

746
221



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**" LA BANCA Y EL CREDITO EN EL DESARROLLO
ECONOMICO SOCIAL DE NUESTRO PAIS "**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

A B O G A D A

P R E S E N T A :

MARTHA PATRICIA ROJAS HERNANDEZ

MEXICO, D. F.

1991

FALLA DE ORIGEN



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I. CONCEPTOS BASICOS.

- 1.- LA SOCIEDAD Y SU DESARROLLO..... 7
- 2.- BANCA Y CREDITO, COMO FACTOR DE DESARROLLO
SOCIAL.....14
- 3.- INTERVENCION DEL ESTADO PARA SATISFACER NECESIDADES SOCIALES.....22
- 4.- EL SERVICIO PUBLICO Y SU CONCESION.....30

CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BANCA Y EL CREDITO.

- 1.- NOCIONES GENERALES.....43
- 2.- ANTECEDENTES EN MEXICO:
 - A) LA COLONIA.....47
 - B) EL MEXICO INDEPENDIENTE DEL SIGLO XIX.....52
 - C) EPOCA CONTEMPORANEA.....60
- 3.- ORIGEN DE LA BANCA CENTRAL EN MEXICO Y SU EVOLUCION.....67
- 4.- RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO EN MATERIA BANCARIA HASTA 1982.....78

CAPITULO III. REGULACION DE LA ACTIVIDAD BANCARIA EN MEXICO. (HASTA JULIO, 1990)

1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	85
2.- ANALISIS DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA LEY DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.....	95
3.- DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS EN MATERIA BANCARIA Y FINANCIERO.....	119
4.- SITUACION JURIDICA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS BANCARIOS.....	131

CAPITULO IV. ANALISIS DE LA NUEVA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO.

1.- BASES PARA EL ANALISIS.....	149
2.- REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS.....	157
3.- SU INTERPRETACION ADMINISTRATIVAS.....	161
4.- PRIVACION ADMINISTRATIVA DEL DERECHO AL TRABAJO.....	165-C
5.- INTERVENCION ADMINISTRATIVA.....	168

CONCLUSIONES.....	174
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	178
-------------------	-----

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

La realización del presente trabajo me ha llenado de satisfacción, no porque de término al último de los requisitos universitarios, sino porque durante el desarrollo del tema que trate he podido comprobar y corroborar que la ciencia del Derecho es enormemente hermosa y en ella es donde nos estamos desenvolviendo día a día.

Durante mis estudios en la muy querida Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, varios maestros supieron inquietarme con el objeto de profundizar en el Derecho a - fin de hacerlo más dinámico y actualizarlo.

En más de una ocasión me he percatado, que la vida moderna ha motivado una rapidez cada día más numerosa en las transacciones originándose a la vez falta de estudio y motivando que los problemas no se resuelvan muchas veces de la manera más conveniente.

Mi preocupación es precisamente tratar de explicar de alguna forma la reelevancia que presenta el tema que desarrollé que en la Banca y el Crédito en el desarrollo económico y social en nuestro país y su marco jurídico. Siendo sin duda un trabajo muy modesto, pero realizado con mucha dedicación y entusiasmo.

En el momento histórico que vivimos, reconociendo las grandes realizaciones logradas en el indudable progreso de nuestro país, debemos aceptar que aún estamos en un período de lucha contra nuestras deficiencias. Debemos observar sin falsas apreciaciones nuestra realidad, convencernos que somos una nación en desarrollo que requiere mejor de nuestros esfuerzos para vencer nuestras arcaicas limitaciones.

En el curso de nuestra historia, la Nación ha tenido que resolver serios problemas, los cuales se han acentuado por una serie de vicisitudes de índole política, sociológica y económica.

Creo firmemente que políticamente hemos alcanzado un alto grado de madurez mediante la casi total comprensión de nuestras obligaciones como ciudadanos, logrando con ello una completa colaboración entre el pueblo y el gobierno que se ha manifestado en los últimos regímenes gubernamentales en la obtención de grandes beneficios para la mayoría. Sociológicamente nos hemos constituido en un grupo homogéneo gracias a que hemos llegado a entender el concepto de la unidad nacional.

Si políticamente y sociológicamente hemos llegado a una etapa de madurez en el aspecto económico apenas estamos iniciando en una forma adecuada nuestro propio desarrollo.

Sabemos perfectamente que nuestro pueblo carece de medios económicos propios para el desenvolvimiento de sus actividades productivas lo que ocasiona casi en la mayoría de los casos que la potencialidad propia de una actividad productiva jamás llegue a actualizarse.

La carencia de capital propio, ha ocasionado entre - otras razones la necesidad de contar con organismos que provean a los empresarios de los medios económicos que requieran para el fomento de sus negocios, de organismos especializados técnicamente, estos organismos son las Instituciones de Crédito a quienes mediante una concesión otorgada por el gobierno federal se les permite el ejercicio de la banca y el crédito bajo un régimen legal que les impone regularidad, continuidad y uniformidad.

No es aventurado de mi parte hacer la afirmación de que gracias al financiamiento en general de las Instituciones de Crédito se ha fortalecido un gran número de actividades económico-productivas dando como resultado, que las empresas pequeñas crezcan en una forma racional y efectiva dándole liquidez.

México es un país que ha tenido que conocer en las últimas décadas cambios importantes, no solo en su estructura política, social o cultural, sino también ha visto cambios substanciales en su estructura financiera,

Los servicios de banca y crédito constituyen una actividad de gran importancia en cualquier sistema económico. Su función primordial consiste en facilitar la movilización de los recursos de la sociedad entre los agentes económicos que generan excedentes financieros y las personas o empresas que tienen necesidad de tener recursos para financiar sus proyectos de gasto de diversa índole.

Este hecho, es lo que da origen a los servicios, genéricamente denominados de banca y crédito, que vienen a satisfacer la necesidad de movilizar recursos entre grupos o personas; de ahí el nombre de intermediarios financieros con que usualmente se designa a las instituciones que brindan este tipo de servicios.

La función de intermediación financiera reviste características especiales. Por un lado, quienes generan excedentes financieros y tienen la necesidad de poner en manos de alguien, persona o institución, estos excedentes o ahorros, sean estos personales, familiares, o de una empresa, exigen un alto grado de certeza y confiabilidad en este tipo de instituciones. Por otra parte, quienes solicitan los recursos, también requieren confianza y la garantía de disponer de dichos recursos con la calidad y oportunidad necesaria para los fines del proyecto de que se trate.

En suma, tanto los ahorradores como los usuarios de ahorro demandan calidades especiales a quienes proporcionan estos servicios de banca y crédito. La naturaleza especial de estos servicios constituyen la razón fundamental por la que, en México y en todos los países, el orden jurídico siempre ha otorgado una especial atención a la regulación de la organización, funcionamiento, tipo de operaciones contabilidad y vigilancia de las empresas o instituciones que prestan los servicios de banca y crédito.

En México los antecedentes sobre el tema parten desde la época colonial. En los siglos XVIII y XIX se fundan las primeras instituciones de crédito, cuyo marco jurídico está vinculado a la actividad mineral, colonial y que da origen a la banca comercial.

La Constitución de 1917 estableció que la función de billetes se realice por un banco único, lo que dió origen a la creación del Banco de México y reservó para el Estado la acuñación de moneda. Los servicios de banca y crédito fueron considerados jurídicamente como actividad mixta. El funcionamiento y las operaciones de las empresas o instituciones de banca y crédito se regularon por leyes ordinarias, misma que evolucionaron a la par del desarrollo de la actividad financiera.

Este es el marco que prevalece hasta 1982, cuando el servicio de banca y crédito pasa hacer actividad exclusiva del estado, mediante la reforma del artículo 28 de la Constitución. En los términos de la exposición de motivos de la iniciativa que nos ocupa, no fue casualidad que esta reforma constitucional haya ocurrido en este momento, fue una acción que se explica en el contexto de la crisis financiera del país de dicho año. La urgencia no podía ser mayor. El momento no podía ser más difícil: Era la etapa final de una estrategia de desarrollo basada en la protección comercial y en la expansión propietaria y empresarial del Estado, todo ocurría en medio de una aguda crisis económica.

A lo largo de su existencia, la banca ha sido objeto de cambios importantes: Fue banca comercial de fomento, luego de fomento y de emisión, de manera simultánea después especializada, posteriormente se incluyó en el servicio integrado de banca múltiple y finalmente se transformó en banca estatal.

A casi ocho años de distancia de la decisión que estableció la exclusividad estatal de la prestación de servicios de banca y crédito, el 18 de Julio de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Instituciones de Crédito, que derogó a la Ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito, y que tuvo como propósito fundamental modificar el régimen de la prestación del servicio de banca y crédito para que éste deje de ser brindado por el Estado y pueda en consecuencia ser prestado por particulares.

Cabe hacer la aclaración que la presente tesis se inició en el año de Mil Novecientos Ochenta y Nueve y estando casi concluida el 18 de Junio de Mil Novecientos Noventa, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Instituciones de Crédito la cual modificó substancialmente la naturaleza jurídica, el servicio público de banca y crédito, la naturaleza de las instituciones de banca múltiple así como su manejo; diseña por otra parte mecanismos y procedimientos de control sobre las sociedades y su actividad. Por lo que el presente trabajo se concluyó de una manera breve y sistemática, un análisis substancial del nuevo régimen bancario.

CONCEPTOS BASICOS

1. LA SOCIEDAD Y SU DESARROLLO.

Antes de iniciar con el estudio del presente capítulo, en el cual trataremos la existencia de la sociedad como figura - que a través de los tiempos a corrido aparejada a la formación de la banca, cualquiera que sea su signo filosófico o político en sus sistema bancario, daremos algunas definiciones de lo que es en primer término la sociedad, su finalidad y su objeto, en la realidad actual en nuestro país.

"La sociedad, se deriva de la palabra Latina Societas (desecius) que significa reunión, comunidad, compañía. La sociedad puede definirse metafísicamente como la unión moral de seres inteligentes de acuerdo estable y eficaz para seguir un fin conocido y que rido por todos " (1).

"La sociedad humana es una formación compleja y dinámica que hace de la constante relación de los hombres y la naturaleza, en influencia recíproca y permanente" (2).

"La sociedad es para Luis Recasens Siches, el conjunto de las formas, de las interacciones y de los procesos que se dan entre los hombres y que se desenvuelve en la vida humana" (3), y es por tal motivo, que no podía faltar al estudio de la sociedad, en tan importante rama de la vida económica de nuestro país como es la banca y el crédito.

1 Diccionario Jurídico Mexicano. Inst. Investigación Jurídica UNAM, 1982. pag. 940
 2 Magaña Silva Carlos Introducción a las Ciencias Sociales, Ed. Porrúa México, 1988. pag. 9
 3 Recasens Siches Luis Sociología Ed. Porrúa México. pag. 93

Como ya hemos mencionado la sociedad es una unión moral, ya que requieren del acuerdo libre e inteligente de varios - hombres para conseguir un fin común. El fin puede ser de diversa naturaleza; mercantil, económico, político, cultural, educativo, recreativo, etc., pero se exige para la existencia de la sociedad que se de el consentimiento de alcanzar entre todos los socios ese fin.

Existen fines que son indispensables para el ser humano y otros que no lo son.

De ellos se desprende que existen sociedades naturales como la familia, y otros cuya existencia depende de la voluntad de los hombres, ejemplo: La constitución de una Sociedad Anónima.

La sociedad en esencia está constituida por hombres normales y libres. Ahora bien, los hombres que integran a una sociedad no son simplemente individuos que pueden vivir aisladamente, se unen para la defensa común, sino un ser como menciona "Aristóteles, de naturaleza social, es decir por una parte necesita la vida social para poder subsistir y por otra es un ser que se perfecciona dándose a los demás" (4).

Por otra parte, la unión voluntaria de seres racionales entorno a un fin común, postula la existencia por un orden por el cual se distribuyan los trabajos y se repartan los beneficios, postula también la existencia de una potestad (un gobierno), que origine el cumplimiento de este orden.

4 Diccionario Jurídico pag. 294

Es por lo tanto, evidentemente que toda sociedad necesita una potestad que haga efectivo el orden y al mismo tiempo haya efectiva la unidad del ser social.

Para dar un mayor marco en el aspecto sociológico del tema que nos ocupa, y hacer un análisis objetivo de la realidad actual que vivimos, entraremos de lleno en relación al papel que juega la sociedad como la banca, como servicio público descentralizado que presta el estado, para el bien de la colectividad general.

En sociedades como la nuestra los niveles de vida reflejan las distintas formas de participación de los grupos sociales en los bienes y servicios producidos por las instituciones que la sociedad ha creado para la satisfacción de diversas necesidades materiales y culturales, por lo tanto la elevación de tales niveles implica que los distintos sectores de la población disfrutan en mayor cantidad y calidad de los beneficios sociales.

Por lo que el desarrollo social constituirá al avance hacia metas de un mayor bienestar, como son la satisfacción de un nivel de aspiraciones y expectativas individuales, y sociales. En esta esfera pública del bienestar o desarrollo social se encuentra por ejemplo la educación, servicios públicos, luz, agua, teléfono, servicio de banca y crédito, etc.

Todas estas características socioeconómicas se reflejan en el estado y determinan su capacidad de maniobra para ejercer su cometido de mantener el funcionamiento y estabilidad, el proceso de acumulación de capital es un complejo proceso que en ciertos momentos implica un grave problema al Estado.

Los objetivos y los instrumentos del Estado para el cumplimiento de sus funciones se ajustarán, en mayor o menor medida, a los requerimientos de la sociedad de libre empresa con todas las implicaciones que ello tiene en la disociación entre crecimiento económico y el aumento de mano de obra.

El Estado juega un papel primordial en la sociedad ya que orienta sus prioridades a satisfacer las necesidades esenciales de los individuos, actuando como regular oficioso e imperativo, ejemplo: Dar educación, tierra, asistencia, seguridad social, protección y defensa tanto al individuo como a la sociedad. Sin la intención de continuar abundando en los muchos ejemplos que ponen de manifiesto la íntima relación antes señalada y la profunda trabazón entre lo económico y lo social, cabe insistir en que los individuos al vivir en sociedad hacen que surgan determinadas necesidades que derivan precisamente de esa convivencia y es posible notar que determinados individuos, no pueden satisfacer sus necesidades por sí mismos y de tal manera que el Estado interviene como órgano generador de satisfactores para el bienestar social. Sin defecto de la gran importancia que todos los servicios públicos ofrecen en el proceso de desenvolvimiento de nuestro país tanto económico como social, cabe mencionar que eso trae como consecuencia mayores inversiones, grandes y renovados esfuerzos en materia de programación, financiamiento, administración, organización y participación popular en un sentido de mejorar su eficiencia.

Por lo que el Estado debe enfocar su atención a satisfacer las llamadas necesidades públicas más urgentes y de ninguna manera proponerse la satisfacción de necesidades de una clase social predominante.

El acelerado crecimiento de un país va a traer como consecuencia que surja un órgano Regulador de la economía. En este caso tal banca actúa como intermediario entre el comercio y el circulante (dinero) por lo que en toda sociedad organizada es indispensable se distribuyan las riquezas, se generen empleos y se atraigan divisas por medio del ejercicio de la banca. El objeto primordial de la banca y el crédito, es la captación de recursos al público y su colocación rentable, así como pago de servicios, otorgamiento de créditos descuentos, etc.

La intermediación financiera y dentro de ella la operación bancaria es tan vieja como la humana. Con razón Raúl Cervantes Ahumada dice "La función de intermediación en el comercio del dinero y del crédito es conocida desde épocas muy remotas" (5). Siendo el comercio el antecedente más remoto de la formación y evolución de banca por lo que podemos decir que tanto el comercio, como la economía y la sociedad están íntimamente relacionadas con el tema que nos ocupa.

El comercio es solo una de las múltiples actividades que realiza el ser humano, esta actividad ha tenido que ser regulada por el derecho, en virtud de involucrar intereses susceptibles de originar conflictos entre los hombres dentro de una sociedad. (6).

El comercio como fenómeno económico se ubica en la adquisición del medio o fin, el comercio, se da en la acción de adquirir y en la de vender, de acercarse al necesitado el bien escaso que necesita, apareciendo el comercio como la actividad desarrollada por un sujeto cuando lleva el satisfactor correspondiente a las personas que sufren escases. Si bien es cierto la mecánica del comercio en mayor o menor medida ha guardado los mismos perfiles de identificación,

5 Cervantes Ahumada Raúl Títulos y Operaciones de Crédito Ed. Herrero México, 1976 pag. 211

6 Dávalos Mejía Carlos Títulos y Contratos de Crédito y Quiebras Ed. Harla México, 1984 pag. 42

históricamente se ha manifestado de forma diferente.

Una sociedad ha utilizado al comerciante para vender sus satisfactores, ya sea:

- Trueque o Permuta
- Compra-Venta no Monetaria
- Monetaria
- Crédito.

La economía como ciencia que estudia la forma en que determinada sociedad resuelve los problemas económicos, estas se dan cuando los medios para llegar a determinados fines son escasos.

Por otra parte, en el ámbito económico las fuerzas que desencadena el ser humano generan las relaciones sociales de producción y al actuar sobre la naturaleza, establecen influencias recíprocas con el medio, las fuerzas productivas, la naturaleza y la sociedad, todos estos factores permitieron al Estado participar en las relaciones económicas de un país para intervenir en favor de las clases más necesitadas y que también han permitido reestructurar un sistema bancario con base en una mayor participación en el gobierno en la dirección, orientación, regulación y supervisión de los bancos, a fin de que presten un eficaz servicio público bancario, ya que a través de la historia la banca y el comercio fue ejercida fundamentalmente por particulares quienes con el propósito de lograr el progreso económico y social crearon documentos de crédito y medios para dar seguridad.

La concentración de la riqueza y el monopolio del capital en determinados grupos, hizo que a través del tiempo el Estado fuera tomando las riendas en materia económica hasta llegar a controlar totalmente la Banca y el Crédito.

La historia de nuestro país claramente nos indican que el Estado es cada vez más el regulador fundamental de la actividad económica de la sociedad en general, ya que de otra manera la desigualdad tan grande en la distribución del ingreso que existía entre la pequeña minoría de ricos con los grandes sectores económicamente débiles, proporcionarían el surgimiento de una enconada lucha, si las fuerzas económicas fueran ajenas a la rectoría que en esta materia debe tener el Estado en nuestra Sociedad.

Podemos concluir que uno de los sistemas o actividades creadas por los particulares o comerciantes fue la banca, aún cuando haya sido modesta en sus comienzos ha estado estrictamente vigilada por el Estado en atención a la importancia de sus operaciones y el crecimiento económico.

2. LA BANCA Y EL CREDITO COMO FACTOR DE DESARROLLO SOCIAL.

El propósito fundamental del tema que nos ocupa es tratar de explicar la intrínseca relación que guardan la banca y el crédito como desarrollo social de nuestro país.

Empezaremos por definir lo que significa banca "Semáticamente banco deriva de "Abacus" que eran los muebles que utilizaban los Argentarii en Roma para realizar su actividad" (7).

Cabe recordar que los llamados Argentarii eran los que se dedicaban en las épocas remotas al ejercicio de la banca. Ya que se ponían en las ferias en una mesa en donde se dedicaron a intercambiar monedas de diferentes ciudades.

También banca deriva "Del Germánico bank asiento; por referencias al que en las ferias medievales ocupaban los cambistas" (8) (argentarii).

Casi todos los autores coinciden en que el término de banca tiene sus antecedentes más remotos en el mostrador de los cambistas en donde guardaban su dinero desde luego el significado actual dista mucho del concepto que se tenía en la antigüedad.

Por otra parte en el derecho anglosajón la palabra bank designa un conjunto de cosas, un montón o amontonar, con lo que se expresaba la acumulación de fondos de capital del dinero o de sus existencias, también significó mostrador, silla o mueble en donde las personas se sientan.

7 Acosta Romero Miguel Ob., Cit. pág. 93

8 Diccionario Jurídico Mexicano Ob., Cit. pág. 269

Para Caraballase "El banco o banquero teniendo en cuenta los elementos de su función; depósito y circulación se puede considerar como agente intermediario entre la demanda y la oferta del crédito que con el ejercicio del depósito bancario a fin de emplear los capitales recibidos, promueve la circulación bancaria con el propósito de obtener beneficios constituyéndose de esa manera en deudor hacia la oferta y acreedor hacia la demanda del crédito" (9).

Siburu. "Considera que banco es toda institución organizada por el ejercicio regular continuo y coordinado del crédito en su función mediadora entre la oferta y la demanda de capitales mediante operaciones practicadas por profesión " (10).

Para otros autores la banca es la empresa intermediadora del crédito.

Por otra parte el maestro Rafael de Piña considera "Que la misión esencial de los bancos consiste en actuar como intermediarios en el crédito centralizando primero los capitales dispersos, que se encuentran disponibles y distribuyendo luego en operaciones de crédito a favor de quienes necesitan el auxilio del capital para producir" (11).

A través de las llamadas operaciones activas los bancos se allegan de capital del público que se encuentran ociosas y sin ninguna ocupación productiva y mediante de dichas operaciones se ponen a disposición de la industria y del comercio para realizar actividades de producción, cambios y servicios públicos.

9 Cotelly Esteban, Derecho Bancario. Ed. Arayus, Buenos Aires, 1956. pág. 157

10 Ibidem, pág. 159

11 De Piña Rafael, Diccionario de Derecho Ed. Porrúa México.

Esteban Cotelli nos dice: "Que la noción de banco debe ser puramente de carácter económico, constituyendo los elementos jurídicos simple atributos o bases de su existencia agregando que los bancos son organismos indispensables de cada economía basada en el dinero y las define como entidades organismos que esterilizan, administran , distribuyen y anulan el poder adquisitivo circulante" (12).

Resumiendo podemos afirmar que "En nuestra legislación no contiene una definición y un concepto que puede tomarse como base para establecer un criterio de lo que debe entenderse como banco o banca (13).

De todas las definiciones antes mencionadas podemos observar que en unos preceptos se habla de banco en otros de sociedades o empresas, por lo que la palabra banco se le considera en un aspecto genérico, que hace referencia a una sociedad mercantil que cuenta con una concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El concepto banca por lo tanto " abarca genéricamente el conjunto; de bancos o instituciones que en un país llevan a cabo la importante función de intermediación del crédito, así se habla de la Banca Mexicana" (14)

12 Cotelly Esteban, Ob., Cit, pág. 157

13 Acosta Romero Miguel Ob., Cit. pág. 94 D. Bancario

14 Ibidem

El crédito "Deriva del latín "Creditum" es la transferencia de bienes que se hace en un momento dado por una persona a otra para ser devueltos a futuro, en un plazo, y generalmente con el pago de una cantidad por el uso de los mismos" (15).

La palabra crédito por otra parte significa confianza, tener fé en algo.

El maestro Giorgana Frutos nos dice: "Que el diccionario que la lengua Española la palabra crédito viene del Latín "Creditum" derecho que tiene de recibir de otro una cosa por lo común; dinero, ahorro, comprobación, reputación franca, autoridad, situación económica o condiciones morales que facultan a una persona o a una entidad para obtener de otra fondos o mercancías" (16).

Otros autores opinan que el crédito consiste en utilizar el capital de otra persona en provecho propio, la confianza en la solvencia de un individuo en la que se refiere al cumplimiento de una obligación determinada.

Por otra parte Joaquín Rodríguez y Rodríguez nos dice: en un sentido amplio el crédito vale como confianza y equivale a respeto que inspira una persona por sus dotes morales, por sus conocimientos profesionales o incluso por su posición económica.

Desde el punto de vista jurídico crédito representa el aspecto activo de la relación obligatoria, es decir el crédito es la facultad jurídica de un sujeto de exigir a otra una determinada prestación. (17).

15 Diccionario Jurídico Mexicano Ob. Cit, pág. 354

16 Giorgana Frutos Victor Manuel, Curso de Derecho bancario y financiero, Porrúa México, 1984 pág. 11

17 Rodríguez y Rodríguez Joaquín, Derecho Bancario, Ed. Porrúa, México, 1980, pág. 13

En términos generales podemos decir que el crédito es la transferencia de bienes que se hace en un momento determinado una persona a otra, mismos que serán devueltos en un plazo, y generalmente con el pago de una cantidad de el uso de los mismos. Es pertinente aclarar que el crédito no solo se puede otorgar en dinero sino también es especie.

Estimamos que algunos elementos del crédito son:

"La existencia de bienes, la transferencia de ellos, o de su disposición jurídica, de su titular a otra persona, el lapso de tiempo durante el que se usan esos bienes y la obligación de la restitución de los mismos, con el pago de la cantidad pactada para su uso." (18)

Por último cabe mencionar en sentido jurídico lo que es el crédito "Indica el derecho subjetivo que deriva de cualquier relación obligatoria y se contrapone al delito. En el sentido económico jurídico significa cuando en una relación de dar o de poseer existente entre dos sujetos, se da en un primer tiempo para recobrar después en un segundo tiempo lo que se ha dado" (19)

De todo lo anterior concluimos que el crédito no es más que un préstamo, el cual puede abarcar una serie de operaciones específicas o ramas que han ido especializándose y que van tipificando las distintas actividades de las instituciones de crédito. Por lo tanto en el tema que nos ocupa el crédito favorece la producción, ya que aumenta los factores de la misma, allegándole los medios a quien no los tiene y favoreciendo la venta de productos permitiendo su consumo a quien le falta capacidad real y monetaria de riqueza.

18 Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. pág. 403

19 Diccionario Jurídico Mexicano Ob. Cit. pág. 354

Ahora procedemos a explicar como a influido el desarrollo social en la actividad bancaria, desde el ahorro familiar hasta el financiamiento de las grandes empresas.

Empezaremos por definir lo que es el desarrollo social "Es un proceso por el cuál los habitantes de una sociedad amplian en mayor o en menor cuantía su participación en la producción y en el consumo de los bienes y servicios incluyendo actividades políticas y culturales" (20)

En las sociedades como la nuestra los niveles de vida reflejan distintas formas de participación de los grupos sociales en los bienes y servicios producidos por instituciones que la sociedad ha creado para la satisfacción de necesidades colectivas.

"La sociedad como vehículo de transmisión de las experiencias y de las enseñanzas acumuladas en el pasado, o como institución de cooperación es la condición que hace posible la vida humana y la condición para que pueda darse, el progreso siendo siempre el agente creador del progreso el individuo." (21)

Por lo tanto el desarrollo social constituye el avance hacia metas de mayor bienestar como son la satisfacción de necesidades generales. El desarrollo social se encuentra por ejemplo en la industria el comercio, ya que mediante estas se generan empleos que ayudan a que un grupo determinado de personas alcance su bienestar tanto económico, moral, sociológico, ya que al generar empleos se esta dando a los trabajadores y a sus familias un nivel más alto de vida.

20 González Salazar Gloria, Aspectos Recientes del desarrollo Social en México, Ed. de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1978. pág. 88
21 Recasens Síches Luis, Ob. Cit. pág. 268

El factor fundamental en el desarrollo social lo constituyen la clase trabajadora, pues la mayor parte de las medidas que los favorecen económicamente dependen de su capacidad de negociación con el sector empresarial.

En una sociedad en virtud de sus relaciones de propiedad y de los mecanismos que determinan su funcionamiento, se caracterizan por un mercado de trabajo en el que los trabajadores separados de sus medios de producción deben vender su fuerza de trabajo, para subsistir en tanto que los medios de producción se encuentran en una clase social restringida relación obrero patronal.

"El capital más aún que el dinero aparece como fuerza autónoma actuando según sus propias leyes. En particular la actividad del capital esta regida por la ley del beneficio." (22)

El problema del bienestar en el desarrollo se ubica por la cuestión fundamental de las relaciones sociales de propiedad y producción.

Por otra parte con "El rápido crecimiento de la población origina una serie de desajustes y desequilibrios de los cuales surgen movimientos de cambio en la estructura social en los procesos económicos y en la organización del trabajo y consiguientemente en los modos de vida." (23)

El desarrollo social como ya lo dijimos aumenta cuantitativamente los niveles de vida, la expansión de servicios públicos, el proceso de acumulación de capital como un proceso estructural básico.

22 González Salazar Gloria, Ob. Cit, pág. 34

23 Recasens Siches Luis, Ob., Cit. pág. 281

Las sociedades altamente desarrolladas generan un excedente económico pero son incapaces de darle una utilización nacional, en cambio en el subdesarrollo el problema es la pequeñez de dicho excedente dada la estructura del sistema económico que descriptivamente muestra un mayor o menor predominio.

Por ello la función primordial de la banca y crédito en el desarrollo social consiste en concentrar la riqueza y capitales ociosos y transferirlos a los mercados financieros de las metrópolis, para así fomentar la industria, el comercio, además ayuda a fomentar la generación de empleos por medio de la prestación de un servicio público de banca y crédito ya que regula la oferta y la demanda del dinero es por lo que la banca y el crédito cumple funciones sociales por doquiera que se le vea además en el campo de la economía constituye un pilar de desarrollo muy importante en nuestro país.

Por lo expresado con antelación se concluye que "La banca y el crédito son indispensables para la economía y el desarrollo social ya que el dinero es actualmente una de las palancas de mando de la actividad económica" (24).

3. INTERVENCION DEL ESTADO PARA SATISFACER NECESIDADES SOCIALES.

En México el proceso de Intervención del estado en las actividades tanto económicas como sociales se inicia a principios del Siglo XX, "Se entiende como intervencionismo estatal, el conjunto de funciones, poderes y recursos, instrumentos y mecanismos por los cuales y a través de los cuales, el estado realiza actividades en diferentes niveles y aspectos de la economía y de la sociedad, que directa e indirectamente deben ser orientadas en un sentido determinado y conforme a los objetivos fijados para sus políticas generales o sectoriales." (25)

El intervencionismo del estado es fenómeno muy antiguo y un dato general de la historia humana. Las primeras formas de intervención fueron determinadas por fines variados y de importancia desigual inspiradas y justificadas por intereses particulares y secundarios del estado, ya que la única finalidad de aquella época era la consolidación y expansión del poder y la independencia del estado frente a otros estados y grupos sociales internos.

Posteriormente en la edad moderna el intervencionismo se presentó como concomitante producto y productor del desarrollo capitalista y se presentó como poder político relativamente autónomo y en permanente expansión y multiplicación de sus intervenciones.

En el siglo XIX se intensificó la creciente necesidad del estado de intervenir tanto en necesidades económicas, sociales, culturales, etc., debido a su tendencia a la automatización y a su avance en ámbitos, poderes y funciones, originó que la intervención estatal, fuera más frecuente pero no sistemática, ya que no se pretendió orientar a la economía, en un sentido determinado, ni de eliminar

las causas de desequilibrio y conflictos. Se trato de crear empresas públicas, tratando de subsidiar a aquellos que prestarán un servicio a la comunidad y que fuera de interés general.

A principios del siglo XX se van dando dos formas fundamentales de intervencionismo que coexisten hasta la fecha:

- a) Dirigismo
- b) Planificación

a) El Dirigismo busca atenuar la crisis de los capitalinos desarrollados dentro de sus marcos, conservando la propiedad privada de los medios de producción pero reduciendo a menudo de modo drástico los principios de propiedad privada, libre empresa y competencia. El Estado interviene en este caso para reglamentar la inversión, la producción y el reparto de los bienes y servicios, la distribución de ingresos y el consumo.

b) La Planificación se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, comportamientos y movimientos que constituyen a la sociedad, la modifican y la desarrollan son controlados por el Estado para un mayor funcionamiento y para lograr el bienestar social que es uno de los grandes objetivos del estado.

La Planificación es una estrategia que desarrolla el Estado mediante una serie de operaciones económicas, sociales, culturales, políticas que dan como resultado un programa preciso para guiar a los órganos públicos de intervención y planificación.

La Planificación se traduce en un conjunto orgánico de objetivos y medios de futuro para lograr el bien común y la satisfacción de necesidades primordiales de toda la comunidad.

Por lo tanto, la intervención del estado surge como un instrumento temporal por el cual el poder público penetra el sistema económico para satisfacer necesidades colectivas.

El Estado asume un papel participativo directo y permanente, a través de instrumentos y mecanismos estatales que tratan de forzar el sistema económico hacia algunos de los fines fijados por el Estado en su Plan de Desarrollo.

El Estado planea, conduce y coordina las actividades de interés general, los tres sectores: Público, Social y Privado.

En el sector social el Estado interviene organizando y distribuyendo los bienes y consumos socialmente necesarios para la creatividad, como sería la prestación de los servicios públicos entre otros.

Por lo tanto como ya lo mencionamos el Estado interviene a través de la administración pública, fundamentalmente es una intervención de tipo económico que se disemina en una multitud de disciplinas técnicas que el Estado está en la necesidad de manejar a través de sus organismos, si quiere ser realmente eficaz y equitativo.

La Ley es el límite dentro de la cual actúa la administración, el cauce para satisfacer necesidades sociales que contempla el Estado en su programa de Desarrollo Económico.

El Estado a través de la administración pública trta de atender las necesidades colectivas más urgentes, así como el bienestar de la colectividad en general.

El Maestro Serra Rojas, define a la administración pública de la siguiente manera: Como el conjunto de medios de acción, sean directos e indirectos, sean humanos, materiales o morales de los cuales dispone el Gobierno para lograr sus propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas o las particulares y que determinan los poderes constitucionales legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la nación." (26).

Al Estado le interesa que se cumpla el fin que la Ley determina y hay una tutela del Estado a la actividad que realiza la administración.

La administración moderna es tan compleja que exige una creciente extensión de servicios y una participación mayor de los ciudadanos en los servicios públicos. La actuación administrativa es actualmente social de acuerdo con una previa idea de justicia, bien como realización de un mínimo de servicios o de prestaciones que los ciudadanos exigen del Estado para el desarrollo de las actividades sociales.

Con el Estado intervencionista aparece el servicio público que se caracteriza por la acción del Estado directa e indirectamente a través de organismos propios o creados para esa finalidad sustituyendo la actividad particular por la pública.

"El Estado mediante el control o incentivo a la iniciativa privada o la asunción de riesgos y costos superiores a las fuerzas individuales, o también mediante la gestión directa se considera más capaz que los particulares de asegurar el progreso económico general y la justicia social." (27).

A través de los servicios el Estado interviene en forma más directa, satisfaciendo necesidades colectivas de una manera regular, continua y uniforme.

El Estado tiene como finalidad proporcionar un mínimo decoroso de vida a todos los ciudadanos, además de mantener la seguridad social.

Por otra parte no únicamente el Estado interviene como prestador de servicios públicos, también intervienen en la actividad privada en la que pueda haber interés público que merezca la atención estatal.

En este orden de ideas "Las necesidades sociales deben ser satisfechas con un criterio de armonía, procurándose que en la debida proporción participen todos o la mayoría de los núcleos de un país, de sus ventajas, sin discriminación de usuarios". (28).

Por lo tanto el Estado como sociedad organizada, es el medio para el mejoramiento del pueblo y su fin lo constituye el bien común de los seres humanos que integran el país.

27 Olvera Iuro Jorge Manuel Jus. Adm. Ed. Porrúa México 1988. pág. 61

28 Ibidem, pág. 72

Por otro lado y ya para finalizar el Estado dirige la política económica a través de los instrumentos directos (política monetaria, fiscal, comercio exterior, empleos públicos) e indirectos (políticos, salariales de empleo, seguridad social, educativa, científica y tecnológica).

La vida contemporánea ha llevado a satisfacer necesidades colectivas por lo cual, el Estado tuvo que intervenir en la economía y organizar servicios públicos para satisfacer necesidades económicas de la población.

Así, ha dictado normas de trabajo tanto en la ciudad como en el campo, ha organizado transportes, las comunicaciones, la salubridad, educación, la vivienda, etc., a fin de garantizar la satisfacción de las necesidades colectivas primordiales. Por lo tanto ha creado otros servicios públicos, es decir, actividades cuyo cumplimiento debe estar asegurado y controlado por el Estado, debido a que son indispensables para el desarrollo de la interdependencia y de la solidaridad social.

Por lo que toca a la materia que nos ocupa, podemos decir, " A través de un largo proceso evolutivo, las actividades de banca y crédito se han convertido en un servicio esencial para la comunidad; es un satisfactor de imprescindibles necesidades sociales, por que han penetrado en el modo de vida de la sociedad, por lo que ya no puede quedar al arbitrio de los particulares y deben salir de la órbita de éstos, para entrar en la del Estado con objeto de que el mismo pueda asegurar su funcionamiento de un modo continuo, regular congruente con las necesidades de la colectividad y no con las de un grupo minoritario elitista e injusto." (29).

El Estado tiene la responsabilidad constitucional de vigilar, y fomentar la actividad económica de acuerdo con el sistema de economía mixta que contiene la carta fundamental por razones de congruencia debe dotársele de todos los instrumentos necesarios para orientar y corregir la marcha de los fenómenos económicos.

Por lo tanto la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 28 de Diciembre de 1984, publicada el 14 de Enero de 1985, contenía las normas del sistema bancario mexicano. El nuevo régimen unifica la estructura de las instituciones, por medio de las cuales el Estado presta en forma exclusiva el servicio público de Banca y Crédito, y da a todos ellos el carácter de instituciones de crédito.

Por lo tanto el Estado presta el servicio público bancario con el fin de que se preste un servicio eficaz, se garantice el interés del público ahorrador y se canalicen los recursos de la colectividad al financiamiento de las actividades que aseguren el desarrollo económico de un país.

De todo lo anterior se desprende que el régimen de derecho público, aplicable a las instituciones de crédito proporciona al Estado la posibilidad de dirigir, orientar, regular, controlar, supervisar la operación de los bancos, con el fin de asegurar el servicio público bancario se preste con la mayor adecuación a las necesidades del público usuario y todas estas facultades de la administración pública en relación con las instituciones de crédito, se explican en función de que prestan un servicio público" (30)

El Estado al prestar el servicio por medio de las sociedades nacionales de crédito, prevaleció la necesidad de que éstas instituciones realicen la actividad de la banca con base en principio de eficiencia, para que satisfagan en forma adecuada las necesidades del público usuario. El servicio lo presta el Estado por medio de las instituciones de crédito, pues aún es necesario que el Estado se asegure de que sus empresas tengan seriedad financiera, garanticen el interés del público ahorrador y canalicen los recursos de la colectividad al financiamiento de los distintos sectores económicos, para que se posibilite el adecuado desarrollo del país.

4. EL SERVICIO PUBLICO Y SU CONCESION.

Tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, se ha debatido si el servicio que presta la banca es público o no. A efecto de determinar si la actividad bancaria es o no un servicio público debemos analizar dicho concepto.

"La noción de servicio público surge en la jurisprudencia de los tribunales contencioso administrativo de Francia, y la doctrina se desarrolla en éste mismo país, sin que exista en éste, un servicio unanime, ni la legislación aporta una definición." (31).

Por otra parte se entiende como "Servicio público una actividad técnica, encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas y fundamentales mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determinan los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el estado o por particulares (mediante concesión). (32)

El Maestro Serra Rojas nos comenta: "Que los servicios públicos se crean por la voluntad del estado pues una sola decisión de la administración pública resuelve que necesidad es de carácter colectivo o de interés general para que se convierta en servicio público" (33).

A mayor abundamiento sobre el tópico que nos ocupa Gabino Fraga nos dice: Que el servicio público se considera como una parte tan solo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, aunque la

31 Acosta Romero Miguel, Derecho Bancario, Ob. Cit. pág. 109

32 Acosta Romero Miguel, Banca Múltiple, Ob. Cit, pág. 91

33 Serra Rojas Andrés Ob. Cit. pág. 107

idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de intereses generales" (34)

De todos éstos conceptos podemos darnos cuenta que en el concepto de servicio público lleva implícita una potestad estatal de determinación del servicio; ya sea de orden político o económico.

A continuación mencionaremos algunas de las características esenciales de los servicios públicos:

- 1.- Atender necesidades colectivas
- 2.- Debe existir una estricta y constante vigilancia por parte del estado, para asegurar el interés colectivo.
- 3.- El estado debe determinar que debe considerarse como servicio público, cumpliendo con su potestad soberana.
- 4.- Puede realizarse a través de organismos privados no públicos con concesión o inclusive mixtos.

A efecto de determinar si la actividad bancaria es o no servicio público es necesario analizar:

- A) Si se necesita la concesión para esa actividad
- B) Si el derecho bancario es en nuestros días un Derecho Público, o si todavía puede afirmarse que es parte del derecho privado.

Desde sus inicios la banca siempre tuvo que solicitar concesión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para poder operar. Se han establecido diversas opiniones acerca de si el servicio público de banca es o no público. En Francia se considera que la actividad bancaria es un servicio público ya que distribuye y regula el crédito.

Como ya lo hicimos notar con anterioridad existen autores que afirman que el servicio público de banca y crédito no es un servicio.

Dicha teoría es sostenida por Vasseur cuya apasionada y radical opinión es la siguiente: " Ningún autor de derecho público que haya tratado la cuestión de servicio público ha emitido jamás la idea de que aún nacionalizados, los bancos manejan un servicio público, los incluye en la categoría de empresas públicas que no administran en servicio público a los bancos." (35)

En contraposición a la anterior doctrina podemos afirmar que en México no obstante que desde el siglo pasado se habló de concesión parte el ejercicio de la banca, ni la doctrina, ni la jurisprudencia han podido determinar el concepto de servicio público en relación a la actividad bancaria.

Pero no por ello el servicio público que a prestado siempre la banca deja de tener su enfoque sociológico, ya que siempre desde sus inicios a estado orientado a la satisfacción de necesidades colectivas y a satisfacer las prioridades de la administración pública federal. Aunque apenas en fechas recientes se le dió un concepto en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982.

A la fecha los bancos están sometidos a una reglamentación profesional muy amplia minuciosa, pero la tutela del poder público no pesa sobre los bancos, aún como ya lo mencionamos sobre los nacionalizados al punto que los poderes públicos pudieron costreñirlos a acordar el crédito en una empresa determinada.

Esta libertad de decisión es incompatible con la tutela inherente a la existencia de un servicio público por ello concluimos que la teoría que afirma que los bancos no constituyen un servicio público ya que no administran. Si nos adherimos a ésta opinión tendríamos que afirmar que los bancos y el servicio que prestan, estarían reglamentados por el derecho privado, situación que saldría de toda lógica, toda vez que al nacionalizarse la banca se establecen como entidades públicas o sociedades nacionales de crédito, que al pertenecer al estado deben estar regidas sus funciones y actividades además de estar reglamentadas por el derecho público, que cumple con funciones de bienestar general.

Es necesario mencionar que al estado no le corresponde de toda la actividad crediticia pero si desarrolla gran parte de ella, como la emisión de la moneda, la política monetaria, las directrices del crédito, la política financiera, el equilibrio de la balanza de pagos entre otras funciones; otra parte de esas funciones la realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejemplo las autorizaciones en materia bancaria entre otras.

A mayor abundamiento del tema que nos ocupa cabe mencionar "Que existen servicios públicos manejados por particulares, ya que tradicionalmente se ha considerado que el estado no tiene el monopolio de la satisfacción de las necesidades colectivas" (36).

Así por ejemplo mientras en algunas ciudades la distribución del servicio público del agua potable o el de la electricidad, constituye un servicio público prestado por empresas privadas y en otras se han transformado en servicios estatales.

Por lo anterior es necesario apuntar lo siguiente respecto si se debe considerar a la banca como un servicio público; "La noción de servicio público no es rígida ni estática sino que debe irse adaptando a las condiciones de interés público que el estado considere deben proceder para determinar que una actividad tiene esas características; por lo cual no sería válido estudiar las atribucio-nes bancarias en el pasado, sino advertir en ellas el proceso evolu-tivo tanto social como jurídico que la lleve de ser un negocio priva-do hasta un servicio público." (37)

En nuestro país, en fechas recientes fue cuando se empezó a hablar del Servicio Público de la Banca, ya que establecen tanto en la constitución de la República mexicana como en su ley re-glamentaria.

Se observa claramente el carácter de servicio públi-co de la banca como ya lo dijimos en la Ley Reglamentaria del Servi-cio de Banca y Crédito, que fue la primera que se expidió en nuestro país en el año de 1982, la cuál nos señala en sus artículos los si-guiente:

Art. 1.. La presente ley es de orden público y tiene por objeto regla-mentar el servicio público de banca y crédito que en los términos del Art. 28 Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos debe prestar el Estado..... en el Art. 2. Dice que el servicio público de banca y crédito será prestado por instituciones de crédito constituidas como sociedades nacionales de crédito, en los términos

de la presente ley y por las constituidas por el estado como instituciones nacionales de crédito conforme a las leyes"

Por otro lado al nacionalizarse el sistema bancario y al transformarse las instituciones bancarias en sociedades nacionales de crédito por decreto, estas pasan a ser parte del sistema paraestatal del estado convirtiéndose en organismos descentralizados, cuya característica es desarrollar una actividad determinada, o sea la prestación de un servicio público y social; Así las sociedades nacionales de crédito al encontrarse ante la hipótesis de ser organismos públicos descentralizados reafirman su carácter de servicio público cuyas finalidades primordiales son las de satisfacer las necesidades colectivas mediante la intervención tanto en la economía, en la administración y redistribución del crédito, atendiendo primeramente las necesidades más urgentes del sector público.

Al prestar un servicio público la banca y el crédito este debe estar respaldado por el estado en su carácter de operado, adecuando a la banca a los cambios sufridos para satisfacer las necesidades prioritarias de la mayoría. Por tal virtud también se debe establecer igualdad en la prestación del servicio público que nos ocupa excluyendo cualquier tipo de discriminaciones.

El gobierno para el mejor funcionamiento de este servicio dicta medidas adecuadas e indispensables para que exista continuidad, esto es que la prestación del servicio debe ser oportuna y eficiente de acuerdo a las demandas sociales existentes.

Además se han reglamentado medidas y sanciones para el mayor funcionamiento de la banca para así. "Garantizar una sana operación prohibiéndoles muchas operaciones, exigiendo requisitos

a sus funcionarios, estableciendo capitales pagados mínimos, regímenes de inversión, catálogos de cuenta para su contabilidad y llega la facultad del estado hasta la posibilidad de intervenir" (38).

Además por mandato constitucional el servicio de banca y crédito no podrá ser concesionado a particulares, por lo que con ésto surge un nuevo sistema por lo que es necesario instrumentar lo todo su marco jurídico que deje claramente definido el carácter de servicio público, encaminado a satisfacer las necesidades sociales prioritarias para así constituirse en forma decisiva en el bienestar de la colectividad nacional.

Para concluir éste tópicó deben mencionarse tres hechos de los cuales se desprende que el estado cuando menos en nuestro país ha considerado como servicio público a la actividad bancaria.

1.- Es el decreto que establece la nacionalización de la banca privada dado a conocer por el Presidente de la República al rendir su informe el 1° de Septiembre de 1982, publicado en el Diario Oficial ese mismo día, por el cual se expropiaron los bienes de las instituciones particulares.

2.- Es el que con motivo de nuestro decreto se realizaron modificaciones constitucionales al Art. 28, así como el surgimiento de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982.

3.- Es el que el estado a manifestado su voluntad abierta de intervenir en la reorganización económica del país en virtud de la crisis que se está viviendo, tal como se plasmó en las últimas reformas de los Artículos 25 y 26 constitucionales señalando que le

corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional mediante el crecimiento económico y el empleo y con una justa distribución de la riqueza y el ingreso" (39)

Por otra parte señala nuestra Carta Magna que el Sector Público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas siendo considerada la banca como una de ellas.

"Lo anterior permitirá que la operación bancaria y crediticia se constituya en un poderoso instrumento de rectoría económica y que al orientarse a la consecución de los grandes objetivos nacionales coadyuve a la construcción de una sociedad más libre, justa de participación igualitaria." (40).

Del análisis realizado con anterioridad podemos concluir que el servicio que presta la banca es un servicio público.....
... ahora falta determinar si existe en la actualidad todavía el régimen de concesión de la banca, o no.

Empezaremos por dar la definición etimológica de lo que es la concesión "Deriva del latín "concessio" derivado de conceder y aún cuando jurídicamente tiene diversas significaciones en nuestro derecho mexicano, la aceptación más general corresponde al significado etimológico y se aplica cuando el estado concede permisos autorizaciones o el dominio sobre algunos bienes para establecer servicios públicos"

39 Giorgana Frutos, Ob. Cit. pág. 37 y 38

40 Proceso legislativo a la iniciativa Presidencial de la Ley Reglamentaria del servicio público de banca y crédito, cámara de diputados del Congreso de la Unión Colección documentos LII Legislatura, pág. 7 México, 1983.

Por otra parte trataremos de dar una definición de lo que es la concesión. " Es el acto por el cual se concede a un particular el manejo o explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de los bienes del dominio del estado" (41).

Para el Dr. Andrés Serra Rojas la concesión "Es un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal confiere a una persona una condición o un poder jurídico para ejercer ciertas funciones prerrogativas públicas, con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, los bienes del estado o los bienes privilegiados exclusivos que comprenden la propiedad industrial". (42).

Como señalaremos posteriormente en México desde el siglo pasado existe la tradición de que los bancos han requerido concesión por parte del ejecutivo federal para poder operar.

A continuación haré una reseña histórica del régimen de concesión que sufrió la banca desde sus inicios.

"En México en el período que comprende de 1821 a 1884 no se estableció la necesidad legal de que los bancos operan bajo el régimen de concesión, no obstante ello se siguió la costumbre de celebrar contratos privados de concesión por parte de la administración pública federal con los banqueros." (43).

Aún cuando los códigos de Comercio de 1884 y 1889 hablan de que para establecer bancos de cualquier naturaleza era necesaria la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero durante la vigencia de ambos códigos la realidad fue otra ya que se celebran por parte del ejecutivo federal como ya dijimos

41 Fraga Gabino, Ob. Cit, pág. 242

42 Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Ob. Cit. pág. 193

43 Acosta Romero Miguél, Derecho Bancario, Ob. Cit, pág. 121

contratos de concesión con los bancos. Esto se debía a que no existía una distinción clara entre lo que era una concesión y una autorización.

" La primera ley en la que se utilizó la expresión de concesión fue la de Las Instituciones de Crédito del 19-03-1932 que en el Art. VI ordenaba. Las instituciones de crédito solo podrán establecerse en la república mediante concesión otorgada por el ejecutivo de la Unión con todos los requisitos y condiciones que determina la presente ley." (44).

Cabe hacer mención que a pesar de haber dado las definiciones de lo que es una concesión para la mayor comprensión del tema que nos ocupa, dicho concepto no tenía el mismo significado en el siglo pasado, pues en aquella época no se le atribuía al derecho bancario, el carácter de derecho público sino privado.

Continuando con nuestra reseña después de la Constitución de 1917, las leyes persistentes determinaban que para establecer o dedicarse a la actividad bancaria en México era necesario una concesión.

Por otro lado en exposición de motivos de 1932, de la ley general de instituciones de crédito se dijo, que las instituciones debían tener concesión del mismo estado, es decir estar sujetas a su vigilancia y participar de las ventajas adecuadas al interés público.

" La ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, señala en su texto original que para dedicarse al ejercicio de la banca y el 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." (45).

En base a la ley de 1941 se suscitó una polémica en torno si el ejercicio de la banca era una concesión o una autorización, por lo que dichos conceptos fueron reformados el día 15 de marzo de 1946, substituyendo los vocablos concesión y caducidad, por autorización y renovación.

Tras numerosos estudios el legislador mexicano considero que las reformas del año de 1946 no habian sido muy acertadas por lo que se vuelve a considerar a la actividad bancaria sujeta a concesión reformando nuevamente la Ley General de Títulos y Operaciones de Créditos y Organizaciones Auxiliares el día 29 de Diciembre de 1962.

"Las recientes leyes reglamentarias del servicio público de banca y crédito del 82 y del 85 respectivamente, dan origen a cierta confusión en el aspecto de que si se conserva o no la concesión de los bancos, que ahora son del gobierno y que tienen la estructura de sociedades nacionales de crédito" (46).

Existen corrientes que afirman que la concesión de la banca ya no existe en virtud de que estas fueron revocadas ya que no se justifican toda vez que el gobierno federal es el titular de los bancos.

Existen otras teorías que afirman que existe el régimen de concesión de la banca en virtud de que para que una concesión desaparezca o mejor dicho sea revocada se necesita cumplir con

45 Acosta Romero, Derecho Bancario, Ob. Cit. pág. 122

46 Acosta Romero, Derecho Bancario, Ob. Cit. pág. 124

un procedimiento que culmina con la publicación en el diario oficial de la federación supuesto que a la fecha no se ha dado.

Considero que debemos inclinarnos por éste último criterio pues de acuerdo por lo dispuesto por el Art. 5 de la nueva ley general de organizaciones auxiliares de crédito, publicada el día (14-01-85), que textualmente dice en sus párrafos 2 y 3 lo siguiente:

Las concesiones pueden ser otorgadas o derogadas discrisionalmente por dicha Secretaría o por la Comisión en su caso, según la apreciación de su inconveniencia de su establecimiento y serán por su propia naturaleza intrasmisibles. Dichas concesiones deberán publicarse en el diario oficial de la federación, así como las modificaciones de las mismas.

Como podemos facilmente constatar en las fechas en las que aparecieron publicados los decretos de transformación reglamentos orgánicos y demás aparecieron publicados algunos decretos de revocación de concentraciones de sociedades bancarias, no de todas. Por lo que concluimos que la concesión en general de la banca en ningún momento fue revocada pues al transformarse las sociedades anónimas en nada modifican su reglamento, por ejemplo, hasta la fecha ha operado como concesión el Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y el Banco de Comercio Exterior entre otros, esto quiere decir que el gobierno otorgó concesiones a las sociedades que el mismo organizó. Por lo que hace al Banco Obrero S.A. y al City Bank estas dos instituciones no fueron objeto de la expropiación y continuan a la fecha prestando el servicio público de banca y crédito.

"Es evidente que por lo menos hasta el treinta y uno de mayo de mil novecientos ochenta y cinco no se ha publicado ninguna revocación de las concesiones que forman parte del activo in tangible de las sociedades nacionales de crédito." (47).

Por lo que afirmamos que de alguna manera significa estabilidad en el ejercicio del servicio público de banca y crédito ya que el sistema bancario ha funcionado bajo el principio de la con cesión que garantizaba su operación sana y equilibrada, ajustada a derecho y en forma eficiente.

Concluyendo mencionaremos que la actividad bancaria es en nuestros días un servicio público el cual está encaminado a sa tisfacer necesidades colectivas.

"En México la concesión bancaria es una concesión de servicio público para establecer bancos y organizaciones auxiliares de crédito en las diversas ramas y especialidades que señala la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en sus Artículos 2 y 3, y con las modalidades y requisitos que señalan las leyes " (48).

47 Ibidem, pág. 127

48 Acosta Romero B. Múltiple Ob., Cit. pág. 115

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BANCA Y EL CREDITO

1. NOCIONES GENERALES

"La vida comercial moderna, no podría ser concebida sin el crédito". La mayor parte de la riqueza es riqueza crediticia, por el crédito se desenvuelven y multiplican los capitales y se realiza el fenómeno fundamental de la producción". (49)

El descubrimiento del valor mágico del dinero, como generador de riqueza, marca indudablemente un momento esencial en la vida del hombre.

El comercio es una actividad, que a través de la historia y del tiempo se ha ejercitado fundamentalmente por particulares.

Quiénes con el propósito de lograr el progreso, crearon documentos de crédito y medios para darse seguridad.

Uno de los sistemas o actividades creados por los particulares fue la banca, aún cuando haya sido modesta en sus comienzos, ha estado vigilada estrechamente en la actualidad por la autoridad estatal, en virtud de la importancia de sus operaciones y su crecimiento económico.

La función primordial de la banca siempre ha sido la intermediación profesional del dinero y del crédito. por otro lado, los bancos se encargan de recolectar dinero de aquellos que no tienen manera de invertirlo directamente, y lo proporcionan en forma de crédito a quienes necesitan el dinero.

Los que llevan el dinero al banco conceden crédito a éste, y el banco a su vez le concede a sus prestatarios, "Solamente son banqueros aquellos que prestan el dinero a terceros, los que nuevamente prestan su propio capital son capitalistas, pero no banqueros."

Para la realización de la función de intermediación en el comercio y en el dinero, los bancos celebran gran variedad de negocios y operaciones que la doctrina tradicional ha clasificado, en operaciones activas, pasivas y servicios bancarios.

Las operaciones activas son aquellas mediante las cuales el banco concede crédito a sus clientes, (préstamos, descuentos, aperturas de crédito), y son operaciones pasivas, aquellas mediante las cuales el banco se allega capitales, depósitos irregulares, creación y colocación de obligaciones a cargo del Banco.

Y por último, los servicios bancarios, son operaciones de simple mediación, intervención en la creación de obligaciones y su colocación, operaciones de mediaciones de pagos, cajas de seguridad, etc.

"La íntima e indisoluble relación que existe entre el comercio y la banca hizo que su evolución fuese paralela", y que desde los inicios de la civilización ya se efectuaban operaciones, tanto comerciales como de la banca" (50).

En el sistema bancario mexicano sólo existen las Instituciones de crédito propiamente dichas y las organizaciones auxiliares de crédito, que son medio de apoyo de las primeras, pero existen otras sociedades que por la especialidad de su objetivo y la importancia que han tenido en el todo que conforma dicho sistema es necesario mencionar. Nos referimos a las Instituciones de Seguros y Fianzas y las Sociedades de Inversión.

Las Instituciones de Seguros son sociedades anónimas autorizadas por el Gobierno Federal, para funcionar como Compañías Aseguradoras mediante la contratación, éstas instituciones están organizadas por una ley específica, La Ley General de Instituciones de Seguros.

Las Instituciones de Fianzas son sociedades anónimas autorizadas por el Gobierno Federal, para actuar como tales, tienen como objeto fundamental el de fungir como afianzadoras a través de un contrato de garantía específica el de fianza.

Finalmente las Sociedades de Inversión, igualmente organizadas por la Ley Federal que lleva su nombre, tienen por objeto fomentar la industria pesada, con la participación del público mediante la venta de sus acciones en la bolsa de valores. La modalidad es la compra o adquisición que hace valores bursátiles y la venta al público, no de esos valores sino de las acciones de la propia sociedad

de inversión, que por ser una sociedad anónima también representan su capital en acciones.

Todo lo antes mencionado, nos da idea suficiente de la panorámica de la Banca de México, de su funcionamiento y su papel en la economía de nuestro país.

2. ANTECEDENTES EN MEXICO:

A) LA COLONIA

En la época colonial es muy difícil determinar si hubo actividad bancaria propiamente dicha, y si se utilizó el crédito. La actividad crediticia y económica que se llevaba a efecto en el territorio nacional antes de la llegada de los españoles era muy escasa.

De aquella época solo podemos tener algunos datos históricos por los llamados historiadores de las Indias entre los que destacan Fray Bernardino de Sahagún, Francisco Javier Clavijero, Bernal Díaz de Castillo entre otros.

En las etapas de las culturas precolombistas que se asentaron en la República Mexicana es difícil precisar si tuvieron algunos adelantos en materia bancaria. "Pues a pesar del gran desarrollo que tuvieron los mayas, los olmecas, los toltecas y los zapotecas, no puede concluirse que el crédito y las instituciones bancarias eran conocidos por ellos." (51)

Es por ello que se piensa que en la época colonial no hubo una actividad definida ya que no obstante de que los españoles conquistaron México ya existía, una serie de actividades comerciales que se realizaron no solo por la vía de trueque sino que también a través de la compra y de la venta, además contaban con cinco especies de monedas, las cuales les servían de precio para comprar lo que querían y necesitaban, dichas monedas son a saber:

a) Cacao, muy diferente de el que se usaba en las bebidas diarias.

b) Telas de algodón que se llamaban Jatolquachtli

c) Polvo de oro contenido en plumas de nato, en

las cuales se demostraría la cantidad y pureza del mismo que sirviera para sus operaciones.

d) Piezas de cobre de escaso valor y en forma de

"c" siendo esta la que más se asemejaba a la moneda acuñada.

e) Pequeñas piezas de estaño. (52).

Por otro lado los aztecas conocían el préstamo con ó sin intereses, así como la venta a plazos teniendo como penas en su legislación por deudas no pagadas la cárcel y la esclavitud.

"Puede afirmarse que en la etapa de dominación española abarcó de 1523 a 1821, no hubo en lo que se conoció como nueva España propiamente, bancos ó sucursales de los bancos españoles, que trabajaran en el territorio nacional: a pesar que desde el siglo XV en Barcelona existió la Taula de Cambi y en 1872 se fundó el banco de San Carlos, estos bancos no llegaron establecer sucursales en los bancos de la Nueva España." (53).

Por lo tanto al no existir sucursales bancarias ni alguna institución que regulara las operaciones crediticias, el clero y los comerciantes manejaban las diversas ramas de crédito.

La economía de la Nueva España se basaba primordialmente en la explotación de los recursos naturales como la minería y el campo.

El Comercio se desarrollaba más por el trueque en un sistema monetario estable. La iglesia detentaba en gran escala la riqueza y el poder además de poseer grandes extensiones de tierra e

inclusive tenía un poder político que en muchas ocasiones superaban las del virrey. Debido a que el pueblo mexicano es sumamente cristiano no el clero se aprovechaba para pedir diezmos, limosnas aumentando cada vez más su poder y su riqueza.

Por otra parte los mercaderes ejercían funciones de banca principalmente los que comerciaban con plata " Estos recibían dinero en guarda ó depósitos y empleaban los dineros depositados en la compra de plata y mercaderías, ó la emprendían en la labor de las minas ó surtimiento de tiendas para avío de ellas, y rescate de las platas en otros destinos útiles y lucrosos y de aquí se convirtió en depósito irregular pasando el dominio útil de la pecunia al depositario y obligándose a pagar intereses usuras y créditos" (54).

Surgieron también durante esta época prestamistas los cuales eran ricos comerciantes ó hacendados que operaban bajo reglas específicas las cuales eran implantadas por ellos mismos.

En pleno dominio el territorio mexicano, los españoles empezaron a fundir monedas en metales preciosos hasta que en el año de 1537, la acuñación fue regulada y supervisada.

Es así como se inicia algunas actividades bancarias a través de los comerciantes, prestamistas y el clero en el período de dominación española.

Cervantes Ahumada nos dice: "En la época florecieron varios Bancos particulares que operaban dando avío a los mineros. A pesar de que cuando menos dos quebraron, los bien administrados tuvieron éxito." (55).

54 Cervantes Ahumada Raúl Ob. Cit. pág. 215

55 Martínez Sobral Enrique Estudios Elementales de la Legislación Bancaria México, 1911

"El primer banco público fue el banco de avío de minas fundado por Carlos III y que operó hasta los primeros años de la Independencia, en auxilio de la minería y con aplicación del mecanismo crédito de avío"

El crédito de avío adquirió especial esplendor durante la época colonial en la que operaron los bancos de plata fomentando así la minería por medio del avío.

Por otra parte el Maestro Miguel Acosta Romero señala que " En 1784 se creó el Banco de Avío de Minas, por el Gobierno Español su función principal era la de otorgar créditos a los mineros pero fue de muy poca duración ya que desapareció a principios del siglo XIX." (56)

"En el año de 1774 autorizó el Gobierno Español el establecimiento de una institución llamada Monte de Piedad de Animas organizada por Pedro Romero de Terreros, que a imagen de los montes de piedad de Europa su función primordial fue la de otorgar préstamos a las clases pobres, mediante el préstamo prendario" (57).

El Monte de Piedad fue el primer banco que emitió billetes que tenían la redacción de recibos de depósito, pero en realidad eran billetes de banco.

Joaquín Rodríguez y Rodríguez nos menciona que:

" Ya iniciado el proceso de independencia surgieron diversos intentos para la organización de las instituciones de crédito dentro de éstas cabe mencionar el Banco de Avío que debía dedicarse al fomento de la industria nacional" (58).

56 Cervantes Ahumada Raúl Ob., Cit. pág. 280

57 Acosta Romero M. Ob. Cit. pág. 91

58 Rodríguez Rodríguez Joaquín Ob. Cit. pág. 22

La ley que creó el banco de avío para el Fomento de la Industria Nacional fue la del 16 de Octubre de 1830, la cual reflejo la preocupación del gobierno por apoyar con recursos financieros las actividades más importantes de la época, como la industria de tejidos de algodón lana, la cría y elaboración de seda, además empleaban dichos fondos para otras ramas de la industria agrícola de interés para la nación.

Por lo antes expuesto podemos concluir que en la época colonial no existieron bancos propiamente dichos pero las casas de banca es evidente que existieron ya que había agentes que se dedicaron profesionalmente a hacer operaciones que después fueron consideradas como bancarias especialmente cambio de dinero giros y depósitos, además las diversas modalidades del préstamo todas ellas exigidas por el desarrollo del comercio.

B) EL MEXICO INDEPENDIENTE DEL SIGLO XIX.

En el año de 1821 termina el colonaje español después de casi tres siglos y es cuando se inicia la época independiente de México.

En los primeros años de consumada la independencia fue un período de confusión y crisis política debido a que aún no se estructuraba un orden jurídico que permitiera a la nación vivir en paz y tranquilidad.

La convergencia de varios elementos propiciaron el surgimiento de un nuevo sistema financiero y monetario en México. La acumulación de capitales mercantiles y el crecimiento del comercio exterior la modernización y expansión minera, la apertura de los ferrocarriles el establecimiento de nuevas fábricas asentaron la necesidad de un banco.

Es así como en las últimas dos décadas del siglo pasado y en los inicios del siglo XIX la economía mexicana registro un considerable desarrollo de carácter capitalista.

"La primera agencia bancaria que se estableció en México fue la de Casa de Barday de Londres en 1824" (59).

En 1930 el Gobierno Mexicano funda los primeros bancos de aquella época el primero fue el Banco de Avío, cuyas principales funciones eran las del fomento para la industria textil así como para otras industrias.

Otro Banco que fundó el Gobierno Mexicano fue El Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, cuya primordial finalidad era la de sacar de la circulación las monedas de cobre falsas que circulaban al tiempo de sacar nuevas monedas de diffcil falsificación.

Estas instituciones desafortunadamente tuvieron una vida muy corta debido a que el Gobierno las utilizó para fines ajenos a los que les habían autorizado, ya que el gobierno los utilizó como su tesorería.

Pese a la corta duración de estos bancos los podemos considerar como el antecedente más remoto de las instituciones de crédito en nuestro país, ya que fueron creadas por el gobierno federal.

"Entre la aparición de éstas instituciones y de las que se establecieron posteriormente el crédito fue ejercido por los agiotistas particulares, casas comerciales y casas de empeño" (61).

"Durante la invasión francesa en 1864 se registro en nuestro país una sociedad inglesa denominada London Limited, con el único interés de inscribir su escritura y estatutos en el tribunal de Comercio de la Ciudad de México" (62)

Constituyendo de Manera legal" En el año de 1864 el Banco de Londres y Sudamérica como sucursal de la sociedad inglesa del mismo nombre. Este banco tras varias transformaciones, funciona como el Banco de Londres y México, S.A." (63). Actualmente se denomina de acuerdo a la transformación jurídica de la banca como Banca Serfín S.N.C.

61 Acosta Romero ob. Cit. pág. 91

62 Dávalos Méjía Ob. Cit. pág. 324

63 Dávalos Méjía Ob. Cit. pág. 328

Posteriormente se establecieron diversas instituciones en las entidades federativas por medio de una concesión del gobierno federal.

En el año de 1875 se funda en Chihuahua el Banco de Santa Eulalia cuya única función fue la de emitir billetes en la región Norte del país.

"En el año de 1882 se fundó el Banco Nacional Mexicano como banco de emisión de billetes, descuento y depósito, poco antes en el año de 1881 se funda el Banco Mercantil con el mismo objeto social" (64).

Cabe aclarar que como ya mencionamos el Banco de Londres México y Sudamérica era Inglés, el Banco Nacional Mexicano era de capitales franceses y por último el Banco Mercantil fue creado con capital español.

"La competencia que se creó con el Banco Mercantil y el Banco Nacional provocó una difícil situación, siendo éste el primer paso para la fusión ya que se pensaba que era imposible el buen funcionamiento de los mismos bajo la base de la competencia y la hostilidad y que uno tenía lo que le faltaba al otro. El Banco Nacional tenía la facultad de emisión garantizada por una ley, y el Banco Mercantil la representación del capital mexicano y del comercio de la República." (65).

En 1884 surge el Banco Nacional de México por la fusión del Banco Mercantil y el Banco Nacional Mexicano.

64 Cervantes Ahumada Ob. Cit. pág. 216

65 Pauche Gircladiteco Operaciones Bancarias, Ed. Porrúa México, 1967. pág.20

Básicamente el Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México fueron en los que descansó la actividad crediticia de nuestro país e incluso, la atribución de la emisión de billetes hasta el término de la revolución.

Por otra parte "El código de Comercio de 1884 constituye para nuestro país la primera ley federal que reguló la materia bancaria y a partir de entonces, el establecimiento de los bancos de cualquier especie requirió autorización" (66).

Debiéndose formar sociedades anónimas compuestas por lo menos por cinco socios, además se fijaron reglas para los bancos de emisión a fin de garantizar en cierta forma ésta, los billetes tendrían que llevar el sello de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y firmados por su interventor.

Además se pagaría un encaje legal del 5% sobre el total de los billetes emitidos.

Consecuentemente como medida reguladora del gobierno federal ninguna sociedad ni particular que no estuviera registrada ni autorizada por el gobierno podía emitir vales o pagarés o cualquier otro documento que tuviera una promesa de pago en efectivo al portador o a la vista.

Por otro lado como ya lo mencionamos con el surgimiento del Banco Nacional de México se fueron concentrando en éste ciertas facultades como la de no otorgar más concesiones para la emisión de billetes a los bancos particulares, el banco además era el depositario de los fondos oficiales además de los fondos judiciales harían los servicios de tesorería y gozaba con exenciones de impuestos

para su capital y sus utilidades, siendo el término de las concesiones otorgadas durante los últimos 50 años.

"Presionado el gobierno por la opinión pública y por los partidarios de una nueva legislación en materia bancaria el Código de Comercio de 1884, fue derogado por el de 1889, cuyo Art.640 mencionaba que mientras una ley de instituciones de crédito se expediera, éstas debían regirse por contratos hechos por el ejecutivo federal y aprobados por el congreso de la unión, lo cual venía a destruir los privilegios del Banco Nacional de México, y a establecer otro motivo más de dificultad en el sistema imperante." (67).

Antes de la ley de 1896 funcionaron los siguientes bancos de emisión:

- A) Banco Minero de Chihuahua (Contrato de 17-12-85)
- B) Banco Comercial de Chihuahua (Contrato de 15-05-89)
- C) Banco Yucateco (Contrato de 07.09.89)
- D) Banco de Durango (Contrato de 16.10.90)
- E) Banco de Zacatecas (Contrato de 15.05.91)
- F) Banco de Nuevo León (Contrato de 02.09.91)

Como ya lo mencionamos el hecho de que se otorgaran contratos a la banca resulto, anticonstitucional o bien al margen de la constitución ya que "Conforme el Artículo 72 de la propia constitución de 1857 el Congreso de la Unión no tenía facultades para ratificar o aprobar contratos concesiones celebrados por el ejecutivo y por otro lado éste de acuerdo con el artículo 85 de la propia constitución tampoco tenía facultades para someter al Congreso de su aprobación los contratos que celebraran." (68).

67 Manero Antonio La Revolución Bancaria en México Ed. Talleres Gráficos de la Nación Ob.Cit.

68 Acosta Romero ob. Cit. págs. 56 y 57

No siendo leyes resulta discutible que los contratos fueran ratificados o aprobados por el Congreso de la Unión, ni por analogía podríamos aceptar que se equipararan a los tratados celebrados por el ejecutivo con potencias extranjeras en las que el congreso si tendría dichas facultades.

"Por otra parte la mayor parte de las instituciones como ya lo mencionamos emitía billetes y no existía una ley especializada provocando, la anarquía y el desorden hasta que se dictó la ley de instituciones de crédito en 1897." (69).

Bajo la vigencia de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 existieron en tres categorías 32 bancos, dichas categorías fueron:

Bancos de Emisión
Bancos Hipotecarios
Bancos Refaccionarios

El estado comenzó a vigilar más de cerca a dichas instituciones, por los siguientes motivos;

"A) Por la necesidad que tenían los bancos de una previa concesión para su nacimiento, lo que hace que ellos sean engendrados por un acto del estado.

B) Porque en su manejo no disfrutaban de libertad sino que se encontraban obligados a observar determinados preceptos de economía bancaria declarados obligatorios por prescripción legal.

C) Porque estaban sujetos a la vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilancia que por regla general se ejerce por medio de un individuo delegado de esa Secretaría cuyo título es el de interventor del gobierno." (70).

"No obstante ello, la emisión de billetes por parte de los bancos fue anárquica y la administración muchas veces era deficiente y de mala fé pues los accionistas fundadores de los bancos se otorgaban así mismos préstamos cuantiosos con los que desquiciaban a las instituciones." (71).

Por otra parte "Al iniciarse la era revolucionaria en 1910 había en el país funcionando 24 bancos de emisión y 5 refaccionarios, de los cuales la suma de los activos y pasivos excedía a mil docientos millones de pesos." (72).

El drama de la revolución evidentemente afecto la vida bancaria trayendo además consigo cambios drásticos en el sistema bancario mexicano. Los bancos de emisión fueron intervenidos y liquidados, y en la constitución de 1917, se previno el establecimiento de un banco único de emisión.

"Muchos banqueros quebraron a partir de 1912 con éste motivo se creó la Comisión de Cambio y Moneda surgiendo una serie de préstamos forzosos que hicieron a los gobiernos revolucionarios por lo que se obligo a los bancos a emitir billetes sin garantía." (73).

70 Martfnez Sobral. Ob. Cit. pág. 285

71 Manero Antonio Ob. Cit. pág. 25

72 Cervantes Anmada Ob. Cit. pág. 27

73 Acosta Romero Híguel B. Múltiple Ob. Cit. págs. 57 y 58

La Comisión Monetaria tenía las facultades de recoger y conservar y administrar los fondos destinados por el gobierno para regular, garantizar la circulación interior y retirar la emisión de moneda fiduciaria.

C) EPOCA CONTEMPORANEA

La reforma bancaria como ya lo mencionamos, tuvo su inicio apartir del año de 1913. En aquella época Don Venustiano Carranza definía la política bancaria que la revolución debería llevar a cabo y que ésto se convirtiera en institucional a un futuro no muy lejano.

El Presidente Carranza trato de cambiar el sistema bancario que imperaba en aquella época, rechazando el monopolio que las empresas privadas ejercían su poder en nuestro país absorviendo por años y años las riquezas de nuestra patria.

Por otro lado pensaba que debía abolirse el derecho de emisión de billetes o papel moneda por los bancos particulares ya que la emisión de billetes debía ser función única y exclusiva del estado y que al triunfo de la revolución se establecería un banco único de emisión, es decir un banco controlado por el estado y decía también que de ser preciso se deberían desaparecer las instituciones privadas, que no estuvieran reguladas por el gobierno federal.

El 4 de Enero de 1914, en la ciudad de Hermosillo Sonora, siguiendo la política del Presidente Carranza, se expidió un decreto cuya esencia legal es la norma que posteriormente se ejercita a la reforma bancaria en su aspecto jurídico, el cual decía en su artículo, único " El fondo regulador de circulación fiduciaria de los bancos de emisión, debe existir una caja de la proporción fijada por el artículo 16 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, en dinero en efectivo, barras de oro y plata quedando terminantemente prohibido admitir como existencia en numerario los billetes de otro banco o cualquiera otros títulos de crédito." (74)

Carranza también obliga a integrar sus reservas, a la par con su circulación puesto que muchos bancos de emisión elaboraban más de lo que podían garantizar, y se les otorgaba un plazo de 60 días y en caso de no hacerlo, se les nombraría un interventor del gobierno y se les incautaría; viendo Carranza que el papel moneda cada día perdía más y más su poder adquisitivo, impone un préstamo a todos los bancos de sus existencias en metálico. En éste momento su política financiera da un giro total ya que esta sería la primera medida que haría con los banqueros después de haber dicho "El pueblo y los ricos pagarán la revolución".

El Gobierno carrancista carecía de recursos, ya que los impuestos no cubrían las necesidades primordiales, además que se mantenía a un numeroso ejército en toda la república, el desempleo y el hambre sacudía a toda la nación, ya que no existía la manera de allegarse de fondos, por lo que Carranza decide apoderarse de todas las existencias de monedas metálicas de los bancos y por medio de un decreto el 15 de septiembre de 1916 prohíbe el funcionamiento de los bancos medida drástica para nuestro sistema bancario en desarrollo.

Dichas medidas causaron infinidades de polémicas en la sociedad mexicana ya que el gobierno era el encargado de la emisión de billetes, se dijo que contravenía a lo estipulado por el Art. 28 constitucional, ya que éste prohibía los monopolios en república mexicana, pero durante el mandato de Carranza se propuso pacificar a la nación y se tendrían que empezar por la estabilidad económica.

Cuando el gobierno constitucionalista dominó totalmente el territorio nacional, se obligo a los bancos a colocarse en un marco legal en que se fundaban las concesiones aplicando las

sanciones que la propia ley de 1897 contenía, ésto constituyó el primer paso que da la reforma bancaria en 1915, en agosto de éste mismo año Don Venustiano Carranza gira instrucciones a Rafael Nieto quién era Subsecretario de Hacienda, con el propósito de formular un plan que tuviera por objeto inspeccionar y a la vez regularizar la situación bancaria de la época, además con el objeto de formar el banco único de emisión y que este a su vez fuera controlado por el mismo estado.

Por lo que la Secretaría de Hacienda crea un órgano regulador que llevaría el nombre de "Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de crédito, con las facultades que la vigente ley bancaria otorgaba al gobierno, para designar a los inspectores que fuesen necesarios para el cumplimiento de las leyes, nombrándose para integrar a la comisión a los señores Rafael Nieto que como secretario de Hacienda en funciones sería el Presidente de dicha comisión: Antonio Manero, Antonio Azuara, Jesús Silva Herrera como vocales, José P. Camacho como jefe del departamento de crédito y Lic. Pérez Cano como abogado consultor." (75).

Algunos de los primeros problemas que se originaron con la Comisión Reguladora, fueron entre otros la forma de resolver legalmente la forma de computar la existencia en metal, con el objeto de regular emisión de billetes y la de eliminar de la circulación el papel moneda emitido por los bandos villistas y zapatistas, que lógicamente el gobierno constitucionalista no podía reconocer, apeguándose a las normas establecidas y computando las monedas nacionales por su contenido en oro conforme a la ley monetaria en vigor, y las monedas extranjeras con su paridad legal con la moneda nacional.

Otro de los problemas que surgieron con la aparición de la comisión reguladora se suscitó al nombrar a los inspectores especiales que se encargarían de incautar la existencia de billetes tanto de los zapatistas como de los villistas que habían en los bancos para luego ser incinerados por la Secretaría de Hacienda.

A pesar de lo drástica de esta medida tuvo que ser acatada por los bancos ya que no existía para el gobierno la posibilidad de fijar un monto a la circulación aunado a esto el papel moneda ya no tenía ningún valor en la circulación.

Al ser asesinado Carranza sube al poder Obregón quien cambia la política económica inmediatamente sosteniendo que fue un error que Carranza haya incautado los bancos y por medio de un decreto en 1921 devuelve los bancos a sus originales dueños, aunque muchos de ellos estaban en quiebra se les autorizó seguir funcionando.

Obregón trata de restaurar el sistema bancario sosteniendo que debía devolver a existir la libertad de emisión y para ello mando una iniciativa de la ley modificando el Art. 28 constitucional en el cual mencionaba la pluralidad de emisiones que podían llegar hasta ocho. Dada la situación del país en ese momento requería de estabilidad económica y social por ello se necesitaba una moneda estable, la pluralidad de emisiones ocasionó una nueva crisis monetaria producida por tantos y diversos billetes, por fortuna el Congreso rechazó dicha iniciativa sosteniendo el monopolio del estado en la emisión de papel moneda.

Al asumir el gobierno el General Calles el 30 de Noviembre de 1924, se promulgó la ley de Instituciones de Crédito y

Establecimientos Bancarios. Esta ley viene a dar las bases del sistema bancario contemporáneo estableciendo nuevamente las concesiones a la banca privada.

"En 1925, la actividad bancaria es afectada por una importante fuga de divisas. El crédito es escaso y caro, no obstante lo cual en 1926, Bancos Canadienses y Norteamericanos instalan oficinas en el país, se exporta oro clandestino y se da curso legal a las monedas de ese metal de plata." (76).

En el año de 1925, se fundó el Banco de México y el Banco de Comercio siendo el Banco de México, una sociedad anónima su objetivo y función principal era la de emitir billetes, regular la circulación monetaria las tasas de interés, además de ser la encargada del servicio de la tesorería del gobierno federal. Su capital estaría formado por acciones nominativas las que serían el 51% de capital social suscritos por el gobierno y las B suscritas por el gobierno o por el público.

En el año de 1932, se dicta la ley Orgánica del Banco de México en la cual obliga a los demás bancos a depositar sus reservas en el Banco de México, empezando así a operar como cámara de compensación en el año de 1935, se decretó como moneda única legal en toda la República Mexicana la emitida por dicho banco.

El sistema bancario se inicia con la creación del Banco de México, su era contemporánea y su gran desarrollo, después de haber encontrado en la revolución infinitos obstáculos resurgiendo con mayor apoyo de parte del gobierno; Siendo los años treinta la pauta para la reestructuración bancaria, estabilizándose la vida nacional y repercutiendo de manera muy favorable a nuestro actual sistema.

En conclusión podemos mencionar que "las leyes más importantes a partir de la desincautación de los bancos en 1921, antes de la fundación del Banco de México fueron:

- A) Ley moratoria para los deudores de los bancos Hipotecarios 1924.
- B) Ley sobre Bancos Refaccionarios
- C) Ley de Suspensión de pagos de establecimientos bancarios 1924.
- D) Decreto creado por la Comisión Nacional Bancaria 1924.
- E) Ley de reorganización de la Comisión Nacional Monetaria 1924.
- F) Ley general de instituciones de crédito y establecimientos bancarios 1925.
- G) Ley del Banco de México" (77).

"En 1925, con la Ley General de Instituciones de Crédito y establecimientos bancarios se dan las bases para el moderno sistema bancario mexicano." (78).

Siendo esta ley la primera después de la revolución en materia bancaria, tuvo una vida efímera ya que en 1926 se expidió una nueva ley que reguló los mismos tipos de bancos agregando normas sobre cajas de ahorro almacenes de depósito y compañías de fianzas.

Dichas leyes marcaron una etapa inicial en la historia de la banca al referirse al principio que sirve de base para ésta ley es el de la especialización estricta de las instituciones además dicho criterio es acogido por la ley de 1926, dando un enfoque de orden técnico.

77 Manero Antonio Ob. Cit. pág. 136

78 Acosta Romero Ob. Cit. pág. 91

En el año de 1932, se expidió una nueva Ley General de Instituciones de Crédito, la cual menciona expresamente a las instituciones nacionales de crédito, es decir a los bancos formados con capital del erario federal, lo cual quiere decir que desde entonces se preveía en nuestro sistema debería estar integrado por bancos públicos y privados.

Además esta ley define el ejercicio de la banca como aquella que tiene por objeto exclusivo practicar operaciones activas de crédito y celebrar algunas de las siguientes operaciones: recibir depósitos a la vista a plazo, cuentas de ahorros, emitir bonos de caja hipotecarios y actuar como instituciones fiduciarias.

La ley de 1932 cuya expedición coincide con la publicación de la Ley General de Títulos y operaciones de Crédito, sienta las bases sólidas para el actual sistema bancario.

"A partir de 1933, el sistema de crédito empezó a desarrollarse vigorosamente tanto por el impulso de la legislación antes mencionada, como por los obstáculos surgidos con motivo de la depresión que surgió al colapso en 1929, empezaron a superarse y los esfuerzos de Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria cristalizaron nuevas formas de cooperación en una creciente contrafianza pública en nuevas instituciones y el funcionamiento inicial de un mecanismo de asociación del Banco Central, las formas de absorción de ahorros fueron ampliándose en la práctica." (79).

3. ORIGEN DE LA BANCA CENTRAL EN MEXICO Y SU EVOLUCION

La banca central surge en América y Europa por la preocupación de los gobiernos de formar bancos oficiales, que en su mayoría adquirieron el carácter de bancos de emisión, todo ésto fue con la finalidad de que los gobiernos tuvieran un mayor control de sus recursos para así impulsar el desarrollo económico de su país.

"Antes de principiar el siglo XX no existía un concepto claramente definido de la banca central; ya que en varios países había venido ocurriendo a lo largo de un período de años una evolución gradual" (80).

Algunos autores coinciden en afirmar que "El primer banco central surgió en Inglaterra el cual se fundó a fines del siglo XVII, siendo éste el primero en convertir en monopolio, la emisión de papel moneda en su país" (81). Además fueron los primeros en la organización de la banca, ya que utilizaban los cheques, las letras de cambio, los pagarés para realizar operaciones bancarias.

En el año de 1844, se utilizó por primera vez el régimen de la emisión fiduciaria, el cual establecía una emisión de billetes fija si se emitían billetes con exceso a los establecidos debían ser respaldados por oro y plata.

Hacia el año de 1946 el Banco de Inglaterra fue nacionalizado por lo que se convirtió en agente del gobierno, ya que manejaba la deuda nacional, sus funciones consistían primordialmente en que por medio de una cuenta le entregaban al gobierno todas las utilidades de la emisión y la totalidad de las reservas de oro y plata. Por otro lado éste banco gozaba del respeto de otros bancos

80 Kock de M. H. (versión española), Banca Central Ed. Fondo de Cultura Económica México 1970, pág. 11

81 Dávalos Mejía Ob. Cit., pág. 326

comerciales ya que podía cambiar las tasas de interés en cualquier clase de operación o favorecer industrias determinadas por medio de préstamos.

Nos menciona el maestro Cervantes Ahumada que "Quizá la más importante aportación del Banco de Inglaterra a las historias de la banca moderna, es la creación de los billetes de banco" (82).

Después de la creación del Banco de Inglaterra se estableció el segundo Banco Central siendo éste, el de Francia creado por la iniciativa de un particular, y cuya duración fue efímera.

También se establecieron otros bancos centrales como el de España en el año de 1829, en Alemania en 1875, y el Sistema Federal de Reserva de los Estados Unidos.

Podemos afirmar que en la primera parte del siglo XX, hubo muchos adelantos en cuanto a la creación de bancos centrales, sin embargo les faltaban afinar ciertas funciones y características como constituirse en una sociedad organizada para llevar a cabo la prestación de un servicio público, es decir convertirse en Instituciones públicas con dependencia directa e incondicional del gobierno federal.

Resulta difícil dar un concepto de lo que es la banca central ya que varían en los diversos países, ya que se toma en cuenta su variedad de funciones, es por ello que la mayoría de los autores no se ponen de acuerdo sobre el particular.

Para Kock "Que la función de prestamista de última instancia es la que caracteriza a la banca central; nos dice que para Vera Smith, es que el banco único tenga el monopolio completo o parcial de la emisión de billetes; para Shawes el control del crédito para Kisch y Elkin el mantenimiento del patrón oro y su estabilidad; para Jauncey, la de la compensación, y para otros autores - la custodia de las reservas bancarias." (83)

Otra definición de lo que es la banca central nos la da C A Thanos; "El banco central es una institución bancaria que tiene por objeto controlar la cantidad y el uso del dinero, en forma tal que facilite la aplicación de la política monetaria determinada.

Esta política podrá ser elaborada por el mismo banco, lo que es más frecuente, podrá ser impuesta por el Banco del Estado" (84).

"En cambio en la Ley Constitutiva del Banco de Liquidaciones Internacionales, un banco central se define así: El Banco de un país al que se le ha confiado el deber de regular el volumen de moneda y del crédito." (85).

En conclusión de lo anterior cabe mencionar algunas de las características de la banca central siendo estas las siguientes:

- 1.- Emisión de billetes de banco y moneda
- 2.- Control del crédito para evitar inflaciones y deflaciones.
- 3.- Servir de agente financiero al gobierno federal

83 Kock Ob. Cit. pág. 24

84 Definición de un Banco Central y sus Injerencias prácticas Art. Publicado en el Suplemento al Boletín del Cema, México, 1959.

85 Kock Ob. Cit. págs. 24 y 25

- 4.- Custodiar las reservas
- 5.- Servir de cámara de compensación entre las instituciones de crédito.
- 6.- Ser banca de redescuento para las instituciones de crédito.
- 7.- Regular y vigilar la aplicación del encaje legal" (86)

Un banco central debe por lo tanto estar dispuesto a realizar cualesquiera de las funciones antes mencionadas, si las circunstancias del territorio donde ejercen sus funciones así lo estiman necesario debiendo ser el principio rector de un banco central lograr la estabilidad económica y social de su país.

"El antecedente inmediato del Banco de México fue la Comisión Monetaria, S.A. organizada, por enésima vez a fines de 1924. La comisión monetaria fue creada en diciembre de 1916, como un organismo público con diversas funciones de tipo monetario y de vigilancia y control del antiguo sistema bancario en liquidación" (87)

A éste organismo se le encomendó tareas de diversas índoles y puede considerarse el eje sobre el que giró oficialmente la política monetaria de los primeros gobiernos revolucionarios.

Por otra parte el Maestro Acosta Romero nos menciona "El primer antecedente legal del Banco de México, como Institución Central reguladora de la circulación Monetaria y del valor relativo a la unidad de cambio, es el decreto de 3 de abril de 1916, en el que el gobierno Constitucionalista creó la Comisión monetaria, que absorbió las funciones de la antigua Comisión de cambio y moneda, establecida en 1905"(88)

86 Acosta Romero Miguel D. Bancario Ob. Cit. pág. 71

87 Kock Ob. Cit. pág. 369

88 Acosta Romero Miguel Ob. Cit. págs. 71 y 72

En la constitución de 1917, como ya es sabido dentro de su Art. 28, prohibió los monopolios, incluyéndose como excepción la acuñación de monedas y la emisión de billetes que debía hacerse por el banco de estado.

A fines de año de 1917, el ejecutivo presentó al Congreso de la Unión para su aprobación la iniciativa de ley orgánica del banco único de emisión, junto con otra relativa a las Instituciones de crédito. En donde se discutió la posibilidad de formar el Banco Central como una sociedad anónima y con la participación directa de sus accionistas en su administración., o bien con fondos públicos; manejados exclusivamente por el gobierno federal. Pronunciándose las comisiones dictaminadoras por el régimen de sociedad anónima. Pero en virtud de la inestabilidad política y económica que existía en la época, no se pudo llevar a cabo esa iniciativa siendo sometida nuevamente a revisión.

Fue hasta el año de 1920, cuando se presentó un nuevo proyecto para crear el Banco Unico, y en el año de 1921, se promovió otro que contemplaba el establecimiento de ocho Bancos Regionales de Emisión, propuesta que fue rechazada por el Congreso de la Unión.

Después de los fallidos intentos para crear el Banco Unico de emisión fue hasta el año de "En 1925, se crea en México, la Banca Central que se denominó Banco de México, S.A. como respuesta a la anárquica situación en que se sumió el sistema de crédito después de la revolución" (89).

El Banco de México inició sus actividades el 1° de Septiembre de 1925, como sociedad anónima teniendo entre otras funciones, la primordial tarea de emitir billetes, regular la circulación monetaria en toda la república, redescuento de documentos, se encargaba del servicio de tesorería del gobierno central y efectuaba operaciones bancarias de depósito y descuento con sus respectivas limitaciones.

La Ley Orgánica del Banco de México estableció que se adoptaría la forma de sociedad anónima como capital dividido en dos series la "A" que representaría por lo menos el 51% del capital y solo podría ser suscrita por el gobierno federal, y la serie "B", que podía ser suscrita por el gobierno federal o por el público en general. Así fue como se creó el Banco de México como sociedad anónima con capital público y privado.

Como objeto social del Banco de México se estableció la Emisión de billetes exclusiva, además de facultarlo para actuar como banco centralizador de las reservas de las instituciones de crédito ya que se impuso la obligación a los bancos privados de conservar en depósito en oro en el Banco de México el 10% del importe total de sus depósitos que se recibían del público.

"En sus primeros años el Banco de México se redujo a operar como simple banco comercial, dirigiendo sus esfuerzos inmediatos a formar una red bancaria en la república para ir reduciendo al público en las prácticas del crédito bancario y a intervenir en el mercado de dinero preparando su futura regulación." (90).

Por otra parte el Banco de México se vió imposibilitado para controlar la acuñación de moneda metálica que seguía haciendo el gobierno federal a pesar de ser una función exclusiva de ésta según la ley orgánica, siendo ésta una actitud contraria a las disposiciones de la ley constitutiva de 1925.

Esta descripción de la primera etapa del Banco de México coincide con la que realiza Raúl Ortiz Mena, en los siguientes términos: "En sus incisos el Banco de México influido tanto por los acontecimientos nacionales, como por razones de orden público y de competencia; hizo préstamos a particulares cuyas deudas resultaron incobrables, por lo que fue insignificante la influencia que ejerció en el fenómeno de la regulación de la circulación monetaria así como la emisión de billetes cuya aceptación era voluntaria por los portadores"(91)

Por lo tanto el Maestro Octaviano Campos Salas expone como evolucionó el Banco de México en una etapa ulterior;

" Las reformas de la ley orgánica del Banco de México de iniciadas en el año de 1931, y complementadas en el mes de abril de 1932 dieron al Banco de México la estructura legal de un Banco Central."(92)

Debido a dichas reformas se suprimieron algunas operaciones como el préstamo y el redescuento, y obligó a los bancos a depositar sus reservas en el Banco Central.

Dichas reformas se vinieron a complementar en 1933 cuando se permitió al Banco de México a comprar oro y giros al exterior a la paridad legal sino a los precios que fijará su consejo

91 Ortiz Mena Raúl Ob. Cit. pág. 401

92 Ortiz Mena Raúl Ob. Cit. pág. 402

de administración.

El 28 de agosto de 1936, se modificó la ley orgánica, haciendo obligatoria la asociación de los bancos privados al Banco Central.

Por eso afirma Cervantes Ahumada que "El Banco de México alcanza su madurez y con ella su verdadera calidad de Banco Central hasta la ley orgánica de 1936" (93).

Siendo en ésta fecha cuando se consolidó como Banco Central apartir de ésta fecha y hasta su nacionalización, éste organismo había depurado sus mecanismos de control al canalizar los recursos bancarios hacia sectores prioritarios, a juicios de los gobiernos.

La opinión que nos da el Maestro Ortíz Mena al respecto es la siguiente: "A partir de 1936 y hasta la fecha el Banco de México ha venido afirmando y perfeccionando sus mecanismos e instrumento de control de crédito esterilizando los recursos de las Instituciones de Crédito Privadas manteniendo el volumen del crédito dentro de determinados niveles y dirigiendo éste hacia sectores y actividades que el gobierno ha deseado fomentar" (94).

El proceso de ajuste de las funciones del Banco Central llevó a expedir en 1941, la ley que tuvo vigencia hasta 1984, en que fue sustituida por la ley orgánica del Banco de México, vigente a partir del 1° de Enero de 1985.

93 Cervantes Ahumada RaÚl Ob. Cit. pág. 215

94 Ortíz Mena Ob. Cit. pág. 402

" La nueva ley de 1941, en contraste con la de 1936, deja amplia iniciativa a los directores del Banco central para aplicar una política monetaria activa."(95), ya que el crédito podía ser utilizado como elemento de expansión a través del sistema bancario.

Todas las leyes incluyendo la de 1941, prevenían que el Banco de México debía organizarse como una sociedad anónima con capital mixto, es decir suscrito por el gobierno federal y por los particulares.

Cabe mencionar algunas de las funciones que tenía el Banco de México antes de la nacionalización de la Banca Privada:

- I.- Regular la emisión y la circulación de la moneda y los cambios sobre el exterior.
- II.- Operar como banco de reserva de la federación y fungir respecto de las instituciones de crédito como cámara de compensación.
- III.- Constituir y manejar las reservas que se requieran para los objetos antes mencionados.
- IV.- Revisar las Resoluciones de la Comisión Nacional bancaria y de seguros en cuanto afecten a los fines indicados.
- V.- Actuar como agente financiero del gobierno federal en las operaciones de crédito exteriores e interiores y en la emisión y atención de los empréstitos públicos, así como encargarse del servicio de la tesorería.
- VI.- Autorizar a las instituciones de crédito mexicanas que por su cuenta y orden adquieran o vendan divisas entre otras funciones.

Al sobrevenir en el año de 1982, la Nacionalización de la banca el legislador por lo consiguiente tuvo que cambiar la estructura del Banco de México, transformándose su naturaleza jurídica del banco único de emisión de una sociedad anónima en un organismo público descentralizado de la administración pública federal.

La vigente Ley orgánica del Banco de México, define al Banco de México como Banco central de la nación y le adiciona en su primer artículo la facultad de emitir moneda poner en la circulación los signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, el desarrollo del sistema financiero, y en general el crecimiento económico del país.

La ley establece además que el Banco de México es un organismo público descentralizado del gobierno federal con personalidad y patrimonio propios además de gozar de plena autonomía técnica y orgánica creada por la ley para las realizaciones de sus atribuciones del estado, consistentes en funciones de regulación monetaria crediticia y cambiaria.

Siendo el Banco de México un organismo Público descentralizado el derecho administrativo señala que el régimen de descentralización se da cuando "La naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y encomendándolos a los elementos que tengan preparación suficiente para atenderlos" (96).

Por lo tanto el régimen central se puede llevar a cabo mediante el relajamiento de la relación de jerarquía entre los órganos quienes se encargan de las funciones frente al poder central.

En conclusión el Banco de México reúne las características del régimen de descentralización, pues realiza funciones especializadas que la ley a estimado conveniente encargar a esa entidad separada del poder central.

Por ello el Banco de México a sido calificado por la doctrina "Como un organismo descentralizado no obstante que con anterioridad estaba organizado como sociedad anónima en atención de que en sus orígenes realizaba funciones estatales ya que como Banco central ha tenido papel en el diseño y ejecución de la política monetaria crediticia bancaria y económica del país." (97).

4. RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO EN MATERIA BANCARIA

"El estado realiza diversas actividades para la realización de sus finalidades. A través del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de necesidades generales" (98).

Por lo tanto el estado tiene que intervenir en la administración para lograr el bien común, ésto lo hace a través de medios personales materiales y jurídicos, para dar cumplimiento a ciertos fines.

De donde resulta que uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa está constituido precisamente por la gestión de los intereses económicos realizados por el estado. El estado es una administración social creada para ordenar y servir a la sociedad, su función y su finalidad están encaminadas a servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía social.

La sociedad juega un papel muy importante en la economía de un país, ya que al crear un orden jurídico crea un estado de derecho.

La voluntad que expresa en sus leyes y que se realiza por medio de sus funcionarios; no es más que la voluntad de una sociedad determinada. Por lo que los fines de una sociedad se realizan a través de los órganos de un estado.

"En su acepción general el poder del estado alude al dominio o facultad o jurisdicción que tiene como entidad política para mandar o ejecutar una cosa; es decir es la suprema facultad reg tora y coactiva del estado" (99)

Por otra parte cabe hacer mención que los individuos al vivir en sociedad hacen que surjan determinadas necesidades que derivan precisamente de esa convivencia; y es posible notar que determinados individuos no pueden satisfacer sus necesidades primordiales, por lo que la actividad administrativa que realiza el estado se encuentra siempre dirigida a satisfacer necesidades colectivas y servicios públicos como es el caso que nos ocupa la banca.

Cuando surge la comunidad política en cualquiera de sus formas de estado; se adjudica el estado el cumplimiento de la tarea de satisfacer determinadas necesidades que revisten el carácter de necesidades públicas.

"El esquema de la sociedad contemporánea se mueve en el marco de una profunda inestabilidad política y económica que agudiza los problemas y los hace en ocasiones insolubles" (100).

La inseguridad en la economía de un país radica en el valor del dinero, como fuente constante de presiones inflacionarias.

Tanto la moneda, el dinero como los bancos son instrumentos primordiales de cambio en una comunidad económica.

Su presencia data en el campo de la economía, como ya lo hemos mencionado de una época muy remota. Ya que la moneda aparece en su forma metálica, en cuanto al crédito y la banca surgen en las ferias mercantiles en diversos estados.

Fue ante la necesidad de facilitar los cambios que algunas personalllamadas trapecitas se dedicaron a prestar el servicio de cambio y moneda, mediante el pago de dicho servicio, que con la participación de tales actividades habría de llegar a ser la función que hoy conocemos como el mercado de cambios.

De tal manera la regulación monetaria tiene especial trascendencia porque su encausamiento permitió acelerar los procesos productivos ayudando así a resolver los problemas más graves de la población.

Por otra parte el dinero y el crédito son inseparables en una economía moderna. El dinero es actualmente una de las palancas de mando de la actividad económica.

Uno de los factores más importantes han sido las operaciones de crédito para el desenvolvimiento industrial de los países, ya que canaliza la inversión y el ahorro convirtiendo al estado en rector de la economía nacional.

Vivimos en una época en donde el intervencionismo por parte del estado es evidente, ya que en el campo de la economía el estado se ha convertido en el rector de la economía nacional.

Un signo evidente del intervencionismo estatal en materia bancaria lo encontramos con el Decreto de Nacionalización de la Banca en el año de 1982.

"La actividad Bancaria como servicio público surge apenas en éste siglo, debido al desarrollo del llamado derecho administrativo y de la necesidad fundamental de la intervención del estado como regulador de la vida económica, que le impusieron la aceleración y agudización de los problemas sociales" (101).

En la práctica del sistema bancario el estado a intervenido en busca del equilibrio, entre la oferta y la demanda, del dinero en circulación y del crédito.

A continuación resumiremos algunas de las formas de intervención del estado en materia bancaria de la siguiente manera:

"A) Técnicas Indirectas.

1.- Alza o baja del descuento bancario. Si se desea reducir la cantidad de dinero en circulación se sube la tasa de descuento y a la inversa.

2.- Políticas de "open market" o mercado abierto.

Es la compra-venta de títulos de crédito del estado. Cuando éste quiere aumentar el circulante, compra títulos, y cuando necesita disminuirlos los vende. De esta manera lanza dinero a la circulación o lo recoge según sus necesidades monetarias.

B) Técnicas Indirectas.

1.- Cobertura Obligatoria de los depósitos bancarios al Banco Central modifica la relación legal entre la caja o reserva inmediatamente disponible, y los depósitos cuando se constituyen reservas obligatorias para la cobertura de los depósitos bancarios.

2.- Políticas de restricción del crédito. El Banco Central fija el máximo de los créditos y distribuyen su cuantía entre los prestatarios. política muy criticada por éstos y por los bancos.

3.- Política Selectiva de Crédito. Por ella se orienta el crédito a objetivos de beneficio colectivo alejándolo de empleos perjudiciales siendo una política que fija prioridades de aplicación de acuerdo al plan de desarrollo de un país.

Estas formas de intervención del banco central entre nosotros, están determinadas legalmente en las funciones de Banco de México, en su ley Constitutiva y en la Ley General de Instituciones de Crédito.

Es pertinente mencionar que "En una economía mixta como la nuestra junto a la rectoría e intervención estatal encontramos 4 tipos de mercado:

- A) REAL
- B) MONETARIO
- C) TRABAJO
- D) MERCADO INTERNO " (102)

El mercado real de bienes y servicios se alcanza cuando se igualan la oferta y la demanda, es decir cuando la inversión privada más el gasto público equivalen en volumen al ahorro más la inversión.

En el mercado monetario su equilibrio se da cuando se igualan la oferta y la demanda de dinero. Ahora bien, la oferta del dinero depende del volumen de pasivos del Banco Central; de la diferencia del tipo de interés bancario y el descuento, de los coeficientes de caja de la liquidez y de las reservas internacionales con las que cuente el banco en cuestión.

Por otro lado el mercado de trabajo integra la demanda global interna de un sistema económico, lo cual repercute en precios y salarios.

El mercado externo registra en las balanzas comerciales u equilibrio (importaciones y exportaciones) y en la balanza de pagos registra en forma sistemática todas las transacciones económicas entre residentes de un país y el extranjero. La política económica en México actúa sobre estos cuatro mercados utilizando para sus fines diversos instrumentos como fiscales presupuestarios, monetarios etc., en los cuales el manejo monetario es esencial y definitivo.

Recordemos que la moneda es el ente mediante el cual los valores económicos asumen validez abstracta general y son unificados y medidos.

Es un fenómeno social en el sentido que representa un medio de intercambio para permitir el funcionamiento y desarrollo de cualquier sistema económico.

Por tal virtud podemos decir que la moneda cumple con tres funciones:

- 1.- Medición de valores
- 2.- Medios de Intercambio
- 3.- Depósito de valor económico

Las formas que asume la moneda en la actualidad son dos: la moneda primaria (oro y papel moneda); Moneda secundaria que puede ser la crediticia bancaria y la propia deuda pública como capital financiero cuyo deudor es el propio estado.

Como ya lo mencionamos en estos tipos de mercado son considerados como actos de soberanía estatal absoluta tanto el oro como el papel moneda y la deuda pública. En cambio la moneda crediticia es un depósito bancario de un particular en una institución de crédito autorizada, no como consecuencia de un acto administrativo del estado.

En el México contemporáneo el estado a venido regulando la oferta y la demanda y el dinero en la economía a través del Banco de México que es el Banco Central (Banco de Bancos) en armonía y coherencia con la política económica.

REGULACION DE LA ACTIVIDAD BANCARIA EN MEXICO

1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

"La evolución que a partir del siglo pasado se observa en la actividad bancaria y, consecuentemente, en el régimen legal que le es aplicable puede afirmarse con certeza, que se vió profundamente afectada por la expropiación de los bancos privados, ordenada según decreto del 1° de Septiembre de 1982" (103).

Iniciándose así un proceso de cambios legislativos que afectaron profundamente al Derecho bancario, por lo que la regulación de la Actividad Bancaria en México, es amplísima, hasta la fecha las disposiciones se encuentran dispersadas en diversos cuerpos legales, siendo dichas leyes cada vez más complicadas.

La primera y más importante reglamentación es la constitucional, ya que dá base al Gobierno Federal para actuar en esta materia, específicamente el artículo 28 párrafo V Constitucional, que prevé el establecimiento del Banco Único de Emisión y la Prestación del Servicio Público de la Banca y Crédito, el artículo 73, fracción X, otorga facultades al Congreso de la Unión, para legislar en toda la república en materia de comercio. Además tenemos el artículo 123, Apartado "B", fracción XIII bis, que reglamenta las relaciones de los trabajadores bancarios con las instituciones nacionales de crédito.

Por último las reformas habidas al capítulo IV de la constitución (en relación a las responsabilidades de los servidores públicos).

Desde su introducción a la Carta Magna de 1917, en el artículo 28 se establecieron los actos o procedimientos que eviten o tiendan a evitar la concurrencia en la producción, industria, comercio o la prestación de servicios públicos, pero tal disposición no fue establecida con el objeto de garantizar la ilimitada Libertad de Comercio, sino tanto que el ataque a la libre concurrencia pudiera considerarse perjudicial para el público o una clase social.

El artículo 28 Constitucional, entraña una garantía individual comprendida dentro de las garantías de libertad, estableciendo la libre concurrencia, en virtud de la cual todo individuo puede dedicarse a la misma actividad perteneciente a un determinado ramo, que aquella o cuyo desempeño se entregaría a otras personas.

Asimismo, al establecerse la "libre concurrencia como derecho público subjetivo individual, derivado de la relación jurídica que prevee y que existe entre el Estado y sus autoridades por un lado y los gobernados por el otro, no hace sino afirmar la libertad de trabajo" (104).

El constituyente originario, estableció en el artículo 28 Constitucional un apoyo o garantía a la gran masa trabajadora del país, prohibiendo los monopolios en la industria y el comercio, o en cualquier empresa productiva y de prestación de servicios, situación que vino a establecer una base sólida en la economía de nuestro país, en la cual el gobierno federal es uno de los pilares principales, ya que durante mucho tiempo la mayor concentración del capital se encontraba en la Iniciativa Privada.

El sentido liberal y social de este artículo es evidente, ya que dá las bases para una economía Bipartita entre el estado y los particulares, garantizando, por un lado las áreas prioritarias a través de la intervención y vigilancia estatal,

"Es innegable que cada vez con mayor fuerza se orienta la necesidad de la Intervención del Estado en la economía de los países a fin de dirigirla mediante normas adecuadas a impedir que el libre juego de los intereses particulares, lesione las más altas de la sociedad. Este principio, que sólo puede discutir un liberalismo extremista, felizmente ya descartado, no implica la supresión de la libertad individual para guardar el equilibrio entre los intereses, en presencia, la Intervención del Estado debe limitarse a ciertos y determinados actos, en los que la vida económica misma que existe esa intervención" (105).

Bajo estas circunstancias el estado al garantizar la libre concurrencia en el terreno económico, crea y estimula un afán de superación de los Individuos.

Intensificándose la economía Nacional. En la materia que nos ocupa, el estado se reserva el derecho exclusivo para la emisión de billete y acuñación de moneda, pero no como una limitación, sino para garantizar la economía nacional.

Otros de los principios fundamentales que se establecieron en el artículo 28 Constitucional, para garantizar la libre concurrencia fue la prohibición de exención de impuestos, medida que deriva de la naturaleza jurídica de los impuestos, ya que estos deben ser creados, modificados o suprimidos mediante una ley de carácter

general, aplicable a todos los individuos que se encuentren dentro de la hipótesis de la ley, por lo que la exención a un individuo o a un determinado número de personas dejará en notoria desventaja a los demás que no hayan sido beneficiarios de esa exención, contando el espíritu de igualdad que entraña nuestra carta magna.

En el segundo párrafo del artículo 28, el constituyente originario, impone una obligación al estado de crear y promulgar leyes para castigar a todo aquel que intrinja la garantía de la libre concurrencia, o intervenga en los monopolios estatales, para crear una sana economía, medida indispensable para poder llevar a cabo los fines económicos y sociales plasmados en la constitución de la república, así también "por otro lado existen multitud de reglamentos administrativos que al imponer una serie de requisitos para el ejercicio de la actividad comercial e industrial que regulan hacen practicamente negativa la libertad de trabajo y la libre concurrencia" (106).

El artículo 28 en su tercero y cuarto párrafo, además nos señalaba, que las asociaciones no constituirían monopolio, como son los sindicatos y cooperativas, lo que es realmente evidente. Dado que por su finalidad y consecuencias que deriva su funcionamiento, no se les puede comparar con un monopolio.

Por otro lado el artículo tantas veces mencionado entraña en dilema respecto de los servicios públicos, toda vez que menciona que se prestarán con eficacia, o procedimiento que tienda a evitar la libre concurrencia en los servicios públicos, la disyuntiva principal es la de determinar si es lo mismo "servicio al público" que "servicio público"

En el capítulo primero hablamos del servicio público y se expresan varias definiciones, al respecto a mi entender la más adecuada es la del maestro Acosta Romero, que señala al servicio público como "una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas y fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen del Derecho Público, que determina los principios de regularidad adecuación e igualdad". (107)

Asimismo, cuando en el desempeño de alguna actividad, ésta no corresponde exclusivamente al estado, puede ser prestada por los particulares sin que tienda a satisfacer necesidades colectivas o sociales, estaremos en presencia de un servicio al público.

Ejemplo: Un restaurante pues al atender a su clientela está prestando un servicio al público, ya que en ningún momento esta satisfaciendo necesidades sociales prioritarias en nuestro país.

Cuando la actividad que se realice este regulada y reglamentada por una ley, y que se haya establecido para satisfacer necesidades colectivas o en beneficio de la colectividad, nos encontramos con la figura de servicio público. Pero si esta actividad la ejerce cualquier particular sin que satisfagan necesidades colectivas, estaremos en presencia de un servicio público.

Tomando en cuenta lo anterior, podemos concluir, que la prohibición de monopolio y la libre concurrencia, solo son operantes en relación con los llamados servicio al público y no de los servicios públicos, entendidos como la actividad económica, encaminada a la obtención de satisfacciones colectivas y sociales.

El artículo 28 institucional por mucho tiempo estuvo intacto en nuestra legislación, pero al transcurrir el tiempo y dados los cambios en las actividades prioritarias y exclusivas del Estado sobre todo en materia económica, surgió la necesidad de una modernización, adecuándolo a la realidad económica en donde el estado juega un papel muy importante.

En conclusión con el objeto de que el artículo 28 Constitucional cumpla con la exigencia deontológica de toda norma jurídica fundamental en el entendido de armonizar los intereses del particular con los intereses sociales, dicho precepto debe ser materia de una importante adición, la cual además de encauzar en beneficio de todos y cada uno de los individuos la libre concurrencia como derecho declare que esta podrá vedarse cuando dañe a la sociedad, ahora bien, en este último aspecto, el citado artículo 28 solo debe ser facultativo o cuantitativo es decir, que en este caso sería su propia ley reglamentaria para que en esta se establezcan de manera limitativa las situaciones objetivas en las cuales se considere, por modo general los casos en que el ejercicio abusivo o extremo de dicha libertad pueda lesionar los verdaderos intereses sociales" (108).

En el año de 1982, con la Nacionalización Bancaria surge la urgente necesidad de reformar el artículo 28 constitucional adecuándolo al papel que desempeñaría el Estado como sector de la economía nacional por lo que se le adiciona el 5° párrafo, a fin de establecer que se exceptúa de la prohibición general de monopolios, la prestación de servicio público de Banca y Crédito, previniendo que éste servicio será prestado exclusivamente por el estado:

"Artículo 28 Constitucional... Se exceptúa también de lo previsto en la parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de Banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el estado a través de Instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, lo que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de Banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

Con la adición del V párrafo el artículo 28 se suscitaron muchas políticas la primera torno a que si esta medida venía a establecer la Rectoría Económica total del Estado, con lo que el estado vuelve a tomar las riendas de la base estructural de nuestro país, en éstas condiciones la banca en manos del gobierno, no tiene un fin mercantil, sino que su propósito es alcanzar el desarrollo económico y social, invirtiendo recursos en áreas prioritarias para así satisfacer necesidades generales.

Además se contemplaba la idea de armonizar el crédito en toda la República Mexicana, estableciendo sucursales donde no las hubiere otorgado crédito barato para apoyar a las clase marginadas, consecuentemente se aumentaría la riqueza que antes de la nacionalización, estaba en manos de los particulares.

Consecuentemente se aumentaría la riqueza que antes de la nacionalización estaba en manos de los particulares.

La segunda polémica versa sobre si la adición del tan mencionado párrafo al artículo 28, es violatoria a la garantía

de libre concurrencia que el constituyente originario plasmó, como premisa fundamental de nuestra vida democrática.

En mi opinión dicha aclaración no fue más que un paso muy importante para establecer el carácter nacional del servicio público de Banca y Crédito.

Por otro lado, la modificación que sufrió la fracción X del artículo 73 de nuestra Carta Magna nos señala más claramente al Estado como rector de la economía nacional.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultades.

X.- "Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas, servicio de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear para establecer el banco de emisión, único en los términos del artículo 28, y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123"

Por lo que la Rectoría Estatal en la economía, se fortalece aún más con esta medida ya que se da facultades amplias al Congreso de la Unión para legislar en todo lo referente al Servicio Público de Banca y Crédito, siendo el titular el Estado, y en sus manos estará expedir leyes bancarias que tiendan al expandir el crédito en toda la nación, de una forma justa y equitativa, con miras a satisfacer necesidades colectivas.

Es necesario enfatizar que nadie puede negar que el mundo que vivimos exista algún gobierno de cualquier ideología, que no

sea el responsable de la vida económica de un país, por eso es increíble fuerza de época y no ajustado a la realidad que en México, sectores minoritarios que viven en la etapa individualista actúen como si el estado no tuviera facultades legales para intervenir en la regulación de los aspectos económicos de un país olvidando el origen de nuestra constitución vigente y la transformación que ella ha realizado en el campo de las relaciones económicas que son normas que sirven de base para fijar el marco legal para el ejercicio del poder público y programar el desarrollo de la colectividad en beneficio de los grandes sectores marginados del país, basado en lo anterior nuestro sistema jurídico permite un sistema económico mixto, que reconoce la propiedad limitada por el interés público y la propiedad pública sobre determinado tipo de bienes, actividades o servicios, garantizando los derechos individuales dentro del marco social atribuyéndole al estado facultades para intervenir en el proceso económico." (109)

El artículo 28 Constitucional en febrero de 1983, fue reformado siendo una de las adiciones más importantes, el establecer área estratégica que estarán en manos exclusivas del Estado otorgando la facultad de que estas se expresen en leyes expedidas por el Congreso de la Unión esto es de vital importancia, ya que no se necesitará nuevamente de una reforma constitucional al establecer exclusividad del Estado en alguna área de interés social, y sólo señalando en la Ley respectiva, que corresponde a una área estratégica del Estado.

Por otro lado, era necesario adecuar a toda la legislación bancaria, la total rectoría económica del Estado con la finalidad de superar la crisis económica existente, con apego a una norma institucional.

109 B. Margain Hugo "Discurso Pronunciado en el dictamen de Segunda Lectura de adición del V, párrafo al art. 28 Const. Diario de los Debates no. 28. Senado de la República 13- Oct. 82 pág. 6

Otro de los fundamentos constitucionales de la Banca lo constituye el artículo 123 apartado B con la fracción XIII Bis, ya que a raíz del decreto de nacionalización de la banca en Septiembre de 1982, se dispuso que las resoluciones laborales de las instituciones nacionales de crédito expropiadas, se regirán por el apartado "B" del artículo 123, de la Institución.

En su artículo cuarto, nos dice: el apartado B del artículo 123 de la Institución Política de los Estados Unidos, con la fracción XIII Bis como sigue:

"XIII las instituciones a que se refiere el párrafo V del artículo 28 regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado."

En los capítulos posteriores analizaremos con detenimiento la situación de los trabajadores bancarios, así como sus repercusiones sociales que se originaron por la adición de la fracción XIII Bis, al apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

2. ANALISIS DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA LEY DEL SERVICIO
PUBLICO DE BANCA Y CREDITO

La Banca Nacionalizada después del decreto de Nacionalización y hasta el 31 de Diciembre de 1982, no tenía una verdadera estructura Jurídica y operó sin una base legal adecuada, aplicando las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y organismos auxiliares en cuanto no fueran incompatibles con las medidas del 1° de Septiembre de ese año trascendental de 1982.

El 6 de Septiembre de 1982, se publicó un decreto que pretende, dar una primera estructura al naciente sistema Bancario "El decreto mediante el cual se dispone que las Instituciones Nacionales de Crédito". En este decreto se elaboró una lista de todas las Instituciones de Crédito que operaban en el País y se da la facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que a través del Comité Técnico Consultivo de la Banca Nacionalizada se proponga la transformación de las Instituciones de Crédito en organismos que regirán a los trabajadores bancarios de conformidad con el art. 123, apartado "3" de la Constitución.

Por otra parte se pretendió que con el decreto de Septiembre de 1982, a Diciembre del mismo año, operará la Banca Nacionalizada, lógicamente fuera de un orden normativo adecuado y ajustado, todo esto como resultado de la premura con la que se decretó la Nacionalización de la Banca Privada y la elaboración del decreto respectivo como medidas de interés social que reclaman soluciones de emergencia para resolver problemas de fondo, que ponían en peligro la vida democrática e industrial de nuestro país.

"Es bien sabido que todo problema de esta índole repercute en el sistema jurídico y origina reformas, adiciones, derogaciones, quizá abrogaciones que generan un momentáneo estado de - indetensión, lo cual determina la necesidad de disposiciones de carácter transitorio, adecuadas a los requerimientos que no permiten actuar con condiciones ordinarias". (110).

El sistema Bancario se encontraba sin una estructura Jurídica sobre la cual operar, hubo cambio de administración y se establecieron criterios diferentes para el manejo del sistema Bancario Nacional, se necesitaba una reestructuración Jurídica que permitiera la adecuada operatividad, sin perjuicios del interés público y salvaguardando los intereses estatales así, el 24 de Noviembre de 1982, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de la primer Ley Orgánica Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito". Esta iniciativa se propone reestructurar las Instituciones de Crédito con base en la sólida infraestructura humana técnica y financiera, con la que cuenta la Banca Mexicana, como consecuencia de las medidas adaptadas por los Gobiernos emanados de la Revolución Mexicana" (111) y por ello es prioridad del Gobierno orientar el crédito al desarrollo Nacional evitando especulaciones y desviaciones, apoyando la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios requeridos por la población.

Otra de las muchas razones que propició la nacionalización de la Banca fue el acortamiento del sistema bancario y la aparición cada vez más relevante de instrumentos de deuda pública directa con el público, los que ofrecían tasas de interés más atractiva. El crecimiento económico sustentado en los recursos del petróleo provocó una situación de prosperidad un tanto ficticia que fue sostenida con un creciente endeudamiento externo.

110 Espinoza Gómez Alvaro, Problemas surgidos con la Nacionalización Bancaria Revista Mexicana de Justicia 83, No. 3 Vol. 1, Julio-Sep. 1983, pág. 83

111 Iniciativa de la Ley Reglamentaria Servicio Público de Banca y Crédito 24 Dic. 82.

Cuando se hizo evidente que México no tenía capacidad de pago, irrumpió con severidad la crisis cambiaria y económica de 1982, con todas sus implicaciones.

En cuanto al control de cambios es indudable que la situación económica y financiera que sufría el país, cuando se nacionalizó la banca en 1982, había ocasionado serios problemas que afectaban, no solo al gobierno y a los empresarios sino también a los trabajadores, a las clases medias y a la población en general por la inflación que originó la devaluación, por la carestía, por el desempleo y por todos los males derivados de la fuga de capitales al extranjero hizo que todos éstos males se agravaran y explotará una dura crisis económica.

El control de cambios es un problema económico y más concretamente financiero claro que con implicaciones filosóficas, constitucionales sociales y políticas.

Existen diversos criterios que opinan que el problema de la expropiación de la banca no era necesario para establecer el control de cambios, situación que en nuestro país no era factible, ya que el estado, a través del manejo de los bancos podía tener una mayor posibilidad de prevenir y evitar salidas de fondos, y algunos abusos en ésta materia dado que el control de cambios y manejo de los bancos, están estrechamente ligados entre sí.

El proceso evolutivo de 1982, en cuanto a las instituciones de crédito experimento cambios estructurales, pues el principio tradicional de la legislación mexicana que consideraba, a la banca como una actividad concesionada por el estado a los particulares, se substituyó por la decisión política fundamental de la nacionaliza-

ción del servicio público de banca y crédito.

Como ya lo mencionamos los cambios se iniciaron en medio de una severa crisis económica gestada de varios años atrás y que se manifestó en una creciente fuga de capitales, así como en aumentos brutales en las tasas de interés de los préstamos recibidos por el país de los mercados monetarios externos.

La situación se agudizó al derrumbarse los precios internacionales del petróleo, todo lo cual hizo inoperantes los mecanismos económicos y bancarios prevalecientes.

Ante el deterioro de la situación económica nacional del 1° de Septiembre de 1982, el Ejecutivo Federal decretó el control generalizado de cambios y expropió todos los bienes que eran propiedad de los bancos privados.

El decreto presidencial que estableció el control generalizado de cambios dispuso que la exportación y la importación de divisas solo podía llevarse a cabo y por conducto del banco de México o por cuenta y por orden de éste. Que las autoridades bancarias dictarían las medidas necesarias para que el sistema bancario no captará ahorros e inversiones ni otorgará créditos en moneda extranjera, que las divisas se canjearían en moneda nacional en el banco de México.

Por otra parte, el decreto expropió los activos bancarios y dispuso en su artículo primero lo siguiente. " por causas de utilidad pública se expropiaran a favor de la nación: Las instalaciones, los edificios, el mobiliario, equipos activos, cajas bóvedas, sucursales oficinas, inversiones acciones o participaciones que tu-

vieran en alguna empresa, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles en cuanto sean necesarios a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La ley excluyó expresamente de la expropiación al Banco Obrero y al Citibank, ésta última la única sucursal de banco extranjero que opera en nuestro país.

Consecuentemente se reformó la Constitución federal en su artículo 28 para establecer como se puede apreciar en su texto vigente, que el servicio público de banca y crédito." será prestado exclusivamente por el estado a través de las instituciones en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellos en apoyo a las políticas de desarrollo nacional.

La nacionalización de la banca tiene trascendental importancia para que el país pueda proyectar y apoyar el proceso de desarrollo económico social y cultural de la nación con mayor celeridad y mayor sentido patriótico y democrático con mayor equilibrio de manera más equitativa racional y congruente y con mayor justicia social.

A través de un lento proceso evolutivo la banca y sus actividades se han convertido en un servicio esencial para la comunidad y que es un satisfactor imprescindible para la sociedad, ya que ha penetrado en el modo de vida de la sociedad, por lo que ya no puede quedar el arbitrio de los particulares sino pasar a manos del estado con el objeto que se pueda asegurar su funcionamiento de un modo continuo regular y congruente que satisfagan a la colectividad general.

La iniciativa como ya lo mencionamos siguió los trámites previstos para reformar a la constitución y fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de Noviembre de 1982, en el cual se estableció la decisión política fundamental de nacionalizar la banca, lo que hizo necesario estructurar el sistema bancario con institución de crédito por medio de las cuales el estado debe prestar en forma exclusiva el servicio público de Banca y Crédito.

Para tal efecto en el Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1982, se publicó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la cual estableció en su artículo segundo que el Servicio Público de Banca y Crédito sería prestado por Instituciones de Crédito constituidas como Sociedades Nacionales de Crédito.

En el artículo III estableció; que todo aquello que no se opusiera a la citada Ley Reglamentaria, a las Sociedades mencionadas se les aplicaría la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

En el artículo II transitorio de dicha ley, se dispuso que el Gobierno Federal, en su carácter de titular de las acciones representativas del capital social de las instituciones de crédito que habían sido objeto de la expropiación, así como de los Bancos mixtos tomarían las medidas conducentes, a efecto de que se transformarían en Sociedades Nacionales de Crédito, por otra parte el artículo III transitorio estableció: Que se continuarían rigiendo las Instituciones Nacionales de Crédito conforme a las disposiciones mediante las cuales venían operando. Lo cual significaba que a partir de ese momento operarían dos clases de Instituciones; las Sociedades

Nacionales de Crédito y las Instituciones Nacionales de Crédito; las primeras regidas por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, y la segunda por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares vigente desde 1941.

Por lo tanto, las Instituciones Nacionales de Crédito seguirán organizadas como Sociedad Anónima, en tanto que en los Bancos Privados objeto de la expropiación se organizarían conforme a un nuevo tipo social; Sociedades Nacionales de Crédito. Estas quedaron organizadas hasta 1983, cuando se dictaron los decretos de transformación así como sus reglamentos Orgánicos los cuales previnieron que deberían funcionar como Banca Múltiple.

Esta primer Ley Reglamentaria de 1982, fue muy criticada por los diversos partidos de oposición, en la sección correspondiente de la Cámara de Diputados los partidos de izquierda que en un principio alababan la medida tomada por el Gobierno Federal, reaccionaron en contra de esta Ley, ya que decían que devolvían a la Burguesía una parte del capital del Sistema Bancario al establecer que el 34% de las acciones pudieran ser suscritas por los particulares. "Señalaron además que no era una decisión correcta, ya que era contraria al espíritu de Nacionalización de la Banca Privada a pesar de que se mantengan el 66% de las acciones en manos del Estado, ya que por otra parte se entregaba el 34% en manos de capital privado, y además se le daba la posibilidad a los Sectores que intervienen en las acciones B, de tener consejeros y orientar a la Banca Nacional de participar en los consejos de administración y como la propia Ley lo establece, se llamará a los particulares de reconocida capacidad y solvencia." (112).

Otra corriente defendió la nueva forma de actuar del gobierno, el diputado panista Felipe Gutiérrez Zorrilla manifestó: "La tónica general de la filosofía de esta ley es el que el estado se retire en parte del control y capital de la administración y dirección de las instituciones de crédito en un avance en la democratización de estas instituciones; es un avance porque limita al estatismo y porque genera libertades." (113).

A pesar de los pro y los contras que se le encontraron a esta primer ley reglamentaria ésta fue aprobada en un mínimo tiempo y fue la base que sirvió a nuestro sistema bancario durante dos años.

Esta primer ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito contenía tres capítulos;

- I. Disposiciones Generales
- II. De las Sociedades Nacionales de Crédito
- III. De la Protección de los Intereses Públicos

En su primer capítulo señalaba el objetivo fundamental de la ley; es decir el de reglamentar el Servicio Público de Banca y Crédito como un sistema de orden público prestado por sociedades nacionales de crédito, también nos menciona que las Sociedades nacionales de crédito tendrían que seguir los lineamientos de los programas o planes nacionales de desarrollo, otorgándole facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de intervenir para efectos de la administración de dicha ley.

Este fue uno de los puntos más discutidos de ésta ley ya que se podría pensar que se le ésta otorgando a la S H C P facultades legislativas, situación que va en contra de nuestro orden jurídico, además que no precisaba cuales son estos efectos administrativos y hasta que grado pueden llegar; situaciones que vienen a formar una laguna muy profunda en ésta ley.

El capítulo II, a sido de los capítulos más importantes ya que se propone la creación de nuevas entidades de derecho público, con personalidad y patrimonio propio; característica que permite ajustar la organización y funcionamiento al sentido social de los Servidores Públicos Bancarios; también se dispone que las sociedades sean creadas por decreto del ejecutivo federal. En éste mismo capítulo se establece que estas personas morales deben de contar con un mínimo de capital suscrito y pagado y cuando exceda del mínimo deberá estar pagado por lo menos en un 50%, para la representación de ese capital, se estableció un nuevo título que se denominó certificado de aportación patrimonial.

Por otra parte en la exposición de motivos de ésta ley reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito se estableció que los certificados de aportación patrimonial tendrían el carácter de título de crédito; siendo ésto muy discutible ya que las características que señala el art. 12 de ésta ley son en el sentido de considerar a los certificados de la serie A como intransmisibles y en ningún caso cambiar su naturaleza a los derechos que confiere al gobierno federal como titular de los mismos contrariando así a la propia ley de títulos y operaciones de crédito. Ya que éstas nos menciona que los títulos de crédito tienen como característica esencial su carácter impersonal y su fácil circulación por lo que no se puede considerar a los certificados de aportación patrimonial, por lo menos

los de serie A como títulos de crédito, ya que nunca ni bajo ninguna circunstancia podría salvar su naturaleza jurídica.

Además se establece en este capítulo II, la forma operativa y la manera de distribución que tendrían las Sociedades Nacionales de Crédito, a través de un consejo directivo y un director general con facultades amplísimas para realizar actos de dominio, de administración y de pleitos y cobranzas.

Se estableció que el consejo directivo estaría integrado por un número impar de miembros no menor de 9 ni mayor de 21 y correspondería las 2/3 del consejo a los representantes de la serie A de los certificados de aportación patrimonial, dejando 1/3 partes a los titulares de los certificados de aportación patrimonial de la serie B, procurando que las designaciones en éstos últimos, se establezcan a través de una adecuada participación regional y de los distintos sectores públicos, social y económico.

Otro de los aspectos más importantes que se mencionan en esta primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, fue la creación de una Comisión Consultiva integrada por los titulares de los Certificados de la Serie "B", la cual se ocupará de conocer y opinar sobre la forma operativa de la sociedad, analizando el informe de las actividades del Consejo Directivo, así mismo opinar sobre el proyecto de repartición de certificados, y formular las recomendaciones que se consideren pertinentes. Esta comisión tendrá sus reuniones cuando sea convocada por el Consejo y por los nuevos una vez al año. Con esta medida se quizá dar importancia a los Consejeros de la Serie de Certificados "B", pero solamente se les dió facultades para proponer y no para imponer o decidir sobre alguna cuestión de importancia, lo cual sirvió únicamente para hacer atractivo frente al público.

Por lo que respecta al último capítulo el tercero, titulado "De la Protección de los Intereses Públicos", se establece la forma en que las sociedades de crédito manejaron el llamado secreto bancario, por el que se prohibía dar información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponde, se cuestionó mucho hasta que punto operaba el secreto bancario, ya que el estado en cualquier momento puede solicitar a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros información de alguna persona la respuesta, hasta la fecha no se han podido concretar, varios autores señalaron que es como una facultad potestativa del Estado el poder solicitar la información en situaciones en las cuales se ponga en peligro el interés público. Otros lo consideran como una violación a las garantías individuales, en realidad creemos que no se podría establecer un críterio uniforme por lo que, nos apegamos a la tesis que la considera como facultad discrecional del Estado al ponerse en peligro el interés de las mayorías.

Además en este tercer capítulo se establece un procedimiento de conciliación para el caso de que el particular presente reclamaciones ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Respecto de las Instituciones de Crédito, el incumplimiento o desacato por parte de los bancos en los acuerdos o resoluciones dictadas por la Comisión, serán castigados con una multa administrativa, la cual la hará efectiva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dicha Ley menciona por último la obligación del Ejecutivo Federal de informar al Congreso de la Unión del establecimiento, resolución y operación de las Sociedades Nacionales de Crédito.

En los artículos transitorios se estableció que en la transformación de las Sociedades de Crédito o Sociedades Nacionales, se conservarán las mismas denominaciones, domicilio, capital social y además los derechos y obligaciones de los trabajadores.

A lo largo de 2 años estuvo operando el sistema bancario mexicano bajo la tutela de esa Ley Reglamentaria, en algunos aspectos y solventando la operatividad se siguió utilizando la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

"En el Diario Oficial del 14 de Enero de 1985, se publicó la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito en adelante denominada Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca, (la nueva Ley), que entró en vigor a partir del día siguiente (art. 1° transitorio) sustituye y abroga a la Ley anterior del mismo nombre que rigió a partir del 1° de Enero de 1983, y a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 - LIC- (D.O. 31-V-41)," (114)

Esta nueva Ley tiene en un sólo ordenamiento las materias sobre instituciones y operaciones de crédito que antes estaban comprendidas en las 2 Leyes que abrogó o sea la Ley de Instituciones de Crédito y lo hace en forma sistemática y con una mayor técnica.

En esta se estipulan los principios, bases y formas operativas y de seguridad que acataron las Sociedades Nacionales de Crédito. La nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito expedida en cumplimiento al mandato establecido en el 5° párrafo del art. 27 Constitucional y la instauración de un régimen jurídico integral del sistema bancario mexicano, orientado por los prin-

cipios de la Rectoría Económica del estado, economía mixta y planeación democrática, consagradas en la Constitución General.

La nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, contempla tópicos, entre otros tenemos:

- a) Naturaleza del Servicio Público de Banca y Crédito.
- b) Los objetivos, organizaciones, financiamientos, actividades y operaciones de las Instituciones que prestan dicho servicio.
- c) La inspección y vigilancia de tales instituciones.
- d) El régimen sancionador y primitivo del Bancario.
- e) La protección de los intereses del público.

También establece como objetivo el carácter general, el fomentar el ahorro nacional, facilitar al público el acceso a los beneficios del Servicio de Banca y Crédito, canalizar eficientemente las nuevas funciones del Servicio de Banca y Crédito, definiendo la participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales, propiciar el desarrollo equilibrado del sistema bancario, regulando la sana competencia entre las instituciones de banca múltiple y promover el financiamiento de las actividades y sectores que corresponden a la banca de desarrollo.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito se divide en 6 títulos que se subdividen en capítulos.

El título primero se refiere al servicio público de banca, en donde se menciona que tendrán el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, las Instituciones de Crédito y serán las únicas que capten recursos del público en el mercado nacional, también se condenarán las disposiciones aplicables a la banca múltiple y se incorpora a la banca de desarrollo el régimen general de la ley.

Se establece que la prestación del servicio público de Banca y Crédito, así como la operación y financiamiento de las instituciones que lo realicen deberá ajustarse a lo establecido en la ley, a los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo y programa de financiamiento.

Es importante destacar que los programas financieros deberán ajustarse al sistema nacional de planeación debiendo considerarse, el tipo de crédito, zona, características del acreditado, la disposición o el otorgamiento de los recursos, además debe tenerse presente que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elevarse, aprobarse y publicarse dentro de los 6 meses siguientes a la fecha en que el Presidente de la República haya tomado posesión del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener proyecciones de un plazo más amplio" (15).

También en este título se precisan los requisitos que deben reunir los Directores Generales de las Sociedades Nacionales de Crédito y los Servidores Públicos que ocupen cargos directivos como una forma de garantizar la administración eficiente, adecuada y profesional de las instituciones de crédito.

El título segundo comprende a las instituciones de crédito (SNC) y a las que también designaremos como bancos, sociedades que son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, además de que deberán ser creadas por decreto del Ejecutivo Federal conforme a la presente ley.

También nos define este capítulo las reglas generales de las operaciones de crédito, que distingue en operaciones pasivas y activas.

Se señala que las características de las operaciones pasivas como la regulación monetaria y crediticia, el establecimiento de tasas de interés, comisiones, permisos, descuentos; al igual que las operaciones de oro, plata y diversos, se sujetarán a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Banco de México.

Se atribuyen a las Sociedades Nacionales de Crédito funciones importantes para el desarrollo del mercado bursátil, estableciendo que las operaciones específicas se lleven a cabo en la intermediación de las Casas de Bolsa.

Regula también este título en su capítulo V, los servicios bancarios que se prestarán de conformidad con las disposiciones legales y administrativas aplicables, como las cajas de seguridad, el fiducicomiso, el mandato y la comisión administrativa o custodia.

El título tercero se integra por dos capítulos, de las que comprende disposiciones generales aplicables a todos los bancos, y la contabilidad de los bancos.

Encontramos entre las disposiciones generales más importantes la suscripción por las Sociedades Nacionales de Crédito de acciones de organizaciones y de intermediarios financieros, no bancarios ya que la Ley en su art. 69, señala que " en la actualidad el sistema financiero se encuentra integrado básicamente por las instituciones de crédito y los intermediarios financieros no bancarios que comprenden a las Compañías Aseguradoras y Afianzadoras, Casas de Bolsa y Sociedades de Inversión, así como las Organizaciones Auxiliares de Crédito.

Distingue 3 sectores las Instituciones de Crédito, los intermediarios financieros no bancarios y las organizaciones auxiliares. El primero funciona como Sociedad Nacional de Crédito (y de los bancos que aún subsiten, los nacionales, Banco obrero y el Citibank) el segundo y el tercer sector con base en Sociedad Anónima no resulta evidente que las organizaciones auxiliares no se consideren como "intermediarios no bancarios". Sin embargo, el primer párrafo del art. 69, parece distinguir ambas figuras " títulos representativos del capital social de organizaciones auxiliares de crédito de intermediarios financieros no bancarios o de entidades financieras del exterior", es decir nuevamente aquí 3 distintas figuras.

La propia ley señala en sus antecedentes históricos la vinculación de los intermediarios financieros no bancarios con los bancos e indica problemas, vicios las corruptelas a que ello dió lugar y la necesidad de reestructurar las funciones de los diferentes intermediarios financieros. Al efecto señala que el sano desarrollo de los estados financieros, la protección de los intereses del público, requieren de estructuras equilibradas, las cuales en gran medida dependen de la desvinculación de las instituciones de crédito con respecto a ciertos intermediarios financieros no bancarios."

Por lo que toca a la suscripción de acciones se sujeta a autorizaciones de la Secretaría de Hacienda según lo dispone el primer párrafo del art. 69. El segundo párrafo no tiene sentido, ya que indica que si los intermediarios financieros no bancarios, tienen un domicilio en territorio nacional (lo cual sucede siempre respecto de los intermediarios que existen actualmente), sujetarán sus operaciones a las reglas generales que sujetarán sus operaciones a las reglas que dió la Secretaría de Hacienda y a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Respecto de las autorizaciones de la Secretaría de Hacienda, la Ley Reglamentaria del servicio Público de Banca y Crédito no fija límites en cuanto al número de acciones que las Sociedades Nacionales de Crédito puedan suscribir, sin embargo sus leyes si limitan indirectamente, la suscripción y titularidad de acciones.

Se establecen también en este título que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros mediante reglas de carácter general determinará la documentación e información de las Sociedades Nacionales de Crédito deberán recabar para el otorgamiento de créditos o préstamos de cualquier naturaleza, con o sin garantía real, además las instituciones de crédito están obligadas a comunicar al Banco de México con la periodicidad que este indique una relación nominal de sus deudores.

Los programas de publicidad y de propaganda de las instituciones de crédito relacionada con sus operaciones, se sujetarán a la autorización de la Secretaría de Hacienda.

En cuanto a la contabilidad bancaria el art.78, establece "todo acto o contrato que signifique variación en el activo o en el pasivo de una institución de crédito o implique obligación directa o contingente deberá ser registrada en la contabilidad", es decir, en los libros y documentos correspondientes, además faculta a las instituciones de crédito a microfilmear todos aquellos libros, registro y documentos en general, relacionados en actos de la propia institución que mediante disposiciones de carácter general señala la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Por último la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros fijará las reglas máximas para la estimación de los activos de las instituciones de crédito y las reglas mínimas para la estimación de sus obligaciones y responsabilidades.

El título cuarto habla de las prohibiciones, sanciones administrativas y delitos.

Dentro del capítulo de prohibiciones mencionamos lo siguiente:

El artículo 84 nos dice "Que a las instituciones de Crédito les estará prohibido:

- 1) Dar en garantía sus propiedades
- 2) Dar en prenda los títulos o valores de su cartera, salvo que se trate de operaciones con el Banco de México.
- 3) Dar en garantía títulos de crédito que emitan, acepten o conserven en tesorería.
- 4) Operar sobre los títulos representativos de su capital, salvo lo dispuesto por el párrafo II del art. 17.

- 5) Celebrar operaciones en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudores de las instituciones y sus servidores públicos.
- 6) Aceptar o pagar documentos o certificar cheques en descubierto, salvo en caso de apertura de crédito.
- 7) Contraer responsabilidades u obligaciones por cuenta de terceros.
- 8) Otorgar fianzas o cauciones, salvo cuando no puedan ser atendidas por las instituciones de fianzas en virtud de su cuantía y previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 9) Garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los documentos domiciliarios al ceder su domicilio para pago o notificaciones.
- 10) Comerciar con mercancías de cualquier clase, excepto las operaciones con oro, plata y divisas en términos de la presente Ley y de la Ley Orgánica del Banco de México.
- 11) Entrar en Sociedades de Responsabilidad Limitada y explotar por su cuenta establecimientos mercantiles o industriales o fincas rústicas.
- 12) Adquirir con recursos provenientes de sus pasivos, títulos, valores o bienes.
- 13) Mantener cuentas de cheques a aquellas personas que en el curso de 2 meses hayan girado tres o más de dichos documentos, que presentados en tiempo no hubieren sido pagados por falta de fondos disponibles y suficientes.
- 14) Pagos anticipadamente, en todo o parte, obligaciones a su cargo derivadas de depósitos bancarios de dinero, préstamos o crédito, bonos, obligaciones subordinadas o reportes.
- 15) Adquirir títulos o valores emitidos o aceptados por ellas o por otras instituciones de crédito, excepto los títulos representativos de capital de éstos últimos.

- 16) Otorgar créditos o préstamos con garantía de los pasivos.
- 17) Celebrar operaciones bancarias pasivas o activas por un plazo mayor de 20 años, sea cual fuere la forma de documentar las mismas.

En lo que toca a las sanciones administrativas el artículo 83 de esta Ley dice "El uso de las palabras, de las personas morales y establecimientos distintos a quienes estén autorizados para ello será castigado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con una multa a mil veces el salario mínimo vigente". En la imposición de estas sanciones la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomará en cuenta las medidas correctivas que aplique el Banco de México.

En cuanto a las infracciones a cualquiera de las disposiciones de esta Ley, que no tengan sanción especialmente señalada, se castigará con una multa por cantidad equivalente de 50 a 5000 mil veces el salario mínimo general vigente en el D.F.

Resumiendo este capítulo habla del incumplimiento por parte de las instituciones por multas que presumiblemente son a cargo de las mismas.

Por otra parte en cuanto a la tipificación de los delitos y establecimientos de sanciones se aprecia la indexación de las multas de salario mínimo general en el D.F., y por otra parte la terminología se ajusta al carácter de servidores públicos que tienen ahora las personas que prestan sus servicios a las Sociedades Nacionales de Crédito.

Para los servidores públicos, la responsabilidad es mucho mayor toda vez que están sujetos a delitos tipificados en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, además conforme al segundo párrafo del art. 92, a los delitos tipificados en otras leyes y en especial al título 10° del Código Penal, en su art. 212 que incluye a los servidores públicos de los bancos.

El art. 89, nos dice que serán sancionados con prisión de 2 a 10 años y multa hasta por cantidad equivalente a 5000 veces al salario mínimo general vigente a quienes practiquen operaciones de banca y crédito en contraversión a lo dispuesto por el art. 82.

Además se tipifica que serán sancionados con prisión de 2 a 10 años y multa por cantidad equivalente a 5000, a quienes con objeto de obtener un préstamo, proporcionen a una institución datos falsos sobre el monto de activos o pasivos de una entidad o de una persona física o moral y a los servidores públicos que conociendo los vicios que mencionamos concedan un préstamo.

También existen sanciones para las personas que falsifiquen, simulen o que a sabiendas realicen operaciones que resulten quebrantos al patrimonio de las instituciones entre otros delitos.

El título quinto nos habla de la protección de los intereses del público engloba dos aspectos importantes:

- 1) El secreto bancario y fiduciario, y
- 2) Los procedimientos de conciliación, reclamaciones de los usuarios contra los bancos.

La protección del débil en el consumo o en la prestación de servicios se ha ido gestando en décadas recientes en la mayor parte de los países que han considerado necesario intervenir para legislar contra los abusos de los productores, comerciantes y prestadores de servicios.

Desde la promulgación de la Ley de Protección al Consumidor (1975), se discutió si los bancos estaban o no sometidos a su competencia, en virtud de las funciones de vigilancia e inspección que tenía la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Durante muchos años la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros simplemente comunicaba a los bancos las quejas de los usuarios y si el no reconocía algún error se enmendaba y se resolvía el asunto, pero en caso contrario y al no tener competencia específica la Comisión comunicaba a los particulares que sus diferencias con los bancos debían resolverlas los tribunales competentes.

La Ley Reglamentaria Bancaria de 1982, por primera vez estableció el procedimiento para que el público usuario pudiera presentar sus reclamaciones en un procedimiento conciliatorio que tenía dos fases la amigable imposición y el juicio arbitral establece la facultad del usuario para elegir la autoridad ante la que puede dirimir sus controversias la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros o los Tribunales Competentes de la Federación.

Por lo que hace el secreto bancario el art. 93, dispone " las instituciones de crédito en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda a sus representantes legales o a quienes se les haya

otorgado poder para disponer de la cuenta.", estando obligadas las instituciones de crédito en las de revelación del secreto, a reparar los daños y perjuicios que causen.

Por último el título 6 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito nos habla de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, su organización y su funcionalidad de las instituciones de crédito en la prestación del servicio público de Banca y Crédito y el cumplimiento de las disposiciones en esta Ley queda confiada a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Además sujeta la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros a las Instituciones de Crédito a cubrir sus cuotas correspondientes en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Nos habla además que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para el cumplimiento de sus funciones contará con:

- 1) Junta de Gobierno
- 2) Presidencia
- 3) Comité Consultivo
- 4) Vicepresidencia
- 5) Deleg. Regionales
- 6) Demás servidores públicos necesarios.

La inspección que ejerza la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal, la vigilancia consistirá en cuidar que las instituciones cumplan con las disposiciones de esta ley y las que deriven de la misma y atiendan las observaciones e indicaciones de la comisión, como resultado de las visitas de inspección practicadas.

En cuanto a las instituciones de crédito están obligadas a prestar a los inspectores todo el apoyo que se les requiera proporcionando los datos, informes, registros, libros de actas, auxiliares, documentos, correspondencia y en general la documentación que los mismos estimen necesarias para el cumplimiento de su contenido.

Los visitadores o inspectores serán personas de notorios conocimientos en materia financiera, comprobados en los términos que determine el reglamento interior de la Comisión.

Por último el art. 112, de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, concede facultades al Presidente de la Comisión Nacional Bancaria de dictar medidas para normalizar las operaciones que en virtud de las inspecciones resulten irregulares, se faculta además a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tomar medidas y en su caso aplicar las sanciones que procedan.

3. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS EN MATERIA BANCARIA Y FINANCIERA

Las operaciones bancarias y de crédito conciernen a las más variadas actividades de la vida económica de un país, y atañen a todos los grupos sociales. El financiamiento de las empresas, la economía pública, el ahorro familiar dan lugar a las diversas funciones bancarias.

La actividad humana tiene un campo amplísimo y esta sometido a diversas regulaciones. "Así la formada por el conjunto de normas y técnicas que se refieren a la ordenación contable de las empresas bancarias, (contabilidad bancaria), la relativa a las normas económicas de aplicación concreta en éste campo (económica bancaria), la concerniente al mecanismo y a la especialización profesional (técnica bancaria), la constituida con las normas jurídicas relativas a la materia bancaria (derecho bancario)." (116).

En el tema que nos ocupa sólo veremos el aspecto jurídico de las operaciones bancarias y de las operaciones complementarias íntimamente relacionadas con ellas.

La actividad bancaria es muy amplia, ya que abarca la prestación de un conjunto de servicios que permiten a la clientela utilizar a los bancos como intermediarios en el tráfico del dinero o de otros bienes, en los negocios que se concertan con terceros, de manera que estas instituciones en éstos servicios no ven directamente afectado su patrimonio.

En la prestación del servicio público de banca y crédito los bancos, además intermedian en los mercados de dinero al recibir depósitos, préstamos al público y canalizan los recursos así obtenidos en financiamientos a las personas, a las empresas y al Estado."

La Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y en la Ley de Instituciones de Crédito se habla de operaciones de crédito y bancarias, pero en ningún ordenamiento se precisa su concepto, resulta imposible fijar un concepto de lo que es la operación de un banco, ya que como lo hemos visto la evolución de los mismos, han venido realizando operaciones muy diversas.

La operación del banco, cualquiera que sea la que consideremos, se caracteriza por ser una operación de crédito realizada profesionalmente.

El Maestro Rodríguez y Rodríguez nos dice al respecto: "Que toda operación bancaria es una operación de crédito realizada profesionalmente, pero no toda operación de crédito es operación bancaria, pues de aquella hay unas que pueden ser realizadas por bancos y por cualquier otra clase de personas o entidades (operaciones de crédito activas, generalmente), en tanto que otras sólo pueden ser practicadas por empresas bancarias (operaciones de crédito bancarias, generalmente pasivas)" (117).

Es decir, las operaciones de crédito realizadas individualmente, no pasan de ser eso, cuando se realizan profesionalmente se convierten en operaciones bancarias.

Por lo tanto la operación bancaria es toda aquella operación practicada por un banco con carácter profesional y como eslabón de una serie de operaciones activas, pasivas y similares.

Algunos autores afirman que existen 3 tipos de operaciones bancarias:

- a) Operaciones activas
- b) Operaciones Pasivas
- c) Operaciones complementarias o neutras, o servicios bancarios o servicios públicos.

A esta última clasificación se le ha llamado de diferente forma pero en esencia son las mismas operaciones.

En seguida trataremos de explicar en forma genérica, el concepto de cada una de las operaciones bancarias, "Las operaciones activas, son aquellas que realizan las instituciones en las que prestan dinero o conceden créditos, o servicios estimados en numérico, pagaderos a futuro a cualquier persona, mediante la utilización de los contratos o instrumentos, que para ese efecto señala la ley"(118).

Octavio A. Hernández, nos define las operaciones activas, como aquellas por cuya virtud el banquero se constituye en acreedor de sus clientes, como consecuencia de los créditos que les otorga" (119).

Todas las llamadas operaciones activas tienen la nota común de consistir en concesiones de crédito hechas por el banco se trata de que éste proporciona dinero a cambio de promesa de restitución.

118 Acosta R. D. 3 Ob. cit. páq. 405

119 Octavio A. Hernández Ob. Cit. tomo 1, páq. 154

El beneficio del banco radica esencialmente en la diferencia que existe entre los intereses que abona, es decir, lo que paga por obtener el dinero y los intereses que recibe, o sea lo que cobra por proporcionar el dinero. En esto precisamente, como ya dijimos consiste la particularidad del negocio bancario; en recibir el dinero del público para poderlo proporcionar a quien lo necesita, en la diferencia entre lo que se paga por obtener el dinero y por lo que se cobra por proporcionarlo radica el beneficio bancario.

La Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, hace una enumeración de las operaciones activas y son las siguientes:

- a) Reporto
- b) Apertura de crédito
- c) Descuentos
- d) Créditos refaccionarios

Las operaciones pasivas, desde el punto de vista económico, el depósito es el más importante entre todas las operaciones pasivas de los bancos, los bancos pueden obtener recursos de su propio capital y de sus reservas, o bien de capitales ajenos.

La mayor parte de los bancos no utiliza su capital en operaciones bancarias, pues el se considera como reserva de garantía contra pérdidas eventuales originadas en la realización de algunos múltiples riesgos que afronta el banquero. El dinero que el banco utiliza en la realización de las operaciones de crédito es el que proviene de los depósitos.

"Las operaciones bancarias pasivas, consisten en esencia, en la aceptación, en propiedad de capitales ajenos para el fortalecimiento de los propios medios de explotación, o dicho con otras palabras, en la admisión del capital ajeno para su inversión lucrativa, en las formas previstas por la Ley" (120).

El Maestro Acosta Romero nos dice: Que la operación pasiva no sólo consiste en que el banco reciba dinero en efectivo, sino que consideremos que también puede ser en bienes o servicios estimables en numerario, pagaderos a futuro" (121).

El depositario tiene la obligación de recibir la cosa, de custodiarla, de conservarla y de restituirla cuando lo solicite el depositante. Las obligaciones del depositante son de entregar la cosa y remunerar al depositario. Además las operaciones pasivas implican la captación de los recursos del público o del ahorro de la población, en forma institucional por parte de las instituciones de crédito y de las organizaciones auxiliares.

El art. 30 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito señala en sus fracciones I a IV las operaciones pasivas que pueden practicar los bancos y el art. 39 del mismo ordenamiento legal establece que la captación de recursos del público la realizarán mediante esas operaciones con apego a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la misma Ley Reglamentaria y demás disposiciones aplicables.

De acuerdo con dichas fracciones el art. 30, dice que los Bancos están facultados para recibir depósitos bancarios de dinero a la vista, de ahorro a plazo, o con previo aviso, aceptar préstamos y créditos, emitir bonos bancarios y emitir obligaciones subordinadas.

120 Rodríguez Rodríguez Ob. cit. pág.57

121 Acosta D B. pág. 40ª

Una vez reservados en forma global las operaciones pasivas y activas de los bancos, conviene describir las operaciones neutrales o servicios, esto es aquellas operaciones en las cuales las instituciones no reciben créditos ni los otorgan, sino que simplemente prestan ciertos servicios que conviene también estudiar.

Los bancos modernos, junto a las operaciones de verdadero y propio crédito desarrollan otras funciones complementarias, poniendo a disposición de sus clientes la muy perfeccionada organización bancaria y prestándoles su ayuda en los más diversos campos, desde administrar sus capitales hasta pagarles sus recibos de corriente eléctrica." (122).

La actividad bancaria no se agota en las operaciones, activas y pasivas, sino que es aún más extensa y consiste en la prestación de un conjunto de servicios, que permitan a la clientela utilizar a los bancos como intermediario en el tráfico del dinero o de otros bienes en los negocios que concertan con terceros, de manera que esas instituciones en estos servicios, no ven afectado directamente su patrimonio, es por ello que en la doctrina de estas operaciones se les han llamado neutras.

Joaquín Rodríguez, por su parte dice que en las operaciones complementarias o servicios bancarios, el banco ni da ni recibe crédito, sino que se limita a actuar como simple mediador en pagos o cobros, a cumplir comisiones y a prestar ciertos servicios en general por lo que se le llama operaciones neutras" (123).

Por ello se les llama neutrales para indicar que con ellas el banco cumple su función típica de intermediación en el crédito.

122 Bauche Carciadieg: Ob. Cit. pág. 319

123 Rodríguez Joaquín Ob. Cit. pág. 1117

Octavio A. Hernández las llama operaciones intermediarias, indiferentes, neutras o accesorias." (124).

Dentro del conjunto de estas operaciones esta el de tener pagos (de impuestos, compras etc.), se da servicio de caja de seguridad y tesorería de administración de bienes, de guarda y custodia, de mediación y colocación de títulos de crédito, de situación de fondos etc, siendo tan grande la gama, sólo estudiaremos aquellos que dada su importancia y uso frecuente revisten además especiales consideraciones de carácter jurídico, operaciones fiduciarias y el servicio de cajas de seguridad, verificándonos escuetamente al giro y a la transferencia.

a) El fideicomiso es un negocio jurídico que está cobrando mayor importancia en nuestro país.

El fideicomiso debe considerarse como una variedad de los negocios fiduciarios, éstos se caracterizan por la discrepancia entre el fin perseguido, y el medio elegido para realizarlo, para la consecución de un fin determinado se elige una forma jurídica que permite más de lo que es necesario para la realización de aquel, es decir, el negocio fiduciario se caracteriza en que se elige por las partes una forma jurídica.

El art. 346 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, formula una definición de fideicomiso al declarar que en virtud del mismo el fideicomiso destina ciertos bienes a un fin lícito y determinado encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria.

El trabajo de las instituciones fiduciarias cubre renglones diversos en los que ni otorga ni recibe créditos, sino que opera como mediador, representante mandatario, comisionista o servidor.

El art. 44 de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares enumera las operaciones fiduciarias que están autorizadas para llevar a cabo las sociedades o las instituciones de crédito que disfruten de la concesión respectiva.

El fideicomiso como operación bancaria sólo puede ser practicado en nuestro país por instituciones de crédito autorizadas.

"El fideicomiso como operación bancaria es un acto de comercio, también es acto de comercio en cuanto a la operación de crédito." (125).

El Maestro Acosta Romero opina al respecto "Que el fideicomiso, no abarca propiamente un servicio bancario o de intermediación del crédito, sino más bien, es un servicio profesional o técnico el que realizan este tipo de instituciones." (126)

Podemos concluir que el fideicomiso es un negocio jurídico indirecto y fiduciario en virtud del cual la institución fiduciaria adquiere la propiedad de ciertos bienes que le transmite el fideicomitente, con la obligación de dedicarlos a un fin convenido.

Existen cuatro actividades primordiales en el fideicomiso, las actividades típicas y exclusivas de las instituciones fiduciarias, actividades de representación y mandato; actividades de administración, actividades de prestación de servicio." (127).

125 Rodríguez Ob. Cit. Tomo II pág. 122

126 Acosta D.B. pág. 431

127 Bauche Garcíadiego Ob. Cit. pág. 320

Dentro del 1er. grupo, actividades típicas y exclusivas de las instituciones fiduciarias enumera las: Operaciones al fideicomiso y la emisión de certificados de participación.

Como actividades de representación o mandato pueden considerarse las intervenciones en la emisión de títulos de crédito para garantizar los actos relativos a tal emisión y para prestar servicios conexos con las mismas, también pueden desempeñar liquidaciones judiciales o extrajudiciales, albacéas, ejecutorias especiales, inventarios, depositarios judiciales etc. De igual manera están autorizados para la práctica de cualquier clase de negocios de fideicomiso, mandatos y comisiones y operaciones necesarias para la administración e inversión de su patrimonio.

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

Por último, como actividad de prestación de servicios, puede llevar el control de contabilidad de actas y de registro de sociedades y empresas, pueden ceder su domicilio para efectuar pagos, recibir notificaciones y celebrar juntas y asambleas, además tienen facultades para practicar avalúos.

Otra de las operaciones complementarias más importantes la constituye el servicio de caja de seguridad.

Mediante este servicio el banco puede poner a disposición del cliente una caja fuerte a su disposición del cliente, situada en un local especialmente acondicionado, cada caja tiene dos llaves que son complementarias, de manera que para abrir la caja es necesario que se utilicen las 2 llaves, una de ellas la conserva el cliente y la otra el banco.

"La finalidad práctica de tal servicio es poner a disposición del cliente un cierto espacio vacío, comprendido en locales acorazados para que coloque en él, objetos o documentos que desee. (128).

Este servicio está sumamente difundido, pues son muchos los bancos que lo tienen organizado, se utiliza para guardar joyas, títulos, valores, documentos, etc.

El art. 119 de la Ley de Instituciones de Crédito que el servicio de cajas de seguridad obliga a la institución que lo presta, contra el recibo de las pensiones o primas estipuladas, a responder de la integridad de las cajas y a mantener el libre acceso a ellas en los días y horas que se señalen en el contrato o que se expresen en las condiciones generales específicas.

En caso de falta de pago de la pensión estipulada o al vender el término establecido en el contrato, la institución podrá requerir por escrito al tomador de la caja, dirigiendo su comunicación en pliego certificado al domicilio señalado en el contrato, si en el término de 15 días después de hecho el requerimiento, el tomador no hace pago de las pensiones que adeuda, ni desocupa la caja, la institución podrá proceder ante notario a la apertura y desocupación de la caja correspondiente, levantando inventario de su contenido (art. 120).

"El cliente tiene la obligación de no conservar en las cajas objetos que puedan producir daños". (129).

En caso de muerte del titular, suspensión de pagos, quiebra, concurso o inhabilitación, que tuviere designado un apoderado para usar de la caja de seguridad, o cuando hubiere otro titular autorizado para usar de la caja indistintamente, la institución de crédito no podrá autorizar la apertura de la misma.

"La prohibición que impone a los bancos el art. 112 de la Ley Bancaria tiene una doble finalidad, Primero, que se garantiza el interés fiscal, por lo que respecta al pago de los impuestos necesarios, en caso de fallecimiento, como ahora han quedado suprimidos, éstos impuestos en la mayor parte de los Estados de la Federación ya no tendrá razón de ser.

Pero existe una segunda finalidad, que es la de evitar al banco responsabilidades inherentes, principalmente a lesión de derechos de los sucesores del usuario, dependientemente del eventual apoderamiento por parte de un no-derecho-habiente, de cosas de la caja. " (130).

Podemos concluir que el contrato para utilización de las cajas de seguridad tiene aparentemente los caracteres de depósito de la prestación de servicios o del alquiler de la cosa. En realidad, no es ninguno de éstos contratos, puesto que es una forma mixta de todos ellos.

Para concluir mencionaremos dos servicios más que prestan las instituciones de crédito, el giro y la transferencia.

Se habla de giro, cuando el banco recibe, o carga en la cuenta de un cliente, una determinada suma que pone a disposición de otra persona, en una plaza bancaria distinta, con la característica de que los bancos pueden cumplir éstas instrucciones sin desplazamiento ni transporte material del numerario mediante simples órdenes de pago cruzadas a sus sucursales, agencias o corresponsales.

"Contrasta la transferencia que es un traspaso de crédito de una cuenta bancaria a otra de diferente titular, dentro del mismo banco o institución distinta" (131).

Estas operaciones están autorizadas a las Sociedades Nacionales de Crédito, de conformidad con la fracción XII del art. 46 bis, 1 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Concluyendo diremos que los bancos intermedian en el mercado a través de las operaciones bancarias que realizan, y los recursos obtenidos los canalizan en préstamos al público o a empresas gubernamentales fomentando así la economía y riqueza de nuestro país.

131 Giorgana Frutos, Víctor Manuel Ob. Cit. pág. 188.

4. SITUACION JURIDICA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS BANCARIOS

"En México, existen normas de aplicación especial a las relaciones laborales entre los bancos y sus trabajadores, mismas que se establecieron hasta 1939, y aún cuando se discuta su constitucionalidad todavía están vigentes, otorgando a mi modo de ser, a los trabajadores bancarios una serie de prestaciones que van más allá de las establecidas en forma general, para los trabajadores de otras actividades, en la legislación laboral." (132).

Pero este proceso legislativo fue muy lento, porque los antecedentes más remotos que tenemos de derecho laboral, común u ordinario fue aplicable tanto a los trabajadores bancarios y no bancarios hasta entrado el siglo XX.

Resulta evidente que las constituciones que rigieron en nuestro país hasta antes de 1917, no contenían disposiciones específicas en materia laboral, es decir durante el siglo pasado no existió un cuerpo sistematizado de normas que regularan a los trabajadores. Esto como consecuencia de una postura liberal del Estado Mexicano, que consideraba al trabajo dentro de la negociación de partes, en la que se le reconocía a la autonomía de la voluntad un papel fundamental en el establecimiento de obligaciones y derechos, tan es así que esos contratos privados eran regulados por el Código Civil.

Por lo que hace al régimen laboral del trabajador desde sus primeros reglamentos estuvo revestido de muy particulares características, ya que al principio siguió la tendencia al engrandecimiento del capital de las instituciones de crédito, haciendo a un lado los principios fundamentales de la relación laboral, esta situación fue la que dió pauta para que surgieran diferentes movimientos,

con miras a lograr el reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores bancarios.

Por otra parte, cabe aclarar que si bien es cierto a la fecha los trabajadores bancarios han sido privilegiados tanto en prestaciones y retribuciones, también es cierto que durante mucho tiempo su relación laboral estuvo sumergida por debajo de los intereses económicos de las instituciones de crédito.

Desde los primeros bancos, la relación de trabajo entre el empleado y las instituciones de crédito se basan en contratos sancionados por leyes mercantiles y civiles, situación que empezó a formar una grieta en el derecho laboral bancario, tuvieron que pasar muchos años para que hubiera un cambio radical en cuanto a su situación laboral. El 18 de Agosto de 1931 fue promulgada la primera Ley Federal del Trabajo, surgiendo así una nueva etapa para los trabajadores bancarios que les permitiría vislumbrar a una mejor situación, que les permitiría satisfacer sus necesidades esenciales a través de una lucha para lograr su reglamentación con prestaciones y retribuciones que les ayudará a obtener un mayor nivel de vida en la sociedad.

Siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas, se expide el primer reglamento de labores de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de fecha 15 de Noviembre de 1937, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año. Lo anterior acontece con la finalidad de someter las relaciones de trabajo de la banca bajo un régimen especial cuyos estatutos tenían entre otras finalidades, impedir la paralización de las actividades bancarias a través de la huelga.

El Maestro Mario de la Cueva nos dice al respecto que dicho reglamento aparece de manera inesperada, sin que existiera conflicto alguno aparente entre trabajo y la banca...⁽¹³³⁾. Por otra lo que, como ya lo mencionamos en el régimen Cardenista se niega el derecho a los trabajadores bancarios para asociarse profesionalmente y mediante huelga, obtener la firma de contratos colectivos de trabajo.

Es así que aunque el régimen laboral bancario se norma por un régimen de excepción para impedir la paralización de esta actividad a través de la huelga, los empleados bancarios no realizaron oposición alguna y en muchas particularidades mostraron contento, ya que existieron ciertas prestaciones individuales superiores contenidas en la Ley laboral.

En el artículo 4º, del mencionado reglamento de 1937, se establece lo siguiente:

"Las instituciones escogieran y contratarán libremente a su personal, debiendo celebrar contrato individual con cada uno de los empleados, ajustándose para dichos contratos a las prevenciones relativas de éste reglamento y a las leyes sobre la materia".

Además claramente se expresaba que no se podía suspender en las instituciones de crédito las labores, sino sólo en las fechas en que la Comisión Nacional Bancaria lo autorice, y para el caso de que paralizarán las labores se causaría la terminación de los contratos de los trabajadores de quienes realizarán esas paralizaciones, con esta reglamentación de la prohibición al derecho de huelga renace, "El empresario del capitalismo clásico"⁽¹³⁴⁾, ya que sólo se veía por los intereses de los bancos, dejando al empleado como un

133 Cueva de la Mario, Ob. Cit. pág. 520

134 Ibidem 522 Mario de la Cueva

simple instrumento de trabajo.

En realidad no hubo ninguna disposición expresa respecto al derecho de asociación, pero como se reconocía la contratación individual, las instituciones de crédito no tomaron en cuenta los Sindicatos y mucho menos la obligación para tratar con ellos.

En cuestión económica el reglamento fue un poco más explícito, ya que se fijó como salario mínimo el que rigiera en la localidad, aumentando en un 50%, se obligaba al pago de un mes de salario en calidad de gratificación anual, se otorgaban vacaciones de 20, 25 y 30 días al año, atendiendo como hasta la fecha a la antigüedad del trabajador, además se garantizó los derechos de la seguridad social de los trabajadores y de sus familiares.

Este primer reglamento tuvo una vigencia de 15 años, siendo durante este lapso la base de la relación laboral del empleado bancario, el 22 de Diciembre de 1953 se expidió un nuevo reglamento de trabajo de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, el cual en esencia es el mismo de 1937, sólo que fue mejorada su técnica jurídica, y amplía sensiblemente las prestaciones de los empleados, pero lo más grave de todo es que siguió manteniendo el principio de la no sindicalización para impedir la huelga.

"Cabe mencionar que en estos reglamentos" se desconocieron los principios de la declaración de los derechos sociales plasmados por la Asamblea Constituyente en el art. 123, quiere decir no solamente negarse a un grupo de trabajadores los derechos y beneficios de una de las dos grandes realizaciones de la Revolución, sino que además pisotearan las disposiciones, ya de por sí bastante mezquinas de los Códigos Cíviles y Mercantiles del Siglo XIX con lo que

sumieron a los hombres en la condición de los siervos. Fue dolorosa y trágica la expedición de los reglamentos y lo es todavía más el empeño del Gobierno Federal de continuar aplicándolos, pero diremos con alegría y en honor a los juristas, que no sabemos que ninguno haya asegurado bajo su firma, que los reglamentos bancarios fueron actos conformes a la Constitución." (135).

Fue hasta el año de 1970 que fue expedida la Nueva Ley Federal de Trabajo lo que dió la pauta a los trabajadores bancarios para tratar de organizarse sindicalmente, ya que esta ley en su artículo primero declara "Que es de observancia general en toda la República y que rige las relaciones de trabajo comprendidas en el apartado "A" del art. 123.

Se trato con esta nueva ley lograr se permitiera la asociación sindical, pero la apatía de la mayoría de los trabajadores y la indiferencia del Estado, coadyuvaron para que estos movimientos se perdieran en el anonimato. Fue hasta el año de 1972, que se reformó el reglamento bancario en el sentido, no de establecer la libre asociación y la contratación colectiva sino más prestaciones económicas, siendo un golpe más para el movimiento sindicalista bancario.

Era tal la desesperación de no encontrar eco en el Gobierno ni en los propios trabajadores bancarios respecto de la libre asociación que hubo, quienes exigieron el registro de un sindicato en la Secretaría del Trabajo a lo cual les contestaron, "En esta situación al ser examinado el contenido del reglamento de que se trata se encontró que en los artículos 2 y 4 se establece que la contratación de los empleados de este tipo de instituciones debe ser

individual y libre, razón por la cual ninguna organización puede fijar condiciones de contratación y realizar las finalidades previstas en el art. 356 de la Ley Federal del Trabajo, a mayor abundamiento, el susodicho reglamento que regula las relaciones del trabajo entre las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares y sus empleados, al imponer el trato individual en las relaciones laborales, excluye la posibilidad de constituir sindicatos en los términos de la Ley Federal del Trabajo. Por las anteriores razones es de negarse el registro solicitado" (136).

Por lo que resultó aún más evidente las maniobras políticas del Gobierno, llenas de intereses para proteger a la clase patronal de la Banca Privada.

En 1975 surgen en forma clandestina el sindicato interbancario que empezó a defender los derechos de los trabajadores, dicho comité ejercía presión principalmente con los patrones que se negaban a acatar el reglamento de trabajo en la banca, ya que constantemente era violado, durante varios años el comité funcionó con acertadas intervenciones siendo su meta principal concientizar al trabajador bancario de la opresión en que se encontraban, y de las posibilidades que se tenían de obtener su sindicalización para lograr el bienestar social y democrático.

"En la medida que avanzaba la organización de los empleados bancarios la represión contra de ellos arreciaba. Los banqueros, recuerda Fuentes, eliminaba prestaciones. los salarios no se movían desde varios años antes, los aumentos no eran respetados. Las jornadas de trabajo eran cada vez más prolongadas hasta llegar a las 12 y 13 hrs. diarias sin pago de los sueldos extras." (137).

136 *Ibidem* (521,523) Cueva

137 De Buen Nestor, Ob. cit. pág. 375

Fue hasta el año de 1982, el 1° de Septiembre en su 6° informe, El Presidente José López Portillo, al anunciar la Nacionalización Bancaria y referirse al empleado bancario señala:

"Los derechos de los trabajadores del sistema bancario serán respetados. El viejo anhelo de crear su Sindicato Bancario podrá fructificar, como ocurre en la mayoría de los países del mundo. El Estado no teme al sindicalismo, apoya e impulsa el gremio nacional, por eso los trabajadores de los bancos podrán sindicalizarse." (138).

Así pues a raíz, del decreto de la nacionalización de la banca de Septiembre de 1982, se dispuso que las relaciones laborales de las instituciones de crédito expropiadas se regirían por el apartado "B" del artículo 123 de nuestra constitución, ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaría del apartado "B" el art. 123 de nuestra constitución de su artículo primero establece la observancia de la misma para los organismos descentralizados que tengan a su cargo funciones de servicios públicos.

Dejando con esta medida de pertenecer los empleados bancarios al apartado "A" del art. 123 constitucional que rige las relaciones de trabajo de obreros, jornaleros, empleados, o cualquier otro derivado de un contrato de trabajo pasando a ser trabajadores al servicio del Estado.

Bien o mal el trabajador bancario pasa a formar parte de la gran burocracia estatal y esta bajo la batuta de grandes, jerarcas del sindicalismo oficial, tal vez en forma de control para garantizar la eficacia en la prestación del servicio público de banca y crédito.

Por otra parte, el decreto que modificó el art.73, en su fracciones X y XVIII y adiciona los artículos 28 y 123 apartado "B" de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y que fueron publicados en el Diario Oficial del 17 de noviembre del citado año, nos aclara dicha situación al disponer en sus artículos 1° y 4° lo siguiente:

Artículo Primero.- Se adiciona el párrafo V al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como sigue:

"Artículo 28 Párrafo V.- Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado por el Estado exclusivamente a través de las instituciones de crédito en los términos que establece la correspondiente ley reglamentaria, que también determinará las garantías que protegen los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional, el servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a los particulares".

Artículo 4°.- Se adiciona el apartado "B" del art. 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos, con la fracción XIII Bis como sigue:

"XIII, las instituciones de crédito a que se refiere el párrafo V, del art. 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado".

Como es de observarse resulta obvio que todas las instituciones a través de las cuales el Estado presta el servicio público de banca y crédito, influyen las que anteriormente tenían el carácter de nacionales y mixtas, quedando sujetas al apartado B, del art. 123 de nuestra constitución en lo que a materia laboral se refiere.

"Un importante paso se contempla en la adición que se propone a esta soberanía, relacionada con la fracción XIII Bis, del apartado "B" del artículo 123 constitucional que viene a refrendar el carácter y el valor del pacto del Estado y sus trabajadores de origen revolucionario, tienen establecido a pesar de las críticas y ataques en contrario, pues una vez más se demostrará que tenemos razón y que juntos Estado y sus Trabajadores seguiremos propiciando el avance del país." (139).

Al ser expedida la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis, del Apartado "B" del art. 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estipula las disposiciones que rigen la relación laboral de los trabajadores al servicio de las instituciones de crédito, se establece también la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios que será la única central reconocida para efectos de dicha ley, lo cual obliga a los sindicatos a adherirse a dicha Federación y ejercer así un mayor control sobre los mismos.

Una vez dilucidados los antecedentes históricos de los regímenes laborales antes de la nacionalización de la banca y a raíz de lo anteriormente mencionado concluiremos que la fuente legal de donde nacen los derechos y obligaciones de los trabajadores bancarios, así como su régimen jurídico es primordialmente de la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis, del Apartado "B" del art. 123 de

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Rigiendo la ley mencionada las relaciones laborales de los trabajadores de las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito, del Banco de México y del Patronato del Ahorro Nacional.

LA BANCA

COMO SEGURIDAD JURIDICA PROPORCIONA AL USUARIO DEL SERVICIO

(TRANSPARENCIA Y DISCRECION)

La tradición ha impuesto al banquero una obligación de discreción respecto de las operaciones y de los negocios que lo vinculan con su clientela. El banquero al igual que el Sacerdote, que el Médico que al Abogado, tienen la obligación de guardar el secreto profesional.

Se entiende como secreto profesional " Un deber que se impone a determinadas personas, que en mérito a su profesión tienen oportunidad de conocer intimidades de sus clientes que no deben ser divulgadas y que sólo se exteriorizan para permitir al profesional actuar con todos los elementos de juicio necesarios" (140).

El secreto bancario como toda manifestación específica del secreto profesional se funda en la protección de la libertad individual, y en tal sentido aparece el punto de vista del ejercicio de la profesión de banquero constituye una condición para que las relaciones entre cliente y banco se puedan desarrollar en forma eficiente, por cuanto a la mayoría de los negocios practicados, en el ámbito de esta actividad están basados en la confianza recíproca. Los clientes que negocian con un banco tienen también razones privadas y muy fundadas para esperar de la institución con la que, vin-

culan una discreción sobre las operaciones que realizan.

Desde épocas muy remotas se ha conocido el secreto bancario como una parte de la actividad de los banqueros. "En sus orígenes y toda vez que los depósitos se hacían en los templos, consecuentemente la discreción de éstas operaciones estaba muy relacionada con el misterio de lo desconocido, la magia y la religión, que fueron configurando una especie de secreto profesional entre quienes practicaban los depósitos." (141).

El secreto bancario en la edad media era parte de la ética de los negocios y en ciertas ordenes de caballería y religiosas que realizaban alguna actividad relacionada con la banca.

La primera disposición que se refiere el secreto bancario surge en Francia siendo una disposición administrativa relativa a la Bolsa de París que establecía que los asuntos de la bolsa no serán conocidos más que por aquellos que negocian en la misma.

La Doctrina Francesa es unánime en considerar el secreto bancario a través del tiempo, y lo justifican como plenamente protegido, tanto en las actividades de cambio, como en las de banca, la confianza que todo el público tiene en los banqueros, deriva de la discreción que se guarda sobre sus operaciones, pues de no ser así se equipararían como un abuso de confianza.

El primer Código Penal en tipificar el secreto profesional fue el Código Francés en su art. 378, el cual fue extensivo no sólo a los médicos cirujanos y todos los profesionistas, sino también a los banqueros.

Por lo que hace a los antecedentes en México el Maestro Acosta Romero, nos dice: "En México propiamente no se conocía el secreto bancario, sino hasta 1897, en su art. 115, prohibió a los interventores (de la SHCP), interferir en la administración de los negocios de los bancos y comunicar a quien quiera que fuese datos e informes relativos a ellos'" (142).

Posteriormente la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1925 en su art. 71, prohibía que los establecimientos bancarios dieran informes sobre el importe de las cantidades que tuvieran en depósito de una persona, compañía o empresa, salvo que lo pidiera el depositante o representante legal, o la autoridad judicial mediante providencia dictada en juicio.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926, también reitero el secreto bancario además de ampliar a las instituciones de fideicomiso, que reglamentaban por una ley especial.

En el año de 1932, la Ley General de Instituciones y Crédito, reprodujo las disposiciones de las dos leyes anteriores como sigue: Las Instituciones Depositarias sólo darán noticias de los depósitos a los depositantes, a su representante legal o a la autoridad judicial que las pidiere, en virtud de providencia dictada en juicio.

Nuestra Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares ha plasmado, tanto la obligación del secreto bancario, como las excepciones al mismo, en el art. 105 que textualmente dice "Las Instituciones depositarias no podrán dar noticias de los depósitos y demás operaciones, sino al depositante, deudor o

beneficiario, a sus representantes legales o a quien tenga poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación, salvo cuando las pidiesen, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el depositante sea parte o acusado por las autoridades hacendarias federales por conducto de la Comisión Nacional Bancaria para los fines fiscales. Los funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables en los términos de la Ley, por violación del secreto que se establece, y las instituciones están obligadas, en caso de revelación del secreto, a reparar los daños y perjuicios que causen.

Por lo que se ha definido al secreto bancario como "El deber jurídico que tienen las instituciones de crédito y las organizaciones auxiliares y sus empleados de no revelar ni directa ni indirectamente los datos que lleguen a su conocimiento, por razón o por motivo de la actividad a que están dedicados" (143).

Siendo una de las bases fundamentales del secreto bancario la confianza que tiene el usuario del servicio en las instalaciones de crédito.

Por otro lado, trataremos de comentar cuales son las principales finalidades que tiene el secreto bancario.

Una de las principales y más importantes es la de resguardar el respeto y la protección de las cuestiones privadas, en función como ya lo dijimos de la confianza que las personas tengan en el banquero, esto trae como consecuencia la estabilidad de los sistemas bancarios, es decir al haber confianza entre el público este proporcionará todos los datos e informes necesarios y en conse-

cuencia mantendrá su dinero y realizará operaciones con el banco, bajo el entendimiento de que éstos no proporcionan informes ni harán públicos esos datos, en muchos casos ni siquiera a las autoridades.

La confianza genera que el sistema bancario pueda captar un mayor volumen de recursos también consideramos que la política monetaria es parte del secreto bancario, toda vez que ha sido utilizado como un medio eficaz para atraer capitales y de esa manera fortalecer la economía de cada país, y como parte de la política monetaria dirigida fundamentalmente a garantizar los depósitos bancarios. Además forma parte del ahorro de un determinado sistema bancario.

"El secreto bancario se puede clasificar en cuatro aspectos"

- a) penales
- b) Civiles
- c) Administrativos
- d) Estrictamente bancarios" (144)

a) PENAL

Los medios jurídicos que ha establecido el derecho para salvar la conveniencia del secreto profesional, con una serie de sanciones para aquellas personas que la violen, y específicamente se ha establecido delitos en las diversas legislaciones penales para castigar a quienes no cumplan con la obligación de guardar el secreto.

Se encuentran tipificados en los arts. 210 y 211 de Código Penal para el D.F.

Art. 210.- Se aplicará multa de cinco a cincuenta pesos o prisión de dos meses a un año al que sin justa causa, con perjuicio de alguien y sin consentimiento del que pueda resultar perjudicado revele algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto.

Art. 211.- La sanción será de uno a cinco años, multa de 50 a 500 pesos y suspensión de profesión en su caso, de dos meses a un año, cuando la revelación punible sea hecha por persona que preste servicios profesionales o técnicos o por funcionarios y empleados públicos, o cuando el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial.

b) CIVIL

El aspecto civil, consiste en los daños y perjuicios que se ocasionan a los depositantes o cuentahabientes por los funcionarios y empleados bancarios, con motivo de la violación de los contratos u obligaciones bancarias, en los que se establecen las operaciones y que, en consecuencia pudieran ser: violación de contratos, o responsabilidad por actos ilícitos civiles, que se tradujeran en el consecuente pago de daños y perjuicios que se hubieran ocasionado con motivo de la revelación indebida de esos datos o informes.

c) ADMINISTRATIVOS

Los aspectos estrictamente bancarios del secreto bancario, aún no se ha precisado en la doctrina y estimamos debe hacerse a partir del art. 105 de la Ley General de Instituciones y de Crédito y Organizaciones Auxiliares, y desde el 16 de Enero de 1985, el art. 93 de la Ley Reglamentaria Bancaria de 1985, a continuación transcribe:

Art. 93.- Las Instituciones de Crédito en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio salvo cuando las pidieren la autoridad judicial en virtud, de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado por las autoridades hacendarias por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para los fines fiscales.

Los servidores públicos de las instituciones de crédito serán responsables en los términos de las disposiciones aplicables por violación del secreto que se establece y las instituciones están obligadas en caso de revelación del secreto a reparar daños y perjuicios que se causen.

Lo anterior no afecta de forma alguna la obligación que tienen las instituciones de crédito de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, se les solicite en relación con las operaciones que celebren y los servicios que prestan.

Respecto de quienes son las personas obligadas a guardar el secreto bancario Octavio A. Hernández "Nos dice que los sujetos obligados del secreto bancario son todas las instituciones de crédito, todas las organizaciones auxiliares u los empleados de ambas."

Asimismo, están obligados a guardar el secreto, todos los administradores, funcionarios, empleados, trabajadores de las instituciones, como ya lo mencionamos ya que como consecuencia de sus actividades conocen los datos, documentos e informes que constituyen el secreto bancario.

Dentro de las autoridades que pueden solicitar informes, podemos mencionar "Que la doctrina considera que existen ciertos casos que el secreto bancario no puede impedir, por ejemplo, la investigación criminal, aspectos fiscales, la cuestión de herencias legados, informes a autoridades en juicios en los que el depositante o los bancos sean parte de donde la doctrina ha establecido el concepto de excepciones al secreto bancario" (145).

Estas excepciones, están previstas en las diversas disposiciones aplicables y en muchos casos son obligatorias.

a) En juicios en que el titular sea parte o acusado, o por autoridades judiciales.

b) Otras autoridades no judiciales, como son las: autoridades hacendarias federales por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para fines fiscales.

También entra en este inciso la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público de acuerdo con el oficio circular 11683-297, del 9 de Abril de 1956 de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros dirigido en a todas las instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de que éstas tenían la obligación de proporcionar directamente a la Procuraduría General de la República

y a los Agentes del Ministerio Público Federal datos e informes indispensables para la averiguación y comprobación de los delitos federales, siempre y cuando los oficios respectivos estén autorizados expresamente por el Procurador General de la República, o el Director General de averiguación Previa.

d) ESTRICTAMENTE BANCARIOS

Por último cuando se trata de fideicomisos, el secreto bancario es todavía más riguroso para las Instituciones que operan como fiduciarias. El vigilante opera aún ante las mismas autoridades y tribunales, inclusive en juicio o en reclamaciones que no sean aquellos entablados por el fideicomitente o por el fideicomisario contra la institución o por ésta contra aquellos, según lo ordena la fracción 10 del art. 45 de la Ley Bancaria." (146).

Concluyendo, podemos afirmar que el secreto bancario está reconocido en México como: Un signo de confianza para los usuarios del servicio público de banca y crédito, y cuya finalidad es resguardar el respeto y protección de las cuestiones privadas, para así captar mayor volumen de recursos y fortalecer la economía de nuestro país.

ANALISIS DE LA NUEVA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO

1. BASES PARA EL ANALISIS

Cuando Einstein en el momento de formular de las más geniales teorías señaló, que nada es absoluto, que todo es relativo, a la vez recogía una larga herencia del escepticismo científico, no solamente aplicable al mundo del pensamiento, sino al de los hechos cotidianos y al de las transformaciones de la sociedad y de las estructuras políticas, de las que ahora somos testigos.

La nacionalización bancaria que en su tiempo se auguraba como decisión irrevocable y propiciadora de una base para el desarrollo del país; ahora es vista como un rubro prescindible para la actividad del estado y considerada como propia de la acción de los particulares.

Lo anterior no es solamente una constatación -quizá pesimista- de que en economía y en política no hay palabra de honor, sino de un hecho que es a la vez un reto a la racionalidad humana: La transformación al margen y también por la acción del hombre.

La privatización de la banca no es algo aislado, emerge en medio de un cambio más amplio, que es la existencia de una estrategia gubernamental cuyos ejes son la modernización de la economía y la reforma del estado. Se está dando una nueva idea de la intervención del estado en la economía que no busca solamente una conformación distinta de las fuerzas y de los papeles económicos dentro del país sino un nuevo tipo de relaciones de los papeles económicos dentro del país sino un nuevo tipo de relaciones de la economía internacional; una apertura aritmética en la que al intercambio de los

bienes continúa la internacionalización de los servicios. Como todo cambio, éste no se presenta como un todo armónico. La modificación de los modelos económicos es acompañada por la de sus modelos jurídicos. En el recambio, la confrontación de los paradigmas es un hecho constatable; el modelo jurídico del estado intervencionista se altera y se mezcla con el del estado neoliberal, los traslapes originan problemas interpretativos al existir preceptos legales cuya raíz teórica es diversa.

En el exámen de la nueva ley de instituciones de crédito encontramos estas manifestaciones, la concepción histórica de la banca y del crédito como servicio público marca su adiós; con rostro renovado se presenta como una actividad propia de los particulares; se propicia que el capital financiero se conjunte orgánicamente en grupos; se abren las puertas al capital extranjero, en un área antes exclusiva de los nacionales; se mantienen y se crean nuevas formas de control administrativo no siempre coherentes con sus presupuestos teóricos jurídicos, entre otros aspectos.

La mixtura surgida, origina temas que no solamente son objeto de un exámen doctrinario, sino que también tienen manifestaciones técnico jurídicas en relaciones que en última instancia se traducen en derechos y obligaciones jurídicamente exigibles, y cuyo parámetro de legitimidad será medido por la Constitución de la República.

El presente es un exámen de la nueva ley de instituciones de crédito, teniendo como objeto principal las normas jurídicamente, por ubicarse en esas zonas de traslape de modelos jurídicos.

Además de que en el nacimiento de nuevos incrementos jurídicos surgidos al calor de la coyuntura económica por la necesidad práctica de hacerle frente, se da una "administrativización" del derecho caracterizada por un mayor margen de discrecionalidad al ejecutivo para crear y aplicar la norma, que riñe en el mayor de los casos con el principio de seguridad propia de todo régimen que se precie de considerarse como estado de derecho.

El análisis no es exhaustivo, ni trata todos los casos de inconstitucionalidad localizables en la ley, es producto de una primera lectura y se refiere principalmente al choque señalado con anterioridad y especialmente al régimen de las futuras instituciones de crédito constituidas como sociedades anónimas.

La ley de Instituciones de Crédito publicada en el Diario Oficial del 18 de Julio de 1990, tiene como antecedentes la derogación del quinto párrafo del art. 28 constitucional, publicado en el D. O. F. del 27 de junio del mismo año.

La reforma por derogación tuvo como corolario la inexistencia de referencias constitucionales directrices de la nueva legislación en materia de instituciones de crédito, quedando subsistentes la facultad general del Congreso de la unión para legislar en materia bancaria, establecida en el art. 73 fracción X del máximo ordenamiento.

En tales condiciones las atribuciones legislativas son genéricas, en tanto posibilitan al órgano competente para regular la organización y la actividad de la banca y crédito, sin tener limitaciones especiales que la reforma haya señalado, pero sujetas al ré-

gimen de competencias y limitaciones surgidas del propio ordenamiento constitucional, en especial: el respeto a las garantías individuales y la subordinación de la facultad reglamentaria del ejecutivo a los principios de supremacía y de reserva de la Ley.

La nueva ley modifica substancialmente la naturaleza jurídica del servicio de banca y crédito, la naturaleza de las instituciones de banca múltiple así como su manejo; diseña por otra parte mecanismos y procedimientos de control sobre las sociedades y su actividad, cuya regulación legislativa es de dudosa constitucionalidad.

El exámen de estos conflictos de constitucionalidad requiere del establecimiento de presupuestos que aclaren la variación en la naturaleza del servicio y de los sujetos, puesto que de tal análisis será posible la mejor explicación de estos conflictos.

La Banca y el Crédito: Servicios Públicos o Servicio al Público

La Ley de Instituciones de Crédito (en lo sucesivo LIC), regula el "servicio de banca y crédito" (artículo 1°.), tal es su objeto expreso. La terminología utilizada rompe con una larga tradición legislativa de considerarlo como un servicio público. El cambio es más que una mera cuestión terminológica, representa una transformación en la cualificación jurídica de la actividad y por lo tanto de sus efectos.

El concepto de servicio público ha sido suficientemente explorado por la teoría del derecho administrativo, existiendo opinión coincidente en considerarlo como una actividad técnica propia del estado cuya prestación puede ser desempeñada de manera directa o mediante concesiones a particulares y que satisface necesidades sociales (147).

147 Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 26a. Ed. México 1987 p 20 y ss;
Jean Rivero. Derecho Administrativo. UCV. Caracas 1984. pp. 471 y ss.
Para citar a dos autores representativos.

La determinación sobre la pertenencia o no de tal actividad al estado, es propia de consideraciones y decisiones fundamentalmente extrajurídicas correspondientes a un conjunto de ideas estimadas como dominantes o bien al proyecto de gobierno o a la política económica, que la dirección estatal determine y que generalmente presupone una ideología de como debe ser la sociedad y cual el papel del estado. El derecho en este contexto resulta ser un medio para lograr los fines sociales perseguidos. (148)

En este terreno, al menos históricamente, se aprecia una contradicción constitucional al eliminar normativamente la calificación de la actividad bancaria y de crédito como servicio público anteriormente establecida en el art. 28 constitucional que por otra parte al no ser ya una actividad prioritaria de prestación exclusiva del estado, renuncia a regirla para los fines de la rectoría económica del estado por la vía de la planeación imperativa, para hacerlo por medio de la inducción y la concertación en aquellas instituciones de capital estatal minoritario o en las que éste se ausente.

Si bien con la nacionalización bancaria la calificación de ser un servicio público alcanzó su máxima expresión, su génesis va más allá, la anterior Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares establecía este régimen jurídico y el de concesión.

La concesión administrativa como medio, teórica y jurídicamente idóneo para posibilitar la prestación de un servicio público por particulares tiene aspectos bien definidos, al constituir o crear los derechos de explotación de éste, sujetándolo a un régimen de derecho público, con facultades de la autoridad administrativa para el control, vigilancia, fiscalización reversión, y aún la inter-

vención administrativa.

En cambio el "servicio", no tiene una significación jurídica específica, pero que por ser considerada como propia de los particulares y por lo tanto sujeta a la obtención de autorizaciones administrativas y que remueven obstáculos para su ejercicio, a pesar de su relevancia innegable para la economía del país, se entenderá como un servicio al público, realizado por particulares, y definida legalmente como "la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados" (149).

El término particular que se emplea anteriormente no es inconcistente, por el contrario tiene como fundamento la nueva concepción que la ley hace del servicio de banca y crédito: es una actividad que les corresponde y que para el ejercicio de este derecho constitucional (libertad de trabajo y de empresa), requieren de la remoción de obstáculos mediante la autorización administrativa en que esta presupone la existencia de una actividad lícita no prohibida por la Constitución (150).

Banca de Desarrollo

Las anteriores consideraciones son válidas para la banca múltiple, más no para la banca de desarrollo, servicio que mantiene su carácter público por disposición de sus respectivas leyes orgánicas.

149 Art. 2, párrafo segundo de la LIC.

150 Art. 2, párrafo segundo de la LIC.

La Nueva Banca Múltiple

La desincorporación de la banca múltiple como integrante del sector público mediante la privatización de las instituciones de crédito es una de las más notables innovaciones legislativas. Se prevee la transformación de las actuales sociedades nacionales de crédito a sociedades anónimas (art. 9° LIC), propias del derecho societario mercantil. Luego, la "Privatización" no se da solamente en la participación accionaria, sino también en la transpersonalización de sujetos de derecho público en sujetos de derecho privado.

Al convertirse las instituciones de crédito en personas jurídicas mercantiles, las relaciones sostenidas con el Estado, se entenderán como las propias entre gobernantes y gobernados, por lo que, en tanto particulares gozarán de las garantías que otorga la Constitución.

Como ya dijo, el régimen de la planeación se altera radicalmente para estos sujetos. Pero a estas alturas del tema es necesario introducir un matiz: es posible ya ciertas instituciones de Banca Múltiple mantengan la participación mayoritaria del capital estatal, por lo que continuarán bajo el régimen de la administración para estatal, al menos en los siguientes aspectos:

a) En materia de elaboración y aprobación de sus presupuestos anuales, de administración de sueldos y prestaciones a consejeros y en el régimen de contratistas, estarán sujetas a los lineamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (art. 20 de la LIC.)

b) En el régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos. Art. 110 Constitucional y Ley federal de Responsabilidades de los servidores públicos (art. 5°).

c) Son considerados como empresas de participación estatal mayoritaria art. 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y arts. 46 y ss. de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

d) Sujeción a la vigilancia y a la obligatoriedad de comparecencia de sus directores ante la Cámara de Diputados. Art. 93 Constitucional.

e) Inclusión en el régimen de planeación obligatoria. Art. 26 Constitucional y Ley de Planeación.

Una vez establecidos los anteriores presupuesto, se entrará en el estudio de algunas cuestiones estimadas como inconstitucionales.

2. REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS:

Bajo este rubro se comprenderá la profusa cantidad de "reglas de carácter general", "orientaciones", "disposiciones de carácter general", "reglas generales", "lineamientos", "condiciones", "bases de carácter general", "directrices", que se preven en la LIC en algo más de tres decenas.

La competencia para dictarlas se otorga a la SHCP y a la CNB (Comisión Nacional Bancaria) como dependencias del Gobierno Federal y el Banco de México como una de sus entidades.

La inclusión de este tipo de actos administrativos es relativamente reciente y su constitucionalidad ha sido impugnada, por carecer de bases expresa de la facultad de la Administración para emitirlos.

Formalmente se caracterizan por ser disposiciones dictadas por la Administración Pública con carácter abstracto y general, cuya modificabilidad es mayor a la del reglamento administrativo, pero sin llegar a la concreción del acto administrativo material y formalmente considerado.

Por su fuente, a diferencia de los reglamentos, son generalmente emitidos por las Secretarías de Estado, comisiones intersecretariales, organismos descentralizados(151).

En cuanto a sus efectos tienen carácter obligatorio para los organismos que los dictan, para sus subordinados y generalmente con efectos vinculatorios hacia los particulares.

151 Son usuales en materia fiscal, comercio de inversiones extranjeras, seguro y en general en derecho económico.

Su justificación, tiene como argumento principal la necesidad de la Administración Pública para hacer frente a las situaciones inmediatas y cambiantes de la sociedad y particularmente de la economía; que no sería posible en caso de que la ley en sentido material y formal regulara estas situaciones, su propia rigidez la haría inoperante para ser adaptada a la dinámica de estas relaciones sociales. Como es de notarse el argumento es similar al utilizado para justificar a otros instrumentos con los que se emparenta. En específico las llamadas "leyes cuadro", o "leyes marco", el acrecentamiento de la facultad reglamentaria de ejecutivo y el otorgamiento de una mayor discrecionalidad a la Administración Pública.

Los razonamientos que fundan su inconstitucionalidad, podemos sintetizarlos de la siguiente forma:

a) No existe base constitucional expresa que otorgue competencia al Ejecutivo para expedir tales reglas generales, por lo que se altera el principio de que la autoridad sólo puede actuar según facultades expresas.

Esta afirmación obliga a reexaminar la fracción I del artículo 89 constitucional y en concreto la parte que indica que el Ejecutivo ejecutaría las leyes que expida el Congreso "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". La tradición legislativa, jurisprudencial y doctrinaria ha aceptado que de este párrafo deriva la facultad reglamentaria del Ejecutivo (152). Si tenemos en cuenta que el significado gramatical de la palabra proveer es el de poner los medios adecuados para un fin: " en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes" (153) autoriza, si lo tomamos en sentido amplio, que el Ejecutivo puede proveer en las esferas administrativas generales, interpretaciones, siempre y cuando proporcionen los

152 Véase al respecto la ejecutoria "Reglamentos administrativos, Facultad del Presidente de la República. Su naturaleza Vol 55, tercera parte pág. 39. Amparo en revisión 1346/72, Embotelladora Potosí, S.A. de C.V., 9 de Jul. 1973. 5 votos Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama L. (comp.) La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. UNAM, Méx. 1985 pág. 1917

153 Fraga Ob. Cit. pág. 110

medios adecuados para la aplicación de la Ley, y cuya manifestación final se dé en el acto administrativo en estricto sentido.

El desarrollo de esta facultad constitucional que no indica el o los instrumentos necesarios para hacer observar una ley, podría apoyar la constitucionalidad de las reglas generales administrativas como instrumentos constitucionalmente válidos a condición de que sean regulados por la ley y sean expedidos por el Ejecutivo, que en palabras del Constituyente se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 80).

b) Si las reglas generales administrativas provienen del presidente de la República los flancos de ataque se reducen considerablemente pero este no es el caso, ya que la LIC facultada a la SHCP a la CNB y al Banco de México, para expedirlas y estos organismos no son sino dependencias y entidades de la Administración.

Dado que las reglas generales tienen efectos de carácter obligatorio no solamente para los organismos administrativos sino también para los particulares, su generalidad es la de una ley, pero con una jerarquía y redacción distinta a la de ésta.

Si las críticas enderezadas hacia las leyes marco y a la ampliación de las facultades reglamentarias del Ejecutivo se basan en el hecho indebido de la delegación de facultades legislativas realizadas por el Congreso de la Unión (154), la cuestión aquí encontrada es que tal delegación de facultades no es ya al Presidente de la República sino a sus dependencias e incluso al Banco de México que tiene el carácter de organismo descentralizado. Si aplicamos por analogía la inconstitucionalidad de los reglamentos expedidos por los Secretarios de Estado al de las reglas generales administrativas,

tenemos que éstas corren la misma suerte (155)

La consecuencia de tal inconstitucionalidad, es que la profusión de reglas generales con efectos hacia los particulares, en el caso de la LIC no solamente repercuten en las instituciones de crédito sino en los usuarios y demás particulares. La inseguridad jurídica se acrecienta ya que el afectado es regido cada vez más por la "legislación administrativa" dictada discrecionalmente por la Administración, que ni siquiera tiene la obligación legal de publicarla en el Diario Oficial.

Al respecto es pertinente señalar que bajo la vigilancia de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, (LBRSPBC), gran parte de las disposiciones generales emitidas por las autoridades bancarias se dieron a conocer a las SNC, por medio de oficios-circulares o por telex-circulares.

155 Es ilustrativa la ejecutoria: "Reglamentos, Los Secretarios de Estado no pueden expedirlos. Siendo la facultad reglamentaria exclusiva del Presidente de la República, conforme lo preceptuado por el art. 89 Frac. I de la Constitución Gral. a los Secretarios de Estado, no les es lícito expedir reglamentos ni aún por delegación del propio titular del Ejecutivo Federal Vol. 9, sexta parte pág. 41 primer circuito, segundo administrativo. Amparo en revisión 72/69. Agencias Marítimas del Pacífico, S.A. y coags. 12 sep. 69 unanimidad de votos.

3. LA INTERPRETACION ADMINISTRATIVA

El art. 5° de la LIC, dispone que "El ejecutivo Federal a través de la SHCP, podrá interpretar para efectos administrativos, los preceptos de esta ley", recogiendo textualmente el octavo de la anterior LRSBPC(156).

Resulta interesante el exámen de este punto ya que el vocablo interpretar, indica una actividad racional por la cual se determina el sentido de cierta norma o precepto legal, eligiendo de entre diversas opciones según sea mayor o menor la latitud de su texto. Si tenemos en cuenta que todo acto de aplicación de la ley, lógica y jurídicamente requiere de una actividad intelectual del titular del órgano estatal para determinar el sentido de la afectación jurídica decidida ya sea en la sentencia o en el acto administrativo; la interpretación es parte del acto y se expresa formalmente en la motivación del mismo. Razonando de esta manera sería jurídicamente superflua la existencia de una norma que facultara a la autoridad para interpretar los preceptos de la ley.

Más esto parece no ser el motivo de la disposición aludida, la contextualización lleva a inferir que no se refiere a una actividad implícita en todo acto de ejecución, sino a la creación de un acto jurídico especial denominado interpretación. Al facultar a la SHCP para "interpretar para efectos administrativos los preceptos de la ley", le otorgará efectos jurídicos propios de naturaleza vinculatoria, dado que su valor no será la fuerza argumentativa, sino la de la autoridad. La interpretación se configura como una disposición cuya violación es sancionada por la Ley (art. 108 de la LIC.)

156 Disposiciones similares las encontramos en el artículo primero de la Ley General de Organizaciones y actividades Auxiliares de Crédito; art. 8 Ley del Mercado de Valores.

La ley no especifica el procedimiento para efectuar estas interpretaciones, ni cuales son las vías para solicitarla; sin embargo podemos deducir las siguientes alternativas:

- a) Que sea motu proprio
- b) A solicitud de alguna dependencia o entidad pública.
- c) A petición de alguna institución de crédito.
- d) Por cualquier otro particular.

No resulta claro si las interpretaciones de la SHCP son sinónimas a los "criterios de aplicación general", ya que de ser así surgirá una quinta alternativa y que será la consulta obligatoria (!) que ciertos sujetos deberán hacer en término preteritorio a la SHCP (art. 18° transitorio).

Salvo a), los restantes casos es razonable entenderlos como consulta.

La delimitación expresada en la frase "efectos administrativos tienen aún cuando, prima facie, remita a las normas de derecho administrativos la precisión no es tan sencilla, ya que puede tener diversos.

- Que la interpretación tenga como efecto obligar a los funcionarios de la propia Administración encargados de aplicar la ley o a la Comisión Nacional Bancaria, tener efectos hacia el exterior. El calificativo "administrativo referiría al Organismo Administración.

Que se refiera a lo "administrativo", en función de la materia es decir a la competencia propia de la Administración. Lo administrativo se refería entonces a la actividad de la Administración.

Referirse a la normatividad considerada como derecho administrativo distinta a otro tipo de normas: mercantiles, penales, etc. de ser así entraremos a las dificultades para hacer el deslinde de cada una de éstas.

Para dar una idea de los problemas, se plantearán a títulos de ejemplo los siguientes:

a) En caso de pretender deslindar los "efectos mercantiles de los efectos administrativos" ¿Cómo hacerlo si por una parte las operaciones bancarias son consideradas actos de comercio (art. 75 fracción 14° del Código de Comercio), con el hecho de que la definición de administración de ciertas sociedades constituye o no intermediación bancaria tenga que depender de la decisión de la SHCP, a través de un acto administrativo (art. 2° párrafo cuarto)?.

b) ¿Cómo deslindar los "efectos penales", de los efectos administrativos" si por una parte se considera como delito de práctica no autorizada de la intermediación bancaria (art. 111 de la LIC) y por la otra posible que la opinión consultiva de la SHCP declare que la actividad de una caja de ahorro (para poner en caso) constituye intermediaria y no otorgue la autorización respectiva (art. 17 transitorio LIC), convirtiéndola en delictiva en caso de persistir? En este caso el efecto administrativo también es un efecto penal.

Vistos los problemas de interpretación a que puede llevar la facultad de "interpretación", se pasará a los de constitucionalidad.

La redacción del texto del art.5° de la LIC, indica una delegación de facultades del Presidente de la República al Secretario de Hacienda para que por su conducto se realice la interpretación. Esta figura -la delegación- presupone que el Presidente goza de una facultad otorgada por una norma superior (la constitución); no obstante a lo largo de su articulado no encontramos ningún precepto que la establezca de manera expresa (157). El único recurso disponible es la multicitada fracción I del art. 89, que parece destinado a convertirse en el cajón de zapatero del escritorio presidencial. El riesgo de incluir cada vez más actos jurídicos dentro de una facultad originalmente referida a la competencia reglamentaria, es el de convertir en abuso la laxitud del término "proveer", en detrimento del principio de facultades expresas. Lleva también como signo, la ampliación de las facultades discrecionales para dotar de contenido según la necesidad, el momento y la oportunidad a una serie de términos adaptables a las circunstancias políticas y económicas, pero reñidos con la seguridad jurídica. Así las cosas, la facultad del ejecutivo para emitir interpretaciones a la ley, como y sólo puede inferirse de manera indirecta y dándole un contenido amplio al término "proveer en la esfera administrativa", para indicar una condición o presupuesto de aplicabilidad de la ley.

Pero este razonamiento inicial, no quiere decir que la delegación que el Ejecutivo hace a la SHCP sea constitucional, para ello tendríamos que aceptar que nuestro sistema constitucional permite esta figura jurídica, lo que en nuestra opinión resulta inadmisibles no solo por la inexistencia de precepto que la funde sino por

157 La interpretación se presupone en los actos jurisdiccionales, e indirectamente la Constitución prevé que el Legislativo puede interpretar la ley (art.77 inciso f).

exigencias de sistemática constitucional.

En efecto, la ley fundamental no solamente indica la unipersonalidad del Ejecutivo, sino que también sujeta la validez de sus actos al refrendo de la Secretaría de Estado, como forma de limitación, de corresponsabilidad, de formalidad constitucional; sin este elemento los reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente "no serán obedecidos". De admitir la "delegación de facultades" en algún Secretario de Estado, organismo desconcentrado, descentralizado, intersecretarial o cualquier otro, se llegaría al absurdo (al que en realidad se ha llegado), de considerar como constitucionales, actos de estas instancias emitidos sin observar las formalidades exigidas al propio Presidente de la República (art.92). En tanto la LIC permite que organismos o dependencias distintas del Presidente de la República (aún cuando auxiliares) emitan actos propios de éste sin cumplir con las formalidades señaladas, nos encontramos ante un verdadero fraude a la Constitución.

Realizadas las anteriores anotaciones, resta examinar, cuales pueden ser los tipos de interpretaciones y cuales sus efectos jurídicos.

1) Interpretaciones de carácter general sobre alguna disposición de la Ley, bien sea generada motu proprio, o previa petición, sin que la consulta o la decisión de realizarla se deba a un caso particular.

El efecto de esta interpretación, en opinión del autor, es vinculante para las dependencias de la propia SHCP, así como para la CNV, en atención al principio de jerarquía administrativa.

2) Interpretaciones de carácter general (criterios), generados por la consulta sobre un caso en particular, porque la SHCP lo estime conveniente. Hacia el particular de cuyo caso se trata, los efectos podrán ser restrictivos o de ampliación de su esfera de derechos; hacia los demás podrán tener efectos autoaplicativos o bien heteroaplicativos.

3) Interpretación que se emita por consulta referente a un caso particular y solo aplicable al mismo. En tanto la interpretación no sea limitativa para éste. Pero en caso de que lo fuera, será difícil - en - cuanto a sus efectos - diferenciar tal interpretación de la motivación de un acto administrativo concreto; ambas consistirán en los razonamientos de la autoridad por los que considere aplicable cierto precepto de la ley el acto de que se trata; podrán diferir en la forma de su redacción, pero no dejarán de ser un elemento exigido constitucionalmente.

La LIC en su artículo 18 transitorio, prevee que los administradores de las cajas de ahorro, cooperativas de ahorro y préstamo, y demás sociedades que hayan iniciado operaciones con anterioridad a la vigencia de la Ley y que puedan estar sujetas a la prohibición del artículo 103 de la LIC. (realización de actividades de banca y crédito), formularán consulta a la SHCP dentro de noventa días (a partir de la vigencia de la ley) para que determine si su actividad se trata de capacitación de recursos no autorizada. De la obligación para estos sujetos se desprenden las siguientes consecuencias:

a) de no formularse la consulta, dentro de los noventa días se harán acreedores a sanciones administrativas y penales.

b) De formularse la consulta esta puede acarrear:

1. Que sus actividades se consideren como de las no autorizadas, acarreando la aplicación de sanciones administrativas y penales en caso de seguir practicándolas.

2. Que se declaren como de las autorizadas y se extienda autorización temporal.

3. Que se declaren como de las autorizadas y se extienda autorización definitiva.

4. Que se consideren como no autorizadas y la sociedad tenga que modificarlas o cambiar de objeto.

En cualquier caso, la "consulta" tiene efectos jurídicos ya sea restringiendo o conservando un status anterior (11), y la resolución de la SHCP (art. 2º, párrafo cuarto de la LIC) será un acto administrativo en el que la interpretación de la autoridad es la motivación del mismo.

En la hipótesis de esta consulta, la SHCP, en caso de estimarlo pertinente, además de resolver el caso particular, podrá establecer "criterios" de aplicación general" conforme a los cuales se precise si hay o no intermediación bancaria.

Ante tal panorama, la interpretación se confunde con la resolución que afecta derechos de particulares, por lo que creo que estaremos ante una interpretación como acto especialmente distinguible cuando se emita con carácter general, ya sea con tal de signación o con la de "criterios generales", afecte o no derechos de particulares.

IV. LA PRIVACION ADMINISTRATIVA DE LOS DERECHOS DE LOS
PARTICULARES A LA LIBERTAD DE TRABAJO.

Encontramos que la ley faculta a la autoridad administrativa para limitar el ejercicio del derecho al trabajo, contrariando la garantía del artículo quinto Constitucional. Este hecho se manifiesta de dos maneras:

Primera.- La LIC, señala diversos casos en los que la autoridad administrativa limita el libre nombramiento de los administradores de las instituciones de crédito, siendo:

- Se requerirá aprobación de la Junta de Gobierno de la CNB para el nombramiento de los consejeros, comisarios, del director general y de los funcionarios con la categoría inmediata inferior a la de él, con la justificación de evitar que se presenten fenómenos de concentración indebida o inconveniente para el sistema (Artículo 24, párrafo último de la LIC). Además deberán cumplir con los requisitos señalados en los arts. 23 y 24 de la LIC.

- La CNB, podrá remover o suspender - oyendo previamente al interesado y a la Institución de Crédito- a los miembros del Consejo de Administración, directores generales, comisarios, directores y gerentes, delegados fiduciarios y funcionarios que puedan obligar con su firma a la institución; cuando consideré que tales personas no cuentan con la suficiente calidad técnica o moral para el desempeño de sus funciones, o reúnan los requisitos al efecto establecidos; o incurran de manera grave o reiterada a las disposiciones de carácter general que de ella deriven (art. 25 primer párrafo de la LIC).

La ley es incongruente con su propio espíritu, por una parte liberaliza el servicio de la banca y crédito concibiéndolo como una actividad propia de los particulares, y por otra parte en el ánimo, de compensar, establece medios de control, la sujeta a un régimen de excepción, respecto de las demás personas de derecho privado, llegando a colocar a la institución de crédito en una especie de capitis diminutio, al prever la hipótesis de defenderla en sus propios elementos.

Resulta contradictorio que a la privatización del servicio de banca, no siga una correlativa confianza en la responsabilidad de los agentes; por el contrario con excesiva desconfianza, y sin declarar a la ley como de orden público, se interviene en el nombramiento o permanencia de los miembros de la administración de un particular por causas que no encuentran perfectamente definidas en la ley y que son materia de la discrecionalidad del órgano administrativo. Términos tales como "fenómenos de concentración indebida o inconveniente para el sistema", "suficiente calidad técnica o moral para el desempeño de sus funciones", "manera grave y reiterada", quedarán sujetos a la discrecionalidad de la CNB, sin que la ley indique que se entienden por tales, ni de que manera se probará o determinará si se incurrir en esas hipótesis y aún más, se coloca por encima de los controles y filtros propios de toda empresa privada, fungiendo como contralor no solamente subsidiario sino autoritario. Cuando la ley facultata a la CNB para actuar oficiosamente, sin previa petición de la institución de crédito afectadas, exige para sí una máxima "Cuidar a la Institución de ella misma".(¡!).

Más allá de las contradicciones anteriores, la autoridad administrativa ingresa en un terreno vedado por la Constitución; la afectación de la libertad de trabajo. La amplitud de las facultades discrecionales, además de ser una fuente de inseguridad jurídica,

inhabilite a las personas a que se ha hecho referencia "para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro del sistema financiero mexicano, por su período de seis meses a 10 años, sin perjuicio de las sanciones que conforme a este u otros ordenamientos legales fueren aplicables" (art. 25 primer párrafo in fine, de la LIC. Ha sido suficiente examinado que la limitación, para desempeñar un trabajo lícito sólo podrá ser por orden judicial; la inhabilitación, al implicar una privación de derechos, está sujeta al texto del segundo párrafo del art. 14 constitucional "Nadie podrá ser privado de (sus) 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" que se cita en su parte conducente como único argumento, suficiente, claro y contundente.

conculan la libertad de trabajo establecida en el art. 5° constitucional, éste dice "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos" y sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataque derechos de tercero, o por resolución-gubernativa, dictada en los términos que marque la ley cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

El primer caso es suficientemente claro ya que es propio de las garantías de seguridad jurídica, contenidas en los arts. 14 y 16 constitucionales. El segundo no puede servir como fundamento, ya que si bien posibilita que el Ejecutivo como parte del gobierno del Estado (dado que constitucionalmente no puede constreñirse esa denominación a uno de sus órganos), esta potestad solamente será procedente cuando "se ofendan los derechos de la sociedad" y se refiere a aquellas actividades consideradas en sí mismas como inmortales, por ser contrarias a valores sociales imperantes y por ello prohibidas. El concepto "derechos de la sociedad", no puede asimilarse al de "intereses del público", puesto que el primero se refiere a una colectividad indiferenciable, una entidad sociológica; en cambio el segundo se refiere a los usuarios, clientes, acreditados, acreedores, etc., que contratan, depositan, suscriben títulos de crédito o realizan cualquier operación bancaria, conveniente para sus intereses particulares y perfectamente ubicables. Tan es así que la propia ley consigna en su Título sexto, los casos y procedimientos a los que pueden recurrir en caso de afectación a sus intereses, de naturaleza mercantil, privada, pero no social.

Segunda. La LIC, no solamente limita de manera inconstitucional la libertad de trabajo, sino también prevé que la CNB

5. LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA

Anteriormente la LRSPBC establecía la figura de la intervención administrativa en la SNC, como procedimiento que la autoridad gubernamental podía utilizar para corregir la actividad estimada como indebida. No obstante la inconstitucionalidad de la ley al reenviar su regulación a los reglamentos administrativos (158) habría que mencionarse en su favor que la actividad se consideraba como un servicio público, y las SNC consideradas como parte de la administración paraestatal.

La LIC recoge este instituto administrativo en sus arts. 137 y 143, en los siguientes términos.

a) La Junta de Gobierno de la CNB podrá disponer que un inspector intervenga la Institución de Crédito a fin de normalizar sus operaciones, cuando ésta no las hubiere regularizado en el plazo que el presidente de dicha Junta haya fijado después de observar que las operaciones no se ajusten a los términos de la ley resultante de una inspección (primer párrafo, art. 137).

La intervención se llevará a cabo directamente por el interventor quien realizará los actos necesarios para cumplir los objetivos que se señalan en el acuerdo correspondiente, en los términos del reglamento interior de la CNB (segundo párrafo).

b) Si las irregularidades afectan la estabilidad o la solvencia de las instituciones de crédito, y ponen en peligro los intereses del público o acreedores, el Presidente pondrá de inmediato con acuerdo de la Junta de Gobierno declarar la intervención con carácter de gerencia, de las instituciones de que se trate y designar,

158 Cuestión criticada por Jorge Barrera Graff. Nueva Legislación bancaria. Breves comentarios sobre las dos leyes del 14 de enero de 1985. Ed. Porrúa México 1985. pág. 49

sin que para ello requiere acuerdo de la Junta de Gobierno, a la persona física que se haga cargo de la institución, con el carácter de interventor gerente (art. 139). El interventor gerente tendrá todas las facultades, estándole suspendidas, que normalmente correspondan al consejo de administración de la institución y plenos poderes generales para actos de dominio, la administración, para pleitos y cobranzas, para suscribir títulos de crédito, para presentar denuncias y querellas y desistirse de estas últimas, previo acuerdo del presidente de la CBN, y para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue convenientes, y revocar los que estuvieren otorgados por la institución intervenida y los que el mismo hubiere conferido. Tampoco quedará sujeto en su actuación a la asamblea de accionistas, ni al Consejo de Administración (arts. 140 y 142). La asamblea y el Consejo de Administración, podrán seguir sesionando pero solamente para estar informados sobre el funcionamiento de la sociedad, y para opinar sobre los asuntos que el interventor gerente, someta a su consideración art. 142. La intervención se entiende como temporal, pero la ley no señala plazo alguno para su terminación y la decisión de lentarla o continuarla depende de la CNB.

Si en la antigua LRSPBC, se tenían a la mano argumentos para justificar la actuación ejecutoria de la CNB para garantizar el adecuado funcionamiento del servicio público; la existencia de la intervención administrativa en la actual LIC, resulta insólita, no solamente por la evidente contradicción con sus presupuestos teóricos jurídicos, sino también por su carácter francamente confiscatorio.

La razón política de su existencia, probablemente la encontramos en la necesidad de preservar en manos de la autoridad, ciertos mecanismos de control para reconducir a la normalidad en caso extremo, una actividad importante para la economía del país.

El problema es que tal y como se consigna este acto administrativo ejecutorio, más bien parece un acto propio de la llamada "razón de estado", colocado en los límites del Estado de Derecho.

La intervención administrativa tiene, entonces dos formas: aquella en la que se da al interventor con carácter de gerencia en la que sustituye con plenitud de poderes la administración, representación y dominio de la sociedad; esto le da un significado distinto a la revocación de la autorización ar. 28 de la LIC y al procedimiento jurisdiccional de liquidación y quiebra.

La teoría del servicio público admite que la autoridad puede hacer valer distintos medios para preservar su prestación (rescisión unilateral del contrato de concesión, caducidad, secuestro, reversión etc. (159) cuando el servicio se encuentra concesionada a particulares; la ley generalmente lo establece. pero, los anteriores argumentos no resultan válidos para la actual regulación constitucional y legal del servicio de banca y crédito: No es un servicio público, ni es materia de concesión. La actividad de banca múltiple será prestada por los particulares, será materia de autorización administrativa y tanto las sociedades mercantiles que lo presten como sus propietarios, actuarán en ejercicio de su libertad de trabajo y de sus derechos de propiedad, consignados y tutelados por la Constitución y sujetos a las restricciones que ella misma señala. Así las cosas, la actual regulación y el eventual ejercicio de la intervención administrativa, configura al menos, las siguientes violaciones a la Ley Suprema:

1) Priva de sus derechos a las personas jurídicas instituciones de crédito, sociedad anónima, sin existir resolución judicial ni juicio previo, necesarios para la limitación o privación de derechos (arts. 14 y 16 constitucionales).

2) priva a los accionistas del derecho a decidir sobre el manejo de sus empresas y de la propiedad de sus derechos societarios, sin existir resolución judicial, ni el juicio previo, exigidos constitucionalmente (arts. 14 y 16 constitucionales).

3) Imposibilita el ejercicio del derecho de defensa de la sociedad por conducto de los órganos o representantes que libremente se otorgue, ya que el Consejo de Administración es sustituido en sus poderes y los representantes pueden ser revocados o bien estarán bajo el mando del interventor-gerente. este es un caso de evidente anulación de la garantía de acceso a la justicia (art. 17 constitucional). La única defensa que deja la ley es la que se da por los accionistas en lo individual.

4) Sujeta a las personas jurídicas institución de crédito, sociedad anónima, a un régimen de excepción contrario a la igualdad jurídica de las personas (art. 1º constitucional).

5) Es una auténtica confiscación ya que se priva del derecho de propiedad tanto a la institución de crédito, como a los accionistas de manera inconstitucional y sin indemnización alguna (art. 22 constitucional).

6) No se otorga el derecho de la audiencia previa en el procedimiento administrativo de decisión de la intervención (art. 14 constitucional), y no se encuentra contenido dentro de las

excepciones constitucionales a la garantía de previa audiencia.

7) Remite la regulación del procedimiento interventorio al Reglamento de inspección y al Reglamento de la CNB, el último de los cuales es emitido por ella misma en contravención del art 81 fracción primera de la Constitución.

Paradójicamente, en otra hipótesis de intervención administrativa, la ley otorga mayores garantías; cuando la CNB presume que una persona física o moral esté realizando actos no permitidos por la ley (art. 104 de la LIC), la intervención se hará cumpliendo con "las formalidades esenciales del procedimiento", se declara como de interés público" y se prevee el recurso administrativo ante la CNB.

CONSIDERACIONES FINALES

La LIC, como un ordenamiento más de lo que denominamos el derecho de la Reforma del Estado, es un espacio fructífero para la reflexión sobre los cambios que están sucediendo en el país, y también muestra que la nueva estrategia gubernamental no significa necesariamente que sus instrumentos legislativos se ajusten a la Constitución; para ello tendría que reconsiderar las formas y las técnicas empleadas. Pero además de los problemas de juridicidad está la exigencia de coherencia con su propio discurso.

Por otra parte la nueva legalidad, permitirá apreciar, ante la eventualidad de su aplicación, la actuación del órgano controlador de la constitucionalidad, ante los retos del derecho - en palabras de Duberger - de la monarquía republicana.

CONCLUSIONES

1. El comercio en una actividad que a través de la historia y del tiempo se ha ejercido fundamentalmente por particulares, quienes con el propósito de lograr el progreso crearon documentos de crédito y medios para darse seguridad.
2. La Banca fue una de las actividades creadas por los particulares o comerciantes, aún cuando haya sido modesta en sus inicios ha estado vigilada estrechamente por la autoridad estatal, en virtud de la importancia de sus operaciones y crecimiento económico.
3. La actividad bancaria cuya función primordial es la intermediación entre el dinero y el crédito que en sus inicios fue prestada por particulares y traído por los conquistadores españoles a territorios que hoy en día forma gran parte de nuestro país se requirió desde esa época, una simple autorización por parte de la corona para estar facultada para establecer una casa que se dedicara a las mencionadas funciones, al quedar México bajo un régimen de Independencia con respecto de los españoles, se continuó operando con autorización del nuevo gobierno implantado.
4. Históricamente se advierte que es tardía la aparición de las Instituciones Bancarias en nuestro país en la Colonia solamente existieron Casas de Préstamo y de Beneficiencia.

5. En el Siglo XVIII se creó el Banco de Avío de Minas, que fue establecido por el Gobierno Español y cuya principal función fue el otorgamiento de préstamos a mineros.
6. Bajo el Imperio de Maximiliano, se fundó en México una sucursal de un Banco Londinense, que llevó por nombre Banco de Londres, México y Sudamérica al cual se le reconoció jurídicamente imponiéndosele diversos impuestos a favor del estado. Durante el Porfiriato surgieron diversas Instituciones Bancarias como el Banco Nacional entre otros, que atendieron las necesidades financieras de esa época lo cual representó un crecimiento notable en el sistema Bancario Mexicano.
7. El 24 de diciembre de 1924 el Presidente Calles a pocos días de asumir su cargo promulgó la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, como resultado de la diversidad de billetes y monedas que existían en aquella época. Además el presidente Calles fundó el Banco de México otorgándole a este su calidad de Banco Central y el único autorizado para emitir monedas, además de encargarse de la regulación monetaria y ser el tesorero del Gobierno Federal entre otras funciones. Con la creación del Banco de México se inició la época contemporánea de nuestro sistema bancario.
8. Fue hasta el año de 1982, en el que se nacionalizó la Banca en nuestro país, los servicios bancarios eran prestados por Instituciones de carácter privado y algunas de carácter público. El Estado apartir del 1° de Septiembre de 1982 iba a controlar las operaciones de banca y crédito de una manera directa. Por lo que se creó la Ley Reglamentaria del Servicio

Público de Banca y Crédito, misma que entró en vigor el 1° de Enero de 1983. Dicha ley fue el primer marco jurídico del nuevo sistema bancario que si bien es cierto contenía múltiples deficiencias estableció bases más adecuadas para la presentación de este servicio.

9. El 14 de Enero de 1985, se creó una nueva Ley Reglamentaria con el objeto de reglamentar en mejor forma el servicio de Banca y Crédito. (Derogada por la nueva Ley de Instituciones de Crédito de Julio de 1990).
10. La Nacionalización de la Banca desde el punto de vista social podemos entenderla como el resultado de un proceso histórico bien definido del Estado. Como se desprende de la historia de nuestra nación el Estado, es cada vez más regulador fundamental de la actividad económica de la Sociedad en general, ya que pretende distribuir las riquezas equitativamente controlando las finanzas ya que de no ser así se propiciaría que se dejaran desprotegidas a las clases minoritarias, y económicamente débiles.
11. La nacionalización Bancaria fue en su época una medida positiva ya que se pretendía distribuir el ingreso a todas las clases sociales dentro de nuestra sociedad, si bien es cierto se dió en forma precipitada y con poca técnica jurídica ahora en la época actual a sufrido una importante modificación al volver a pasar a manos del sector privado.
12. El día 2 de Mayo de 1990, el C. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tuvo a bien expedir una iniciativa que habría de convertirse

parteaguas en la historia de la Banca Mexicana.

13. Con dicha iniciativa, se abrió un proceso en el que intervinieron tanto el Congreso de la Unión, las legislaturas locales y la sociedad civil, para concluir con las reformas constitucionales y la expedición de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Julio de 1990 junto con algunas disposiciones complementarias.
14. La Sociedad Mexicana se ha modificado significativamente en los últimos años; no sólo en su tamaño sino en su complejidad, su expresión plural y su diversidad cultural. Nuevas demandas se han sumado a viejas exigencias acumuladas con el tiempo. La crisis económica de la última década agravó rezagos en materia social. Por ello, se han hecho evidentes las necesidades del cambio para responder a las nuevas realidades de la sociedad mexicana al filo del Siglo XXI, razón por la cual se reformó el sistema bancario mexicano el pasado 18 de Julio.
15. El objetivo primordial de la Nueva Ley de Instituciones de Crédito fue el establecer el régimen mixto de la prestación del servicio público de banca y crédito. Sustentado en la impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas. Además de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios privilegios y abusos. Además el carácter mixto de este sector permitirá más eficiencia en el desarrollo de la banca, más dedicación a las áreas estratégicas y mayor capacidad de respuesta a las demandas de la población.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO MIGUEL

Ed. Porrúa México, 1986.

ACOSTA ROMERO MIGUEL

Banca Múltiple
Ed. Porrúa México.

ACOSTA ROMERO MIGUEL

Derecho Bancario
Ed. Porrúa México, 1986.

BARRERA GRAF

Nueva Legislación Bancaria
Ed. Porrúa México, 1985.

BAUCHE GARCADIAGO

Operaciones Bancarias
Ed. Porrúa México, 1967.

Derecho Constitucional

Ed. Porrúa México, 1983.

CERVANTES AHUMADA RAUL

Títulos y Operaciones de Crédito
Ed. Herrero México, 1976.

COTELLY ESTEBAN

Derecho Bancario
Ed. Arayus Buenos Aires, 1956

DAVALOS MEJIA CARLOS

Títulos y Contratos de Crédito y Quiebras
Ed. Harta México, 1984.

DE BUEN NESTOR

Derecho del Trabajo
Ed. Porrúa México, 1981.

DE LA CUEVA MARIO

El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo
Ed. Porrúa México, 1983.

DE LA GARZA F. SERGIO

Derecho Financiero Mexicano
Ed. Porrúa México, 1975.

DE PINA RAFAEL

Diccionario de Derecho
Ed. Porrúa México.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO

Instituto Investigaciones Jurídicas UNAM, 1982
Ed. Universidad Nacional Autónoma de México.

FRAGA GABINO

Derecho Administrativo
Ed. Porrúa México, 1977.

GIORGINA FRUTOS VICTOR MANUEL

Curso de Derecho Bancario y Financiero
Ed. Porrúa México, 1984.

GONZALEZ SALAZAR GLORIA

Aspectos Recientes del Desarrollo Social en México
Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.

GRANADOS CHAPA MIGUEL

La Banca Nuestra de Cada Día
Ed. Oceáno México, 1982.

HERRESON SILVA HERMILO

Las Instituciones de Crédito.
Ed. Trillas México, 1988.

KELSEN HANS

Problemas Capitales de la Teoría Jurídico del Estado
Ed. Porrúa México, 1987.

KOCK DE M H (Versión Española)
Banca Central
Ed. Fondo de Cultura Económica
México, 1970.

LAVANDARACHE OBREGON IRIAN
Expropiación Bancaria y Control de Cambios
Ed. Jus México, 1984.

MAGAÑA SILVA CARLOS
Introducción a las Ciencias Sociales
Ed. Porrúa México, 1988.

MANERO ANTONIO
La Revolución Bancaria en México
Ed. Talleres Gráficos de la Nación México, 1957.

OLIVERA TORO JORGE
Manual de Derecho Administrativo
Ed. Porrúa, 1988.

ORTIZ MENA RAUL
Moneda y Crédito
Fondo de Cultura Económica, México 1960

QUIJANO JOSE MANUEL
México Estado y Banca Privada
Ensayos del C. de México, 1983.

RECASENS SICHES LUIS
Sociología
Ed. Porrúa México.

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ JOAQUIN
Derecho Bancario
Ed. Porrúa México, 1980.

SERRA ROJAS ANDRES
Derecho Administrativo
Ed. Porrúa México, 1979

WITKER W. JORGE
Derecho Económico
Ed. Harla, S.A de C.V., México, 1985.

ARTICULOS EN REVISTAS, PERIODICOS Y VARIOS

BAEZ FRANCISCO

"La Nacionalización Bancaria"
Economía Reforma (Revisa Mensual)
Septiembre, 1982. UNAM.

BECERRA ACOSTA JEANETTE

"La Nacionalización del Sistema Bancario Era Necesaria"
Periódico Uno Más Uno
3 de Septiembre de 1982.

BURGOA ORIHUELA IGNACIO

"Inconstitucionalidad Expropiación Bancaria"
Periódico Excelsior
3 de Septiembre de 1982.

CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION

"Progreso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de La
Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito"
Colección Documentos LII Legislatura.
México, 1983.

CERVANTES LUIS

"Justifica el F.M.I. La Disposición"
Periódico Excelsior
3 de Septiembre de 1982.

CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION

"Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial
de la Ley Instituciones de Crédito. Colección Documentos
México, 1990.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES

DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Año I. Periódico Ordinario, LII Legislatura, Tomo I
No. 27, 28, 36, 58, 59 México, 1982.

LOPEZ PORTILLO JOSE

"Texto del Sexto Informe de Gobierno"
Septiembre, 1982.

PLIEGO FELICITAS**"Explicará México La Medida al Mundo"****Periódico Excelsior****3 de Septiembre, 1982.****REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA****P.G.R. No. 3 Vol. I, Julio-Septiembre, 1983.****SOLORZANO MA. DEL CARMEN****"Breve Ojeada a la Historia Bancaria de México"****Estudios Políticos, Nueva Epoca, Vo. III.****Enero-Marzo, 1984.****No. 1, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM.****DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL****CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS****Año II No. 6, 7, 8, 9 México 1990.**

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

DECRETO DE NACIONALIZACION DE LA BANCA PRIVADA.

LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO. DIC.1982.

LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.ENERO,1985.

REGLAMENTO DEL TRABAJO DE LOS EMPLEADOS DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO Y AUXILIARES DE 15 DE NOVIEMBRE, 1937.

REGLAMENTO DE TRABAJO DE LOS EMPLEADOS DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES DE 22 DE DICIEMBRE DE 1953.

DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE DISPONE QUE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO QUE SE ENUMERAN OPEREN CON EL CARACTER DE INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO. SEPTIEMBRE, 1982.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES MAYO, 1941.

LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION XIII BIS DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DICIEMBRE 1983.

LEY INSTITUCIONES DE CREDITO JULIO, 1990.