociada al Banco de México conforme al artícu- lo 36 de esta Ley, no cumple con lo dispuesto al efecto en la Ley de 12 de abril del corriente año.
- VII.- Si la institución se disuelve, quiebra o entra en estado de li- quidación; pero si el procedimiento respectivo terminare por - rehabilitación y la Comisión Nacional Bancaria opina favorable- mente, la concesión podrá seguir.
- VIII.- Si la institución hace gestiones por conducto de alguna canci- llería extranjera.

Las autorizaciones a que se refiere el artículo 39, caducarán, separadamente de la concesión, en los casos de las fracciones IV y V de este artículo.

Artículo 15.- La caducidad será declarada administrativamente por la Secretaría de Hacienda oyendo a la Comisión Nacional Bancaria y a la institución afectada. La caducidad de la concesión pondrá en estado de liquidación a la institución que hubiere operado a su amparo. La liquidación se practicará en los términos del Capítulo IV, del Título V.

Por decreto de 30 de agosto de 1933 se reformó la fracción II del mencionado artículo 14, para quedar redactado en los términos siguientes:

- II.- Si la sociedad concesionaria no inicia sus operaciones normales en un mes después de haber sido aprobados su escritura constitutiva y sus estatutos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o si no tiene, en el plazo máximo de un año a partir de la fecha antes mencionada, la exhibición del capital mínimo que necesite para operar conforme al artículo 17.

La vigente Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de 3 de mayo de 1941, en el texto original de su artículo 100 dice lo que a continuación se transcribe:

Artículo 100.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo a la Comisión Nacional Bancaria y a la Institución afectada, podrá declarar la caducidad de la concesión en los siguientes casos:

- I.- Si la sociedad respectiva no presenta la escritura constitutiva para su aprobación dentro del término de dos meses de otorgada la concesión; si no inicia sus operaciones dentro del plazo de dos meses a partir de la aprobación de la escritura constitutiva, cuando se trate de un banco de depósito o de una sociedad de ahorro, o de los cuatro siguientes a dicha aprobación cuando se trate de institución financiera, de crédito hipotecario, de capitalización o fiduciaria; o si no se completa el capital mínimo requerido por la ley dentro del plazo de un año a partir de la aprobación de la escritura social.
- II.- Si habiéndose reducido el capital social a suma inferior al mínimo establecido por esta Ley, no es reconstituido en el plazo de un año.
- III.- Si la mayoría de las acciones pasa a poder de un gobierno extranjero, o si tratándose de una sociedad mexicana se establecen relaciones evidentes de dependencia con instituciones de crédito, bancos o establecimientos bancarios del extranjero. No se considerará que existen relaciones de dependencia en el caso de que la institución mexicana obrara como fiduciaria de --

una institución extranjera.

- IV.- Si la institución hiciera gestiones por conducto de una cancelería extranjera.
- V.- Si reiteradamente, a pesar de las observaciones de la Comisión Nacional Bancaria, la institución excede los límites de su pasivo determinados por esta Ley, ejecuta operaciones distintas de las autorizadas por la concesión y por esta Ley o no mantiene las proporciones del activo establecidas en la misma.
- VI.- Si la institución obra sin consentimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Comisión Nacional Bancaria en los casos en que la ley exige ese consentimiento.
- VII.- Si antes de dar principio a sus operaciones, no se asocia al Banco de México, conforme a lo dispuesto por la Ley del mismo, cuando obligatoriamente deba ser institución asociada.
- VIII.- Si se disuelve, quiebra o entra en estado de liquidación, salvo que el procedimiento respectivo termine por rehabilitación y la Comisión Nacional Bancaria opine favorablemente a que continúe en la concesión.

La declaración de caducidad podrá en estado de liquidación a la sociedad que hubiere dado principio a sus operaciones. La liquidación se practicará de conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 transitorio.

El artículo antes transcrito ha sufrido diversas reformas, mismas que a continuación señalamos:

Reformado por decreto de fecha 15 de junio de 1943, publicado en el Diario Oficial de 8 de julio de 1943, como sigue:

Artículo 100.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo a la Comisión Nacional Bancaria y a la institución u organización afectada, podrá declarar la caducidad de la concesión o autorización, en los siguientes casos:

- I.- Si la sociedad respectiva no presenta la escritura constitutiva para su aprobación dentro del término de dos meses de otorgada la concesión o autorización; si no inicia sus operaciones dentro del plazo de dos meses a partir de la aprobación de la escritura, cuando se trate de un banco de depósito o de una sociedad de ahorro, o de los cuatro siguientes a dicha aprobación cuando se trata de instituciones financieras, de crédito hipotecario, de capitalización o fiduciarias o de almacenes generales de depósito o bolsas de valores; o si no completa el capital mínimo requerido por la Ley dentro del plazo de un año a partir de la aprobación de la escritura social.

Reformado por decreto de 11 de febrero de 1949 publicado en el Diario Oficial - del 24 de febrero de 1949, como sigue:

Artículo 100.-

VIII.-

La declaración de revocación pondrá en estado de liquidación a la sociedad que hubiere dado principio a sus operaciones. La liquidación se practicará de conformidad con lo dispuesto por la fracción IX del artículo 8º, de esta Ley.

Reformado por decreto de 11 de febrero de 1946, publicado en el Diario Oficial del 15 de marzo de ese año en el sentido de substituir las palabras "concesión" y "caducidad", por "autorización" y "revocación", respectivamente.

Reformado por decreto de 27 de diciembre de 1954, publicado en el Diario Oficial como sigue:

Artículo 100.-

V.- Si reiteradamente, a pesar de las observaciones de la Comisión Nacional Bancaria, la institución excede los límites de su pasivo determinados por esta ley, ejecuta operaciones distintas de las permitidas por la "autorización" y por esta ley o no -- mantiene las proporciones del activo establecidos en la misma.

V-Bis.- Cuando por causas imputables a la institución no aparezcan debida y oportunamente registradas en su contabilidad las operaciones activas y pasivas y las contingentes que haya efectuado.

.....

Reformado por decreto de 29 de diciembre de 1956, publicado en el Diario Oficial, como sigue:

Artículo 100.-

I.- Si la sociedad respectiva no presenta la escritura constitutiva, para su aprobación dentro del término de dos meses de otorgada la autorización, o si no inicia sus operaciones dentro -- del plazo de tres meses a partir de la aprobación de la escritura, o si al otorgarse ésta no estuviere suscrito y pagado el capital que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Comisión Nacional Bancaria, en su caso, al otorgar la autorización.

.....
Reformado por el artículo 2º, del decreto de 29 de diciembre de 1962, en el sentido de sustituir la palabra "autorización" por "concesión".

Artículo 100.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo a la Comisión Nacional Bancaria y a la institución u organización afectada, podrá declarar la revocación de la concesión en los siguientes casos:

-
- II.- Si habiéndose reducido el capital social a suma inferior al mínimo establecido por esta Ley, no es reconstituido en el plazo de un año".
 - III.- Si la mayoría de las acciones pasa a poder de un gobierno extranjero, o si tratándose de una sociedad mexicana se establecen relaciones evidentes de dependencia con instituciones de crédito, bancos o establecimientos bancarios del extranjero. No se considerará que existen relaciones de dependencias en el caso de que la institución mexicana obrara como fiduciaria de una institución extranjera.
 - IV.- Si la institución hiciere gestiones por conducto de una cancillería extranjera.
 - V.- Si reiteradamente, a pesar de las observaciones de la Comisión Nacional Bancaria, la institución excede los límites de su pasivo determinados por esta ley, ejecuta operaciones distintas de las autorizadas por la "concesión" y por esta ley o no mantiene las proporciones del activo establecidas en la misma.
 - VI.- Si la institución obra sin consentimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de la Comisión Nacional Bancaria en los casos en que la ley exige ese consentimiento.
 - VII.- Si antes de dar principio a sus operaciones, no se asocia al Banco de México, conforme a lo dispuesto por la ley del mismo, cuando obligatoriamente deba ser institución asociada.

.....
Reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1965, como sigue:

Artículo 100.-

- III.- Si, tratándose de sucursales o agencias de una sociedad extranjera, la mayoría de las acciones de ésta pasan a poder de un gobierno extranjero; o, si tratándose de una sociedad mexicana,

se infringe lo establecido por la fracción II Bis del artículo 8º, o establece dicha sociedad con las entidades o grupos mencionados en la indicada fracción, relaciones evidentes de dependencia. No se considerará que existen relaciones de dependencia en el caso de que la institución mexicana obre como fiduciaria de una institución extranjera".

Reformado por decreto de 26 de diciembre de 1970, publicado en el Diario Oficial de 29 del mismo mes, como sigue:

Artículo 100.-

- V.- Si reiteradamente, a pesar de las observaciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la institución no cumple las funciones de banca y crédito para las que fue concesionada excede los límites de su pasivo determinados por esta Ley, ejecuta operaciones distintas de las permitidas por la concesión y por esta ley o no mantiene las proporciones del activo establecidas en la misma.

Reformado por decreto de 31 de diciembre de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 3 de enero de 1974, en vigor al día siguiente, como sigue:

Artículo 100.-

- V.- Si reiteradamente, a pesar de las observaciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la institución excede los límites de su pasivo determinados por esta ley, ejecuta operaciones distintas de las permitidas por la concesión y por esta ley, o no mantiene las proporciones del activo establecidas en la misma; o bien, si a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no cumple adecuadamente con las funciones de banca y crédito para las que fue concesionada, por mantener una situación de escaso incremento en su captación de recursos del público o en el otorgamiento de créditos, o de falta de verificación de sus operaciones activas y pasivas de acuerdo con las sanas prácticas bancarias.

Artículo 8º- fracción XII de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.- Fue creada la fracción XII del citado artículo por decreto de 29 de diciembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de 31 del mismo mes, en los términos siguientes:

"...XII.- Cuando la Comisión Nacional Bancaria advierta que la situación financiera de una institución de crédito u organización auxiliar de crédito determine la pérdida de la mitad o más de su capital social exhibido, fijará un término no mayor de sesenta días para que los accionistas hagan las exhibiciones necesarias a fin de reponer la pérdida y quedar reconstituido íntegramente dicho capital. Si transcurrido dicho lapso no se hubiere celebrado la asamblea correspondiente o en ella no se hubiere tomado dicho acuerdo o no se le hubiere dado ejecución, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en protección de los intereses del público, podrá revocar la concesión respectiva y ordenar que se proceda a su liquidación, o bien, sustituyéndose a los órganos de la sociedad, podrá declarar sin valor las acciones representativas del capital social y repuesto éste mediante la emisión y colocación de nuevas acciones.

Si la pérdida del capital no fuere total, los tenedores de las antiguas acciones tendrán derecho a recibir en nuevas acciones la proporción que les corresponde de acuerdo con el último balance practicado por la Comisión Nacional Bancaria.

Las nuevas acciones que no adquieran los antiguos accionistas en ejercicio del derecho del tanto, dentro de un plazo que no exceda de treinta días, podrán ser libremente colocadas siempre que a criterio de la Comisión Nacional Bancaria el control de la empresa quede en manos idóneas para su futura operación financiera sana.

Cuando los recobros que se hicieren de los créditos que fueron estimados irrecuperables al considerar la situación financiera de la institución, sean tales que se repongan las pérdidas y hubiere algún excedente, éste quedará en beneficio de los tenedores de las antiguas acciones.

Reformado por decreto de 26 de diciembre de 1970, publicado en el Diario Oficial de 29 del mismo mes, en vigor al día siguiente, como sigue:

"...XII.- Cuando la Comisión Nacional Bancaria advierta que la situación financiera de una institución de crédito u organización auxiliar determina pérdidas que afectan a su capital pagado, la propia Comisión lo hará del conocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual concederá a la sociedad un plazo de 15 días a partir de la fecha de la notificación, para que ésta exponga lo que a su derecho convenga. Si la Secretaría de Hacienda juzga que han quedado comprobadas las pérdidas que afectan al capital pagado, fijará un plazo que no será menor de 60 días para que se integre el capital en la cantidad necesaria para mantener la operación de la sociedad dentro de las proporciones legales, notificándola para este efecto.

Si transcurrido el lapso a que se refiere el párrafo anterior no se hubiere integrado el capital necesario, la Secretaría de Hacienda en protección del interés público, podrá revocar la concesión respectiva o declarar que las acciones representativas del capital social pasen de pleno derecho a propiedad de la Nación; en este último caso, la propia Secretaría procederá a la integración de dicho capital mediante la emisión y el pago de nuevas acciones, las cuales podrá discrecionalmente colocar en el mercado. La resolución que adopte la Secretaría de Hacienda deberá notificarse a la sociedad interesada, publicarse en el "Diario Oficial" de la Federación y en dos periódicos diarios de amplia circulación en el País.

Los tenedores de las acciones que hayan pasado al dominio de la Nación, solamente tendrán derecho a recibir de la Secretaría de Hacienda, contra la entrega de los títulos, el valor que se determine contablemente en el momento en que pasaron al dominio de la Nación. Si la pérdida del capital pagado hubiere sido total, dichos títulos carecerán de valor y derecho algunos y sus tenedores estarán obligados a entregarlos a la Secretaría de Hacienda".

El artículo 143 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares vigente, dice como sigue:

Art. 143.- Salvo las facultades que tiene el Banco de México por su Ley Orgánica para emitir billetes, queda prohibida la emisión de documentos a la vista y al portador que por el crédito de que disfrute el emisor sean susceptibles de circular como moneda. Esta prohibición no alcanzará a los cheques librados por los depositantes a cargo de una institución de crédito, ni a los que libren las instituciones de crédito a cargo de otra institución o de sus sucursales o agencias, siempre que no sean emitidos en serie y por denominaciones fijas. Los que emitan documentos con infracción de las disposiciones del párrafo anterior, serán sancionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con multa hasta del duplo del valor de los documentos que hayan emitido. En caso de que la emisión sea hecha por instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá acordar también la revocación de la "concesión" y la clausura del establecimiento.

El artículo 153 Bis 2 de la Ley Bancaria, se encuentra redactado en los siguientes términos:

Art. 153 Bis 2.- La infracción a lo dispuesto en la fracción II Bis del artículo 8º se sancionará, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y según la gravedad del caso, con la pérdida de la participación de capital de que se trate en favor del Gobierno Federal o con la revocación de la concesión respectiva, en los términos del artículo 100.

Artículo 83-

II Bis.- En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de estas sociedades, gobiernos o dependencias oficiales extranjeras, entidades financieras del exterior, o agrupaciones de personas extranjeras, físicas o morales, sea cual fuere la forma que revistan, directamente o a través de interpósita persona.

El artículo 23 de la Ley Orgánica del Banco de México se refiere a una causal de revocación de concesión, aunque erróneamente habla de "caducidad" de la concesión. Dicho artículo dice así:

"artículo 23.- El Banco de México, a igualdad de precio, tendrá preferencia sobre cualquier otro comprador en las operaciones de venta de oro o de divisas extranjeras que practiquen las instituciones asociadas. Estas estarán obligadas a darle a conocer sus posiciones de oro y de divisas o cambio extranjero, siempre que el mismo se las pida y, además, a transferirle cuando lo solicite, a los precios que se coticen para el público en general en el mercado, cualquiera cantidad de oro o de las divisas o créditos también a la vista o a plazo en otros bancos del País o del extranjero, en exceso de sus obligaciones en la fecha de la transferencia, ésta se hará al precio que sirvió de base para la última operación de venta celebrada con ellos por la institución de que se trate. La falta de cumplimiento de esta disposición será sancionada administrativamente con multa de 5,000 pesos, con la suspensión temporal de las operaciones de la sociedad infractora o con la caducidad de su concesión, según lo decida la Secretaría de Hacienda de acuerdo con la gravedad del caso.

D.- BREVE ANALISIS DE LAS CAUSALES DE REVOCACION.

Artículo 100 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Fracción I.- Por lo que hace a esta fracción, se determinan en ella como causales de revocación, las siguientes:

- 1).- Que la sociedad respectiva no presente para su aprobación la escritura constitutiva dentro de un término de dos meses de otorgada la concesión.
- 2).- Si no inicia sus operaciones dentro del plazo de tres meses a partir de la aprobación de la escritura correspondiente;
- 3).- Si al otorgarse ésta (la aprobación de la escritura) no

estuviere suscrito y pagado el capital que determine la Secretaría de Hacienda o la Comisión Nacional Bancaria, en su caso.

Estimamos por lo que se refiere a las hipótesis previstas en la fracción anteriormente citada, que las mismas más que causas de revocación, lo constituyen de caducidad, en virtud de que ésta última se presenta cuando se incumple con requisitos para cuya satisfacción se establece un determinado plazo, situación que se presenta en los supuestos tratados; así, aunque ya se otorgó la concesión y ésta es válida, su subsistencia está sujeta o condicionada al cumplimiento de determinados actos que resultan indispensables para que se preserve el derecho adquirido.

Por otra parte, creemos importante precisar que el capital social de que se trata lo debe fijar en cada caso concreto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo que establece el artículo 8º Fracción I de la mencionada Ley Bancaria, mediante disposiciones de carácter general para cada específica clase de operación a la que haya de dedicarse la institución, al contrario de lo que se determinaba anteriormente en la ley, al prescribirse que dicha Dependencia fijaría los capitales dentro de los límites que señalaba la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares para cada tipo de institución en particular, de acuerdo con las operaciones que fuese a practicar.

Fracción II.- "Si habiéndose reducido el capital social a suma inferior al mínimo establecido por esta Ley, no es reconstituido en el plazo de un año".

Esta fracción sí presenta una auténtica causa de revocación al establecerse la misma con sus características de sanción, con motivo del peligro en que se coloca la estabilidad de la institución, en detrimento de los intereses del público, si no se reconstituye el capital en el plazo de un año. Se da la revocación en virtud de que se alteran las características de la concesión otorgada y se entiende, por supuesto, que antes de que se actualice la hipótesis, la institución ha operado debidamente. Por otra parte, como ya dijimos, el capital mínimo lo fija la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con el artículo 8º fracción I de la Ley de la Materia; y por lo que se refiere a la reconstitución del capital social, estimamos deberá conseguirse ésta -

mediante nuevas aportaciones de los socios, o bien por la admisión de nuevos accionistas en la sociedad.

Fracción II.- "Si tratándose de sucursales o agencias de una sociedad extranjera:

- 1).- La mayoría de las acciones de ésta pasan a poder de un gobierno extranjero;
- 2).- O tratándose de una sociedad mexicana, se infrinje lo establecido por la fracción II Bis del artículo 8º
- 3).- O establece dicha sociedad con las entidades o grupos mencionados en la indicada fracción, relaciones evidentes de dependencia.

Desde nuestro personal punto de vista opinamos que el espíritu de la anterior prohibición radica en la preocupación del Legislador de evitar, en lo posible, la ingerencia de intereses en el control y manejo de las instituciones de crédito del País. La prohibición que establece el artículo 8º, fracción II Bis, de la Ley Bancaria de que "en ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de estas sociedades, gobiernos o dependencias oficiales extranjeras, entidades financieras del exterior, o agrupaciones de personas extranjeras, físicas o morales, sea cual fuere la forma que revistan, directamente o a través de interpósita persona", fue creada por decreto de 27 de diciembre de 1965, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del mismo año.

Fracción IV.- "Si la institución hiciera gestiones por conducto de una cancillería extranjera".

Estimamos que esta fracción tuvo en un momento dado razón de existir, antes de la reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares publicada el 2 de enero de 1975 en el Diario Oficial; ya que se prevía en el artículo 6º de dicha ley la posibilidad del establecimiento de instituciones extranjeras, en los siguientes términos:

"Artículo 6º Los bancos e instituciones de crédito del extranjero, podrán tener en la república, establecimientos u oficinas con el carácter de sucursales o agencias..." Pero pensamos que en la actualidad la misma resulta prácticamente inoperante.

Fracción V.- "Si reiteradamente, a pesar de las observaciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la institución;

- 1).- Excede los límites de su pasivo determinados por la Ley;
- 2).- Ejecuta operaciones distintas de las permitidas por la - concesión y la Ley Bancaria;
- 3).- O no mantiene las proporciones del activo establecidas - en la misma;
- 4).- Si a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi- co no cumple adecuadamente las funciones de banca y cré- dito para la que fue concesionada por:
 - a).- Mantener una situación de escaso incremento en su cap- tación de recursos del público o en el otorgamiento de créditos;
 - b).- O de falta de diversificación de sus operaciones activas o pasivas de acuerdo con las sanas prácticas bancarias.

Por principio, estimamos que la expresión "si reiteradamente" es muy vaga, sub- jetiva, deja al libre arbitrio, a la discrecionalidad de la Secretaría de Ha- cienda y Crédito Público, la determinación del número de observaciones y grave- dad de las infracciones que justifiquen la revocación de manera que se deja un amplio margen a las autoridades bancarias para declarar la revocación; pero - creemos que para que pueda revocarse una concesión con fundamento en la citada fracción V de la Ley Bancaria, deberá existir un apercibimiento, una llamada de atención de parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en la que se advierta de las irregularidades y de las consecuencias que puede originar su reiteración.

Por otra parte, las operaciones que pueden celebrar las instituciones de crédi- to y organizaciones auxiliares, así como los límites de su pasivo, se señalan en concreto para cada tipo de institución. Además, el artículo 94 Bis de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, establece que el importe total del pasivo exigible de las instituciones de crédito, con excep- ción de las operaciones que el Banco de México no considere computable para los

efectos de ese artículo, deberá mantenerse en los renglones de activo que dicha institución determine.

Asimismo, creemos que con el reconocimiento en la Ley Bancaria, primero de los grupos financieros, y a partir del 2 de enero de 1975 de la Banca múltiple, resulta cada vez mas improbable que se presenten causales de revocación como las que prevé la última parte de la fracción V en comentario.

Fracción V bis.- "Cuando por causas imputables a la institución no aparezcan debida y oportunamente registradas en su contabilidad las operaciones activas y pasivas y las contingentes que hay efectuado.

De acuerdo con el artículo 94 de la Ley Bancaria, todo acto o contrato que signifique variación en el activo o en el pasivo de una institución de crédito u organización auxiliar, o implique obligación inmediata o contingente, deberá ser registrado en la contabilidad que lleve la institución.

También, en el artículo 153 Bis 1 Fracción I de la ley en comentario, se establece que los funcionarios y los empleados de las instituciones de crédito u organizaciones auxiliares que omitan registrar en los términos del artículo 94 de la misma Ley Bancaria las operaciones efectuadas por la institución u organización de que se trate, serán sancionados con las penas que consigna el artículo-153 Bis (dos a diez años de prisión).

Estimamos que la institución que incida en la trasgresión o en el supuesto que indica la fracción anterior, concomitantemente puede incurrir en otra violación al tratar de ocultar la misma, como puede suceder con el artículo 8º Fracción - XII de la Ley Bancaria.

Fracción VI.- "Si la institución obra sin consentimiento de la Secretaría de Hacienda o de la Comisión Nacional Bancaria en los casos - en que la ley exige ese consentimiento.

Esta fracción engloba una serie de situaciones en las que se requiere el consentimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. A manera de ejemplo podemos citar los siguientes artículos de la Ley Bancaria en los que se establece dicha obligación; 7º, 8º, fracción XI, 33, 93 Bis, 125, fracción V, 130, 145.

Fracción VII.- "Si antes de dar principio a sus operaciones no se asocia al Banco de México, conforme a lo dispuesto por la ley del mismo, cuando obligatoriamente deba ser institución asociada".

El artículo 6º de la Ley Orgánica del Banco de México establece que están obligadas a suscribir acciones del Banco de México: I.- Las sociedades mexicanas -- que tengan autorización del Gobierno Federal para recibir depósitos bancarios -- de dinero del público en general; y II.- Las sucursales o agencias de bancos ex tranjeros autorizadas para operar en la República. Estas instituciones en los -- términos del artículo 7 de la misma Ley Orgánica del Banco de México, deberán -- suscribir acciones de la Serie "B" en relación con su capital exhibido y sus re servas de capital, en la proporción que el mismo banco fije por medio de reglas generales.

Fracción VIII.- "Si se disuelve, quiebra o entra en estado de liqui dación, salvo que el procedimiento respectivo termine por rehabilita ción y la Comisión Nacional Bancaria opine favorablemente a que - continúe con la "concesión".

Se concede en esta fracción una facultad discrecional a la Secretaría de Haciaen da y Crédito Público para que en el caso de que se den los supuestos previstos, si en su oportunidad se obtiene la rehabilitación mercantil de la sociedad, pre via opinión favorable de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, autorice, a la institución afectada, a continuar con la concesión.

Artículo 143 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones -- Auxiliares.

Prohíbe esta disposición la emisión de documentos a la vista y al portador que por el crédito que disfrute el emisor sean susceptibles de circular como moneda. Se sancionará la violación a esta prohibición por la Secretaría de Hacienda y - Crédito Público, con multa hasta el duplo del valor de los documentos que se -- hayan emitido; y para las instituciones de crédito su transgresión podrá traer aparejado además, el acuerdo de revocación de la concesión, y la clausura del establecimiento.

Artículo 153 Bis 2 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizacio nes Auxiliares.

Indica que la infracción a los dispuesto en la fracción II Bis del artículo 8º se sancionará con la pérdida de la participación de capital de que se trate en favor del Gobierno Federal o con la revocación de la concesión respectiva.

Nos parece por lo que hace a la revocación de la concesión que se establece en este artículo, que es una innecesaria reiteración de la que ya se señala en la -

fracción III del artículo 100 de la misma Ley Bancaria; concediéndose únicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de decidir entre la pérdida de la participación de capital o la revocación de la concesión, de acuerdo con la gravedad de la infracción.

Artículo 8º fracción XII de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

La actualización del presupuesto que se contiene en esta fracción depende de que la situación financiera de una institución de crédito u organización auxiliar de termine pérdidas que afecten a su capital pagado, pudiéndose, en caso de comprobarse, revocar la concesión respectiva o bien, declarar que las acciones representativas del capital social pasan de pleno derecho a propiedad de la Nación.

Para determinar si una institución de crédito u organización auxiliar se encuentra en la hipótesis prevista en el artículo 8º fracción XII de la Ley Bancaria, deberá precisarse si las pérdidas en las operaciones de la institución, más el importe de los castigos y eliminaciones que se requieran, determinan algún déficit que absorba el capital pagado y reservas de capital y si afecta el pasivo a cargo de la institución.

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros es el organismo que mediante las visitas de inspección que realiza, puede comprobar si una institución ha sufrido quebrantos importantes que afectan su estabilidad y solvencia, mismos que pueden darse, por ejemplo, a la existencia de préstamos irrecuperables. Si se presenta tal situación, dicha Comisión interviene con carácter de gerencia a la institución con apego a lo dispuesto en el artículo 171 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y deberá dar a conocer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la posición deficitaria de la institución, la que resolverá en los términos del artículo 8º fracción XII referido.

Artículo 23 de la Ley Orgánica del Banco de México.

Establece este artículo diversas obligaciones de las instituciones asociadas con el Banco de México, relativas a la preferencia que deben darle a éste sobre cualquier otro comprador, respecto de las operaciones de venta de oro o de divisas extranjeras que practiquen. La falta de cumplimiento de esa disposición se sancionará administrativamente con multa de 5,000 pesos, con la suspensión temporal de las operaciones de la sociedad infractora o con la caducidad de su concesión, según lo decida la Secretaría de Hacienda de acuerdo con la gravedad del caso.

Como dijimos antes, en este caso se trata de una causa de revocación y no de caducidad, como se indica; no está implicado el factor tiempo, sino que realmente se presenta la figura de la revocación en su carácter de sanción con - motivo de una transgresión a una obligación consignada en la Ley.

De lo anterior podemos concluir que aunque es incuestionable que la revocación - de una concesión origina graves perjuicios al concesionario, en virtud del prin- cípio de la supremacía del interés público, se justifica la existencia de ésta. El fundamento de la revocación administrativa se deriva para Serra Rojas¹⁰, de los hechos supervenientes, los que motivan la decisión de la Administración Pú- blica para revocar un acto administrativo. Es decir, se opera un cambio de muy- diversa naturaleza en los elementos del acto jurídico original, y son razones - determinantes del interés público las que motivan el acto revocatorio.

Dentro de tal contexto es evidente que la concesión es una institución adminis- trativa por naturaleza revocable, porque el interés público debe encontrarse -- siempre sobre el de los particulares concesionados, de tal manera que la Adminis- tración se encuentra facultada para que en el momento que estime que existe dis- conformidad con el interés público, o que se haya violado una disposición que - traiga aparejada la sanción de revocación, puede declarar ésta, siempre y quan- do se prevea en la Ley tal posibilidad de retirada del acto originario.

Ampliando lo anterior, consideramos que la revocación de la concesión debe es- tar fundada y motivada en una ley formal; en nuestra materia, en alguna de las- causales previstas por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizacio- nes Auxiliares, o en la Ley Orgánica del Banco de México, y apegada estrictamen- te a la causal de revocación que se esgrima por la Administración. Los actos de la Administración Pública gozan de una presunción de legalidad, pero siempre la revocación deberá sujetarse a la facultad que para ello le otorga la Ley Banca- ria en su artículo 100 y demás relativos a la Secretaría de Hacienda y Crédito- Público. En caso de que se llegase a revocar una concesión sin atenderse a los - dispuesto en la Ley, o no se conceda la garantía de audiencia a la sociedad -- afectada, esta resolución revocatoria podrá recurrirse a través del juicio de amparo, en virtudes que el Poder Público únicamente puede obrar en el ejercicio de sus facultades y en la competencia que en forma expresa le otorgue la Ley.

E.- CONSTITUCIONALIDAD DE LA REVOCACION DE LA CONCESION

La constitucionalidad de la revocación de la concesión de las instituciones de-

crédito y organizaciones auxiliares, está sujeta a que se cumplan los principios de legalidad y de audiencia que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 14 Constitucional establece: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho".

Por su parte, el artículo 16 de la Carta Magna, en su parte relativa dice así: "Nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

En relación con el principio de legalidad que consagra el último precepto citado, y que consiste en "el sometimiento a las normas jurídicas y cualidad de conformidad a la Ley" y que "implica legitimidad y oportunidad de parte de la Administración",¹¹ El Maestro Miguel Acosta Romero¹² considera que cuando el acto administrativo vaya dirigido al particular y limite su esfera jurídica, debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Se emanado de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello;
- b) Adoptar la forma escrita, que generalmente es mediante oficio, en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito por el funcionario competente;
- c) La fundamentación legal, o sea que la autoridad cite e invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.
- d) Motivación. La autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho o de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo que dieron lugar al mismo.

Estimamos que el principio de legalidad tiene como postulado filosófico la idea de generar seguridad jurídica a los particulares, obligando a la Administración pública a no realizar actos sino en virtud y con base en una disposición jurídica que debe contener las características de toda ley, esto es: generali-

dad, abstracción, impersonalidad, etc.

Para el Licenciado Olivera Toro¹³ en tres campos opera el principio de legalidad, que son:

- I.- Cumplimiento, en la actuación administrativa, de las formas que de termine la ley para cada caso.
- II.- Cumplimiento de las prescripciones de fondo de la materia señalada en la ley, esto es, que la decisión administrativa sea conforme a la ley previamente dictada.
- III.- Respeto por el órgano administrativo con facultades para dictar disposiciones que tengan naturaleza normativa, al orden escalonado exigido por la jerarquía de la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial que a -- continuación se transcribe, ha indicado criterios para el cumplimiento del principio de legalidad:

"Art. 16 Constitucional.- Para acatarlo, es preciso que la autoridad cite la norma legal en que se apoya e invoque los hechos que la hacen aplicable. Es inadmisibles la argumentación de que la recurrente estima que sus actos se apoyan en las leyes y reglamentos aplicables, y -- que, por ello, no es indispensable mencionar tales disposiciones, ni citar los preceptos que concretamente se refieren al caso, ya que -- el artículo 16 de la Carta Magna exige que toda orden de la autoridad esté legalmente fundada y motivada por lo cual debe citarse el -- precepto jurídico en que la autoridad se apoya, y mencionarse, además, las circunstancias cuya existencia hace aplicable al caso la -- norma que se invoca.

Amparo en revisión 1361/58, Javier Orozco Delgadillo.- Fallado el -- 20 de junio de 1962, por mayoría de cuatro votos, en cuanto a la -- parte considerativa, contra el que emitió el C. Ministro Rafael Ma teos Escobedo. Ponente el señor Ministro Felipe Tena Ramírez. Secre tario Lic. Jesús Toral Moreno.

2a. Sala.- Informe 1962, Pág. 42.

1.- El procedimiento administrativo.- En un estado de derecho como en el que nos encontramos, los actos de la Administración, antes de ser emitidos, necesitan su jetarse a un procedimiento y formalidades determinadas, para que el contenido de sus resoluciones se ajusten a derecho; por lo que consideramos debe establecerse para tal fin en cada uno de los ordenamientos administrativos, dicho procedimien to, de acuerdo con las peculiaridades y características de los regímenes especia les que se regulen, en virtud de que no existe un criterio definido en la doctri na para la creación de un procedimiento unitario.

Así, se entiende por procedimiento administrativo¹⁴ "la serie de actos, tramita dos según determinado orden y forma y que se encuentran en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa".

El procedimiento administrativo está constituido, por lo tanto, por aquel conjunto de formalidades tendientes a la preparación del acto administrativo, y que se siguen para realizar la función administrativa, en su acepción genérica se entiende como una serie de fenómenos que íntimamente unidos acaecen en el tiempo y en el espacio.

A. Porras y López¹⁵ estima que "se habla de procedimiento administrativo en dos sentidos: se refiere a los trámites y formalidades exigidas para la realización de un acto administrativo, es decir, a la fuerza jurídica de la Administración, de oficio o a instancia, a petición de un ciudadano; en sentido restringido, es el conjunto de reclamaciones del particular ante la administración por la violación o desconocimiento de un derecho".

El autor arriba mencionado cita al jurista español A. Zamora para quien el procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso, el de una fase o fragmento suyo.

Don Gabino Fraga estima que en el derecho positivo se han adoptado tres posiciones por lo que hace al procedimiento administrativo: o bien no se ha regulado ningún procedimiento o bien se han inspirado los autores en los principios del procedimiento judicial, o en fin, se ha organizado un procedimiento típicamente diferenciado.

Olivera Toro citando a Langroad, dice que existen países sin Derecho Administrativo procedimental como Francia; países que han adoptado soluciones intermedias como España, Portugal, Suecia e Italia y países donde existe un Derecho Administrativo procedimental, como Austria.

Ahora bien, por lo que hace a las formalidades esenciales del procedimiento¹⁶ Acosta Romero señala que "serán a aquellas que otorgue cada ley o cada reglamento al particular, en relación a los actos que le afecten" y consisten "en reunir los requisitos mínimos que señale la ley o el reglamento, para que se pueda realizar el acto".

2.- La garantía de audiencia.- La garantía de audiencia se encuentra consagrada en el párrafo segundo del precitado artículo 14 de la Constitución General de la República, en la parte dogmática de la misma, considerándose como una típica

garantía de seguridad. Otorga a los particulares el derecho de ser oídos por la autoridad, ante la cual deberán exponer sus defensas y argumentaciones; es decir, consiste en que la Administración previamente a la ejecución del acto administrativo, debe darle al particular oportunidad de ser escuchado, creando al efecto - recursos mediante los cuales las personas puedan exponer sus defensas.

La garantía de audiencia se estableció en nuestra Constitución plasmándose el - principio general de derecho que se expresa en un conocido aforismo jurídico como *Nemo condemnatus nisi auditus vel vocatus*; es decir: "nadie puede ser condenado sin haber sido oído y vencido en juicio", con el fin de evitar los posibles abusos de las autoridades, por lo que si el Constituyente consagró dicha garantía, no existe razón para que los legisladores al elaborar las leyes en materia administrativa, no la establezcan en favor de los particulares.

Así lo ha estimado la Corte en la siguiente ejecutoria:

Garantía de audiencia en materia legislativa.- La garantía de audiencia debe constituir un derecho para los particulares, no solo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa, en aquellos casos que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuales son todas aquellas personas que en concreto serán -- afectadas por la ley, y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde a órganos públicos.

Amparo en revisión 4820/59 Octavio Medina Rojas. Septiembre 7 de 1970. Unanimidad 20 votos. Ponente Ministro Alberto Crocco Romero. Pléno.- Informe 1970, Pág. 261.

Consideramos que la garantía de audiencia ha sido uno de los factores que más han influido en la gradual sistematización del procedimiento administrativo.

Por otra parte, el interés público reclama que los actos administrativos se efectúen en forma sencilla y rápida; dicho interés exige que las autoridades - pronuncien sus resoluciones con el menor número de formalidades posibles, a fin de asegurar la conservación del orden administrativo y el que las resoluciones se dicten con apego a la ley.

El interés privado a su vez, exige que las autoridades establezcan procedimientos que restringen su propia actuación, y que a la vez, proporcionen al parti-

cular, la oportunidad de conocer su actuación jurídica, para evitar el ser afectado en sus derechos en forma ilegal y arbitraria.

El procedimiento administrativo será, sin duda, —considera Mario Villarreal Carrillo—¹⁷ el que se obtenga de la armonía entre el interés público y el interés privado, y en el cual podrán existir, tanto las formalidades para el aseguramiento del orden administrativo, como las garantías protectoras del derecho de los particulares, siendo el establecimiento de estas garantías indispensables para la validez del propio acto administrativo.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del problema de si una ley secundaria que no establece en su cuerpo normativo la garantía de audiencia, es contraria o no al artículo 14 Constitucional, sentó jurisprudencia en los términos siguientes:

Actos Administrativos inconstitucionales.—No es necesario reclamar la inconstitucionalidad de la ley, cuando ésta es totalmente omisa respecto de las formalidades esenciales que consagra el artículo 14 de la — Carta Magna. Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable, y además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal modo que, aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 Constitucional. Aunque es verdad que, cuando se discute directamente la constitucionalidad de una ley, es necesario — llamar a juicio a la autoridad de que proviene la misma ley, también es cierto que, en la especie, no era indispensable emplazar al órgano legislativo, puesto que se reclamó la inconstitucionalidad de un acto administrativo, independientemente de que éste se ajustara a la ley o — pugnar con ella.

Amparo en revisión 2125/59 Antonio García Michel, 23 de marzo de 1960, unanimidad de 5 votos.

Amparo en revisión 4506/58

Amparo en revisión 2655/61 Venancio López Fernández, 9 de octubre de 1961. Unanimidad de 5 votos.

Amparo en revisión 3379/61 Antonio García Ruíz, 27 de octubre de 1961. Unanimidad de 4 votos.

Amparo en revisión 5752/61

Jurisprudencia 2a. Sala.— Informe 1962, Pág. 17.

Garantía de audiencia. Actos administrativos.— Dentro de nuestro sistema constitucional no basta que una autoridad tenga atribuciones para dictar alguna determinación, para que ésta se considere legal e impe—

ricosamente obedecida; máxime cuando tal determinación es revocatoria de otra anterior, otorgada en favor de algún individuo. Los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República imponen a todas las autoridades del País la obligación de oír en defensa a los posibles afectados con tales determinaciones, así como la de que éstas al pronunciarse, se encuentren debidamente fundadas y motivadas.

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Sem. Judicial de la Federación.

Sexta Epoca, Tercera Parte, Segunda Sala, Pág. 152.

- Vol. XV, Pág. 33. A. en R. 7225/57. Benjamín Romero Villa.- 4 votos.
Vol. XIX, Pág. 47. A. en R. 5501/58.- "Laboratorios Doctemex", S.A.- 4 -
votos.
Vol. XXIII, Pág. 9. A. en R. 5723/58.- Laboratorios Liomont, S. A.- 5
votos.
Vol. XXXII, Pág. 35. A. en R. 2988/59.- Mead Johnson de México, S. A. 4
votos.
Vol. XXXIII, Pág. 21. A. en R. 2125/59.- Antonio García Michel.- 5
votos.

Garantía de audiencia en actos legislativos. Requisitos del derecho de. Todo acto de autoridad que implique la privación de alguno de los bienes tutelados en el artículo 14 constitucional, debe cumplir con estos requisitos: Primero, que medie juicio; esto es, un procedimiento ante una autoridad estatal, concluyendo en la solución de una controversia. Segundo, tribunales previamente establecidos que no sólo pertenezcan al Poder Judicial, sino a cualquier órgano con funciones materialmente jurisdiccionales; esto es, que aplique la norma al caso concreto. Tercero, las formalidades esenciales del procedimiento que contienen el derecho de defensa y la posibilidad de aportar pruebas. Cuarto, que la privación se realice conforme a leyes expedidas con anterioridad al — hecho.

Amparo en Revisión número 7135/66. Quejoso: Manufacturera de Ropa Charson, S. A. Resuelto el 16 de febrero de 1971.
Ponente: Mtro. Lic. Mariano Ramírez Vázquez.
Srío. Lic. Agustín Pérez Carrillo.

No obstante que las autoridades están obligadas a conceder el derecho de previa audiencia a los particulares, antes de emitir una resolución que afecte sus derechos, existen diversas excepciones a dicha garantía, como en el caso del artículo 3º fracción II de la Constitución, en donde se establece que las autorizaciones que obtengan los particulares del poder público para la impartición de educación primaria, secundaria, y normal, podrán ser negadas o revocadas, "sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno".

Pero además, se exceptúan los casos de la expropiación por causa de utilidad pública y el uso de la facultad económica-coactiva por parte de la Administración Pública. Se confirma lo anterior a través de la jurisprudencia que ha dictado el máximo Tribunal:

Expropiación. La garantía de previa audiencia no rige en materia de. En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental.

Quinta Epoca; Segunda Sala:

Tomo LXII, Pág. 3021.- Cía Mexicana de Petróleo "El Aguila" S. A.

Tomo LXIII, Pág. 4022.- Domínguez Vda. de Novoa Gertrudes.

Tomo LXIV, Pág. 3659.- Regil y Peón Alvaro de.

Tomo LXV, Pág. 3925.- Rosas Crispina.

Tomo LXXIV, Pág. 840.- Cortés Alonso Leopoldo.

Facultades económico-coactivas.- El uso de la facultad económico coactiva por las autoridades administrativas, no está en pugna con el artículo 14 Constitucional.

Quinta Epoca: Segunda Sala:

Tomo IV, Pág. 121.- Pérez Francisco.

Tomo VIII, Pág. 960.- Barros Felipe N.

Tomo XV, Pág. 922.- Velasco Carlos M.

Tomo XV, Pág. 1217.- Manuel José A.

Tomo XX, Pág. 355.- Cía de Comercio, Inversiones e Industriales, S. A.

Compilación de Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el período de 1917-1954

Por otra parte, en caso de no existir un procedimiento expreso en la ley respectiva, consideramos que en todos los procedimientos administrativos que se sigan ante autoridades federales, deberá aplicarse supletoriamente en ellos, el Código Federal de Procedimientos Civiles. Al respecto, véase la siguiente ejecutoria:

Procedimientos administrativos. Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la Ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en los diversos ramos del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se -

sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles para el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto, no puede agraviar al sentenciador.

Amparo en revisión 7538/63.- Vidriera México, S. A., 9 de marzo de 1967. 5 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Precedente:
Volumen XLI, Tercera Parte, Pág. 90.

Sem. Jud. de la Fed. Sexta Epoca. Volumen XVIII, Tercera Parte, Marzo de 1967. Segunda Sala, Pág. 87.

3.- Propuesta para la creación de un procedimiento de revocación de la concesión bancaria.- Si bien es cierto que en principio se establece en el artículo 100 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 Constitucional, al indicar que se oírán previamente a la institución u organización afectada, antes de declarar la revocación de la concesión, estimamos que se carece de un procedimiento idóneo en dicha ley, para que se haga efectiva en forma indubitable dicha garantía.

En otros ordenamientos administrativos que regulan materias de interés público, como en el caso de la Ley Federal de Radio y Televisión, sí se han establecido procedimientos de revocación que en la práctica han sido eficaces y han evitado la promoción de demandas de amparo contra las autoridades administrativas.

Por los razonamientos expuestos, nos permitimos proponer la adición a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, del siguiente artículo:

Artículo 100 Bis.- La revocación de la concesión será declarada administrativamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, de acuerdo con el procedimiento siguiente:

- I.- Se hará saber a la institución concesionaria las causales o motivos de revocación en que haya incurrido, y se le concederá un plazo de 15 días, contado a partir de la fecha en que se le notifique la iniciación del procedimiento de revocación, para que exponga lo que a su derecho convenga y presente pruebas y defensas, apercibida de que de no hacerlo, se dictará la resolución que corresponda, sin dichas pruebas y defensas.
- II.- Una vez formuladas las defensas y presentadas las pruebas, o bien transcurrido el lapso señalado sin que se hubieren presentado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictará su resolución en

un término de 15 días, declarando la procedencia o improcedencia de la revocación.

III.- Si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo juzga necesario para la protección del interés social que representa la actividad bancaria, solicitará a la Procuraduría General de la República el arraigo de los directores, gerentes, miembros del consejo de administración u otros funcionarios de la institución concesionada que pudieren, a su juicio, tener responsabilidad en alguna violación a la presente ley que lleve implicada causa de revocación.

E.-CONSECUENCIAS DE LA REVOCACION DE LA CONCESION.-

Disolución y liquidación de la sociedad.- Satisfecha la garantía de audiencia y acordada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la revocación de una concesión bancaria, acuerdo que, a nuestro juicio, dentro del contexto de la Ley Bancaria constituye una facultad discrecional de dicha Dependencia del Ejecutivo, deberá notificarse el mismo a la institución afectada, así como publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Como consecuencia de la revocación de la concesión, la institución de crédito u organización auxiliar a la que afecte, se ve en la imposibilidad jurídica de continuar realizando el objeto social para el cual se creó, por lo que de conformidad con lo establecido en los artículos 100, último párrafo y 8, fracción IX de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en relación con el 229, fracción II de la Ley General de Sociedades Mercantiles, procede su disolución anticipada y, por lo tanto, la liquidación respectiva. Dicha disolución y liquidación se rigen por lo dispuesto en los Capítulos X y XI de la precitada Ley General de Sociedades Mercantiles, los que se refieren, respectivamente, a la disolución y liquidación de las sociedades, con la excepción de que trata el artículo 8, fracción IX, numerales 1 y 2 de la Ley Bancaria, en el sentido de que el cargo de liquidador deberá corresponder a alguna institución de crédito autorizada para efectuar operaciones fiduciarias y de que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros ejercerá, respecto de la liquidadora, las funciones de vigilancia que tiene atribuidas en relación a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.¹⁸

Estimamos que corresponde a la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas, convocada de acuerdo con los estatutos de la sociedad y con las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles acordar, de conformidad con el artículo -

182, fracción II del mismo Ordenamiento, la disolución anticipada de la sociedad y el nombramiento del liquidador que, como ya dijimos, deberá recaer en una institución fiduciaria.

No obstante, algunos técnicos en la materia consideran que resulta innecesario que la referida Asamblea de Accionistas acuerde la disolución de la sociedad, en virtud de que el último párrafo del multicitado artículo 100 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, establece en forma clara y terminante que la declaración de revocación "pondrá en estado de liquidación a la sociedad". por lo que se estima que el único problema lo constituiría en dado caso, el del nombramiento del liquidador, el cual no requeriría en forma forzosa de la intervención de la Asamblea, ya que en los términos del artículo 236, último párrafo, de la mencionada Ley de Sociedades, cualquier socio puede acudir ante la autoridad judicial en solicitud del nombramiento de liquidador. Además, Mantilla Molina¹⁶ considera que en derecho mexicano no se requiere el acuerdo de la junta de socios o de la asamblea accionista para declarar la disolución de la sociedad por las causas establecidas en las fracciones II, IV y V del artículo 229 de la Ley General de Sociedades Mercantiles (II.- Por imposibilidad de seguir realizando el objeto principal de la sociedad o por quedar éste consumado; IV.- Porque el número de accionistas llegue a ser inferior al mínimo que esta ley establece, o porque las partes de interés se reúnan en una sola persona; V.- Por la pérdida de las dos terceras partes del capital social) ya que estima que en ningún texto legal se establece dicha obligación.

Pero, a pesar de la opinión comentada, nos parece que desde un punto de vista legal y práctico, debe ser la susodicha Asamblea, en la que se dé a conocer a los socios la resolución revocatoria de la autoridad administrativa, la que —acuerde, de inmediato, la disolución de) ente social y la designación de liquidador del mismo. En la práctica suele presentarse el problema de que las sociedades no puedan liquidarse por la falta del quorum necesario para acordar la disolución; la Ley General de Sociedades Mercantiles no prevé esta posibilidad y además no establece ningún término para la liquidación de las sociedades.

Posteriormente, con fundamento en el artículo 232 de la Ley General de Sociedades Mercantiles de cita, deberá inscribirse la disolución de la sociedad en el Registro Público de Comercio, y si no se hiciere así, con base en lo establecido en el tercer párrafo de dicho artículo, cualquier interesado puede ocurrir -

ante la autoridad judicial en la vía sumaria, a fin de que se ordene el registro de la disolución.

Por otra parte, el nombramiento de liquidador también deberá inscribirse en el Registro de Comercio, de conformidad con el artículo 237 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, continuado en su cargo los administradores de la sociedad en tanto se realiza dicha inscripción.

De acuerdo con el artículo 242 del cuerpo legal citado, los liquidadores tienen las facultades siguientes:

- I.- Concluir las operaciones sociales que hubieren quedado pendientes al tiempo de la disolución;
- II.- Cobrar lo que se deba a la sociedad y pagar lo que ella deba;
- III.- Vender los bienes de la sociedad;
- IV.- Liquidar a cada socio su haber social;
- V.- Practicar el balance final de la liquidación, que deberá someterse a la discusión y aprobación de los socios, en la forma que corresponda, según la naturaleza de la sociedad.
El balance final una vez aprobado, se depositará en el Registro Público de Comercio.
- VI.- Obtener del Registro Público de Comercio la cancelación de la inscripción del contrato social, una vez concluida la liquidación.

La sociedad no pierde su personalidad jurídica, aún después de que se ha disuelto, toda vez que ésta subsiste exclusivamente para los efectos de poder realizar su activo y su pasivo, ya que si la persona jurídica desapareciere se entendería que no existiría ente jurídico que pudiese realizar todos los actos que exige la propia liquidación.

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO V.-

- 1.- Derecho Bancario, Tomo I, Pág. 71.
- 2.- El Acto Administrativo, Pág. 239.
- 3.- Teoría General del Derecho Administrativo, Pág. 153.
- 4.- Derecho Administrativo, Pág. 228.
- 5.- Derecho Administrativo, Págs. 350 y 351.
- 6.- Op. cit. Págs. 225 y 226.
- 7.- Op. Cit. Pág. 184.
- 8.- Manual de Derecho Administrativo, pag. 250.
- 9.- Sobre el problema que presenta la figura de la caducidad en el Derecho Administrativo, Fraga (Op. cit. Pág. 435) considera que: "el concepto de caducidad no es especial del régimen de concesión, sino que es un concepto general a todas las ramas del Derecho, por más que su naturaleza doctrinal no haya podido ser determinada en forma que evite ciertas confusiones con otras figuras jurídicas, tales como la prescripción, Pero, en términos generales, sí puede indicarse que la caducidad existe siempre que la Ley o la voluntad del hombre prefijan un plazo para el ejercicio de un derecho y se deja pasar dicho plazo sin realizar los actos necesarios para dar vida y hacer subsistir ese derecho. En la prescripción, el derecho existe y por una actitud negativa que hace presumir que dicho derecho se renunció que ya está satisfecho, la ley lo declara extinguido. En la caducidad, el derecho mismo no se origina porque no se ejecuta el acto previsto. A nuestro modo de ver las cosas, tal significado debe darse a la caducidad aplicada a las concesiones, por más que en muchas leyes se reputen, como causa de ella, infracciones de muy diversa naturaleza al acto de concesión.
- 10.- Op. cit. Pág. 354.
- 11.- Jorge Olivera Toro, Op. cit. Págs. 126 y 127.
- 12.- Op. cit. Pág. 146.
- 13.- Op. cit. Pág. 122.
- 14.- Olivera Toro, Idem. Págs. 217 y 218.
- 15.- A. Porras y López, Derecho Procesal Fiscal, Págs. 137 y 185.

- 16.- Op. cit. Pág. 170.
- 17.- La Garantía de Audiencia en Materia Administrativa, Tesis, U. N. A. M., 1948.
- 18.- En la disolución de la sociedad no se dan por terminadas las relaciones jurídicas a que dió lugar la misma sociedad, conservando ésta su personalidad como ente jurídico (Art. 244 de la Ley General de Sociedades Mercantiles); la disolución es una etapa, un paso previo a la extinción de la sociedad, siendo la liquidación, la consecuencia fatal y necesaria de la disolución.
- 19.- Derecho Mercantil, Pág. 429, número 626.

CONCLUSIONES :

- PRIMERA:** Entendemos por crédito un fenómeno de cambio: la transferencia de un valor económico actual, por parte de un sujeto activo y el aplazamiento de la obligación de contra-prestación por parte del acreditado o sujeto pasivo. Como elementos característicos del crédito, podemos distinguir entonces el cambio, la confianza y la intervención del factor -- tiempo; es decir, un plazo. Se estima que la confianza es una característica que no es esencial para la existencia del crédito.
- SEGUNDA:** La función bancaria se presenta cuando en la operación de crédito aparece un intermediario que realiza las actividades crediticias de manera profesional; o sea, el calificativo de bancario se da en atención al sujeto que efectúa las mismas. Por lo que las instituciones de crédito son sociedades que constituidas bajo el régimen de sociedad anónima, profesionalmente y de manera habitual realizan operaciones de intermediación en el comercio del dinero y del crédito concesionados para tal efecto por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- TERCERA:** La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, no determina lo que debe entenderse por operación de banca y de crédito, sino que exclusivamente se limita a indicar en el tercer párrafo del artículo 146, que para lo dispuesto en dicho artículo, se reputará como ejercicio de la banca y del crédito, la realización de actos de intermediación habitual en mercados financieros mediante los cuales, quienes los efectúen obtengan recursos del público destinados a su colocación lucrativa, ya sea por cuenta propia o ajena.
- CUARTA:** La primera disposición legal que reguló en nuestro país a las instituciones de crédito, fue el Código de Comercio de 1884, otorgándose tanto en dicho Código, como en el "contrato-concesión" respectivo, el

monopolio de la emisión de billetes al Banco Nacional de México, prerrogativa que posteriormente desapareció para optarse por la pluralidad de los bancos de emisión, hasta la fundación del Banco de México, S. A., en el año de 1925. Asimismo, en el año de 1897, se promulgó la primera Ley de Instituciones de Crédito, a la que siguieron las leyes de 1924, 1926, 1932, hasta llegar a la vigente que data del año de 1941.

- QUINTA:** El régimen de concesión surgió como una necesidad para el Estado, ante la imposibilidad de satisfacer el mismo en forma conveniente, de terminadas actividades y servicios de carácter público, que se considera le corresponde desempeñar y explotar originariamente.
- SEXTA:** Entendemos por concesión a aquel acto de carácter administrativo en virtud del cual la administración pública confiere o delega unilateralmente a un particular, el poder jurídico de ejercer ciertas actividades o atribuciones que se estiman de interés público. Los derechos que por tal motivo adquiere el concesionario son muy limitados, en virtud de que se entiende que el Estado tiene en todo tiempo la facultad de variar el contenido del acto.
- SEPTIMA:** Se distingue la autorización de la concesión, en que en la primera simplemente se remueve un obstáculo para actualizar jurídicamente, un derecho preexistente, latente, potencial, que únicamente se encuentra restringido y limitado por el Estado. En tanto que en la concesión, los derechos nacen con el acto constitutivo que da origen a la misma, en virtud de facultad discrecional del Poder Público y no existe derecho de ningún tipo para el solicitante antes de que se lo otorgue ésta, sino en todo caso una simple expectativa de derecho.
- OCTAVA:** Las instituciones de crédito deben estar sujetas al régimen de concesión, en virtud de que constituyen servicios públicos de importancia trascendental para el desarrollo de la industria, la agricultura, la ganadería y el comercio, por lo que el Estado debe regular los recursos de las mismas, de manera que el otorgamiento de sus créditos esté encauzado a la satisfacción de necesidades productivas.
- NOVENA:** Consideramos que las organizaciones auxiliares de crédito deben regularse por el régimen de concesión, ya que constituyen también ser

vicios públicos que ocupan un estatus similar a las instituciones de crédito, al estar sometidas a disposiciones legales y mecanismos de control semejantes, por parte del Estado.

DECIMA.-

La revocación se entiende en el derecho administrativo como una manifestación unilateral, un acto de soberanía de la administración pública, constitutiva y extintiva de un acto administrativo anterior por motivos supervenientes que pueden ser de oportunidad o de interés público, o bien por transgresiones a la ley o al título de concesión. La caducidad por su parte, se presenta cuando no se ejercitan o satisfacen determinados actos u condiciones, para cuyo cumplimiento la ley fija un cierto plazo; esta última es declarativa, entanto que la revocación es constitutiva.

DECIMOPRIMERA: Las concesiones en materia bancaria pueden ser revocadas por diversas causas, mismas que se encuentran previstas en el artículo — 100 en sus ocho fracciones, 8ª fracción XII, 143, 153 bis 2, en relación con la fracción II del artículo 8º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Banco de México, S. A.

DECIMOSEGUNDA.- El acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que revoque una concesión en materia bancaria, debe encontrarse debidamente fundado y motivado en alguna de las causas previstas en las leyes aplicables y debe satisfacer los extremos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, mismos que consagran las garantías de legalidad y de audiencia en favor de los particulares. Como consecuencia de la revocación, la institución de crédito afectada se encuentra en estado de disolución por lo que la asamblea general extraordinaria de accionistas, deberá acordar el nombramiento del liquidador, el que deberá recaer en una institución de crédito autorizada para realizar operaciones fiduciarias.

DECIMOTERCERA: Proponemos la adición a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de un artículo a efecto de que se cree un procedimiento administrativo de revocación que satisfaga en

forma plena e indubitable, el contenido de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución General de la República.

B I B L I O G R A F I A.

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Teoría General del Derecho Administrativo, U. N. A. M. México, 1973.
- 2.- ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Derecho Bancario (inédito).
- 3.- BANCO DE LONDRES Y MEXICO,S.A. Cien Años de Banca en México. 1864-1964, México, 1964.
- 4.- BARRERA LAVALLE,FRANCISCO Estudios sobre el Desenvolvimiento y Legislación de las Instituciones de Crédito en México.- Tipografía de García y Cia. S. en C. México, 1909.
- 5.- BAUCHE GARCADIIEGO, MARIO. Operaciones Bancarias, Editorial Porrúa, S. A. México. 1967.
- 6.- BIELSA, RAFAEL.- Derecho Administrativo. Tomo II.- La Ley, S. A., Editora e Impresora, Sexta Edición, Buenos Aires, 1964.
- 7.- CASASUS, DEMETRIO JOAQUIN.- Las Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito en México en 1908. Tipográfica de la Oficina Impresora de Estampillas. Palacio Nacional, México, 1908.
- 8.- CERVANTES AHUMADA. RAUL Títulos y Operaciones de Crédito. Editorial Herrero, S. A. México, 1969.
- 9.- DE PINA VARA, RAFAEL. Derecho Mercantil Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1962.
- 10.- DIEZ, MANUEL MARIA.- El Acto Administrativo. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1956.
- 11.- GARCIA OVIEDO, CARLOS.- Derecho Administrativo. Madrid, 1956.
- 12.- GOLDSHMIED, LEO.- Historia de la Banca. Trad. al español de la 2a. Edición al

- Italiano, por Alberto Ponzanelli;
UNHEA., México 1961.
- 13.- GRECO, PAOLO.-
Curso de Derecho Bancario
Trad. de Raúl Cervantes Ahumada.
Editorial Jus, México, 1945.
- 14.- FARHAT, RAYMOND.-
Le Secret Bancaire Etude de Droit Comparé
France, Suisse Liban Paris 1970.
- 15.- FRAGA, GABINO.-
Derecho Administrativo.
Quinta Edición, Editorial Porrúa, S. A.
México, 1952.
- 16.- HAMEL, JOSEPH.-
Banques et Operations de Banque,
Paris, 1943.
- 17.- HERNANDEZ, OCTAVIO A.-
Derecho Bancario Mexicano.
2 Tomos, Edición de la Asociación
Mexicana de Investigaciones Administrati-
vas, México 1956.
- 18.- JEZE, GASTON.-
Los Principios Generales del Derecho
Administrativo,
Editorial Reus, S. A., Madrid, 1928.
- 19.- LAFES, TEODOSIO.-
Lecciones de Derecho Administrativo,
dadas en el Ateneo Mexicano.
Imprenta de Ignacio Cumplido,
México, 1852.
- 20.- LOPEZ ROSADO, DIEGO G.-
Problemas Económicos de México,
Instituto de Investigaciones Económicas.
U.N.A.M., México, 1966.
- 21.- MANTILLA MOLINA, ROBERTO L.-
Derecho Mercantil.
Editorial Porrúa, S. A.- México, 1970.
- 22.- MARTINEZ SOBRAL. ENRIQUE.-
Estudios Elementales de Legislación
Bancaria.
Tipografía de la Oficina Impresora de
Estampillas, Palacio Nacional.-México, 1911.
- 23.- MARTINEZ VERA, ROGELIO.-
Nociones de Derecho Administrativo.-
Editorial Banca y Comercio, S. A.
México, 1967.
- 24.- MORENO CASTAÑEDA, GILBERTO
La Moneda y la Banca en México.
Imprenta Universitaria, Guadalajara, 1955.

- 25.- OLIVERA TORO, JORGE.- Manual de Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, S. A.
México, 1972.
- 26.- RODRIGUEZ RODRIGUEZ, JOAQUIN. Derecho Bancario,
Editorial Porrúa, S. A.,
México, 1968.
- 27.- SANCHEZ GAVITO Y MACEDO PABLO. La Cuestión de Bancos.
Imprenta de Francisco Díaz de León.
México, 1885.
- 28.- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Legislación Bancaria.
México, 1957.
- 29.- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo.
Libería de Manuel Porrúa, S. A.
Tercera Edición. México, 1965.

T E S I S

- 1.- BARRERA GARCIA, GENARO.- La Concesión Forestal.
Escuela Libre de Derecho.- México, 1942.
- 2.- ELIAS GALVAN, SALVADOR RUBEN.- Causas y Efectos de Terminación de Las
Concesiones,
U.N.A.M., México, 1973.
- 3.- ORTIZ GUTIERREZ. LEONEL.- La Concesión de los Servicios Públicos
en el Estado Mexicano, U.N.A.M.
México, 1956.
- 4.- RABASA, EMILIO O.- La Intervención del Estado en el Crédito.
U.N.A.M., México 1948.
- 5.- SANCHEZ VARGAS, GUSTAVO.- Los Bonos Financieros.- U.N.A.M.-
México, 1951.
- 6.- VILLAPREAL CARRILLO, MARIO.- La Garantía de Audiencia en Materia
Administrativa. U.N.A.M., México 1948.

R E V I S T A S :

REVISTA BANCAICO.

Noviembre de 1957, Número 7.

I N D I C E

Pág.

PROLOGO

C A P I T U L O I.

LA BANCA Y EL CREDITO	1
A.- CONCEPTO DE BANCA Y CREDITO.....	1
1.- El crédito.	
2.- La Banca.	
B.- RESENA HISTORICA DE LA BANCA.....	8
1.- En la antigüedad	
a) Babilonia	
b) Grecia	
c) Fenicia	
d) Egipto	
e) Roma	
2.- Edad Media	
3.- Renacimiento	
4.- Epoca Moderna (Los Bancos de Inglaterra y Francia)	
a) El Banco de Inglaterra	
b) El Banco de Francia	
c) Epoca Actual	
C.- PRIMERAS INSTITUCIONES BANCARIAS EN MEXICO.....	13
1.- Antecedentes	
a) Período Colonial	
b) El Banco del Monte de Piedad	
c) El Banco de Londres, México y Sudamérica	
d) Los Bancos de Chihuahua	
e) El Banco Nacional Mexicano	
f) El Banco Mercantil Mexicano	
g) El Banco de Empleados	
h) El Banco Hipotecario Mexicano	
i) Creación del Banco Nacional de México	
j) Códigos de Comercio de 1884 y 1889	
k) Ley General de Instituciones de Crédito de 1897	
2.- Período Revolucionario	

	Pág.
3.- La Convención Bancaria de 1924	.
4.- Leyes Bancarias de 1924, 1926, 1932 y 1941	.
Citas Bibliográficas del Capítulo I	25
<u>C A P I T U L O I I</u>	
ESTRUCTURA DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO.....	29
A.- DIFERENTES TIPOS DE INSTITUCIONES DE CREDITO.....	29
B.- ACTIVIDADES DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES.....	31
1.- Operaciones de las Instituciones de Crédito	
2.- Organizaciones Auxiliares	
C.- AUTORIDADES EN MATERIA CREDITICIA.....	35
1.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público	
2.- Banco de México, S. A.	
3.- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.	
4.- Comisión Nacional de Valores	
5.- La Intervención del Estado en la Banca.	
D.- DISPOSICIONES LEGALES QUE FIGEN A LAS INSTITUCIONES DE CREDITO.....	40
<u>C A P I T U L O I I I</u>	
LA CONCESION DE SERVICIOS PUBLICOS.....	41
A.- GENERALIDADES.....	41
B.- ANTECEDENTES Y CONCEPTO.....	44
C.- NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.....	46
D.- DISTINCION CON LA AUTORIZACION, PERMISO Y LICENCIA.	49
E.- MEDIOS DE EXTINCION DE LA CONCESION.....	51
Citas Bibliográficas del Capítulo Tercero.....	54
<u>C A P I T U L O I V</u>	
LA CONCESION BANCARIA.....	56
A.- LA DISCRECIONALIDAD.....	56
B.- EVOLUCION DEL CONCEPTO DE CONCESION DENTRO DE LA LEGISLACION DE LA CONCESION.....	59
C.- NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION BANCARIA.....	62
D.- REGIMEN DE LAS ORGANIZACIONES AUXILIARES.....	64
Citas Bibliográficas del Capítulo IV.....	67
<u>C A P I T U L O V.</u>	
REVOCACION DE LA CONCESION BANCARIA.....	68
A.- SUPUESTOS QUE ENUMERA LA LEY Y QUE PUEDEN MOTIVAR LA REVOCACION DE LA CONCESION DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES..	68

	Pág.
B.- DISTINCION ENTRE CADUCIDAD Y REVOCACION.....	68
C.- EVOLUCION DE LAS CAUSALES DE REVOCACION EN LA - LEGISLACION BANCARIA.....	74
D.- BREVE ANALISIS DE LAS CAUSALES DE REVOCACION...	85
E.- CONSTITUCIONALIDAD DE LA REVOCACION DE LA CONCE SION BANCARIA.....	92
1.- El Procedimiento Administrativo.	
2.- La Garantía de Audiencia	
3.- Propuesta para la Creación de un Procedimien to de Revocación de la Concesión Bancaria	
E.- CONSECUENCIAS DE LA REVOCACION DE LA CONCESION..	101
Citas Bibliográficas del Capítulo V.....	104
CONCLUSIONES.....	106
BIBLIOGRAFIA.....	110