

624
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ANALISIS COMPARATIVO DE DIVERSAS
LEGISLACIONES BANCARIAS



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA ADJUNTA DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

JUAN CARLOS NAVARRO BLANDO

Asesores: Pedro Astudillo Urzua
Ana Margarita Ortiz Alfaro

México, D. F.

1992

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.

INDICE

ANALISIS COMPARATIVO DE DIVERSAS LEGISLACIONES BANCARIAS

CAPITULO I

Desarrollo Histórico de la Banca (generalidades)

- 1.- Evolución histórica de la banca:
 - a).- En el mundo.....
 - b).- En México, hasta la Ley Bancaria de 1941.....
- 2.- El servicio público de banca concesionado.....
 - a).- Naturaleza jurídica de la concesión

CAPITULO II

Evolución del Sistema Bancario Mexicano

- 1.- El sistema bancario, en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941:
 - a).- División entre instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de crédito.....
 - b).- División entre instituciones y organizaciones auxiliares nacionales e instituciones y organizaciones auxiliares privadas.....
- 2.- La especialización de la banca.
- 3.- Reformas legales a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 2 de enero de 1975, para retornar al sistema de banca múltiple.

CAPITULO III

La Banca Estatizada

- 1.- El Decreto de expropiación de la banca y la reforma al artículo 28 Constitucional.
- 2.- Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito de 1982.
- 3.- Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito de 1985.

CAPITULO IV

Retorno al Concepto de Banca Mixta

- 1.- El Decreto de reprivatización del servicio de banca y crédito, que reformó el artículo 28 Constitucional.
- 2.- La Ley Bancaria de 1990.
 - a).- Estructura del nuevo sistema financiero mexicano.
- 3.- Estudio comparativo de la nueva Ley Bancaria y de las leyes reglamentarias del servicio público de banca y crédito que le precedieron.
- 4.- Conclusiones.
- 5.- Bibliografía.

DESARROLLO HISTORICO DE LA BANCA

1.- EVOLUCION HISTORICA DE LA BANCA.

Los orígenes más remotos del desarrollo histórico de la banca en el mundo, en que nos ubican diversos autores, es el medio oriente, para ser más exacto en Babilonia.

Se cree que fue el comercio, como actividad humana preponderante, la que en los albores de una sociedad establecida, a través del intercambio comercial que produjeron unos pueblos con otros, dio origen al establecimiento de una actividad bancaria primaria. Así pues, aproximadamente desde el V milenio A.C. se establecieron una serie de pueblos, tanto en la meseta mesopotámica, como en sus alrededores que por su situación geográfica de cierto privilegio, habrían de desarrollar el comercio, que se extendería más tarde no sólo en la meseta mesopotámica, si no también hacia el lejano oriente y a los que ocuparon la cuenca del mar Mediterráneo.

a) Babilonia.

En Babilonia se utilizó por primera vez la plata como medio de cambio y, 3,000 años antes de nuestra era, se efectuaba el comercio bancario por la civilización Caldea antigua, realizándose contratos de crédito, operaciones bancarias de cambio y emisión de títulos abstractos de obligaciones, utilizando las garantías reales en múltiples formas.

De acuerdo con Durant, los babilonios tenían un bien desarrollado sistema financiero y, aún cuando no utilizaron la moneda antes de Hamurabi, usaban lingotes de oro y plata como signos de valor y como medio de cambio. El metal estaba estampado y era pesado en cada transacción, los préstamos se hacían en mercancías, o en lingotes, a muy altas tasas de interés.

También afirma Durant que no había bancos en Babilonia, sin embargo, existían familias poderosas que se pasaban de generaciones en generaciones el arte y el negocio de prestar dinero, realizando también negocios con bienes raíces y financiando empresas industriales. (1)

b) La India.

(1) ACOSTA Romero, Miguel, LA BANCA MULTIPLE, 1a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, Pág. 18.

En la antigua India, en la época de Buda, surgió un sistema de crédito en el que los comerciantes de diferentes ciudades facilitaban el intercambio comercial, dándose entre sí documentos y se hablaba, en cierta forma, de que utilizaban documentos parecidos a los pagarés.

C) China.

En la antigua China, en épocas muy anteriores al establecimiento de la banca en Europa, se desarrolló un sistema de crédito y de acuñación de moneda.

Alrededor del año 807 A.C., el Emperador Hsien Tsung ordenó que toda moneda de cobre fuera depositada en el gobierno y emitió, para sustituirla, certificados de adeudo que recibieron el nombre de "moneda voladora".

Se afirma que en China fue inventada la moneda veinticinco siglos antes de nuestra era, aún antes que en Babilonia, en donde también emitían moneda fiduciaria. Asimismo, tenían métodos contables: usaban letras de cambio y billetes de estado, desde tiempo inmemorial, antes de que fueran descubiertos en Occidente.

D) Grecia y Egipto.

Cierto que la banca aparece en Babilonia, pero los datos más amplios y precisos sobre ella, provienen de Grecia y de Egipto. En Grecia, donde según algunos debe haber sido conocida la moneda desde el siglo VII A.C., fueron los templos los primeros en realizar verdaderas operaciones de banca, valiéndose bien, del propio patrimonio constituido por las ofrendas de los fieles, bien de los depósitos que la fe en la administración religiosa, representada por el consejo de los Anfitriones hacia frecuentes y abundantes Documentos del año 437 A.C. mencionan entre las entradas del templo de Delos, una partida de intereses del 10%, sobre prestamos a capitales; pero parece que la tasa se atenuaba para los prestamos concedidos a la ciudad, como los que frecuentemente concedía el tesoro del Partenón, a la ciudad de Atenas.

Gran desenvolvimiento alcanzó la banca también en el antiguo Egipto, donde parece que en alguna época constituyó un monopolio del Estado; el que concedía después a las personas o sociedades el ejercicio del "Trapeza", público, bajo la dominación Romana se difundió después la banca privada. Investigación sobre papiros graco-egipcios, especialmente sobre algunos que se conservan en el museo de Berlín, han puesto de manifiesto muchas funciones ejercitadas por la banca egipcia; la recolección de impuestos; la documentación de contratos concluidos

entre terceros, realizando con esto una función análoga en cierto modo a la que realizan los notarios modernos; pagos a terceros acreedores por ordenes de sus clientes, que frecuentemente tenían en la banca sumas disponibles y, en cuyas ordenes algún historiador a creído poder encontrar un equivalente de la letra de cambio y de los cheques modernos. (2)

E) Roma.

Los romanos, después de cinco siglos de fundada Roma, aprendieron de Grecia la utilización de la moneda. El desarrollo primitivo de la banca, se realizó por la orden ecuestre, que en su origen eran ciudadanos capaces de enrolarse en el ejército, con caballos propios o comprados con su propio dinero y que, con el tiempo, constituyeron una élite que además de formar parte del ejército, realizaban una serie de negocios como los de construcción de obras públicas, el aprovisionamiento de los ejércitos y de las flotas y, en cierta forma, de las actividades crediticias. A estas formas de actuar, se les llamaba la administración de las públicas o de los publicanos, adoptando también una organización, en la que algunos creen ver el antecedente de las sociedades. Hacia el siglo II, A.C., financiaron

(2) GRECO PAOLO, CURSO DE DERECHO BANCARIO, Traducción de Raúl Cervantes Ahumada, 1a. edición, Edit. Jus, México, 1945, Págs. 57 a 59.

instalaciones portuarias, construcciones de vías carreteras, puentes y el transporte para aprovisionar a Roma sobre todo de cereales y de aceite, proveniente de Asia y Africa, llamando a los lugares en donde realizaban el comercio y el cambio, basílicas, que eran verdaderos centros de actividad financiera.

No fue si no hasta cinco años antes de la primera guerra Púnica, que los romanos empezaron a acuñar moneda.

Durante dos siglos, una unidad monetaria sirvió y fue aceptada en todo el Imperio como medio de inversión y para las transacciones comerciales que florecieron, como nunca antes, en la historia.

El sistema bancario llegó a Roma proveniente de la parte oriental de Grecia y estuvo manejado principalmente por griegos y sirios en Italia, en el oeste y aún en las Galias, en donde las palabras sirio y banquero eran sinónimas.

Los banqueros en Roma estaban diseminados por todo el Imperio y realizaban múltiples operaciones, desde el cambio de moneda, depósito con intereses y compra-venta de productos. Negociaban con bienes raíces, colocaban dinero y cobraban deudas. No parece que los romanos hayan conocido la cuenta corriente.

Las mensa romanas (mensae), eran una especie de banco público, y su denominación provino de las mesas alrededor de las cuales trabajaba el personal de las mismas.

Entre sus principales finalidades, estaba la de recaudar los impuestos de las provincias, para concentrarlos en el tesoro imperial.

Las mensae, estaban establecidas en todas las provincias del Imperio, aún en las Galias y las encabezaba un director que se llamaba "Adjutor Tabularii", el que estaba asistido por un "Dispensator". La regulación de todos estos bancos públicos, se realizaba en Roma, en una caja central, que también tenía el carácter de oficina de control, siendo las primeras mensae de que se tiene noticia, las de la época de la República.

Con el tiempo, las mensae realizaron no sólo la recepción de los fondos, sino también prestamos al público. (3)

F) Edad Media.

(3) Op. cit. ACOSTA Romero, Miguel, Págs. 23 a 27.

En la Edad Media, la economía occidental permanece siendo al principio una economía cerrada. Los caminos son poco seguros. Las ciudades trabajaban encerradas en sus murallas y apenas si efectuaban intercambios entre ellas. El noble vivía de sus posesiones; el siervo, de su parcela; la villa de sus contornos. No existe comercio más que en algunos puertos del mediterráneo.

De esta manera, los únicos traficantes de dinero que se encuentran son los sirios y los judíos, que comerciaban en la costa mediterránea y en algunas grandes ciudades.

Especialistas en el préstamo mediante garantía y únicos en practicarlo en la Europa occidental durante más de cinco siglos, los judíos fijaron las condiciones de este préstamo, inspirándose a la vez en los preceptos del Talmud y en las necesidades prácticas. Su reglamentación será adoptada más tarde por los lombardos y los franciscanos, fundadores de los montes de piedad. Fueron los judíos quienes, precisaron la naturaleza de los bienes mobiliarios susceptibles de ser puestos como fianza, quienes definieron los derechos del prestamista en contra del propietario del objeto empeñado, cuando éste había sido robado o perdido y quienes fijaron las escalas de interés.

Sirios y Judíos operaban en los centros urbanos; en el campo intervenían los monasterios. Sin caer bajo la

prohibición canónica del préstamo a interés, los monasterios practicaban el crédito agrícola en beneficio de los señores o de los cultivadores de la tierra.

Venecia, Pisa y Génova aseguran el renacimiento del comercio marítimo a lo largo del siglo XI y están dispuestas a suscitar también la reanudación progresiva de la vida humana, ante todo, en el territorio más alejado, el lombardo, que servirá de puente y de mercado a los productos que circulan de nuevo entre Oriente y Occidente.

A causa del comercio monetario, los lombardos, cuyo nombre se convertiría en sinónimo de prestamista, se impusieron en la Europa a ultramontaña. Los lombardos renovaron a la vez la tradición de los "argentarii" romanos y las de los antiguos "negotiatores". Tuvieron agencias en Italia, Inglaterra, y Francia, en donde consiguieron una gran prosperidad. Los lombardos fueron atraídos a Francia por los condes de Champaña en 1222. Rápidamente, los reyes franceses los tomaron estima y les concedieron, en perjuicio de los judíos y mediante un canon, el derecho a establecer mesas de préstamos y numerosos privilegios.

Las cruzadas contribuyeron también al restablecimiento del comercio de la banca. Los cruzados tenían necesidad de fondos para equiparse y armar a su escolta en el caso de que cayeran prisioneros, de manera que se pudiera transferir a

Asia y Africa el importe de su rescate; en sentido inverso, ellos tenían que hacer llegar a su mujer o a sus hijos, que habían quedado en Europa, el producto de su botín de guerra o las rentas de los feudos que se estaban ganando en Oriente con la punta de su espada. Después durante los siglos VII al XI, el Occidente se hallaba poco menos que exhausto de metales preciosos, los cuales reaparecerían con las cruzadas. Las reservas monetarias aumentaban; la moneda de oro vuelve a circular. En Europa, el "ducado" de Venecia y el "florín" de Florencia, (monedas de oro) desempeñan un papel sólo comparable en la historia con el "dracma" de Atenas.

Los templarios aparecen como los grandes banqueros de la época, contaron en el momento de su máximo esplendor con nueve mil sucursales entre castillos y mansiones, repartidos en dos subdivisiones. Sus dos casas principales se hallaban en Londres y París.

La casa del Temple recibía en depósitos fondos y objetos preciosos. Los capitales se hallaban protegidos por su carácter religioso y por las solidas fortificaciones de sus mansiones. Cajas fuertes eran alquiladas a los clientes, que tenían una llave idéntica a la que poseían los dirigentes de la residencia, absolutamente igual como ocurre en nuestros días en los establecimientos bancarios. Reyes,

señores y burgueses se servían de estas cajas para preservar sus capitales del robo o del incendio.

No parece que los templarios hubieran practicado más depósito que el regular; el depositante les pagaban una cierta cantidad a título de derecho de custodia. Fue después de ellos que los banqueros Italianos laicos, desarrollaron en gran escala el uso de los depósitos a la vista y a plazo, traslativos de propiedad y, por consiguiente, susceptibles de reintegro.

El jurisconsulto e historiador Dauphin-Meunier, dice que tras la desaparición de los templarios en el siglo XIV y para asegurar el cambio y el transporte a Roma de las sumas recogidas en toda la cristiandad por los colectores de la Cámara Apostólica, la Santa Sede se dirigió a los banqueros privados de Siena, de Florencia y de Narbona. Estos banqueros, "Mercatores Cameras", no tenían nada en común, ni en sus tradiciones ni en su conducta, con los judíos, los cahorsinos o los lombardos que, a principios de la Edad Media, habían practicado el cambio manual o tenían mesas de préstamo sobre fianzas. Constituían, por el contrario, una verdadera aristocracia del dinero; y en Florencia, donde el cuerpo de oficios se dividía en artes mayores y en artes menores, el "Arte Di Cambio" aparecía en la primera categoría.

Los primeros grandes bancos privados se desarrollaron en Siena por el hecho de que esta ciudad tenía bajo su control la ruta que iba de Francia a Roma: la banca de los Piccolomini existía desde 1193, la de los Buonsignori desde 1209; después aparecieron los Tolomei, los Cacciaconti y los Folcacchieri.

Desgraciadamente, los bancos de Siena perdieron la confianza de los Papas; los reyes de Francia, a los que habían rehusado sostener ciertas empresas, les crearon dificultades de todos los órdenes; finalmente, el más importante de entre ellos, que eran la casa de los Buonsignori, quebró.

Casi todos los grandes banqueros florentinos fueron primero comerciantes de lana, sederías o paños: Luego practicaron las operaciones de banca con todo y seguir dirigiendo su comercio. Al mismo tiempo tomaron parte activa en las luchas políticas que afectaron a menudo las fortunas mejor establecidas. Guelfos y Gibelinos, partidarios del Papa y del emperador respectivamente, libraron una lucha sin piedad; pero a través de estas luchas, los banqueros florentinos lograron suplantar a sus rivales de Siena, Piacenzia, Lucca o Pistoia y ejercer una especie de monopolio en todo el mundo civilizado.

Es posible que siguiendo la opinión de Goldschmidt la recepción de depósitos haya sido la primera actividad de los grandes banqueros privados de la Edad Media, ya no referida a los depósitos regulares si no a los irregulares y traslativos, dejando a los depositarios la propiedad de las cosas depositadas. Para atraer a los depositantes los banqueros hacían grandes esfuerzos insistiendo, primero, sobre la protección especial de que gozaban los depósitos en su casa; después, sobre la importancia de la tasa de intereses que se cubrían. Sobre este último punto, los banqueros escaparon a la prohibición canónica del interés. Los banqueros sortearon esta dificultad, hicieron remarcar que la existencia de un riesgo por parte del prestamista entrañaba, con toda justicia, una compensación; dicho de otro modo, un derecho a la remuneración del capital. El contrato de "commenda" entre el banquero y el depositante, fijaba las modalidades y la tasa de esta justa remuneración.

Para garantizar la seguridad, en ciertos lugares el ejercicio de la profesión de banquero fue sometido a una autorización oficial y fueron exigidas fianzas a quienes se dedicaban a esta profesión; además, los banqueros debían prestar juramento de restituir fielmente los depósitos recibidos.

Resultaba que los banqueros empleaban frecuentemente, a mediano y a largo plazo y en préstamos a los reyes o a las ciudades, los fondos que habían recibido de su clientela a la vista o a breve plazo. De aquí los riesgos crecientes de inmovilización o, como decimos hoy en día, de "congelación".

El impulso capitalista no se manifestó únicamente por la constitución de grandes compañías bancarias; se acusa también por el éxito de las rentas vitalicias. Las ciudades se engrandecen, construyen edificios cada vez más suntuosos e intervienen en las guerras para ensanchar su espacio vital teniendo necesidad de recursos. Los impuestos municipales no son suficientes para cubrir sus necesidades, es menester recurrir al empréstito tanto voluntario como forzado.

Las ciudades vendían por el transcurso de una o dos vidas sus rentas; es decir, servían a los prestamistas hasta su muerte o la de sus herederos. Las rentas estaban formadas por el interés de los capitales prestados. Ciertas ciudades asignaban a sus prestamistas agrupados en una sociedad o "mons" como fianza de los empréstitos recibidos, las rentas de los impuestos municipales. El "mons" cobraba estas rentas y repartía los beneficios entre sus miembros. Génova y luego Florencia organizaron los primeros "montes".

La prohibición del préstamo no alcanzaba a los montes puesto que, contra la opinión de los monjes de San Agustín, los dominicos y los franciscanos habían hecho prevalecer la idea de que los intereses de los empréstitos públicos eran justos, ya que el objeto de éstos era el de procurar el bien común general. Así, los "montes" se multiplicaron pronto, convirtiéndose en verdaderos bancos públicos, de los cuales el más conocido fue la casa di San Giorgio, en Génova, fundada en 1408.

En 1476, Vizancio y con ella los últimos reductos del Imperio pasan a poder de los turcos. Las conquistas turcas cierran las rutas de Asia y del Mediterráneo oriental, arruinando a los comerciantes y banqueros de Italia y Cataluña. (4)

G) Siglo XV a siglo XVIII.

Esta época se caracteriza por el desarrollo de la banca por parte de los banqueros privados que, en su origen, fueron comerciantes y desarrollaron su actividad bancaria, conjuntamente con el comercio. Intervinieron activamente también en la política y fundaron verdaderas estirpes

(4) BAUCHE Garcíadiego, Mario, OPERACIONES BANCARIAS, 3a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, Págs. 1 a 19.

familiares de banqueros, entre las que destacan los Medicis de Florencia y los Fugger de Augsburg. (5)

H) Siglo XVIII a XIX.

La evolución de los bancos durante los siglos XVIII al XIX fue acelerada, numerosas instituciones en toda Europa se dedicaron al cambio, a la intermediación en el crédito, a la operación masiva del depósito y préstamo y comienza también la emisión de papel moneda que habría de dar lugar al nacimiento de los bancos centrales con el monopolio estatal de emisión de moneda; asimismo, se inició la aparición de algunas operaciones bancarias especializadas, como la llamada banca comercial, la banca financiera y la hipotecaria.

En 1609, se fundó en Amsterdam, bajo la garantía del gobierno de dicha ciudad, el Banco de Amsterdam que operaba exclusivamente mediante el depósito de especies metálicas, situación que llenaba una necesidad, ya que después de la guerra de los treinta años y la Paz de Westfalia, en 1648, en Europa hubo un verdadero problema en el comercio de monedas ya que, por ejemplo, cada provincia holandesa acuñaba su moneda, las ciudades libres de Alemania, las ciudades de Italia, los principados del Imperio y casi todos

(5) Op. cit. ACOSTA Romero, Miguel, Pág. 37.

los Reyes soberanos, tenían su propio sistema monetario y acuñaban moneda, además producción de plata proveniente de las colonias, hacía inestable el mercado cambiario, porque continuamente variaban el precio entre el oro y la plata y, para solucionar todos estos problemas el Banco de Amsterdam, recibía sólo depósitos en monedas y lingotes, estableciendo una moneda de cuenta para sus depósitos, mediante recibos y de esta forma el Banco de Amsterdam, en cierta época, se convirtió en el principal intermediario europeo de metales preciosos.

El Banco de Amsterdam desapareció en 1819, año en que fue reemplazado por la Banca Neerlandesa.

Copiando el modelo del Banco de Amsterdam, se creó en Hamburgo, en el año de 1619, un banco de depósitos y pagos conocido como el Banco de Hamburgo, que adquirió gran reputación en la parte norte de Alemania.

Asimismo, en Nurnberg, se fundó también un banco sobre el sistema que ya operaba en Hamburgo y al que reguló la municipalidad de dicha ciudad, mediante una serie de ordenanzas.

En Venecia, se fundó un banco de depósito y transferencias, llamado banco Della Piazza del Rialto, entre los años de 1584-1587.

Este banco se fundó sobre el control y garantía del Senado Veneciano, los venecianos procuraron la circulación de los recibos de depósito, al endosar estos recibos nominativos sobre un modelo uniforme y con pago de interés, hay quien afirma que la banca de Venecia vulgarizó una nueva forma de moneda, que fue el papel moneda. (6)

I) Banco de Inglaterra.

En 1694, una Ley del Parlamento denominado The Tonnage Act, autorizó la fundación de un Banco de emisión, bajo la denominación de The Governor and Company of the Bank of England. En su origen fue un banco de emisión privado que podía recibir depósitos a intereses, emitir billetes al portador, negociables y de valor fijo.

El Banco de Inglaterra ha sido unánimemente considerado como el primer banco de emisión moderno y que además de emitir billetes, fue banco de descuento.

J) Epoca Moderna.

(6) Ibidem. Págs. 39 a 42.

A partir del siglo XIX, la evolución de los bancos en Europa y en América es importante y así se van fundando en Francia, Alemania e Inglaterra, numerosos bancos, entre los que podemos contar, El Banco de Francia y una serie de bancos que habrían de especializarse; lo mismo en Inglaterra, bajo la Ley de 1833, en donde se establecieron los llamados Stock Banks.

Los principales, que continúan hasta la fecha, son: el Westminster Bank, el Midland, Lloyds Bank y el Barclay's Bank; asimismo, los llamados bancos de negocios en Francia, fueron organizados a partir de 1837, al igual que los Merchant Banks, en Inglaterra.

La evolución de los bancos y de las actividades bancarias en el mundo, a partir del siglo XIX, ha sido muy importante. En los Estados Unidos, el sistema bancario se ha desarrollado tanto que constituye, en nuestros días, uno de los pilares de la economía de ese país y son tan importantes, que el banco más grande del mundo es, precisamente, norteamericano.

La intermediación profesional y masiva en el crédito se ha ido orientando cada día más a que se maneje en forma institucional, pues conforme avanza el desarrollo de las sociedades humanas se requiere más técnica, más preparación, mejores instalaciones, equipo modernizado y

recurso humanos capacitados, de tal manera que la banca moderna, en un porcentaje abrumador, se maneja como sociedad, es decir, como persona jurídica colectiva; sin embargo, existen países en donde todavía hay banqueros personas físicas, como en Suiza o en Francia, en donde funcionaban cuatro o cinco personas físicas a 1977, que actuaban como bancos personas físicas. (7)

En México

A).- En la Colonia.

En los inicios de la época colonial no existió en la Nueva España los bancos propiamente dichos, sino solamente se ejercieron funciones bancarias, mismas que realizaban principalmente los comerciantes y el clero.

Los primeros antecedentes bancarios, pueden considerarse a las actividades realizadas por los comerciantes, quienes obtenían regularmente buenos beneficios de la economía nacional y acumulaban riquezas, lo que les permitía otorgar crédito a corto plazo con tasas elevadas de intereses y generalmente para el consumo.

(7) Ibidem. Págs. 43 a 45.

El comerciante, conectado con la práctica mercantil, se ocupaba de servir de banquero a sus compañeros en sus casas comerciales que funcionaban como especie de Bancos de Depósito, ya que captaban depósitos de particulares pagando por ello intereses.

Los grandes comerciantes agrupados en el consulado de México, únicos poseedores de caudales líquidos atendían por una parte el pequeño crédito de los mineros, artesanos y comerciantes de menudeo, proporcionaban a la corona grandes cantidades en préstamo, esto último se convirtió en una forma de inversión lucrativa o de agiota, ya que como compensación el rey les concedía a cambio el arrendamiento de las rentas para que de ese modo se cobraran el capital e intereses. (8)

En cuanto a las formas de crédito en especie, existían las tiendas de raya en las que el campesino pobre, obtenía mercancías que le originaban deudas perpetuas y la pérdida de la libertad.

En cuanto al clero, sus grandes riquezas podrían haber sido el primer mercado de Títulos de Deuda, pero su actividad se limitó a los préstamos hipotecarios que se otorgaban a los hacendados grandes y medianos al tipo de

(8) MOORE O., Ernest, EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS EN MEXICO, 2a. edición, Edit. Cemia, México, 1963, Págs. 11 a 16.

intereses uniforme del 5% y por un monto que a veces excedía el valor de la propiedad hipotecada.

Como el producto de los préstamos se utilizaba casi siempre para el consumo, muchos de los prestatarios se hallaron en la imposibilidad de cubrir sus obligaciones vencidas, las dificultades al pago de los préstamos eclesiásticos dieron lugar a embargos que arruinaron a multitud de familias, acrecentando el paso de las propiedades a la Iglesia Católica.

Se han hecho varias estimaciones del monto total de créditos concedidos por la Iglesia Católica, citados por Alfredo Lagunilla Iñárritu; Alejandro Humboldt en su libro Ensayo Político sobre el reino de la Nueva España los estimó en 44.5 millones de pesos y José María Luis Mesa en México y sus revoluciones en 80 millones de pesos.

Según documento oficial reproducido en Crédito a Largo Plazo en México de Don Manuel Sánchez Cuen, los capitales a rédito de la Iglesia representaban a comienzos del siglo XIX más de las dos terceras partes del capital productivo de habilitación empleado en la Nueva España.

A finales de la Colonia surgieron tres Instituciones de Crédito, las tres bajo el reinado del ilustrado Borbon, Carlos III. Una en España, el Banco de San Carlos y dos en

la Nueva España, el Banco de Avío y Minas y el Monte de Piedad de Animas. (9)

El Monte de Piedad de Animas.

Cronológicamente el primero, fué inaugurado el 25 de febrero de 1775 en el local del Colegio de San Pedro y San Pablo a instancia y con el patrocinio de Don Pedro Romero de Terreros, primer Conde de Regla quién había hecho su fortuna con la explotación de la minería.

Sus operaciones de origen fueron prendarias, atención a depósitos confidenciales, atención a autoridades y juzgados y para recibir depósitos legales y remate en pública almoneda sobre los pequeños recibos no rescatados.

Esta institución no tenía fines de lucro, su objeto era ayudar a las clases pobres con préstamos pignoraticios sobre los cuales no tendría que pagar ningún interés, aunque se esperaba que los prestatarios al liquidar su deuda, hicieran algun obsequio a la institución para patentizar sus complacencias ; pero como el sistema de obsequios voluntarios no dio resultados, la Institución

(9) SANCHEZ Cuen, Manuel, EL CREDITO A LARGO PLAZO EN MEXICO, 1a. edición, Editorial Gráfica Panamericana, México, 1958, Págs. 48 a 50.

comenzó a señalar intereses en 1781, cuya tasa inicial era del 6.25%, que más tarde se duplicó.

El Monte de Piedad funcionó 46 años durante la colonia, aunque en la actualidad perdura con algunos cambios.

El capital de las instituciones se vio disminuido hasta 114 mil pesos en 1815 siendo causa de una de las reducciones de ese capital el que la institución abandonara su palacio, trasladándose al convento de Santa Brígida. (10)

El Banco de San Carlos.

Considerado el primer banco de emisión de España, fué fundado también durante el reinado de Carlos III, el 2 de junio de 1782. Se detalla dentro de las Instituciones Mexicanas, porque su capital inicial fué aportado no sólo por peninsulares, sino que incluye fondos de las colonias Hispanoamericanas.

Carlos III, dió instrucciones al Virrey de la Nueva España, mediante cédula real, para que se reunieran fondos

(10) VILLAMIL Antonio, MEMORIA HISTORICA DEL NACIONAL MONTE DE PIEDAD EN MEXICO, Editorial Imprenta del I. Escalante, México, 1877, Págs. 214 a 216.

de las comunidades Indígenas Mexicanas para invertirse en el capital del banco.

El Virrey Matías de Gálvez presionó mediante coercitivas a las autoridades responsables de las comunidades indígenas, para que reuniendo el dinero de sus cajas se lograra una abundante suscripción de acciones, no obstante que la audiencia gobernadora de la Nueva España informó que existía libertad de los indígenas para enviar o no caudales.

En total más de cuatrocientos pueblos reunieron el dinero de sus cajas y lo enviaron a España, para suscribir acciones del mencionado banco.

En total se remitieron a España, más de doscientos treinta mil pesos, gruesa cantidad, más si se considera que eran los ahorros de las comunidades indígenas mexicanas y mucho más. si se piensa que de esa inversión, no se obtuvo ningún beneficio, y que las cajas de comunidades indígenas se arruinaron por la sangría que sufrieron, sin que jamás volvieran a ver un centavo de su inversión.

Se esperó inútilmente, la inauguración de una sucursal en México, y los recursos que ayudarían a la economía novohispánica que Carlos III, había prometido.

La enorme deuda del Gobierno al banco, sus obligaciones como proveedor del ejército y de la marina y algunas especulaciones sobre sus propias acciones, condujeron al banco en 1829, a la quiebra. Sus activos fueron base para fundar en el mismo año de 1829 el 9 de julio, a su sucesor el Banco de San Fernando, que fuera liquidado en 1834. (11)

El Banco de Avío de Minas.

Siendo la minería en México, la industria más popular, la más explotada durante el periodo virreinal, y fuente de una riqueza incalculable, hubo mineros que se hicieron ricos, pero la gran mayoría eran personas de recursos medios o escasos que padecían los tiempos de vetas, bajas o malas.

El principal mecanismo de financiamiento eran los comerciantes a través de los llamados Bancos de Plata, por medio de ellos, los mercaderes funcionaban como instituciones crediticias, les adelantaban dinero a mineros pobres, al sacar su plata estaban obligados a entregarla a los propios mercaderes a más bajo precio de lo normal.

(11) CALDERON Quijano, José Antonio, LOS BANCOS DE SAN CARLOS Y LAS COMUNIDADES DE INDIOS DE LA NUEVA ESPAÑA, Escuela de Estudios Panamericanos, Sevilla España, 1963, Págs. 17 a 42.

La situación de los mineros se vió agravada cuando los mercaderes que hacían este tipo de negociaciones perdieron prestigio dentro de su gremio, y aun cuando eran operaciones muy cuantiosas fueron despreciadas por temor al descrédito.

Esta escases de crédito a la minería fué la que se intentó resolver con la creación del Banco de Avío de Minas de 1784.

El Rey para precaver la ocultación de plata y oro y facilitar a los mineros la venta rápida y segura de sus metales adicionalmente creó los llamados Bancos de Rescate de Plata.

Con la implantación de los rescates con fondos de la real hacienda, se evitaron fraudes, se permitió gozar, a los mineros pobres del justo precio de los metales, para socorro de sus urgencias se fomentó la minería. Con la circulación de moneda acuñada, se benefició el comercio.

El Banco de Avío de Minas, era una institución oficial, tenía un capital de cinco millones de pesos, formado por una parte de las regalías que debían pagar las minas a la Real Hacienda.

El banco tuvo que ser liquidado poco después de la Independencia, por haber concedido préstamos excesivos sin la debida prudencia. (12)

B) En la Independencia.

La primera institución que se creó en México después de la Independencia fué el Banco de Avío para fomento de la industria, esta iniciativa se concibió en vista de la desfavorable situación en que se hallaba la industria mexicana durante los primeros años de la Independencia. (13)

Liberado el país del monopolio comercial que había ejercido España, se supuso en un principio que los productos mexicanos gozarían de buen mercado interno y que podrían competir con los productos de afuera. Se procuró solucionar este problema elevando las tarifas arancelarias, e incluso prohibiendo las importaciones de tejidos extranjeros, pero el resultado fué privar al estado de buena parte de ingresos precisamente cuando más se necesitaban.

Entonces se decidió crear un banco con la misión de financiar a las empresas industriales, sobre todo a las

(12) MARISCAL Romero, Ma. del Pilar, LOS BANCOS DE RESCATE DE PLATA, Escuela de Estudios Hispánicos, Sevilla España, 1964, Págs. 71 a 78.

(13) Op. cit. MOORE O., Ernest, Págs. 14 a 20.

fábricas textiles que debían operar con maquinaria moderna hasta entonces desconocida en México.

El Banco de Avío, se fundó en virtud de un Decreto expedido por el Gobierno del Presidente Bustamante, el 16 de Octubre de 1830, se asignó al banco un capital de un millón de pesos, que debía constituirse con la quinta parte de los derechos aduaneros percibidos sobre los géneros de algodón importado.

Con un tipo de interés uniforme del 5%, el Banco otorgó préstamos a plazos de uno a nueve años, a varias empresas nuevas para la manufactura de textiles de algodón y lana, para la instalación de fundiciones y talleres mecánicos, para la explotación agrícola, y también para fabricar vidrio, papel y otros productos. Importó maquinaria para estas industrias, además de animales y plantas exóticas, e hizo venir peritos para que divulgaran los métodos modernos de producción.

Su funcionamiento sufrió mucho con los disturbios económicos de la guerra civil de 1832 y los conflictos de Texas y Estados Unidos, ya que en Veracruz se suspendió el transporte de maquinaria y los acreedores extranjeros suspendieron y aún confiscaron maquinaria en tránsito. La paralización de fábricas antes de terminar sus

instalaciones significó la pérdida irrecuperable de créditos. (14)

El Banco operó durante doce años y fue extinguido por un Decreto del Presidente Santa Ana el 23 de Septiembre de 1842, en el que expuso dos razones:

El Banco no podía cumplir con los objetivos encomendados, pues había agotado la mayor parte de su capital.

El espíritu de la empresa se había extendido en la República y no necesitaba ya la protección y fomento del Banco de Avío.

Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre.

El segundo banco fundado en México fue el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre en 1837. La moneda de cobre, en el año que se fundó el banco, había alcanzado una circulación excesiva, incrementada por constantes falsificaciones, lo que la desvalorizaba frente a otras monedas circulantes, en perjuicio sobre todo de las clases más pobres y numerosas de la población cuyos

(14) LAGUNILLA Iñárritu, Alfredo, HISTORIA DE LA BANCA Y MONEDA EN MEXICO, Editorial Jus, México 1963, Págs. 36 a 42.

jornales no excedían de treinta centavos, que naturalmente tenían que ser recibidos en la devaluada moneda de cobre.

Para fondos de amortización se adjudicaron al Banco todos los bienes raíces de propiedad nacional, créditos vencidos del erario hasta 1836, los productos de la renta del tabaco, las contribuciones rurales y urbanas de un año en varios Estados, las multas a las monedas falsas, y algunos otros ingresos de menor importancia.

La institución no pudo alcanzar sus objetivos por falta de colaboración gubernamental. Poco después de crearse, el gobierno decretó una devaluación del 50% de la moneda de cobre; cuando el Banco había conseguido un crédito en el extranjero de seis millones de pesos, había hecho anticipos al tesoro para que cubriera su déficit. Para solucionar esta situación trató de emitir "cédulas" con una tasa de interés del 18% pero no halló prestamistas interesados.

También por Decreto del General Santa Ana se dio fin a las actividades del Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre el 6 de Diciembre de 1841.

El Monte de Piedad.

Institución ya existente desde 1775, en Julio de 1849, trató de ampliar sus actividades en un sentido bancario, para este efecto estableció una caja de Ahorro para recibir depósitos con un tipo de interés del 5% a cambio de vales pagaderos a la vista. Los modestos fondos de la caja de ahorros se emplearon en préstamos prendarios y en el descuento de letras de cambio al .5% mensual. Estas operaciones ascendieron a 150/200 mil pesos anuales.

Puede decirse que los dos bancos mencionados en primer término fueron los pioneros que el Estado se creyó obligado a crear para sustituir a la iniciativa privada por instituciones oficiales.

Se conocen más de treinta proyectos esparcidos a lo largo de las seis décadas que preceden al porfirismo pero, los más no pasaron de eso, y los demás si tuvieron vigencia aunque no como bancos propiamente sino como sociedades mutualistas, de avío, de socorro o como simples casas de empeño.

Dentro de los que revisten interés histórico podría mencionarse el Decreto que autorizaba la concesión a los Sres. Ligar de Lisbessart y socios, para establecer un banco de Emisión bajo la denominación de Banco de México con el privilegio de emitir billetes por diez años, en los que estaría exento de impuestos. El banco se reputaría como no

extranjero, su administración sería privada pero con la vigilancia de un representante del gobierno y estricto régimen legal mexicano. Según sus estatutos el banco tendría como principal objetivo beneficiar de un modo eficaz, aunque indirecto al Tesoro Público, la agricultura y la industria, proporcionándole todas las ventajas del crédito interior e internacional.

El Banco de Londres, México y Sudamérica.

El primer paso en firme de orden bancario se dio en México con la creación de una sucursal extranjera inglesa durante el Imperio de Maximiliano con el nombre de Banco de Londres, México y Sudamérica en 1864.

Inició sus actividades sin tener que sujetarse a legislación especial en materia bancaria, ya que el Código de Comercio vigente de 1864 no contenía ningún precepto relacionado con los bancos. Se le dio la facultad de emitir billetes, siendo ésta la que reviste mayor importancia histórica ya que la institución tiene el innegable mérito de haber introducido por primera vez en México los billetes de banco. Su primera emisión se efectuó el 13 de febrero de 1865, únicamente, 1400 billetes de cinco pesos cada uno que suman siete mil pesos.

Estos billetes fueron bien aceptados por el público por lo que hubo nuevas emisiones unos meses más tarde. El banco a pesar de haber sido registrado en las oficinas del Imperio de Maximiliano, no tuvo contratiempos con el triunfo y restauración de la República, ya que se le permitió seguir desarrollando sus actividades sin obstáculos. El 20 de Agosto de 1867, se revalidaron las determinaciones judiciales de la época imperial con lo que quedó autorizado oficialmente a continuar sus funciones.

El banco practicaba, además de la emisión fiduciaria, operaciones de compra y cambio de moneda, giros, cobranzas, descuentos mercantiles, depósitos a plazo fijo y a la vista, créditos a la industria y al comercio, préstamos hipotecarios de los que se retiró por problemas litigiosos en su cobro.

En 1865 ya había puesto en funcionamiento diez agencias foráneas en ciudades de la República: Veracruz, Tampico, Guanajuato, Zacatecas, San Luis Potosí, Morelia, Matamoros, Puebla, Colima y Durango.

El Banco de Santa Eulalia.

El año de 1865 fue cardinal para nuestra historia, ya que se expide la Ley de Desamortización de los Bienes del

Clero y la Propiedad Agraria, pasó el señorío feudal de la iglesia y bienes comunales a beneficio de la aristocracia terrateniente, con un aumento del peonaje en los latifundios.

En 1875 principia la pluralidad de emisiones, el ejemplo del Banco de Londres, México y Sudamérica estimuló en el Estado de Chihuahua la fundación de un Banco local de emisión creado por Leyes del propio Estado en uso de su soberanía, ya que no existía ninguna Ley de carácter federal que rigiera las actividades bancarias.

Esta institución se denominó Banco de Santa Eulalia fue autorizado el 25 de Marzo de 1875, al Sr. Francisco MacManus, norteamericano, con facultad para emitir billetes redimibles en plata con 8% de descuento, o a la par en moneda de cobre. El gobierno de Chihuahua había aceptado en garantía de los billetes, hipotecas legales de bienes por cien mil pesos, y se había obligado a exentar al banco del pago de contribuciones directas, como contraparte el banco habría de otorgar un crédito anual por veinticinco mil pesos al 8% y éste último tenía la facultad de nombrar un interventor.

A esta institución siguieron otras dos instituciones con facultad también para emitir billetes: el Banco Mexicano que en similares circunstancias y condiciones la

misma legislatura del estado de Chihuahua autorizó con fecha 8 de Marzo de 1878, el Banco Minero de Chihuahua en Julio de 1882.

El Banco Nacional de México.

El 23 de Agosto de 1881 durante el gobierno del Presidente Manuel González se firmó contrato con el representante del Banco Franco-Egipcio con sede en Paris, para establecer un banco de depósito, descuento y emisión, bajo la denominación de Banco Nacional Mexicano.

Su objetivo sería la atracción de capitales extranjeros a fin de continuar con la magna obra de construcción de vías férreas y para reconciliar al país con las primeras potencias del orbe. El Banco fue declarado de algunos impuestos exento, ya que sólo pagaría el derecho de patente, el predial y el del timbre.

A efecto de infundir y fomentar la confianza en el banco, se estipuló que sería una entidad privada, por completo ajena al gobierno y por lo tanto a los vaivenes políticos, no podría imponérsele contribuciones extraordinarias ni sería sujeto de embargo, aún en caso de guerra.

Se estipuló que la institución sería siempre mexicana, aún cuando algunos de sus miembros fuesen extranjeros y estaría sujeta a la jurisdicción de los tribunales de la República Mexicana. Su consejo de administración original estuvo constituido por Don Antonio de Mier y Celis, Felix Cuevas, Ramón G. Guzmán (de nacionalidad mexicana), José Bermejillo (español) Sebastian Robert (francés) y Gustavo Struck (alemán).

Por la misma época en que se negociaba la instalación del Banco Nacional Mexicano, se gestaba el nacimiento de otra institución de crédito, el Banco Mercantil Mexicano, éste, a iniciativa y con capital fundamentalmente de españoles radicados en México, quienes alegaban que su capital era mexicano por haberlo formado en el país. Su emisión fiduciaria se elevaría hasta el triple de su existencia metálica. A pesar de no contar con concesión oficial, esta nueva empresa gozó en todo momento de la confianza y la estimación de su clientela, inspirada seguramente en la solvencia moral y económica de sus socios fundadores, quienes en su mayoría eran empresarios y comerciantes ampliamente conocidos, entre sus accionistas figuraban nombres tan conocidos como el de Don Porfirio Díaz, José María Roa Bárcenas, Rafael Dondé, entre otros.

Tanto el Banco Nacional Mexicano como el Banco Mercantil Mexicano estuvieron funcionando por espacio superior a dos años, en constante competencia.

La crisis económica y bancaria internacional de 1884, con sus repercusiones sobre la economía mexicana puso fin en México a la ola de concesiones bancarias, creó dificultades a los bancos ya existentes e indujo al gobierno a adoptar por primera vez una legislación general sobre la materia. Esta crisis hizo que el público acudiera al cobro de los billetes de los bancos para la conversión en metálico, con lo que el Monte de Piedad se vio obligado a la suspensión de sus pagos y el gobierno en la necesidad de recibir un 20% de los impuestos en billetes de dicha institución.

Por otro lado, la hacienda pública atacada también por esa crisis se encontró en grandes dificultades financieras, los ingresos anuales habían disminuido considerablemente y existía un déficit acumulado de ejercicios anteriores de 23 millones de pesos; más de 87% de las rentas aduanales habían sido percibidas anticipadamente; las casas de monedas estaban gravadas a favor de sus arrendatarios en más de dos millones de pesos y los bienes raíces nacionales estaban hipotecados por más de un millón. Por ello fue que el gobierno buscó y obtuvo la ampliación de sus propias facilidades de sobre giro

bancario mediante la fusión de dos bancos: el Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil, para crear una nueva institución bancaria que mediante concesiones especiales estuviera en condiciones de abrir al propio gobierno nuevas fuentes de recursos y préstamos.

La fusión se realiza al final del periodo presidencial del General Manuel González, el 15 de Mayo de 1884, el Secretario de Hacienda, General Miguel de la Peña otorgó al nuevo banco la concesión bajo los siguientes términos:

.La denominación de la institución sería Banco Nacional de México, Sociedad Anónima.

.Abriría al gobierno una cuenta corriente hasta por 8 millones con interés del 6% anual.

.Como compensación a ese crédito, el gobierno se obligó a no dar nuevas concesiones de emisión de billetes.

.El banco sería depositario de fondos oficiales, por cuyos depósitos abonaría al gobierno 1/4% por una vez.

.También sería el depositario de los depósitos judiciales.

.Haría los servicios de deudas públicas y servicios de tesorería.

.Los billetes del banco serían recibidos en pago de impuestos, excluyendo de esa facultad a los billetes emitidos por otros bancos.

.Gozaría de exenciones de impuestos para su capital y utilidades.

.El término de las concesiones se fijó en 50 años.

Como la Constitución de 1857 garantizaba el derecho a ejercer libremente cualquier industria o trabajo, el plan de conceder al Banco Nacional de México un monopolio de hecho para la emisión de billetes, se topó con la resistencia de los demás bancos y de buena parte del público.

El Banco de Empleados.

El 15 de Junio de 1863, aprobó el gobierno un convenio para el establecimiento de un banco de emisión bajo la denominación de Banco de Empleados, con derecho a emitir billetes hasta por el triple de su capital pagado, siendo su capital autorizado de cinco millones de pesos. El banco que inicialmente estaba destinado a hacer préstamos a los

mismos empleados (cooperativo o mutualidad) que debería por otro lado suscribir su capital inicial, nunca llegó a organizarse debidamente por lo que en 1886 fué reformado con la denominación de Banco Comercial, con facultades para hacer operaciones de descuento, giros, situaciones, recibir mercancías en depósito sobre certificados y para emitir bonos de prenda.

A partir de la consumación de la Independencia Nacional en 1821, el país comenzó a debatirse en nuevas luchas, ahora para definir el modelo de nación a crear, se enfrentaron sucesivamente republicanos contra imperialistas, federalistas contra centralistas y liberales contra conservadores.

Tras treinta y seis años de luchas en los cuales se alternaron el poder diversas facciones, se llegó a la promulgación de la Constitución de 1857, que marcó el triunfo del liberalismo y reguló la vida nacional hasta la revolución de 1910, siendo la base esencial de la de 1917 que aún nos rige.

Aún así, ya en los primeros años del México Independiente se habían emitido algunas Leyes y Decretos tratando de regular y controlar el crédito. En agosto de 1839 el gobierno de Anastacio Bustamante tratando de frenar la especulación creciente, promulgó una Ley que declaraba

nulas las operaciones de préstamos por las cuales se exigiera un interés superior al 12%. (15)

En enero de 1842 mediante un nuevo Decreto, se pretendió detener los abusos de las casas de empeño, que cobraban intereses usurarios y que no ofrecían seguridad en la custodia de las prendas pignoradas. (16)

Don Antonio López de Santa Ana ordenó que se elaborara un Código de Comercio de México, siendo Don Teodosio Lares, ministro de justicia, negocios eclesiásticos e instrucción pública quien lo llevó a cabo, habiéndose publicado el 16 de mayo de 1854.

Este código no incluye ningún apartado especial sobre banca. Este código llamado Lares fué derogado en 1857 por la Constitución y nuevamente declarado vigente por Decreto del 15 de julio de 1863, manteniéndose activo hasta 1884 en que se creó un nuevo Código de Comercio.

En 1875 Manuel Dublán elaboró uno de los primeros proyectos de Ley para el funcionamiento de instituciones de crédito en la república, que fué sometido a la

- (15) LOBATO López, Ernesto, EL CREDITO EN MEXICO, ESBOZO HISTORICO HASTA 1925, Editorial Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 1945, Pág. 155.
- (16) MACEDO Pablo, LAS INSTITUCIONES DE CREDITO, 2a. Edición, Editorial J. Balleasca, México, 1967, Págs. 229 y 280.

aprobación de la octava legislatura de la unión y representa uno de los antecedentes más antiguos de nuestra legislación bancaria.

El contrato de concesión del Banco Nacional Mexicano, marcó de hecho el principio de la política crediticia con intervención del gobierno, quién fungió como árbitro y regulador de una actividad que antes era practicada libremente por cualquier persona.

Por esos años se desató una polémica entre los que defendían la libertad en la emisión de billetes y los que sostenían el derecho del Estado a regular la circulación fiduciaria. Por comisión expresa del Presidente se reunieron del primero de junio, al seis de diciembre de 1882, los licenciados Manuel Dublán, Vicente Riva Palacio, Manuel Saavedra, Genaro Riangosa y Pablo Macedo a elaborar un proyecto de Ley Bancaria. (17)

A pesar de que no lograron ponerse de acuerdo en algunos puntos, el resultado de las discusiones fué que se iniciara y llevara a cabo la reforma constitucional por virtud de la cual el Congreso de la Unión quedó expresamente investido de la facultad de sancionar el

(17) LABASTIDA, Luis G., ESTUDIO HISTORICO Y FILOSOFICO SOBRE LA LEGISLACION DE LOS BANCOS, Imprenta del Gobierno en el Ex-Arzobispado, México, 1889, Págs. 119 y 120.

Código de Comercio obligatorio en toda la República, comprendiendo en él a las Instituciones de Crédito.

El 20 de abril de 1884 se decretó el nuevo Código de Comercio, que por primera vez incluía preceptos relativos a la función bancaria, empezó su vigencia el 20 de julio de ese año.

Se dispuso que todo banco para operar habría de obtener autorización del Gobierno Federal y poseer un capital suscrito mínimo de \$500,000.00, un capital exhibido de \$250,000.00, y una reserva metálica equivalente a la tercera parte del total de sus emisiones de billetes. Tendría que publicar un balance mensual y un interventor oficial verificaría su funcionamiento, con arreglo a la Ley. Los bancos extranjeros y los hipotecarios no tendrían derecho a emitir billetes. Sobre toda emisión se pagaría un impuesto del 5%.

Gracias a estas reformas, el sistema bancario funcionó durante algunos años con aparente eficiencia, pero persistía la disparidad de operación de las diversas instituciones, así como la contradicción abierta entre un contrato que prometía el monopolio de emisión al Banco Nacional de México y un Código de Comercio que disponía el funcionamiento de varios bancos de emisión si cubrían determinados requisitos.

El 19 de marzo de 1897 fué decretada la Ley General de Instituciones de Crédito. Esta Ley dividió a las instituciones de crédito en tres categorías: Bancos de Emisión, Bancos Hipotecarios y Bancos Refaccionarios. La emisión de Billetes, según esta Ley, no podría exceder del triple del capital pagado, ni tampoco podría, unida al valor de los depósitos reembolsables a la vista o a tres días vista, exceder de el doble de las existencias metálicas en caja. El exceso de circulación sobre lo prescrito, causaría la caducidad de la concesión del banco y le pondría en liquidación previo plazo de quince días, para ajustar su circulación a los términos legales. (18)

La Ley de 15 de septiembre de 1916, puso en liquidación los diversos bancos de emisión y estableció las bases a que habían sido conducidos por las contingencias revolucionarias. Esta Ley, junto con la de moratoria para los bonos hipotecarios de 26 de mayo de 1924 y la de suspensión de pagos de bancos e instituciones de crédito, de 21 de agosto de ese mismo año y con el Decreto que organizó la Comisión Nacional Bancaria y la Ley relativa al Banco de México, son las bases legislativas de

(18) MANERO Antonio, LA REVOLUCION BANCARIA EN MEXICO, 1a. Edición, Talleres Gráficos de la Nación, México 1957. Pág. 33.

la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 26 de agosto de 1926. (19)

En la Ley Bancaria de 1926, como elemento relevante se puede decir que introdujo en México, la institución jurídica del fideicomiso; pero desgraciadamente no precisó el carácter sustantivo de la institución y dejó, por tanto, gran vaguedad de conceptos en torno de ella.

LEY BANCARIA DE 1932.

El día 29 de junio de 1932, el H. Congreso de la Unión, publicó en el Diario oficial de la Federación, la Ley General de Instituciones de Crédito del mismo año, en la que en su artículo primero dividió a las instituciones de crédito en: Instituciones Nacionales de Crédito e Instituciones de Crédito: Siendo las Instituciones Nacionales de Crédito, las constituidas con intervención del Estado Federal, bien que éste suscriba la mayoría del capital, bien que, aun en caso de no hacerlo, el Estado se reserve el derecho de nombrar la mayoría de los miembros del Consejo de Administración o de la Junta Directiva o de aprobar o vetar las resoluciones que la asamblea o el consejo tomen.

(19) RODRIGUEZ y Rodríguez, Joaquín, DERECHO BANCARIO, 4a. edición, Editorial Porrúa, /S.A., México, 1964, Pág. 27.

El Banco de México y las demás Instituciones Nacionales de Crédito, así como las que formen parte de los sistemas respectivos, se regirán por sus Leyes especiales y, a falta de estas Leyes o cuando en ellas no este previsto, por lo que estatuye la Ley Bancaria.

Compete exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la adopción de todas las medidas relativas a la creación y al funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Crédito.

Para el establecimiento de las Instituciones de Crédito Privadas, se requerirá concesión del Gobierno Federal y, tendrán por objeto exclusivo la práctica de operaciones activas de crédito y la celebración de alguna o algunas operaciones como:

- a).- Recibir del público depósitos a la vista, o a plazo o con previo aviso de menos de treinta y un días.
- b).- Recibir depósitos en cuenta de ahorros.
- c).- Expedir bonos de caja.
- d).- emitir bonos hipotecarios.

e).- Actuar como fiduciarias.

En principio, queda en esta Ley reconocida la libertad de todas las personas capaces de obligarse, para celebrar operaciones de crédito y de banca y para emitir títulos de crédito; pero por consideraciones obvias de conveniencia social, este principio se limita en algunos casos, cuando se trata de ciertas operaciones de crédito o de banca cuya realización exige una organización especial, como sucede respecto de las operaciones de fideicomiso, o de la facultad de recibir depósitos de ahorros, o de emitir ciertos títulos, como los bonos de caja, los hipotecarios, las cédulas hipotecarias, las obligaciones y los certificados de depósito y bonos de prenda. Igualmente, cuando se trata de instituciones cuyo objeto exclusivo es el realizar operaciones de crédito y de banca, obteniendo los recursos necesarios mediante depósitos del público, tales instituciones deben quedar sujetas a un régimen especial y participar de los beneficios de ese régimen por el interés que la colectividad tiene en su eficaz desarrollo y buen manejo.

por otra parte, hay un conjunto de actividades de crédito que difícilmente pueden dejarse de un modo completo en manos del interés y de la iniciativa privada. Respecto a ellos se requiere una especial intervención del Estado y un régimen legal, especial también, como sucede con el Banco

de México mismo y con el sistema de crédito agrícola ya establecidos; pero de manera que esa especialidad de organización y de funcionamiento, no rompa los cuadros generales del sistema de crédito y se ajuste en todo a una política económica uniforme.

La estructura de la Ley Bancaria de 1932, comprende a las Instituciones de Crédito y a las Auxiliares.

Entre las primeras, incluye a las Instituciones Nacionales de Crédito, respecto a las cuales se conserva el régimen de especialidad legal; pero sometiendo su fundación y su funcionamiento a la misma autoridad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá cuidar del conjunto del sistema bancario, incluye también, a las instituciones privadas que, por tener como objeto exclusivo la celebración de operaciones de crédito y recibir del público depósitos a la vista, o por efectuar algunas de las operaciones que requieran la tutela especial del Estado, como el recibo de ahorro o la celebración de operaciones de fideicomiso y la emisión de bonos de caja o hipotecarios, deben tener concesión del mismo Estado, estar sujetas a su vigilancia y participar de las ventajas adecuadas al interés público que existe vinculado a su buen funcionamiento.

Como Instituciones Auxiliares, la Ley incluye: Almacenes Generales de Depósito, Cámaras de Compensación, Bolsa de Valores, Sociedades Financieras y Uniones o Asociaciones de Crédito, limitando a su respecto la necesidad de concesión del Estado a los casos en que estas instituciones efectúen algunas de las operaciones o emitan algunos de los títulos de crédito que por su importancia en la organización del régimen bancario, ameriten esa concesión.

La Ley mantuvo un régimen de especialización, aun cuando por las circunstancias, a pesar de la aparente rigidez de tal régimen, en realidad la especialización fue puramente nominal, pues no obstante que la Ley mantuvo la diferenciación entre bancos de depósitos y descuento, refaccionarios, hipotecarios y los llamados de fideicomiso y aun estableció otras diferenciaciones secundarias, en la práctica, no fué posible fundar y sostener instituciones estrictamente especializadas o, de hecho, fué necesario permitir que una misma institución practicara operaciones correspondientes a diversas especialidades, con lo que, en verdad, el régimen bancario estuvo integrado por instituciones de depósito y descuento que habitualmente llevaban a cabo operaciones bien distintas de los préstamos y descuentos propiamente comerciales.

Este mismo criterio determinó, en toda la estructura de la Ley, un régimen de especialidad que abandona el antiguo sistema de especialización real, de manera que una misma institución pueda efectuar diversas operaciones activas y pasivas de crédito, siempre que los fondos procedentes de cada grupo de operaciones pasivas, se inviertaran en operaciones activas de crédito de naturaleza correspondiente al origen de los recursos invertidos. Para evitar, en lo posible, toda confusión en la inversión de los recursos, así como para mantener el conveniente principio general que considera indispensable la adopción de métodos y sistemas de operar distintos para las instituciones, según la clase de negocios bancarios y de operaciones de crédito a que destinen su actividad, la Ley estableció que, cuando una misma institución practique operaciones activas y pasivas de crédito de las diversas categorías que la Ley señala, operará en cada categoría por medio de un departamento especial, afectando a ese departamento una parte de su capital, llevando nota separada de sus operaciones y quedando formulado un régimen de preferencia en cada departamento, para las operaciones que le sean propias. De este modo, a las vez que conservan los mejores puntos del sistema de especialidad, introducen lo que más adelante conoceremos como banca múltiple.

LEY BANCARIA DE 1941.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941; es la última de una serie de Leyes que sobre la misma materia se promulgaron sucesivamente, derogando unas a las otras, en los años de 1924, 1926 y 1932, en las que se trató, y en parte consiguió, buscar una estructura bancaria para el país, acorde con el nuevo sistema de banco único de emisión que, planeado desde 1915 por los jefes revolucionarios, sólo pudo iniciarse en el año de 1925, con la fundación del Banco de México, tanto en el sistema como la estructura de la presente Ley que nos ocupa, trataremos de estudiarla con mayor detalle, en el siguiente capítulo de nuestro estudio.

2.- EL SERVICIO PUBLICO DE BANCA CONCESIONADO.

El Derecho Bancario a decir del Maestro Rodríguez y Rodríguez, "se nos ofrece como un conjunto de normas de Derecho Público y de Derecho Privado". Cualquiera que sea el criterio de distinción entre estas dos ramas, es evidente, que podemos distinguir: de un lado las disposiciones sobre concesión, organización e inversión de reservas, publicidad de balances, fiscalización etc. de las instituciones de crédito tanto de las particulares como de algunas de carácter público, de aquellas otras normas

relativas a los contratos y operaciones de crédito", (20) pero antes de entrar en el análisis de lo que es la concesión en el servicio público de banca, para la Ley de 1941, debemos precisar lo que opinaban algunos autores sobre el Servicio Público.

Para Duguit el servicio público es el fundamento esencial del Derecho Público. " El Estado no es una potencia que manda, una soberanía, es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. Se comprende bien ahora el sentido y la aportación de la transformación profunda que se ha realizado en el Derecho Público, ya que no es un conjunto de reglas que se aplican a una persona soberana. El Derecho Público moderno se transforma en un conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido, el fundamento del Derecho Público es la regla de organización y gestión del servicio público".

Gabino Fraga, "considera al servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un

(20) Ibidem, Pág. 3.

régimen jurídico que le imponga adecuación, regularidad y uniformidad". (21)

Según Serra Rojas, "el servicio público es una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar de una manera permanente y regular, a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de Derecho Público". (22)

En México a decir de Acosta Romero "no hay antecedentes de que los autores se hubieran preocupado en determinar si la actividad bancaria es o no un servicio público, aún cuando, desde el siglo pasado, la práctica administrativa de nuestro país y las Leyes han utilizado, persistentemente el criterio de que, para dedicarse al ejercicio profesional de la banca y el crédito, se necesita concesión otorgada por las autoridades hacendarias". (23)

Así tenemos que en materia bancaria, el primer contrato de concesión fué el 29 de julio de 1857, para establecer lo que se denominaría Banco de México. El contrato de concesión del Banco de Londres y México fué

(21) FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, 10a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1963, Pág. 22.

(22) SERRA Rojas, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I, 2a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981. Pág. 240.

(23) Op. cit. ACOSTA Romero, Miguel, Pág. 89.

el 23 de agosto de 1864; en 1881 fué para establecer el Banco Franco-Egipcio; con el Presidente Manuel González se estableció el Banco de Depósito, Descuento y Emisión denominado Banco Nacional de México; el 18 de febrero de 1882 el contrato de concesión fué para el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario; el 15 de junio de 1883 se estableció un convenio con el señor Francisco Suárez Ibañez para establecer el Banco de Empleados. (24)

Ahora bien, diversas son las definiciones que se han dado en relación con la concesión.

Nuri Rodríguez, define a la concesión como, "el contrato por el cual, una parte se obliga a otorgar autorización a otra para la explotación de un servicio que le compete y desea prestar a terceros, obligandose ésta otra parte a realizar tal explotación, en su propio nombre, por su cuenta y a su riesgo, por tiempo limitado y bajo control de aquélla". (25)

Serra Rojas dice, "para la concesión de un servicio público es preciso que medie una dalgación por parte del Estado de una actividad que él podría tomar directamente a su cuidado para la satisfacción de una necesidad

(24) ACOSTA Romero, Miguel, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 6a. edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984, Págs. 467 a 470.

(25) RODRIGUEZ Olvera, Nuri, CONTRATOS DE DISTRIBUCION, 1a. edición, Colección J.V.S., Argentina 1978, Pág. 126.

colectiva y en las que podría usar procedimientos de derecho público.

Debemos precisar que la concesión de un servicio público a los particulares establece un régimen en transición, que no debe desvirtuar la verdadera naturaleza del servicio público. La teoría administrativa no vacila en adoptar un régimen de Derecho Privado en las relaciones del concesionario con otros particulares, que de ninguna manera debe aceptarse para regular las que atañen a la estructura del servicio. (26)

La primera Ley que, utilizó la expresión de concesión, fué la Ley de Instituciones de Crédito del 19 de marzo de 1897, que en su artículo 60., ordenaba: " Las Instituciones de Crédito sólo podrán establecerse en la República mediante concesión otorgada por el Ejecutivo de la Unión, con todos los requisitos y condiciones que determina la presente Ley".

Es de aclarar que, el uso de la palabra concesión no tenía el significado técnico y no correspondía a lo que ahora se conoce como concesión de servicio público pues, la exposición de motivos de la Ley, expresaba:...." no deben perderse de vista las funestas consecuencias que a nuestro país pudiera acarrear, por bien meditado que fuese,

(26) Op. cit. SERRA Rojas, Andrés, Pág. 111.

toda conexión íntima que se estableciese entre los interesados de una institución de crédito y la política del gobierno, nunca exenta de azares y vicisitudes".

En la exposición de motivos de la Ley de 1932, se dijo que las instituciones bancarias "deben tener concesión del mismo Estado, estar sujetas a su vigilancia y participar de las ventajas adecuadas al interés público que existe vinculado a su funcionamiento, y que darían a su actividad una orientación constructiva vinculándose más estrechamente a los verdaderos intereses de la Nación y cumpliendo una función social.

Consecuentemente con lo anterior, el artículo 3o. de la Ley General de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de junio de 1932, decía que: "para el establecimiento de instituciones de Crédito en los términos de la fracción II, del artículo 1o., se requiere concesión del Gobierno Federal. Para que una institución de crédito pueda practicar varias de las operaciones a que se refiere la fracción II, del artículo 1o., deberá tener concesión especial del Gobierno Federal, o autorización expresa en su concesión.

El texto original de la Ley de 1941, señalaba 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.

La Secretaría de Hacienda sólo podrá rechazar el otorgamiento de una concesión cuando invoque los motivos que señala la parte final del párrafo anterior, con el parecer, en tal sentido, de la Comisión Nacional Bancaria o del Banco de México.

Esta cuestión había suscitado polémica de la teoría acerca de si se trataba de concesión o autorización ahora bien, se había terminado por aceptarse en forma más o menos unánime, que se trataba de concesión como consecuencia de que, hasta antes de la Ley de 1990, se consideraba que la actividad bancaria era un servicio público.

En esta materia, tenemos un claro ejemplo de que, la discusión que surge en la doctrina, orienta en ciertos casos, el criterio de las autoridades, pues, no obstante la gran tradición histórica que existía en nuestro país, del criterio de que se necesitaba concesión del Gobierno Federal para el establecimiento de bancos, en 1946, se puso en duda, considerándose que no se trataba de concesión, sino meramente autorizaciones como en la actual Ley, y mediante un Decreto de febrero de 1946, publicado en el

Diario Oficial de la Federación, el 15 de marzo del mismo año, se reformó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, para cambiar las palabras "concesión y caducidad", para sustituirlas por las de "Autorización y revocación", respectivamente, en todo el texto de la Ley. En la exposición de motivos respectiva, se dijo lo siguiente: "Considerando que la actual denominación de "concesión" que la Ley General de Instituciones de Crédito usa para el acto administrativo, por el cual se autoriza el ejercicio de actividades bancarias, en los diversos ramos comprendidos en el mismo ordenamiento es no sólo impropia sino que se presta a confusiones lamentables de las autorizaciones de policía, con las concesiones de servicio público o de explotación de riquezas del dominio de la nación."

Considerando también que las verdaderas concesiones son susceptibles legalmente de transmisión a título oneroso, mientras que no pueden serlo por su propia naturaleza las autorizaciones de policía, como las que otorgan en gran parte intuito personae y que se limitan a remover en favor de una persona jurídica determinada, el límite u obstáculo que en forma general impone la Ley para el ejercicio de una actividad jurídica y mercantil determinada o, en otros términos, ya que las autorizaciones de policía son actos administrativos que no otorgan ni

transmiten derecho alguno patrimonial, sino simplemente confiaron una especial capacidad de obrar.

La reforma legal a que nos venimos refiriendo, duró escasamente quince años. Las autoridades hacendarias, revisando la cuestión, consideraron pertinente volver al sistema de concesión, en la Ley bancaria de 1941 y, consecuentemente, el ejecutivo, promvió la iniciativa de reformas a la Ley bancaria, para sustituir, en todos sus artículos que hablaban de "Autorización" la palabra "Concesión".

La actual Ley Bancaria de 1990 retoma el concepto de autorización, en su artículo 80., punto que trataremos en su oportunidad en el artículo correspondiente.

a).- Naturaleza jurídica de la concesión.

No hay unanimidad en la doctrina sobre la naturaleza jurídica que pueda tener la concesión ya que hay discusiones acerca de si es un contrato, o es un acto administrativo, o si es un acto mixto que tiene parte de contrato, parte de acto administrativo y parte de acto reglamentario.

En sus orígenes, la concesión, efectivamente, fué un contrato, y tanto es así, que las primeras concesiones que

se otorgaron sobre la materia, se hicieron a través de esta figura jurídica que, en ocasiones, como ya se dijo, para darle mayor formalidad, se aprobaban por el Congreso de la Unión.

Con el transcurso del tiempo, la concesión se ha ido transformando, hasta convertirse en un acto administrativo, discrecional, por parte de la autoridad administrativa. Puede afirmarse que, actualmente ya la administración pública y el futuro concesionario, no discuten ninguna cláusula que regula las obligaciones de éste, frente aquélla y frente a los usuarios.

En la materia que nos ocupa, podemos apreciar tres etapas. La primera, durante el siglo pasado, en la que, efectivamente se celebraban contratos concesión entre el Gobierno Federal y los bancos; Una segunda etapa, de transición, en las primeras décadas de este siglo y hasta el año de 1925, que marca el reinicio, con orientaciones nuevas, políticas y administrativas, para la estructuración del sistema financiero mexicano; y, una última etapa, que es posterior a 1932 y que abarca hasta 1981. (27)

De celebrar contratos concesión, en el siglo pasado y en las primeras décadas del presente siglo, se ha pasado

(27) Op. cit. ACOSTA Romero, Miguel, LA BANCA MULTIPLE, Págs. 104 a 106.

lentamente a la situación de que la concesión es un acto administrativo; sin embargo, ya desde la década de los años treinta, al otorgar la concesión la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo hacía en forma de acto administrativo y, en su texto, se utilizaban artículos y no cláusulas. Pueden consultarse muchas concesiones otorgadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en las que de su texto no puede desprenderse que se trate de un contrato.

CAPITULO II.

1.- El Sistema Bancario, en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.

En nuestra organización económica moderna la función principal del banquero, es la de ser propietario y prestamista del crédito. Recibe y concentra en forma de depósitos, los capitales disponibles en el país, para a continuación ponerlos a disposición de quienes podrán hacerlos fructificar mejor. A estas dos operaciones esenciales se liga, toda una serie de operaciones secundarias que de aquéllas, dependen más o menos estrechamente. Todos estos servicios se mezclan y compenetran íntimamente. A fin de analizarlos con orden y claridad los clasificaremos en tres grandes categorías:

1.- Operaciones Pasivas, es decir, aquéllas que gravan el pasivo del banquero, constituyendo a éste en deudor del prestamista y acredores; Operaciones Activas, es decir aquéllas que se inscriben en el activo del banquero y que lo constituyen en acreedor de los beneficiarios del crédito

y; Operaciones indiferentes, que no constituyen al banquero, ni en deudor, ni en acreedor de sus clientes. (28)

A decir de Paolo Greco, la función de la banca se difunde y penetra, en diversas medidas, en casi todos los aspectos económicos de la vida social, desde la economía doméstica hasta el Estado; desde la formación del ahorro familiar, hasta el financiamiento de la gran industria. La circulación monetaria, el movimiento de los cambios, la ejecución de los pagos, el desenvolvimiento del crédito en las formas más variadas, la recolección de capitales y su repartición para los más diversos usos; son todos los fenómenos regidos o controlados por las instituciones de crédito, públicas o privadas

Esta rica y compleja materia de la actividad humana, así como es gobernada por la Ley económica y norma técnica, está sometida, igual que cualquier otra, a la acción reguladora del Derecho.

Al conjunto de principios y normas que se refieren a la empresa y a las operaciones de banca, se puede dar sin inconveniente el nombre de Derecho Bancario, siempre que quede bien claro que se trata simplemente de una parte

(28) ALCOCER, Mariano, OPERACIONES BANCARIAS, 1a. edición, Editorial América, México, 1945, Págs. 194 y 195.

integrante del Derecho Mercantil y no de una rama autónoma del Derecho. (29)

El sistema Bancario, de todo el país, está íntimamente relacionado con la función bancaria, por que es ésta, la que da la pauta a los legisladores, para el establecimiento de la normatividad y sistema bancario.

El sistema bancario mexicano, se concibe como una unidad, constituida tanto por Instituciones de Crédito como por Organizaciones Auxiliares de Crédito, ya sean públicas como privadas.

El régimen legal, en la Ley Bancaria de 1941, para la prestación del servicio de banca, es el de la concesión que otorgan las autoridades hacendarias, en representación del Gobierno Federal, en forma discrecional y por medio de un acto administrativo.

Consecuencia de lo anterior es que, todas las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, que se organicen para actuar como tales, deberán contar con la concesión otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(29) Op. cit., GRECO, Paolo, Págs. 9 a 16.

Bajo esta perspectiva las disposiciones legales que rigieron bajo la Ley Bancaria de 1941, son:

1.- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito, se requiere concesión del Gobierno Federal, que compete otorgar, discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros); según los artículos 2o., 3o. y 47 de la mencionada Ley, las instituciones de crédito que deberán tener concesión, son de:

- a).- Depósito.
- b).- Ahorro.
- c).- Financieras.
- d).- Hipotecarias.
- e).- De Capitalización.
- f).- Fiduciarias.
- g).- Múltiples.

Las organizaciones auxiliares de crédito, que también deban tener concesión, son:

- a).- Almacenes Generales de Depósito.
- b).- Bolsa de Valores.
- c).- Uniones de Crédito.

d).- Las demás que otras Leyes consideren como tales.

2.- Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

3.- Ley del Mercado de Valores.

4.- Ley de Sociedades de Inversión.

5.- Ley General de Instituciones de Seguros. (30)

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares fué promulgada el 31 de mayo de 1941, la fundamentación para la promulgación de una nueva Ley fué la siguiente.

Trazar el plan de las instituciones de crédito sobre la base de distinguir la banca propiamente dicha, o de depósito, de las sociedades o instituciones de inversión.

A la primera le compete fundamentalmente, recibir los depósitos bancarios de dinero del público en general, y practicar el crédito de significación puramente dineraria, esto es, aquél que pueda ser reembolsado dentro del término de un ciclo de producción normal, el cual se ha estimado según la legislación de 1932, y la práctica mexicana en un plazo hasta de ciento ochenta días mientras

(30) OP. CIT. ACOSTA Romero, Miguel, LA BANCA MULTIPLE,
Págs. 115 a 118.

que a las segundas, les corresponde realizar las operaciones de crédito a más largo plazo y especialmente las inversiones en bienes de capital para la producción, recogiendo el dinero de ahorro mediante la emisión de bonos, obligaciones u otros títulos de naturaleza análoga, así como facilitar la colocación directa por el público en participaciones de capital en las diferentes empresas.

Como instituciones de inversión se describen tres categorías: Las sociedades financieras, a las que compete la emisión de los bonos llamados generales, que corresponden a las obligaciones que en la legislación de 1941, podían emitir estas instituciones, y la de bonos comerciales, que se conservan tal como estaban desenvueltos en la legislación de 1932; las de crédito hipotecario dedicadas a la emisión de los bonos hipotecarios y a las que, por su calidad de instituciones especializadas en esta clase de préstamos, se les han transferido las funciones que en materia de cédulas hipotecarias estaban encomendadas a las uniones de crédito; y, por último, las sociedades de capitalización, las cuales pasan a ser reguladas por la Ley, en vez de estarlo por el reglamento, dictado en aplicación del artículo 60 de la Ley de 1941, autorizándolas para llevar a cabo la acumulación de capitales, propiamente dicha.

Ahora bién, las Sociedades de Inversión, son aquéllas, dedicadas a la promoción de empresas y a la inversión de capitales en la producción, se les reservaron las operaciones de emisión y colocación de títulos de toda clase. Les corresponde también la tenencia de los mismos, tanto a fin de mantener una cartera de renta como para dirigir la administración y gestión de las empresas respectivas.

Se ha mantenido como operación típica de estas instituciones, el crédito al consumo, cubierto por documentos mercantiles procedentes de la venta en abonos y con cargo al cual están especialmente autorizadas para emitir los llamados bonos comerciales.

Además de las emisiones de bonos comerciales, y de los depósitos que pueden recibir de empresas o entidades respecto a las que tengan concertado servicio de caja, pueden recoger dinero del público mediante la emisión de bonos generales.

En cuanto a las Sociedades de Crédito Hipotecario se reúnen bajo un sistema de exposición diferente a las reglas de la legislación de 32 relativa a la emisión de bonos hipotecarios y a la intervención y garantía en la puesta en circulación de las cédulas, salvando expresamente lo que se refiera a los créditos con hipoteca

para la construcción de ferrocarriles o de obras de servicio público o sobre fábricas, talleres, o instalaciones industriales o mercantiles, que excedan del límite sobre el valor del inmueble establecido para la concesión de préstamos de esta clase, los que, no son susceptibles de dar lugar a la emisión de cédulas hipotecarias y, por ello, competen a las instituciones financieras.

Las Instituciones de Capitalización se dibujan como instituciones fundamentales dedicadas a recoger el pequeño ahorro con el cometido de formar capitales, mediante la puesta en circulación de títulos o pólizas de capitalización, prometiendo el reembolso a plazo de un capital. Por ello, se le restringen más aún que a las Sociedades Financieras las operaciones a crédito a corto plazo, y también se les limitan las inversiones directas a largo término, a fin de marcar la tendencia que estas instituciones sean propiamente sociedades de cartera de valores.

En todas las sociedades de inversión, en razón a ser instituciones dedicadas a emitir títulos o valores que pueden tener fácil circulación en todo el territorio nacional, se ha prescindido, para fijar el capital mínimo, de tener en cuenta el que hayan de operar en la capital de la República o en otras localidades.

Las operaciones de Depósitos de ahorro y las operaciones Fiduciarias se han regulado de modo, que tanto pueden estar encomendadas o sociedades constituidas con este sólo objeto, como incorporadas mediante la concesión especial correspondiente, a cualquiera de las instituciones bancarias o de inversión, por reputar que estas formas de operar, lejos de ser incompatibles con cada una de ellas pueden ser muy bien complementarias de los cometidos propios de dichas instituciones. Las Instituciones Fiduciarias, en relación con la Ley Bancaria de 1932, apenas y sufre modificaciones.

Una vez, apuntado, parte de la fundamentación que el legislador, tuvo a bien ofrecernos en su exposición de motivos en la promulgación de la Ley Bancaria de 1941, pasaremos ahora al análisis de la distribución de la legislación que nos ocupa.

El articulado de la Ley, está distribuido en cinco títulos del modo siguiente:

Título I.- Disposiciones Preliminares.

Título II.- De las Instituciones de Crédito. Se refiere este título, en los siete capítulos que lo integran, a las instituciones de crédito que la propia Ley

reconoce; bancos de depósito, bancos de depósito de ahorro; sociedades de crédito hipotecario; sociedades de capitalización; sociedades fiduciarias y bancos de ahorro y préstamos para la vivienda familiar.

Título III.- De las Organizaciones Auxiliares. Este título se refiere, en los cinco capítulos que los integran a las disposiciones generales aplicables a las organizaciones auxiliares de crédito que la propia Ley reglamenta.

Título IV.- Disposiciones Generales. Este título se refiere, en los cuatro capítulos que lo integran, a las reglas aplicables a la contabilidad y caducidad, respectivamente de las instituciones de crédito y de las concesiones que las mismas disfrutaban; a las operaciones que pueden realizar las instituciones y las organizaciones auxiliares; a los procedimientos especiales a seguir ante los tribunales en los casos de otorgamiento de determinados créditos; a las prohibiciones generales y a las sanciones; al secreto bancario y a las relaciones fiscales de los organismos estatuidos por la Ley.

Título V.- De la Inspección y Vigilancia. Este título, en los dos capítulos que los integran se refiere a la Comisión Nacional Bancaria, órgano de inspección y vigilancia de las insituciones de crédito y de las

organizaciones auxiliares y a las funciones de la propia comisión.

Según la Ley, el sistema bancario mexicano, está integrado por dos tipos de órganos crediticios:

- 1).- Instituciones de Crédito.
- 2).- Organizaciones Auxiliares de Crédito.

Ambos tipos de organismos de crédito, están enumerados limitativamente por la Ley. (31)

Ahora bien, la Ley Bancaria de 1941 nunca tuvo un reglamento, y no lo tuvo porque ella misma lo contiene, o sea, que lo que formalmente es una Ley, contiene disposiciones que con un criterio material pertenecen a un simple reglamento; y, como consecuencia inmediata de esta falta de técnica seguida por la Ley, la lectura de sus preceptos resulta difícil, por la larga redacción que prestan y por la serie de detalles, de proporciones, de reglas, que la misma Ley debe contener para hacer posible su aplicación a las diversas realidades concretas que se presenten.

(31) HERNANDEZ, Octavio A., DERECHO BANCARIO MEXICANO, Tomo II, 1a. edición, Ediciones de la Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas, México, 1956, Págs. 56 a 64.

Por lo que respecta, a las Instituciones Bancarias, la realidad financiera que se vivió durante la vigencia de la Ley Bancaria de 1941, nos dice que en tratándose de los bancos de depósitos, sociedades financieras y de crédito hipotecario, no hubo la necesidad de reformas esenciales, pues las principales fallas que acusó nuestro sistema fueron corregidas mediante diversas reformas.

Desgraciadamente no sucedió lo mismo con las disposiciones que regulan el funcionamiento de las instituciones de capitalización, ni con las referentes a las instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda familiar.

En las Instituciones de Capitalización, el contrato de capitalización, tiene por objeto fomentar el hábito del ahorro, para lograr la formación de pequeños capitales mediante el pago de pequeñas primas periódicas que el ahorrador hace a la sociedad capitalizadora como un incentivo, se establecen sorteos mensuales mediante los cuales los suscriptores de los títulos designados al azar, tienen derecho a una capitalización anticipada sin tener ya que pagar las primas correspondientes.

Históricamente, el sistema aparece en Francia a mediados del siglo pasado, en donde por largo tiempo fue combatido por la jurisprudencia; no obstante, terminó por

ser aceptado a principios de este siglo, época en que fue implantado en otros países como Inglaterra, Argentina y Brasil.

La base legal para su existencia en México se encuentra, por primera vez, en el artículo 60 de la Ley de 1932, que hace escueta referencia a las operaciones de capitalización, para asimilarlas a las operaciones de depósito en cuenta de ahorro.

El contrato de capitalización, junto con el de ahorro y préstamo para la vivienda familiar, es el único tipo de operación bancaria en el que, si en los primeros años el cliente no desea seguir con el contrato obtiene, como reembolso, una cantidad que no sólo nominal, sino materialmente, es menor que lo que ha entregado a la institución; y ello porque los cálculos actuariales para este tipo de operaciones están hechos sobre la base de considerar que los primeros pagos por concepto de primas que hace el cliente, se destinan a cubrir los gastos bancarios de la operación, la comisión del agente, etcétera, y únicamente hasta que éstos han sido satisfechos, el banco empieza a formar la reserva de la suma a capitalizar y sólo hasta que tal reserva existe y por el monto que ella alcanza, el suscriptor tiene derecho a un valor de rescate.

Ahora bien en relación a las disposiciones sobre instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda familiar, estas instituciones tienen antiguos antecedentes en Inglaterra y Austria, aún cuando es hasta el presente siglo cuando cobran auge en Alemania, Australia y Suiza; fueron Brasil y Argentina los primeros países latinoamericanos que las implantaron en los años 1931 y 1935. En nuestro país se incorporaron al sistema bancario el 11 de febrero de 1946, fecha en que se adicionó a la Ley un capítulo especial para regular este tipo de sociedades, llegando a seis en 1948.

Como el nombre lo indica, estas instituciones celebraban contratos de ahorro y préstamos para la vivienda familiar. Esta operación tiene por objeto la integración de una suma de dinero mediante aportaciones del suscriptor y del banco, con la finalidad de que el suscriptor destinará la suma suscrita a la adquisición, mejora, reparación, o liberación de gravámenes, de su casa habitación o departamento en condominio; se compone de dos etapas: la primera llamadas de integración o de ahorro, mediante la cual el suscriptor debía cubrir a la institución un mínimo de la suma suscrita, que varía del 25 al 40%. Una vez que el suscriptor había cubierto el importe de su ahorro se presenta la segunda etapa, la del préstamo, en la cual la institución entregaba al suscriptor la suma horrada y además le prestaba el porcentaje faltante para completar la

suma suscrita, préstamo que queda garantizado con hipoteca sobre el inmueble para el cual se destina el préstamo.

El hecho de que este contrato bancario se haya implantado para pretender resolver uno de los problemas urgentes y fundamentales para la colectividad como es el de la habitación popular, hizo concebir grandes esperanzas en su aceptación y desarrollo. Sin embargo, debido a que los planes de ahorro son a veces más largos que el tiempo que el sucriptor está dispuesto a esperar, y a que en los casos de cancelación se gravaba al cliente con los gastos bancarios de la operación, estas sociedades no tuvieron la aceptación que se esperó. (32)

a).- División entre Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito, en la Ley de 1941.

Tanto las Instituciones de Crédito como las Organizaciones Auxiliares de Crédito son, intermediarios financieros y, estos, son los que intervienen en el mercado captando recursos monetarios y colocándolos mediante operaciones crediticias y otras de tipo financiero. Tal concepto de intermediación es sumamente amplio, comprendía personas o empresas de distinto tipo, que operan en forma pública o privada, en montos reducidos o considerables y que hacen de ello su actividad específica o no. Alcanza a

(32) DERBEZ Muro, Julio, REVISTA BANCOS, Tomo XVII, No. 78, Oct-Dic., México, 1967, Págs. 939 a 952.

las entidades financieras y a particulares que quizá intervengan en este mercado ocasionalmente, estimulados por conveniencias de tipo coyuntural, y no habitualmente; a empresas como las de seguros y otras que orientan parte de sus cuantiosos recursos a operaciones financieras ajenas a su función principal en el mismo mercado de valores, que originariamente supone la captación de recursos de los accionistas para allegarlos a las firmas emisoras.

Las Instituciones Bancarias ó de Crédito son las entidades financieras que hacen de la intermediación pública de recursos financieros su actividad específica y habitual, caracterizada básicamente por la captación de depósitos y el otorgamiento de créditos. (33)

A decir de José María Martín Oviedo, en relación con las instituciones de crédito nos dice:

"Ejercen el comercio de banca, las personas naturales o jurídicas que, con habitualidad y ánimo de lucro reciben del público, en forma de depósito irregular ó en otras análogas, fondos que aplican por cuenta propia a operaciones activas de crédito y a otras inversiones con arreglo a las Leyes y a los usos mercantiles, prestando, además, por regla general, a su cliente servicios de giro,

[33] RODRIGUEZ, Alfredo C., TECNICA Y ORGANIZACION BANCARIA, Editorial Machi, Argentina 1968, Pág. 25.

transferencia, custodia, mediación y otros en relación con los anteriores, propios de la comisión mercantil." (34)

Las instituciones de crédito, autorizadas por la Ley bancaria de 1941, para el ejercicio de la banca, como ya quedo apuntado son:

- 1).- Bancos de Depósito.
- 2).- Bancos de Depósito de Ahorro.
- 3).- Sociedades Financieras.
- 4).- Sociedades de Crédito Hipotecario.
- 5).- Bancos de Capitalización,
- 6).- Bancos Fiduciarios.
- 7).- Bancos de Ahorro y Préstamos para la vivienda Familiar.

Para el ejercicio de la banca, la Ley en cuestión nos dice: Para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito, se requerirá concesión del Gobierno Federal, que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, apreciando la capacidad técnica y moralidad del solicitante y, siempre que se constituya como sociedad anónima ya sea de capital fijo ó variable, según los artículos 2o. y 8o. de la mencionada Ley.

(34) Op. cit. HERNANDEZ, Octavio A., Pág. 65.

Las Organizaciones Auxiliares de Crédito, se encuentran reguladas por la Ley bancaria de 1941, en su título III, capítulos uno a cinco. De la lectura de la Ley, no se desprende definición alguna de lo que son las Organizaciones Auxiliares de Crédito, únicamente se limita a enumerarnos los requisitos y funciones de los propios organismos, de aquí que para poner en funcionamiento alguna Organización Auxiliar, se requerirá, según el artículo 47 de la propia Ley, obtener la inscripción en la Comisión Nacional Bancaria, para poder dar comienzo a sus operaciones. Al efecto, deberán solicitar esta inscripción presentando su escritura constitutiva y el proyecto de sus reglamentos, en su caso. Así mismo el artículo 48, nos dice que se requerirá también autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se trate de Bolsas de Valores y de los Almacenes Generales de Depósito, en ninguno de los cuatro casos que marca la Ley como organismos auxiliares, se requerirá de concesión, como en las instituciones de crédito.

Ahora bien, por lo que hace a los Almacenes Generales de Depósito, se encuentran sujetos a la supervisión de la Comisión Bancaria, y están autorizados para emitir Certificados de Depósito y Bonos de Prenda. Estos representan, el crédito otorgado por un tercero, con garantía de la mercancía amparada por los certificados de depósito. Los Almacenes Generales de Depósito solamente

son responsables por lo que hace a la guarda de las mercancías.

Las Uniones de Crédito, son organizadas como cooperativas de crédito, con facultades limitadas para recibir depósitos y otorgar préstamos a sus asociados, los cuales han de pertenecer a la misma rama de negocios.

Su objeto, era facilitar, el uso del crédito a sus miembros de acuerdo con la enunciación del artículo 145 de la propia Ley.

En cuanto a la estructura jurídica, podían constituirse como sociedades de capital variable, es decir en forma de sociedad anónima de capital variable o en forma de sociedad de responsabilidad limitada o ilimitada lo que alude a formas mercantiles típicas y a las cooperativas.

La Bolsa Mexicana de Valores, es una institución privada, organizada como sociedad anónima de capital variable, y es la única autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para operar en México. Está regulada por la Ley del Mercado de valores y vigilada en su funcionamiento por la Comisión Nacional de Valores.

La bolsa constituye un medio de financiamiento para las empresas y de inversión para el público ahorrador, que

pone en contacto a oferentes y demandantes y funge como catalizador para que los valores cotizados en ella adquieran el precio real que les corresponde en el mercado.

La Cámara de Compensación, se encuentra regulada en la Ley en su capítulo III, artículos del 62 al 67 y, nos dice: Serán admitidos a compensación en el servicio respectivo del Banco de México, en los términos de su Ley orgánica, los documentos que el Banco de México o sus asociados presentan a cargo de los propios bancos asociados o del Banco de México.

La compensación se llamará local, si se efectúa entre las instituciones que operan en la plaza donde tenga establecida oficina el Banco de México; se llamará compensación por zona si se efectúa entre instituciones que operen en diversas plazas comprendidas dentro de la zona señalada al efecto para la oficina respectiva del Banco de México; se llamará nacional, si la compensación se efectúa por instituciones que operen en plazas de diversas zonas de la república. Para todos los efectos de la compensación, las sucursales se entenderán como instituciones autónomas.

b).- División entre Instituciones y Organizaciones Auxiliares Nacionales e Insituciones y Organizaciones Auxiliares Privadas.

En el sistema bancario mexicano existen, junto a los bancos privados y organizaciones auxiliares privadas, las instituciones y organizaciones nacionales de crédito, es decir, las instituciones del estado. Las instituciones privadas son sociedades anónimas facultadas para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito, mediante concesión del Gobierno Federal en los Bancos y autorización en las organizaciones. Su actividad constituye un servicio público, razón por la cual la administración pública tiene diversas facultades que le permiten dirigir, regular, controlar, supervisar e intervenir en las diversas operaciones que realizan para asegurarse que el ahorro de la colectividad, en las instituciones de crédito, se destine al financiamiento del desarrollo económico del país.

"Al lado de esas instituciones, constituidas por empresarios particulares, se han organizado las instituciones del estado. (35)

(35) HERREJON, Siva Hermilio, NATURALEZA JURIDICA DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO EN MEXICO, Revista Inter. Juris. No. 1, Enero-Abril, México, 1982. Págs. 81 a 97.

Las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares Nacionales, son aquéllas que han sido constituidas con la participación del Gobierno Federal en las que este se reserva el derecho de nombrar la mayoría del consejo de administración, o de la junta directiva; o de aprobar o vetar los acuerdos que la asamblea o el consejo adopte y, al emplear el vocablo acuerdo se le atribuye el correcto significado de resolución de un cuerpo colegiado, por lo que no debe confundirse ni con el consentimiento que es propio de los contratos o negocios jurídicos bilaterales, ni con el consentimiento que se da en los negocios normativos, o sujetos a *canditi iuris*, y en los llamados de adhesión. (36)

Francisco Messineo, nos dice, que en la consecución de un lucro (utilidades) forma parte del objetivo de las instituciones privadas y por otra parte, es finalidad orgánica e inseparable de ellos, por que la actividad a que están llamados (ejercicio del crédito) no puede dar más que beneficio (o en hipótesis pérdidas) mientras que la finalidad del lucro es extraña por entero a las instituciones públicas. (37)

- (36) NUÑOS, Luis, DERECHO BANCARIO MEXICANO, 1a. edición, Cárdenas Editor, México, 1974, Págs. 56 a 67.
 (37) MESSINEO, Francisco, MANUAL DE DERECHO CIVIL - MERCANTIL OPERACIONES DE BOLSA Y DE BANCA, Casa Editorial Bosch, Barcelona, España, 1957, Pág. 448.

Paolo Greco, nos aporta varios elementos a considerar para distinguir la división entre organismos públicos de los privados y, nos dice; "un banco público, puede tener y tiene normalmente los mismos fines técnicos que un banco privado, fines que se comprendían en realizar una serie de operaciones pasivas en combinación con otra serie de operaciones activas, para realizar entre unas y otras una función de interposición en el crédito. No tiene mayor relieve, para las finalidades de dicha discriminación, una especialización de los fines técnicos, como favorecer, por ejemplo, la formación del ahorro o de las inversiones de capital en el caso de las operaciones pasivas, o favorecer al comercio, la industria o la agricultura, en el caso de las operaciones activas. Más influencia puede tener en la distinción, el fin económico patrimonial de la empresa, esto es, el conseguir una ganancia, como fruto de los capitales y de la actividad, empleados en los fines técnicos. En este elemento muchos autores, encuentran un seguro criterio de distinción entre entidades públicas y privadas, estableciendo que la naturaleza de las primeras es inconciliable con fines de lucro.

Fuera de la índole muy genérica y del valor muy relativo de los expuestos caracteres, un criterio más preciso, y sobre todo de índole estrictamente jurídica, es el que se deduce de la obligatoriedad de los fines, como ha sido justamente indicado por el Profesor Ranalletti;

entendiendo bien que se trata no de fines accesorios o integrativos, sino de los fines principales para los cuales la persona jurídica a sido constituida." (38)

Las instituciones privadas, son sociedades anónimas, que se dedican a realizar alguno de los siguientes grupos de operaciones de banca y crédito.

- 1).- Ejercicio de la banca de depósito.
- 2).- Operaciones de Depósito de Ahorro, con o sin emisión de estampillas y bonos de ahorro.
- 3).- Operaciones Financieras, con emisión de bonos financieros.
- 4).- Operaciones de Crédito Hipotecario, con emisión de bonos y garantía de cédulas hipotecarias.
- 5).- Operaciones de Capitalización.
- 6).- Operaciones Fiduciarias.
- 7).- Operaciones de Ahorro y Prestamo para la vivienda familiar, con emisión de bonos para la vivienda y bonos inmobiliarios.

Esta enumeración está comprendida en el artículo 20. de la Ley. El propio precepto dispone que en ningún caso una sociedad podrá contar con autorización para llevar a cabo más de una de las operaciones antes mencionadas, a menos de que se trate de operaciones fiduciarias o de

(38) Op. cit. GRECO, Paolo, Págs. 60 a 63.

operaciones de depósito de ahorro, cuyo ejercicio sí es compatible con el de las demás.

Las Organizaciones Auxiliares de Crédito, reconocidas y reglamentadas por la Ley son:

- 1).- Almacenes Generales de Depósito.
- 2).- Cámaras de Compensación.
- 3).- Bolsa de Valores.
- 4).- Uniones de Crédito.

La Ley de 1941, reconoce la existencia y reglamenta el funcionamiento de las instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, tipificándolas con iguales características que la Ley bancaria de 1932.

Instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, son aquéllas que se constituyen con participación del Gobierno Federal. o en las que éste se reserva el derecho de nombrar la mayoría del consejo de administración, o de aprobar o de vetar los acuerdos que la asamblea o el consejo adopten, hasta el año de 1956, los organismos nacionales de crédito eran:

- 1).- Almacenes Nacionales de Depósito S.A.
- 2).- Banco de Fomento de la Habitación S.A.
- 3).- Banco de México S.A.

- 4).- Banco Nacional Cinematográfico S.A.
- 5).- Banco Nacional de Comercio Exterior S.A.
- 6).- Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero S.A.
- 7).- Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A.
- 8).- Banco Nacional del Ejército y la Armada S.A.
- 9).- Banco Nacional de Fomento Cooperativo S.A.
- 10).- Banco Nacional de Transporte S.A.
- 11).- Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. S.A.
- 12).- Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial S.A.
- 13).- Banco Nacional del Pequeño Comercio del D.F. S.A.
- 14).- Banco Provincial de Sinaloa S.A.
- 15).- Financiera de León S.A.
- 16).- Financiera de las Huastecas S.A.
- 17).- Nacional Financiera S.A.
- 18).- Nacional Monte de Piedad, Institución de Depósito y Ahorro S.A.
- 19).- Patronato del Ahorro Nacional. (39)

Competerá exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la adopción de todas las medidas relativas tanto a la creación como al funcionamiento de las instituciones nacionales de crédito. Dicha Secretaría, será el órgano competente para todo cuanto se refiera a

las demás instituciones de crédito y organizaciones auxiliares (artículo 1). (40)

Las Instituciones Nacionales de Crédito, son aquellas a través de las cuales el Estado satisface las necesidades crediticias de importantes sectores de la actividad económica del país, atendidas en forma deficiente o de plano desatendidas por las instituciones de crédito privadas.

Pero existen además otras instituciones de crédito que se definen como bancos mixtos, en atención a que en su capital participa el Estado y los particulares, estos últimos en proporción considerable.

Una de las facultades que tiene la administración pública en las empresas particulares, para la prestación del servicio público de banca, consiste en que cuando éstas han resentido pérdidas de capital, las autoridades bancarias pueden otorgar un plazo parentorio para que sus accionistas repongan dichas pérdidas de capital, y si no lo hacen, el Estado tiene la facultad de exhibir el capital perdido, convirtiéndose así en accionista de esos bancos privados y, participando en la titularidad de derechos corporativos, conjuntamente con los accionistas privados que

(40) Op. cit. MUROS, Luis, Págs. 56 a 63.

deseen reponer pérdidas o conservar la parte del capital no perdido.

En efecto, la fracción XII del artículo 8o. de la Ley bancaria de 1941, establecía que cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros advierta que la situación financiera de una institución de crédito, determina pérdidas que afecten a su capital pagado, lo hará del conocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que concederá un plazo de 15 días a la sociedad para que exponga lo que a su derecho convenga; si la Secretaría de Hacienda, juzga que han quedado comprobadas las pérdidas, fijará un plazo no menor de 60 días para que se integre el capital y de no hacerlo, la propia Secretaría, en protección del interés público podrá revocar la concesión o declarar que las acciones representativas del capital social pasen de pleno derecho a propiedad de la Nación, en cuyo caso procederá a la integración del capital mediante la emisión y pago de nuevas acciones que podrá discrecionalmente colocar en el mercado.

Es precisamente en uso de facultad que el Estado se vió en la necesidad de concurrir como accionista de algunas instituciones de crédito privadas las cuales una vez regularizadas su operación, no quedaron sujetas a regímenes especiales como las instituciones nacionales de

crédito, si no que les fue aplicable el mismo régimen de las demás instituciones privadas, con lo cual el Estado, se vió convertido en banquero privado para ejercitar la banca dándole un claro sentido social a esa actividad. (vgs. Banco Mexicano Somex).

Estas Instituciones de Banca Mixta, son desde el punto de vista legal verdaderas instituciones de crédito nacionales, pues cumplen con la definición que contiene el artículo 10. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, es decir, son instituciones de crédito, en cuyo capital tiene parte el Gobierno Federal, sólo que en ellas el Estado participa en las mismas condiciones que los accionistas particulares que concurren con la administración pública, en el control del capital social quedando sujetas a las normas generales aplicables al resto de los bancos privados.

2.- La Especialización de la Banca.

A partir de 1924, se estableció el sistema de especialización y separación de las Instituciones de Crédito principio rector que fue respetado por las Leyes de 1926 y 1941, excepto por la Ley bancaria de 1932, que autorizó el funcionamiento de un tipo de banca inspirada en la legislación europea, que tiene alguna semejanza a la

banca múltiple actual, la base fundamental de la banca especializada es la de que cada institución bancaria realizará en forma individual cada una de las operaciones crediticias autorizadas por la Ley bancaria de 1941, las cuales se dividían en:

Banca de Depósito.- Esta clase de bancos se encuentran regulados por los artículos 10 y 17 de la Ley bancaria y se caracterizaban originalmente por intervenir en operaciones crediticias a corto plazo, así como recibir depósitos a la vista, como son las cuentas de cheques o bien depósitos a corto plazo.

Banca Financiera.- Regulada en los artículos del 26 al 33. A esta clase de banca especializada originalmente se le encargó atender necesidades de crédito a mediano y largo plazo, así como recibir inversiones de la misma naturaleza, y apoyar con su inversión a empresas industriales, agrícolas, ganaderas y adicionalmente a las actividades de distribución.

Banca Hipotecaria.- Su función principal es el otorgamiento de crédito para su inversión en bienes inmuebles, obras y mejoras de los mismos y garantizados generalmente con hipoteca sobre los propios inmuebles y otorgamiento a largo plazo. Sus principales medios para obtener recursos del público eran la emisión de bonos

hipotecarios e intervención en la emisión de cédulas Hipotecarias, operaciones que tuvieron su época de auge, hasta que desaparecieron del mercado, por disposición del Banco de México.

Banca de Ahorro.- Regulada por los artículos del 18 al 25. Esta clase de banca, era la autorizada para recibir depósitos de ahorro del público en general, con interés capitalizable semestralmente. Las inversiones podían realizarse en moneda nacional o en dólares.

Los depósitos de ahorro generalmente se constituyen por personas de la clase media o de recursos económicos limitados, mismos que por la idiosincracia del inversionista tienden a ser recursos permanentes y de poco movimiento y a base de gran número de inversionistas.

Banca Fiduciaria.- Esta clase de banca, en los términos del artículo 2o. de la Ley bancaria, puede manejarse exclusivamente por instituciones de depósito, financieras, hipotecarias o de capitalización y tienen como función principal el practicar operaciones de fideicomiso, operaciones de mandato, comisiones y servicios fiduciarios.

Sus operaciones son de naturaleza diferente a las de las demás bancas especializadas; son operaciones de servicios y administración de bienes vía fideicomiso o

mandato, que son complementarias o intermedias de las instituciones de crédito. (41)

Banca de Capitalización.- Esta clase de bancos están autorizados para contratar la formación de capitales pagaderos a fecha fija o eventual, a cambio del pago de primas periódicas o únicas, ofreciendo esos contratos al público mediante la emisión de títulos o pólizas de capitalización.

La puntual entrega de las primas pactadas da al suscriptor el derecho a recibir el capital pactado en el plazo señalado, o anticipadamente si el título resultare favorecido en algunos de los sorteos, cuando se hubiere convenido la capitalización anticipada por ese sistema.

Sus recursos se canalizan fundamentalmente hacia el otorgamiento de créditos con garantía hipotecaria sobre bienes inmuebles urbanos, créditos a sus suscriptores con la garantía prendaria de sus propios títulos y secundariamente a conceder descuentos, préstamos y créditos de cualquier clase, así como préstamos de habilitación o avío y refaccionarios. Así mismo, las bancas de depósito, de ahorro, financieras y de capitalización pueden otorgar créditos de habilitación o

(41) RODRIGUEZ y Rodríguez, Joaquín, CURSO DE DERECHO MERCANTIL, 6a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1974, ág. 118.

avío y refaccionarios, con la salvedad de que la banca de depósito sólo puede otorgar créditos de habilitación o avío a plazo máximo de dos años y la banca financiera, de ahorro y de capitalización a plazos máximos de tres años. En el caso de los créditos refaccionarios los plazos máximos son de 15 años, con excepción de la banca de capitalización en que pueden otorgarse a un plazo máximo de 10 años.

3.- Reformas legales a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1975, para retornar al sistema de Banca Múltiple.

El sistema de especialización y separación de la legislación bancaria de 1941, que anteriormente ya analizamos, fué paulatinamente reducido a la pura forma, mediante la configuración de grupos financieros, generalmente formados alrededor de un banco de depósito, cuyos accionistas y directores adquirirían financieras, usualmente con una denominación mercantil que hiciera inequívoca la relación entre todas.

Así lo reconoció la exposición de motivos de la Ley bancaria publicada el 2 de enero de 1975. La dinámica de la realidad fué superando las fronteras establecidas en la Ley, con el curso del tiempo se formaron los grupos financieros integrados por distintas instituciones que

gozaban de concesión para operar en los distintos ramos que preveía la legislación con base en el criterio de banca especializada.

El grupo financiero, es aquella agrupación de instituciones de crédito especializadas que, conservando su individualidad coordinan sus fuerzas y recursos para ofrecer en conjunto todos o casi todos los servicios bancarios.

Si bien originalmente en los años sesenta, no fue reconocida su existencia jurídica en la legislación bancaria, a partir de 1970 con la adición del artículo 99 bis. de la Ley bancaria, se les reconoció por el legislador y reguló como una realidad de nuestro sistema bancario.

En el grupo financiero cada institución de crédito conserva su personalidad jurídica autónoma, con su organización administrativa, directa, contable y de capital independiente entre cada institución.

El grupo financiero fué puente intermedio entre la banca múltiple y la banca especializada, siendo sus principales características las siguientes:

- 1).- Ofrece todos o casi todos los servicios bancarios a través de las instituciones que forman el grupo financiero.

2).- Permite que los recursos financieros de dos o más instituciones de crédito, trabajen en coordinación.

3).- Permite que la banca financiera, hipotecaria y fiduciaria utilicen las ventanillas de la banca de depósito a fin de acercarse más al público.

Sin embargo, las características anteriores existían de hecho sin que estuviera debidamente autorizado y regulado por las autoridades bancarias, así el legislador creó por Decreto de 26 de diciembre de 1970 (D.O.F. 29/12/70), el artículo 99 bis, de la Ley bancaria que vino a regular a los grupos financieros.

La Ley bancaria, regula a los grupos financieros en su artículo 99 bis, estableciendo que las agrupaciones de instituciones de crédito que se obliguen a seguir una política financiera coordinada y entre las cuales existan nexos patrimoniales de importancia podrían ostentar ante el público con el carácter de grupos financieros.

Las diferencias principales de la banca múltiple, en relación con los beneficios que ofrecía el grupo financiero, son las siguientes.

Todas las operaciones de depósito y servicios bancarios propios de la banca especializada de depósito y ahorro, financiero, hipotecario y fiduciario, se prestan por una sola institución de crédito.

Los recursos financieros de dos o más instituciones de crédito se integran por medio de la fusión, para trabajar como una sola institución de crédito.

Las ventanillas de la banca de depósito, así como las ventanillas de las otras instituciones de crédito que se fusionan automáticamente pasan a ser ventanillas de la nueva institución de crédito de banca múltiple, como elementos captadores de negocios.

Existe un sólo consejo de administración, una sola estructura de capital y una sola estructura organizativa.

Las instituciones de crédito especializadas o de grupos financieros, amplían sus operaciones diversificando los servicios y captando mayor clientela, y ya no se encuentran limitadas a prestar unos cuantos servicios bancarios.

Diversificando sus servicios arraiga a su clientela a través de todos los servicios bancarios, por medio de paquetes de servicios.

Su capacidad de captación de recursos, aumenta considerablemente, ya que la banca múltiple tiene más capacidad de pasivo en relación con su capital.

Sus recursos de captación y posibilidades de inversión se diversifican, pudiendo aprovechar mejores plazos y operaciones para su clientela, e invirtiendo en instrumentos de captación de diversos costos a las instituciones. De esta manera se evita la captación de recursos en instrumentos demasiado onerosos para la institución o demasiado bajos en rendimiento para su clientela inversionista.

Aprovechando su personal administrativo de banca especializada que operaba exclusivamente para unos servicios bancarios, en la prestación de todos los servicios bancarios. Haciendo más eficientes los servicios y abatiendo costos de operación, pues se utilizan para la prestación de todos los servicios bancarios.

Los bancos múltiples a su vez aprovecharán al máximo cada una de las instalaciones, mobiliario y equipo, a fin de crear sucursales que prestarán todos los servicios bancarios de la banca múltiple.

La característica de contar, con un sólo consejo de administración es consecuencia de la fusión de las instituciones en la banca múltiple; esto a diferencia de los grupos financieros, que eran unión de varias sociedades conservando su identidad y funciones que les eran propias de acuerdo con su concesión.

Al existir un sólo consejo de administración, forzosamente se abrevía el trámite de las decisiones del consejo, lo que no sucedía en los grupos financieros, en los que existían varios consejos de administración, manejando diferentes criterios, políticas de administración, manejando diferentes metas a realizar, planes de inversión y expansión o mercado potencial a explotar. Sin duda alguna la planeación es uno de los problemas más difíciles de una empresa, y mayormente por la existencia de varios consejos de administración.

Al existir una sola sociedad en la banca múltiple, la estructura unitaria de capital permite centralizar la planeación de inversión y riesgo de crecimiento, creando una más ágil decisión administrativa que, en el caso de los grupos financieros, implicaba una conjunción de información por cada institución de crédito, provocando una más difícil planeación de crecimiento e inversión del grupo financiero.

Por existir una sola sociedad fusionante, se reduce la estructura organizativa de la banca múltiple creando una sola pirámide organizacional con un director general, subdirectores, gerentes regionales etc., y no la multiplicación de organizaciones administrativas que existían forzosamente en los grupos financieros. Así las decisiones y operaciones son manejadas por una sola organización la cual decide y opera sin la intervención o necesaria relación con otras instituciones, estableciéndose sistemas, procedimientos únicos y de operación y toma de decisiones en las mismas.

También se permitió con la banca múltiple la utilización de una contabilidad unificada y más sencilla, eliminando los ajustes contables institucionales.

Se permitió la eliminación del fenómeno de la piramidación de capitales propios entre las instituciones integrantes de los grupos financieros y que implicaban un riesgo de liquidez de las instituciones al partir de situaciones ficticias. Esto fué uno de los principales requisitos establecidos por las reglas para el establecimiento y operación de bancos múltiples.

Como ya anteriormente dijimos en el antecedente de la Banca Múltiple en México, la encontramos en el contenido de la legislación bancaria de 1932, ya que se reguló la

posibilidad de que una misma institución de crédito pudiera efectuar diversas operaciones activas y pasivas de crédito, siempre que los fondos procedentes de cada grupo de operaciones pasivas se invirtieran en operaciones activas de crédito de naturaleza correspondiente al origen de los recursos invertidos (Exposición de motivos de la Ley de 1932), abandonándose el antiguo sistema de especialización nominal y adoptando un sistema de especialización real. Se expresaba también en la exposición de motivos, que si bien, desde los primeros actos del derecho bancario en México se había mantenido el régimen de especialización, a pesar de la aparente rigidez de tal régimen, en realidad dicha especialización había sido puramente nominal, pues no obstante que la Ley de 1926 mantenía la diferenciación entre los bancos de depósito y descuento, refaccionarios, hipotecarios y los llamados de fideicomiso y aún establece otras diferencias secundarias, en la práctica no fué posible fundar y sostener instituciones estrictamente especializadas, o de hecho, fué necesario permitir que una misma institución practicará operaciones correspondientes a diversas especialidades. También agrega su exposición de motivos, que la realidad era que los bancos en México no habían tenido o no habían podido tener otra forma de canalizar el ahorro público, que la forma de depósito en cuenta de cheques, a pesar de que la naturaleza de nuestra organización económica y las circunstancias de todo el

país, han exigido siempre operaciones de crédito con plazos, condiciones y garantías bien distintas de los que deben tener las operaciones normales de descuentos adecuadas a la inversión de los depósitos a la vista; así como la inmensa mayoría de las operaciones de crédito revestidas de la forma de descuento o de préstamos mercantiles a 90 días, en realidad eran préstamos a largo plazo, que no respondían ni siquiera a una inversión mercantil y que acababan por originar un estado de inseguridad bancaria.

El artículo 10., de esta Ley de 1932, definía en su fracción II como instituciones de crédito, a las sociedades mexicanas que tuvieran por objeto exclusivo la práctica de operaciones activas de crédito y la celebración de alguna o algunas de las siguientes operaciones:

- 1).- Recibir del público depósitos a la vista a plazo, o con previo aviso de menos de treinta y un días.
- 2).- Recibir depósitos en cuenta de ahorro.
- 3).- Expedir bonos de caja.
- 4).- Actuar como fiduciarios.
- 5).- Emitir bonos hipotecarios.

El artículo 3o., expresaba que para el establecimiento de instituciones de crédito en los términos de la fracción II del artículo 1o., se requeriría concesión del Gobierno Federal y que para que una institución de crédito pudiera practicar varias de las operaciones a que se refiere dicha fracción, debería tener concesión. Agregaba dicho artículo, que cuando una institución de crédito tuviera autorización para efectuar varias de las operaciones antes mencionadas, practicaría cada clase de operaciones, por conducto de un departamenta especial.

Las distintas secciones de esta Ley no se refieren a cada tipo de instituciones de crédito por separado, como lo hicieron las Leyes de 1924, 1926 y 1941, sino reglamentando separadamente a cada tipo distinto de operación.

Con los antecedentes de los grupos financieros antes mencionados encontramos que posteriormente vinieron las modificaciones a la Ley bancaria de 1941, que recordemos marca un sistema de especialidad en el servicio de banca, esta modificación fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1975, en cuya iniciativa y exposición de motivos se renovó el criterio externado por los Lics. Mario Ramón Beteta y José López Portillo, en la convención bancaria de 1974, en el sentido de que existían grupos financieros poderosos que no daban

oportunidad de competencia a los bancos pequeños y que en varios países del mundo se había abandonado el concepto de banca especializada, adoptando el sistema de banca múltiple, ya que tenía una diversificación en su gama de instrumentos de captación de recursos, adaptándose más fácilmente a las variaciones de los mercados financieros, y ofrecer en forma integrada los apoyos crediticios que necesitaba el cliente. Dicha exposición de motivos señaló también que, después de amplios y detallados estudios había llegado el momento de incorporar a la legislación bancaria la posibilidad de funcionamiento de la banca múltiple; esto es, de instituciones que puedan en una misma sociedad, operar diversos instrumentos de captación de recursos y de concesión de créditos que le permitan adaptarse a las cambiantes situaciones del mercado. En dicha exposición de motivos, se señalaron como fines:

a).- Que los grupos financieros autorizados pudieran evolucionar, según su conveniencia a la banca múltiple, logrando una mayor coordinación de sus políticas y operaciones.

b).- Fusión de las instituciones pequeñas que, de esa manera mejoraran su situación competitiva frente a los grandes grupos financieros. Se mencionó que, dichas medidas darían mejor oportunidad de desarrollo frente a los bancos grandes.

c).- Evitar la piramidación y cruzamiento de capitales de instituciones, ya que en la estructura de capital pagado y reserva de los bancos múltiples no se tomaría en cuenta el importe de sus inversiones en acciones de otras instituciones de crédito.

Con estas modificaciones se introduce por primera vez el concepto de banca múltiple a la legislación bancaria con la intención de que, una sola institución de crédito pudiera prestar todos los servicios de banca especializada a través de una institución de crédito fusionante.

Así pues, en las reformas a la Ley bancaria publicada el día 2 de enero de 1975, se modifica el artículo 2o., y se adiciona el artículo 8o., fracción XIII, estableciendo el artículo 2o., que para que un banco pudiera realizar conjuntamente las operaciones de banca especializada a que se referían las fracciones I, III y IV de dicho artículo, se deberían satisfacer los requisitos siguientes:

a).- Que dicha sociedad fuera fusionante ó resultara de la fusión de instituciones que hubieran venido operando con dichas concesiones.

b).- Que dicha sociedad fuera fusionante ó resultara de la fusión de instituciones que hubieren venido operando

con alguna de dichas concesiones y que al fusionarse alcanzara un total de activos no inferior al que, por disposiciones de carácter general, fijara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y al Banco de México, S.A. En ningún caso podría otorgarse concesión para que una sociedad practicara solamente dos de los grupos de operaciones a que se refieren las fracciones I, III y IV.

Asimismo, el artículo 80., fracción XIII, expresó en la reforma que la fusión de dos o más instituciones de crédito, de conformidad por los artículos 2o. y 4o., tendrían efecto en el momento de inscribirse en el Registro Público de Comercio y que dentro de los 90 días naturales siguientes de la publicación del acuerdo de la fusión en el periódico oficial del domicilio de las sociedades fusionadas, los acreedores podrían oponerse judicialmente para el sólo efecto de obtener el pago de sus créditos, sin que dicha oposición suspendiera la fusión.

Para concluir el estudio del tema que nos ocupa, se puede resumir que el establecimiento de la banca múltiple en México, se dió en cuatro etapas.

1).- La primera que ya analizamos y, que es la reforma, un tanto limitada a la Ley de 1941, para introducir el

sistema de banca múltiple, publicada en el D.O. el 2 de enero de 1975.

2.- La etapa de fusiones de bancos, la mayor parte de ellas llevadas a cabo de 1976 a 1979:

Unicamente se podían formar bancos múltiples por fusión de instituciones que, a enero de 1975, estuvieran operando como bancos de depósito, financieras o sociedades de crédito hipotecario, o bien, de dos o más instituciones de depósito, ahorro, o financieras que tuvieran el monto de activos que mediante circular, determinó la Secretaría de Hacienda.

La reforma legal no preveía la posibilidad de otorgar concesión a nuevos bancos múltiples.

Para complementar la reforma aludida, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Diario Oficial de la Federación del 18 de marzo de 1976, publicó unas reglas para el establecimiento y operación de bancos múltiples, que conjuntamente con las circulares 703, de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y, 509-76, del Banco de México dieron las bases para la constitución e inicio de las operaciones de los Bancos Múltiples.

Para la fusión, se deberían cumplir una serie de requisitos que señalaban las propias reglas, y cumplir las formalidades de solicitar el acuerdo autorizando la fusión, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se estimó que estos requisitos deberían seguirse cumpliendo, pero como la mayor parte de las instituciones ya se habían fusionado para 1981, no tuvo objeto repetir esos requisitos en el texto.

Conforme a esas bases la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se indicó fué autorizando la constitución, en banca múltiple, de aproximadamente 98% de las instituciones de crédito existentes hasta 1981.

3).- La reforma, ya más estructural, a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, en vigor a partir del 1o. de enero de 1979.

La tercera fase de la reforma, una vez constituidos la mayor parte de los bancos múltiples, previó el cumplimiento de los requisitos y la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que a su vez implicó modificación a las respectivas concesiones, escrituras constitutivas y estatutos de los bancos

fusionantes, fué la intruducción en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de una reforma legal, adicionando al título segundo, un nuevo capítulo el séptimo, con los artículos 46bis I a 46bis 10, que reguló con más detalle las operaciones de ese tipo de bancos y que a su vez presupuestó la cuarta fase.

4).- La etapa que será la de experiencia operativa de la banca múltiple y de la emisión de numerosas reglas que reglamentariamente, deben expedir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, que regulan con detalle sus operaciones:

Esta cuarta fase o etapa, es la consistente en la expedición, a futuro de numerosas reglas generales o reglamentos que regularán innumerables cuestiones operativas de banca múltiple y que se irían formulando de acuerdo con las experiencias, las necesidades de la práctica y las orientaciones políticas de las autoridades.

Puede decirse que para 1981, los bancos o instituciones de crédito privadas y mixtas eran en un 99% bancos universales o múltiples, y que la gran mayoría de ellos fueron resultado de fusiones de bancos especializados, realizadas entre 1976 y 1980.

CAPITULO III

La Banca Estatizada

1.- El decreto de expropiación de la banca y la reforma al artículo 28 Constitucional.

La necesidad de hablar sobre la nacionalización de la banca en este trabajo, se debe a que después de este suceso, se marca una nueva etapa en el Derecho Bancario Mexicano. Por ello aquí mencionaremos los considerandos y articulados que se expusieron en este decreto del 10. de septiembre de 1982, pues son la base filosófica, social, económica y jurídica que el Lic. López Portillo plasmó en los últimos meses de su sexenio y que determinó el camino a seguir de las leyes posteriores al decreto. Este suceso provocó también reformas constitucionales que se realizaron después de la expropiación bancaria.

El propósito de este capítulo no es analizar profundamente la expropiación, pues sería tema de otra tesis. Podemos iniciar este capítulo recordando que el 10. de septiembre de 1982, el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. José López Portillo, en su sexto y último informe de gobierno anunció la decisión de nacionalizar la banca privada y establecer el

control generalizado de cambios, de este informe, en lo conducente transcribo lo siguiente:

... "Como siempre en nuestra historia, en los momentos críticos, el Estado está con las mayorías. Es el imperativo que lo justifica. La cuestión de fondo, la alternativa vital se establece entre la economía progresivamente dominada con el ausentismo, por la especulación y el rentismo, y otra vigorosamente orientada a la producción y el empleo.

La especulación y rentismo se traducen en una multiplicación de la riqueza de unos pocos sin producir nada y proviene necesariamente del simple despojo de los que producen. A la larga conduce inevitablemente a la ruina.

En efecto, nuestro país, dadas sus carencias y su dinamismo social, no tiene margen para permitir el desarrollo de las actividades especulativas. Tiene el imperativo de destinar la totalidad de sus recursos a la producción en toda medida que le permitan limitantes insalvables, como pueden ser en determinado momento, sus disponibilidades financieras internas y de divisas. Cuanto más estrechos sean esos límites, como ahora, más necesario es impedir la especulación.

México, al llegar al extremo que significa la actual crisis, no puede permitir que la especulación financiera domine su economía sin traicionar la esencia misma del sistema establecido por la Constitución; la democracia como constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Tenemos que cambiar. Decisión siempre dura; pero no puede seguir entronizada la posibilidad de sacar recursos cuantiosos al exterior, y después pedirle prestado migajas de nuestro propio pan. Todo ello propiciado y canalizado por instituciones y mecanismos especulativos.

Esta crisis que hemos llamado financiera y de caja, ya amenaza seriamente la estructura productiva, que no sólo en los últimos años, sino a lo largo de varios decenios de esfuerzos de todos los mexicanos, hemos logrado levantar.

La producción, agobiada por los resultados de los fenómenos que acabamos de describir y por el manejo que se ha hecho de nuestros recursos, no encuentra la forma de financiarse. Se está sofocando. Para salvarla requerimos de toda la concentración posible de los medios para que las empresas públicas y privadas, agrícolas e industriales, puedan continuar con las actividades que dan empleo y sustento a los mexicanos.

No podemos seguir arriesgando que esos recursos sean canalizados por los mismos conductos que han contribuido de modo tan dinámico a la gravísima situación que vivimos.

Tenemos que organizarnos para salvar nuestra estructura productiva y proporcionarle los recursos financieros para seguir adelante, tenemos que detener la injusticia del proceso perverso; fuga de capitales-devaluación inflación que daña a todos, especialmente al trabajador al empleo y a las empresas que lo generan.

Estas son nuestras prioridades críticas. Para responder a ellas he expedido en consecuencia dos decretos: uno que nacionaliza a los bancos privados del país y otro que establece el control generalizado de cambios, no como una política superviniente del más vale tarde que nunca, sino porque hasta ahora se han dado las condiciones críticas que lo requieren y lo justifican. Es ahora o nunca. Ya nos saquearon. México no se ha acabado, no nos volverán a saquear.

Los decretos respectivos se publican hoy en el Diario Oficial. Como complemento someto a consideración de esta Soberanía, la Iniciativa de Ley que convierta al Banco de México en organismo público descentralizado del gobierno federal.

DECRETO QUE ESTABLECE LA NACIONALIZACION DE LA BANCA PRIVADA.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República y con fundamento en el artículo 27 Constitucional y los artículos 10. fracciones I, V, VIII y IX, 20., 30., 40., 80., 100. y 20 de la Ley de Expropiación, 28, 31, 32, 33, 34, 37, y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 10. y demás relativos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y:

C O N S I D E R A N D O

Que el servicio de la banca y del crédito se había venido concesionando por parte del Ejecutivo Federal, a través de contratos administrativos, en personas morales constituidas en forma de sociedades anónimas con objeto de que colaboraran en la atención del servicio que el gobierno no podía proporcionar integralmente.

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

Que los empresarios privados a los que se había concesionado el servicio de la banca y del crédito en general han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando además, de acuerdo a sus intereses fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general, lo que debe evitarse para manejar los recursos captados con criterios de interés general y de diversificación social del crédito, a fin de que llegue a la mayor parte de la población productiva y no se siga concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad.

Que el Ejecutivo a mi cargo estima que, en los momentos actuales, la administración pública cuenta con los elementos y experiencias suficientes para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de banca y crédito, considerando que los fondos provienen del pueblo mexicano, inversionista y ahorrador, a quien es preciso facilitar el acceso al crédito;.... Que la medida que toma el gobierno federal tiene por objeto facilitar salir de la crisis económica por la que atraviesa la Nación y, sobre todo, para asegurar un desarrollo económico que nos

permita, con eficiencia y equidad, alcanzar las metas que se han señalado en los planes de desarrollo, he tenido a bien expedir el siguiente:

D E C R E T O

ARTICULO PRIMERO.- Por causas de utilidad pública se expropián a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derecho, y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito.

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

ARTICULO TERCERO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso el Banco de México, con la intervención que corresponda a las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Comercio, tomarán posesión inmediata de las instituciones de crédito expropiadas y de los bienes que las integran, sustituyendo a los actuales órganos de gobierno y directivos, así como las representaciones que tengan dichas instituciones ante cualquier asociación o institución y órgano de administración o comité técnico, y realizarán los actos necesarios para que los funcionarios de niveles intermedios, y en general, los empleados bancarios, conserven los derechos que actualmente disfrutaban, no sufriendo ninguna lesión con motivo de la expropiación que se decreta.

ARTICULO CUARTO.- El ejecutivo Federal garantizará el pago de todos y cada uno de los créditos que tengan a su cargo las instituciones a que se refiere este Decreto.

ARTICULO QUINTO.- No son objeto de expropiación el dinero y valores propiedad de usuarios del servicio público de banca y crédito o cajas de seguridad, ni los fondos o fideicomisos administrados por los bancos, ni en general bienes muebles o inmuebles que no estén bajo la propiedad o dominio de las instituciones a que se refiere el artículo 10., ni tampoco son objeto de expropiación las

Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, ni la banca mixta, Banco Obrero, Citibank, S.A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, ni sucursales de bancos extranjeros de primer orden.

ARTICULO SEXTO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará conforme a sus atribuciones que se mantenga convenientemente el servicio público de la banca y crédito, el que continuará prestándose por las mismas estructuras administrativas que se transformarán en entidades de la Administración Pública Federal y que tendrán la titularidad de las concesiones, sin ninguna variación. Dicha Secretaría contará a tal fin con el auxilio de un comité técnico consultivo, integrado con representantes designados por los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Patrimonio y Fomento Industrial, del Trabajo y Previsión Social, de Comercio, Relaciones Exteriores, Asentamientos Humanos y Obras Públicas así como de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México.

ARTICULO SEPTIMO.- Notifíquese a los representantes de las instituciones de crédito citadas en el mismo y publíquese por dos veces en el Diario Oficial de la Federación, para que sirva de notificación en caso de ignorarse los domicilios de los interesados.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Los servicios de banca y crédito podrán suspenderse por dos días hábiles a partir de la vigencia de este decreto, con objeto de organizar convenientemente la debida atención a los usuarios.

El decreto que declara la expropiación de la banca privada, merece algunas consideraciones jurídicas por ser la manifestación de una decisión política.

En el sexto informe del Ejecutivo Federal se habló de la nacionalización de la banca privada, por lo que en un principio debe precisarse si la expropiación y la nacionalización son figuras jurídicas idénticas o distintas.

Los tratadistas no han llegado a uniformar el criterio, pero la opinión más aceptable es que se trata de figuras jurídicas diferentes.

El vocablo nacionalización puede tener distintas acepciones, para nuestro propósito consideramos que la nacionalización como figura jurídica se constituye cuando una universalidad de bienes reglamentados por el derecho privado, o bien siendo éstos de carácter privado son transmitidos a un nuevo régimen de derecho público que establece el dominio y administración del Estado sobre ellos, pudiendo indemnizar el importe de esos bienes de acuerdo a un régimen de derecho público que se aplica.

Según la enciclopedia jurídica Omeba por nacionalizar se entiende la incorporación a la Nación de todos o de una parte de los bienes y de los medios de producción sustrayéndolos de la actividad o quizá más propiamente de la propiedad de los particulares. Se dice que un servicio público o una industria han sido nacionalizados por el Estado, cuando se elimina de ellos a los empresarios particulares para convertirse el Estado en empresario de los mismos. En el Novissimo Digesto Itálico se indica que la nacionalización es "esencialmente el traslado o la atribución a la propiedad común y a la gestión pública de actividades y bienes privados. Indica ampliamente el fenómeno de la completa publicitación de uno o más sectores económicos, que pasan del dominio preexistente de sujetos privados al de sujetos públicos."

De los conceptos antes enunciados, entendemos que la nacionalización presenta las siguientes características.

a).- Se trata de bienes privados o sujetos a un régimen de derecho privado. Esto puede entenderse como propiedad y administración particular y constituye su régimen jurídico.

b).- La traslación de esa universalidad de bienes a un régimen de derecho público. Como característica se tiene que los bienes privados pasan a un régimen de derecho público en que el titular de tales bienes es el Estado, quien los administra y reglamenta. Cabe advertir que los bienes susceptibles de nacionalización son una universalidad porque pueden encajar en todo tipo de bienes muebles, inmuebles, derechos y obligaciones incluso personales. Estos bienes están regidos por el derecho privado en un principio y son de propiedad privada, posteriormente pasarán a un régimen de derecho público por lo que el titular del derecho de propiedad en virtud de la nacionalización será el Estado.

c).- La finalidad de la nacionalización es realizar el interés público como corresponde al estado en oposición de los particulares que buscan su interés personal. En este punto radica la motivación de la nacionalización

desde el aspecto jurídico concurrente con la decisión política que la genere.

d).- Indemnización en la Nacionalización. En un principio debe pagarse para evitar, sea una confiscación prohibida en nuestro régimen legal. Sin embargo, en la práctica se aprecia que la nacionalización se motiva en un acto supremo de gobierno, que vinculado a una condición política o económica, intermedia entre el interés público y la afectación a los particulares, por lo que su pago en el plano político se cife a la trascendencia de la medida y los recursos del estado, pues aún cuando jurídicamente exista la obligación de indemnizar, queda ésta sujeta a aquéllas circunstancias.

La Expropiación, por otro lado, es una figura jurídica reglamentada por el derecho público, que permite al estado unilateralmente y en ejercicio de su Soberanía, adquirir un bien determinado de propiedad particular por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Sus características son las siguientes:

a).- Se requiere el establecimiento en una ley de las causas de utilidad pública, interviniendo de esta manera el poder legislativo.

b).- La autoridad administrativa apoyada en la ley puede determinar los casos en que proceda la expropiación, justificando la utilidad pública.

El Ejecutivo o autoridad administrativa, expropia cuando justifica la adquisición de un bien de propiedad particular por causa de utilidad pública.

c).- Los bienes motivo de la expropiación generalmente son inmuebles, aún cuando la ley previene algunos muebles. En todo caso, debe estar perfectamente determinados en la parte que se expropia.

d).- La indemnización debe pagarse en cualquier momento, previa, simultáneamente o dentro de los diez años siguientes a la expropiación, toda vez que el artículo 27 Constitucional que establece esta figura y las leyes correspondientes no determinan condición específica para el momento de pago. La cuantificación de la indemnización corresponderá, tratándose de inmuebles, al valor catastral. Tratándose de otros bienes o de inmuebles que hayan sufrido demérito o aumento en su valor, podrá sujetarse al dictámen pericial en caso de inconformidad del afectado.

Las diferencias fundamentales entre la nacionalización y la expropiación las encontramos en un aspecto formal: en

cuanto a los bienes la nacionalización implicará una universalidad incluyendo derechos y obligaciones; en tanto que la expropiación recae sobre bienes perfectamente determinados y generalmente inmuebles.

La nacionalización se convertirá en un acto supremo de gobierno ejercitado con plena soberanía del Presidente de la República, en cambio la expropiación es un acto de naturaleza administrativa.

En cuanto al régimen legal en uno y otro caso, se trata de derecho público, pero en la expropiación se establece una reglamentación ordinaria para su realización; la nacionalización carece de reglamentación abundante y entraña justificaciones principalmente políticas y económicas. La expropiación su motivo se encontrará siempre en la ley al identificar la causa de utilidad pública con un hecho concreto y determinado.

Las semejanzas se refieren a la transmisión de propiedad particular y estatal y la sujeción de éstos de un régimen de derecho privado a uno de derecho público.

Respecto a la indemnización, en la nacionalización existe similitud con la expropiación, aun cuando la reglamentación de aquélla no la prevé dejando cierto

arbitrio al estado para determinar su cuantía como consecuencia de las medidas políticas que la fundan.

Para el Lic. Miguel Acosta Romero "el Decreto de Nacionalización de la Banca fue titulado así, porque el significado de este término implica un modo de adquisición de bienes, el concepto jurídico, nacionalización en México pueda entenderse en dos sentidos: (42)

a).- Como un procedimiento por medio del cual el Estado se apropia de bienes de la iglesia detentados por interpósitas personas, de acuerdo con la Ley de Nacionalización de Bienes de la Iglesia, de vigencia muy antigua y;

b).- Desde el punto de vista político-económico, la nacionalización, puede significar: 1) que una determinada actividad sólo pueda ser desarrollada por ciudadanos nacionales de un país, por ejemplo, en México, la concesión de autotransportes en carretera, sólo se otorga a mexicanos o sociedades mercantiles mexicanas, cuyos accionistas sean ciudadanos también mexicanos, y 2) que se reserve exclusivamente al Estado, ya sea la explotación de determinados bienes, o el desarrollo de actividades que se consideren de interés público; así, en México, se

(42) ACOSTA Romero, Miguel, LEGISLACION BANCARIA, 1a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, Pág. 16.

utiliza frecuentemente la palabra "nacionalización" del petróleo, para aludir al Decreto del 18 de marzo de 1938, por medio del cual el Estado Mexicano decretó la expropiación de las compañías petroleras privadas; también se habla de la nacionalización de la industria eléctrica mexicana, pero ello no fue como consecuencia de un acto jurídico que tuviera tal denominación, sino que el Estado Mexicano adquirió, mediante compra-venta, la mayoría de las acciones de las empresas eléctricas que operaban en México.

En este orden de ideas y de acuerdo a las acepciones jurídicas señaladas por la doctrina, la nacionalización será procedimiento administrativo para adquirir bienes por el Estado, únicamente por lo que hace a los de la Iglesia, pero tratándose de todos los demás bienes susceptibles de apropiación por el Estado Soberano, se estará a lo dispuesto por el procedimiento administrativo expropiatorio, entre otros, o a los requisitos legales de derecho privado; y, a través de dichos procedimientos o actos jurídicos, la explotación o producción de actividades que se consideren de interés público, desarrolladas por particulares, se nacionalizan, tanto por desposeer a éstos de los bienes, como por retirarles las autorizaciones o concesiones que les permitían dicha explotación o producción y que en lo sucesivo se reserva en forma exclusiva, el Estado".

Las instituciones de crédito anteriores a la expropiación, estaban constituidas por sociedades anónimas de nacionalidad mexicana.

La única institución de crédito que tiene participación de capital extranjero y lo es todavía, es el Citibank, S.A. Curiosamente en este decreto, en el artículo 5o. no quedó sujeto a la expropiación este banco, siendo al único que se le podía aplicar este concepto de nacionalización por estar en manos de extranjeros el capital de la sociedad, por lo tanto se puede afirmar que el título de este decreto no estaba bien empleado, se debe de hablar de un decreto de Expropiación de la Banca, en lugar de Nacionalización.

Una vez hecha la diferenciación de nacionalización y expropiación, me parece conveniente que se analice artículo por artículo el mencionado decreto:

El artículo 1o. creó una situación totalmente incongruente, puesto que las sociedades que prestaban este servicio no les fue retirada la concesión que les había sido otorgada, sino se expropiaron los bienes propiedad de los bancos. De lo que se puede suponer, es que hubo únicamente un cambio en la dirección de estas instituciones, porque en el artículo 6o. de este decreto se señala que el servicio público de la Banca lo seguirá

siendo prestado "por las mismas estructuras administrativas que se transformarán en entidades de la administración pública y que tendrán la titularidad de las concesiones sin ninguna variación". Por lo tanto las concesiones siguen vigentes, sólo que con otro titular.

En relación con este primer artículo del decreto de expropiación el Lic. Jorge Barrera Graff, nos dice. "Lo que éste expropió fue la totalidad del patrimonio " Propiedad de las instituciones de crédito privadas..." y, no las acciones de su capital social que, en primer lugar, no son ni nunca han sido "propiedad" de los bancos expropiados (salvo las llamadas acciones de Tesorería, a que alude el artículo 80., fracción III LIC. pero ellas no representan ni pueden representar el capital social, ni en realidad tienen valor alguno; y también se excluirían las acciones del capital de la sociedad anónima respectiva que, excepcionalmente ésta hubiera adquirido en los términos de los artículos 118 a 121 LGSN); las acciones son propiedad de los socios o accionistas de estas sociedades, quienes ninguna expropiación sufrieron; en segundo lugar, el decreto no las comprendió en los bienes y derechos, en el patrimonio que fue objeto de la expropiación." (43)

(43) BARRERA Graff, Jorge, LA NUEVA LEGISLACION BANCARIA, Comentarios a la LRSPB. Rev. Méx. de Justicia, Vol. I. No. 3, Julio - Septiembre, 1983, México, Págs 83 a 106.

El Mtro. Raúl Cervantes Ahumada, al analizar el decreto que nos ocupa nos dice: "Que al resolver el Estado reasumir directamente la prestación de los servicios públicos bancarios, tuvo opcionalmente diversos caminos a escoger, entre los cuales destacaremos dos: 1. Cancelación de las concesiones con la consecuencia de que al revertir al Estado el ejercicio de la función bancaria de acuerdo con las concesiones, el Estado adquiriera las empresas bancarias, 2. Expropiación de las empresas bancarias.

Atinadamente el Estado escogió la vía de la expropiación, ya que la cancelación de las concesiones hubiera requerido, en aplicación de los principios constitucionales, audiencia de las sociedades concesionarias y éstas habrían tenido mayores elementos para tratar de evitar la expropiación. Evidentemente fue una acción política motivada por las circunstancias que en el ambiente político prevalecían.

Desde el punto de vista jurídico, no era necesario hacer la enumeración de los bienes patrimoniales de las empresas, hubiera sido suficiente con decir lisa y llanamente: "Se expropián las empresas bancarias a través de las cuales las sociedades concesionarias imparten al público los servicios bancarios.

Debe tenerse presente que, según el artículo 10., es claro que todos los bienes expropiados eran "propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito". (Llama la atención la pleonástica invocación al crédito, ya que el servicio público de banca consiste precisamente en la intermediación en el proceso circulatorio del dinero y del crédito." (44)

El artículo 20. indicaba que el Ejecutivo Federal indemnizará a los socios en un término que no excederá de 10 años. Se nota claramente, la rapidez con que se hizo este decreto, ya que si hubiera tenido el Presidente (por ser la persona quién ordenó la expropiación bancaria) un buen asesoramiento sobre el caso, se le hubiera recomendado se expropiaran las acciones directamente a cada accionista.

Al respecto el Mtro. Barrera Graff, nos dice que: El artículo segundo del decreto habla de las acciones y de los cupones de capital de las S.A. pero sólo para indicar que los socios recibirán la indemnización que les corresponda, contra entrega al Ejecutivo de sus acciones. Este pago de la indemnización a los accionistas se haría como cuota de liquidación que les corresponda, ya sea al momento en que

(44) CERVANTES Ahumada, Raúl, REFORMA A LA LEGISLACION MERCANTIL, 1a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, Págs. 1 a 11.

se liquiden las S.A. de las que sean socios, o al vender o transmitir el Estado sus acciones, o al separarse o ser excluidos de la sociedad, y se debe hacer contra la entrega de los títulos de las acciones por considerarse ellas como títulos valor, documentos necesarios para el ejercicio de los derechos que incorporan, que necesitan exhibirse y entregarse al ser pagadas (artículo 17 LTOC). (45)

Con relación a este punto el Maestro Raúl Cervantes Ahumada nos aclara que: Las acciones que integraban el capital de las sociedades anónimas concesionadas no eran propiedad de las sociedades, sino de los socios, por lo cual no fueron expropiadas y es un absurdo que el artículo 2o. haya puesto como condición para el pago de la indemnización la entrega de las acciones y cupones pertenecientes a terceros no afectados por la expropiación; por lo que el mencionado artículo 2o. es desde el punto de vista técnico, una monstruosidad jurídica.

Las sociedades expropiadas pudieron conformarse con la expropiación y ampararse contra la condición de que los socios entregaran sus acciones para que se realizara el pago de la indemnización correspondiente. Sociedades y socios son personas jurídicas distintas.

(45) Op. cit. BARRERA Graff, Jorge, LA NUEVA LEGISLACION BANCARIA, Págs. 83 a 106.

El artículo 30. indica que la "Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en su caso el Banco de México, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, tomarán posesión inmediata de las instituciones crediticias y de los bienes que las integran".

Continúa estableciendo el artículo 30., que se sustituyan los órganos de administración y directivos, así como las representaciones que tenían dichas instituciones ante cualquier asociación o institución y órgano de administración o comité técnico de dichas entidades.

Con esta disposición se permite a la autoridad administrativa tomar posesión inmediata de los bienes expropiados, sin esperar para ello la orden judicial y la garantía individual de propiedad consagrada en el artículo 27 fracción VI de la Constitución Mexicana, que exige para esta toma de posesión se realice a través de una orden judicial que autorice este acto desposesorio.

Además, no se puede por decreto determinar que el órgano de una sociedad sea sustituido por otro, cuando de acuerdo con el artículo 178 de la LGSM, es la asamblea de accionistas el órgano supremo de la sociedad, y tiene la

facultad de nombrar y cambiar a los miembros del consejo de administración.

El Maestro Cervantes Ahumada, al analizar este artículo nos comenta que, se estableció que la Secretaría de Hacienda tomaría "posesión inmediata de las instituciones crediticias expropiadas y de los bienes que las integran". Debe aclararse que es error garrafal decir que se tomará posesión de las personas expropiadas ya que no es posible tomar posesión de una persona. Además, no puede ser expropiada una persona, ni lo pretende así el artículo 1o., por lo que debe interpretarse el absurdo artículo 3o. en el sentido de que el órgano estatal Secretaría de Hacienda tomaría posesión inmediata de las empresas expropiadas y siendo así, bastaba con que los funcionarios autorizados de dicha Secretaría, nombraran a los nuevos administradores de las empresas y ellos otorgaran nuevos poderes a los abogados. (46)

En el Artículo 4o. del Decreto Expropiatorio se señala que el Ejecutivo Federal garantizará el pago de todos los créditos que tengan las instituciones bancarias privadas. Con esta disposición se creó una situación más difícil dentro del comercio bancario, ya que al pasar todos los bienes de los bancos a ser propiedad del Estado, y al garantizar los créditos el Ejecutivo Federal, los bienes

(46) Op. cit. CERVANTES Ahumada, Raúl, Págs. 1 a 11.

pasaron a ser bienes de la Nación, luego entonces se convierten en inembargables. Esto podía generar descontrol en el plano internacional y nacional porque los créditos otorgados con anterioridad a estos bancos nacionales por bancos extranjeros, podrían haberselo quedado sin garantía en el caso de un juicio por incumplimiento a sus obligaciones por parte de los bancos nacionales.

En el Artículo 50. se determinan cuales son las instituciones de crédito a las que no les sería aplicable la expropiación, haciendo el Ejecutivo una excepción con algunas entidades financieras que se encontraban en el supuesto jurídico, señalado para tal afectación, tales como la Banca Mixta, el Banco Obrero, S.A. y el Citibank, lo cual contraviene claramente el Artículo 13 de nuestra Constitución, dando un trato desigual entre iguales.

Con el Artículo 60., se da el toque final a la Expropiación de la Banca, al establecer que la Secretaría de Hacienda vigilará conforme a sus atribuciones el Servicio Público de Banca y Crédito. Mediante este artículo se transforman las instituciones de crédito que habían venido desarrollando el servicio de la Banca para que a partir de la expedición del decreto que expropia la Banca éstas pasen a ser entidades de la Administración Pública sin considerar lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Las sociedades anónimas que prestaban el servicio de la banca al público, al no haberse expropiado las acciones representativas del capital social, no podía el Ejecutivo Federal tener control sobre las sociedades, ya que de acuerdo con el artículo 178 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, es la Asamblea de Accionistas el órgano supremo de la sociedad. Por lo tanto, por medio de un decreto no se podían transformar las sociedades anónimas en entidades de la Administración Pública Federal, como lo pretendía el decreto, mediante el cual se dispone que las instituciones de crédito operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito, publicado en el D.O. del 6 de septiembre de 1982. En este mismo decreto se pretendía corregir al artículo 10. del Decreto Expropiatorio de la Banca Privada, refiriéndose a las acciones de los bancos privados, pero lo hacen en su primera consideración, lo que fue inoperante para ese efecto.

Los accionistas de los bancos privados al seguir siendo tenedores de las acciones de las sociedades, permitió que éstas sociedades no desaparecieran y que los accionistas mantuvieran el control de las sociedades. Sobre todo no se dieron los supuestos del Artículo 229 de la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM):

Artículo 229.- Las Sociedades se disuelven:

I.- Por expiración del término fijado en el contrato social;

II.- Por imposibilidad de seguir realizando el objeto principal de la sociedad o por quedar éste consumado;

III.- Por acuerdo de los socios tomado de conformidad con el contrato social y con la ley;

IV.- Porque el número de accionistas llegue a ser inferior al mínimo que esta Ley establece, o porque las partes de interés se reúnen en una sola persona;

V.- Por la pérdida de las dos terceras partes del capital social.

Ninguna de las anteriores fracciones de dicho artículo 229 era aplicable. Las únicas fracciones que podían adecuarse serían la II y V. Pero ambos supuestos estaban sujetos a la decisión de los amparos que se promovieron, tanto por la expropiación de los bienes propiedad de los bancos privados, como las violaciones realizadas sobre la concesión del servicio público de Banca.

Reforma al artículo 28 Constitucional.

A partir del Decreto Presidencial del 10. de septiembre de 1982, era necesario darle un carácter irreversible a este hecho, que en orden político había logrado llamar la atención, y era además necesario subsanar los errores que se habían cometido en el marco jurídico con el decreto expropiatorio de la Banca.

El día miércoles 17 de noviembre de 1982, apareció publicado en el D.O. el decreto que modifica el artículo 73 en sus fracciones X y XVIII, y adiciona los artículos 28 y 123, partado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Siendo la reforma más importante la del Artículo 28 Constitucional, porque se le adicionó a su texto original, el siguiente párrafo: "Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo, la prestación del Servicio Público de Banca y Crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses públicos y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El Servicio Público de Banca y Crédito no será objeto de concesión a particulares."

Es aquí donde se define que el Estado a través de los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria prestará el servicio de Banca. Lo que dió lugar a que el 30 de diciembre de 1982 se publicara la primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, y que posteriormente el 14 de enero de 1985 se publicara la segunda.

Las demás modificaciones como la fracción X del Artículo 73 Constitucional establecen la facultad del Congreso para legislar en lo relativo a la materia de Servicios de Banca y Crédito base en la cual se expidieron las leyes antes mencionadas.

2.- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982.

Esta normación jurídica promulgada el 31 de diciembre de 1982 y en vigor a partir del 2 de enero de 1983, es relativamente de dimensiones reducidas tanto en su articulado (43 normas jurídicas y 5 transitorios) como en su contenido:

a).- Capítulo Primero (6 artículos) se refiere a las disposiciones generales.

b).- Capítulo Segundo (32 artículos) reglamenta las Sociedades Nacionales de Crédito.

c).- Capítulo Tercero (5 artículos) versa sobre la protección a los intereses del público.

d).- Los artículos transitorios tienen especial interés:

.Los plazos y forma para que las sociedades de crédito que no eran nacionales lo sean, y las que ya lo eran, asuman también la forma que en general fija la ley para ellas, tratándose de los llamados Bancos Mixtos.

.La continuidad de su status jurídico para las Instituciones de Crédito que lo habían sido de acuerdo con la Ley Bancaria.

.La continuidad de la situación jurídica a ciertas Instituciones de Crédito privadas como el Banco Obrero y de las Organizaciones Auxiliares de Crédito.

.Las obligaciones del pago del impuesto sobre la renta de las sociedades nacionales de crédito.

Algunos de los principales puntos que contenía la ley son: En relación a la actividad bancaria el artículo 2o. indicaba: "El Servicio Público de Banca y Crédito será prestado por instituciones de crédito constiuidas como Sociedades Nacionales de Crédito en los términos de la presente ley, y por las constiuidas por el Estado como Instituciones Nacionales de Crédito conforme las leyes".

Como se puede ver este Artículo 2o. establecía una clasificación de instituciones de crédito, las cuales consistían en: las Sociedades Nacionales de Crédito y las Instituciones Nacionales de Crédito.

Esta Ley Reglamentaria de la Banca dejó muchas lagunas en su parte relativa a las operaciones y vigilancia. Por ello fue necesario que en su artículo tercero estableciera la aplicación de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en lo que fuera conducente para regular algunos preceptos que no prevenía. Es curioso que cuando se pretendía derogar la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares para dar paso a una nueva ley, se deja vigente parcialmente ésta última, porque a pesar de que la nueva ley ofrecía avances, se le olvidó contemplar aspectos muy importantes.

El artículo 7o. de esta ley, establece que las "Sociedades Nacionales de Crédito son instituciones de

derecho público creadas por decreto del Ejecutivo Federal les otorgan personalidad jurídica y patrimonio propios".

En el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, define a las Sociedades Nacionales de Crédito como empresas de participación estatal mayoritaria, sin embargo se puede decir que las Sociedades Nacionales de Crédito, son en realidad Organismos Públicos Descentralizados en lugar de empresas de participación estatal mayoritaria como lo señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A pesar de sus características corporativas (Consejo Directivo, Director General, Certificados de Aportación, etc.), tienen una actividad determinada, características que le otorga la ley por el servicio que presta y en el control mismo por parte del estado dentro de estos organismos, el Lic. Jacinto Faya Viesca sobre esta tema nos dice:

"La distinción esencial entre un órgano centralizado y uno descentralizado le da siempre el régimen legal que se asigna para estos entes políticos. Los últimos se salen en gran medida del poder de los entes centrales, teniendo un ámbito de competencia más específico y con actividades más determinadas. Una forma clásica de descentralización administrativa es aquella que se establece jurídicamente por región o territorio. Otra forma clásica de descentralización es la que se establece por razones

técnicas o de servicio y tiene como finalidad el ejercicio de las funciones propias al manejo de los servicios públicos". (47)

Al respecto el Mtro. Jorge Barrera Graf nos aclara:

"El régimen jurídico propio de estos bancos, lo establece el artículo 10. de la Ley de Instituciones de Crédito en sus párrafos segundo y cuarto. Aquél, indica que aquéllas estarán reguladas por la citada ley, salvo que "las leyes" que las rijan dispongan otra cosa. El término "leyes", se refiere al concepto material de éstas, es decir, que tanto son leyes las promulgadas por el Congreso de la Unión, como los decretos y reglamentos del Poder Ejecutivo, con tal de tratarse de disposiciones generales y abstractas". (48)

La anterior interpretación se confirma con los términos del artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que coloca dentro de la administración pública paraestatal a las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten". A su vez, el artículo 46 expresamente

(47) FAYA Viesca, Jacinto, ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979, Pág. 48.

(48) Op. cit. BARRERA Graff, Jorge, LA NUEVA LEGISLACION BANCARIA, Págs. 83 a 106.

se refiere a las instituciones nacionales de crédito, y considera como tales, tanto aquéllas de las que el Gobierno Federal sea propietario del 50% más del capital social, como aquéllas en las que le corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los administradores, junta directiva u órgano de gobierno; o de las que puede vetar las resoluciones respectivas (incisos a y b).

Ahora bien, que sean ahora instituciones nacionales (no sociedades anónimas) a las que corresponda una personalidad y un patrimonio propios (el expropiado a la banca privada), no quiere decir que lo sigan siendo en el futuro, puesto que el propio decreto del 6 de septiembre (artículo segundo) indica que la Secretaría de Hacienda (con el auxilio del Comité técnico Consultivo), "propondrá oportunamente a consideración del Ejecutivo Federal la transformación de las instituciones mencionadas en el artículo primero del mencionado decreto, a efecto de que se constituyan en Organismos Públicos Descentralizados". O sea, que los bancos privados expropiados, durante los primeros seis días posteriores a la expropiación, se constituyeron como meras "estructuras administrativas", pertenecientes a la estructura pública paraestatal; después, a partir del día seis, son instituciones nacionales de crédito (compárese el artículo 10., párrafo tercero, de la Ley de Instituciones de Crédito) y se convertirán en organismos públicos descentralizados (artículos 10., párrafo

tercero, y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) cuando se dé el supuesto del artículo 2o.

Aparecen por primera vez en la esfera jurídica mexicana lo que la ley en el artículo 9o. define como Certificado de Aportación Patrimonial.

La Ley General de Sociedades Cooperativas prevé una figura semejante a los Certificados de Aportación Patrimonial, la cual consiste que cuando los socios tienen la obligación de cubrir sus aportaciones lo pueden realizar en dinero, trabajo o en otro tipo de bienes, a lo menos el importe de un "certificado de aportación" (artículo 36). Es decir que la Ley General de Sociedades Cooperativas establece la creación de los Certificados de Aportación, como un título valor por el cual el socio de una Sociedad Cooperativa tiene la obligación de cubrir el valor del Certificado de Aportación y este título le dará ciertos derechos corporativos dentro de la sociedad que sería muy parecido a los Certificados de Aportación Patrimonial de una Sociedad Nacional de Crédito, pero muy limitativos a comparación de las Acciones de una Sociedad Anónima.

Suponemos que la intención del legislador en relación a los Certificados de Aportación Patrimonial fue la de crear un título valor en sustitución de las acciones

representativas del capital social de cada banco, basándose en la idea de los Certificados de Aportación que nos habla la Ley General de Sociedades Cooperativas. Por lo que el legislador en el momento de aprobar la Ley Reglamentaria, idealizó el concepto de estos Certificados de Aportación Patrimonial en lugar de aprovechar las acciones que ya existían de los bancos ya que como se ha dicho anteriormente, las acciones de los bancos debieron ser expropiadas por el Ejecutivo en lugar de buscar que el Legislador creara una nueva figura jurídica que pudiera sustituir a las acciones bancarias.

El artículo 9o. de la Ley dice, que son títulos de crédito. Recordemos que los títulos de crédito tienen la finalidad de circular. Pero estos títulos de acuerdo con su artículo 12 no son transferibles el 66%, porque corresponden al Gobierno Federal, dejando un 34%, que si pueden circular, con la limitación que la Secretaría de Hacienda establecerá mediante disposiciones de carácter general, señalando: la forma, proporciones y demás condiciones aplicables a la suscripción, tenencia y circulación.

Los títulos se dividen en dos clases: los que forman la serie "A", en proporción del 66% del capital social y que por disposición del artículo 12 de la Ley Reglamentaria siempre será el gobierno federal el tenedor

de esta serie. Y la serie "B" estará representada por el 34% restante (bajo la condición que se señaló anteriormente).

Los certificados de la serie "B", se emitirían de manera progresiva y podrán representar uno ó varios certificados. De lo más importante de estos certificados es que llevarán adheridos cupones nominativos y numerados para el cobro de utilidades, en cambio los certificados de la serie "A" se emitirán en uno o más títulos que no llevarán cupones. Sobre este punto el Lic. Ignacio Soto Sobreyra dice "... surge el interrogante sobre si los certificados A", del Gobierno Federal, no tenían utilidades y si las tenían como las percibían y si no tienen, su productividad incrementaría de los certificados B". (49)

En relación con el tema de la suscripción de capitales en los nuevos bancos el Mtro. Barrera Graff dice:

"El artículo 10, permite la suscripción del capital social de la SNC, por personas ajenas al Estado, esto es contrario al texto y al espíritu del párrafo 5o. del artículo 28 Constitucional. La Ley misma no es contraria a esta norma, porque tanto ella, como la fracción X del artículo 73 de la propia Ley Suprema, conceden al Congreso

(49) SOTO Sobreyra y Silva, Ignacio, LA NUEVA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO, 1a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985. Págs. 85 a 90.

de la Unión la facultad de "legislar"...sobre servicios de banca y crédito y de crear "instituciones", que presten estos servicios en los términos que establezca la correspondiente Ley Reglamentaria, pero en cuanto esas instituciones comprendan a particulares como socios se violaría el texto del principio constitucional, y su espíritu, o sea ratio legis del Constituyente Permanente.

Ahora bien en cuanto a las SNC que la ley crea dice Barrera Graff, que no son sociedades si se considera, como jurídicamente tendría que considerarse, tanto el concepto o definición legal de dicha figura, como la nota que la caracterizan y que la distinguen de otros fenómenos de derecho.

Según la definición que ofrece el artículo 2688 del Código Civil, la sociedad es un contrato en el que los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común de carácter preponderantemente económico.

a).- En el caso de la SNC, no estamos en presencia de un contrato, y ni siquiera de un negocio jurídico, o sea, de un acuerdo de voluntades para producir efectos de derecho. Se trata de una figura que nace a virtud de un acto legislativo: Decreto del Ejecutivo Federal (artículo 7o.).

b).- Esas SNC pueden constituirse (crearse) y funcionar con un solo socio: el Gobierno Federal, el que siempre será titular de la mayoría 66% de los certificados de aportación patrimonial representativos del capital social, pero puede serlo también del 34% restante, se desprende del texto del artículo 10 párrafo primero. El carácter de las SNC es contrario tanto al sentido del vocablo sociedad, que implica la presencia de dos o más socios; como una tradición legislativa ininterrumpida desde el derecho romano hasta nuestras leyes vigentes; a la estructura de las sociedades, que supone, como indica su definición legal, obligación mutua de combinar las aportaciones de los socios, y una finalidad común entre ellos; y es contraria, por último, a las sociedades con fines preponderantemente económico y especulativo, en las que la presencia de un solo socio siempre es causa de disolución y de liquidación de la sociedad respectiva las sociedades unimembres- o como las calificara el Htro. Mantilla Molina (a quien, por cierto, abogaba por ellas) sociedades heterapénicas- no son, propiamente sociedades, no se está en presencia de una sociedad, por más que así se le llame, sino de una empresa unipersonal, la que a falta de un esquema mejor de otras reglas legales que suelen no existir, y en función de las bondades de la S.A. predominantemente, se dicen y actúan como sociedades anónimas, para que se les apliquen los principios de éstas: responsabilidad limitada de los

socios; representación del capital en títulos negociables, aportaciones de bienes o derechos de los socios.

c).- No hay en las SNC, propiamente, ni mutualidad entre los socios, ni un común de ellos (cuando sean dos o más) y que ellos elijan, sino que la finalidad de estas sociedades la impone la ley en el artículo 4o. que enumera los "objetivos" de ellas, los cuales, además, no configuran derechos individuales, o subjetivos, sino derechos sociales, que son propios del Estado, a quien en forma exclusiva se concede (artículo 28 de la Constitución) la prestación del servicio de Banca. Esta finalidad es privativa del ente, quien actúa como vehículo o instrumento del Gobierno Federal.

ch).- Característica propia, aunque no esencial, de capitales, como son estas SNC, es la igualdad de derechos de los socios; pero sí es esencial que ellos no estén subordinados legalmente a otro u otros socios, ni a la voluntad de terceros. La igualdad puede faltar, porque convenga a los socios y así lo dispongan en el pacto social, al atribuir derechos especiales a una categoría de ellos, pero esta desigualdad no es esencial, no constituye una característica de la sociedad, como sí sucede con las SNC, en que el Gobierno Federal, titular de los certificados Serie "A", dispone de la sociedad y la maneja sin restricción alguna. Y no es él, como socio, como dueño de

dicha mayoría; el que fija las reglas y las metas del ente, el que inclusive puede limitar los derechos de los titulares de la Serie B de certificados (vgr. en la designación de los consejeros que corresponda a éstos, artículo 24, párrafo tercero), sino que es una dependencia del Ejecutivo Federal, la Secretaría de Hacienda, la que lo determina, con base en las políticas, lineamientos y prioridades que establezca (artículo 23 primer párrafo). Además, ni el Director General, ni el Presidente del Consejo de Administración, son designados por la sociedad, sino por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda (artículos 28 y 30).

d).- Consustancial al negocio social, es tanto la existencia de órganos con facultades propias, y en las que los socios manifiesten su voluntad, a través de la deliberación y el voto, que constituirá la voluntad de la sociedad en función del principio de la mayoría; como de órganos en los que recaiga el gobierno interno y la representación ante terceros, para la ejecución de los acuerdos de las asambleas de socios y para la celebración de contratos a nombre de la sociedad; y la vigilancia de ésta. Pues bien, en estas llamadas SNC, no existe ese órgano supremo que es la junta o asamblea de socios; es en realidad el ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda, el que impone los acuerdos a la sociedad, a su órgano de administración (artículos 5o., 7o., párrafo

20., 80., 14, fracción I, 16, 19, 20, etc.), y al Director General que designe (artículo 30), quien, pese a las amplísimas facultades que le puede delegar discrecionalmente el Consejo (artículos 23, párrafo segundo in fine, y 31), pueda ser removido por el Ejecutivo Federal, a quien corresponde su nombramiento. En cuanto a la vigilancia, corresponde a dos comisarios, uno de los cuales nombra la Secretaría de la Contraloría, y el otro los Consejeros de la Serie B (artículo 32); es decir, que ninguno de ellos es nombrado por la sociedad misma.

En realidad estamos en presencia de una empresa pública, peculiar, a la que la Ley llama Sociedad Nacional de Crédito, con un patrimonio propio y, además, caso insólito, con personalidad propia. Que así sea, hace que el patrimonio sea de la persona moral y, en consecuencia que no debe hablarse de un patrimonio de afectación, y menos de un patrimonio al que se otorgue personalidad. Esta se atribuye a la negociación formada por el titular o empresario, al que la ley llama Sociedad, así como sus empleados y trabajadores y por la universalidad de derechos y deudas que integran su patrimonio, elementos todos ellos-subjetivos y objetivos- organizados por el empresario con una finalidad propia; la prestación del servicio bancario con carácter de exclusividad. Se trata de nuevos organismos de la administración pública". (50)

(50) Op. cit. BARRERA Graff, Jorge, LA NUEVA LEGISLACION BANCARIA, Págs. 86 a 106.

En resumen estos son algunos de los principales puntos que contenía la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que entró en vigor en 1982 y actualmente está derogada como la de 1985. En realidad esta Ley Reglamentaria cumplió con un fin transitorio mientras se preparaba la segunda Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito.

3.- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985.

La finalidad de este trabajo es hacer comentario reflexivo sobre las diversas leyes bancarias que nos han regido. Ahora nos toca hablar de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1985, aunque la legislación en materia bancaria de ese año, comprendería además de la mencionada una serie de disposiciones como serían la Ley Orgánica del Banco de México, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y la Ley de Sociedades de Inversión. Todas estas legislaciones tendrían cabida dentro de la actividad bancaria, sin embargo solo nos referiremos a la Ley Reglamentaria, que abroga todas las anteriores en la materia.

Esta nueva ley contiene ahora en un solo ordenamiento las materias sobre instituciones y operaciones de crédito, que antes estaban comprendidas en las dos leyes que abroga, o sea, la ley de 1941 y la de 1982, y lo hace en forma sistemática y con una mayor técnica que esta última. Se divide la nueva ley, en seis títulos, que a su vez se dividen en capítulos. El título primero se refiere al servicio público de la banca (artículos 1 a 8), el título segundo, comprende en el capítulo I, a las Instituciones de Crédito [(SNC), artículos 9 a 29]; en seguida, capítulo II, a las reglas generales de las operaciones de crédito, (artículos 30 a 38), que distingue en operaciones pasivas, reguladas en el capítulo IV, (artículos 49 a 57), y servicios bancarios, capítulo V, (artículos 58 a 66).

El título tercero se integra de dos capítulos, el I comprende disposiciones generales aplicables a todos los bancos (artículos 67 a 77), y el II a la contabilidad de los bancos (artículos 78 a 81). El título cuarto se refiere al régimen de prohibiciones y de sanciones. Se compone de tres capítulos, el I establece las prohibiciones en materia bancaria (artículos 82 y 84); el capítulo II regula las sanciones administrativas (artículos 85 a 88); y el capítulo tercero se refiere a los delitos bancarios, (artículos 89 a 92). El título quinto comprende la normativa sobre la protección de intereses del público.

(artículos 93 a 96). Finalmente, el título sexto regula, en dos capítulos a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; el capítulo (artículos 108 a 112), se refiere a la Inspección y Vigilancia atribuidas a la Comisión Nacional Bancaria. Contiene además dicha ley, once disposiciones transitorias.

Esta nueva Ley Reglamentaria, formada por 112 artículos y 11 artículos transitorios, es más amplia y con una mejor redacción en comparación a la anterior Ley Reglamentaria.

En su artículo 10. se establece que esta ley es de Orden Público. En relación con este término, se dice que los legisladores utilizan este término con la intención de definir a una determinada ley como un mandato imperativo, que no se pueda contravenir. Sin embargo, dicho término es muy general y el legislador no ha establecido que se entienda por orden público.

En este mismo artículo 10. establece en base al artículo 28 Constitucional, el monopolio de la Banca a favor de México, quien presta de manera exclusiva el Servicio Público de Banca y Crédito, por considerar una actividad prioritaria para el estado. Siendo hoy en día el poder Ejecutivo Federal a través de su organismo quien es el único responsable del otorgamiento de este servicio.

Es en esta ley en donde se realiza, por primera vez a diferencia de las demás disposiciones posteriores a la expropiación, una división clara y precisa sobre las Sociedades Nacionales de Crédito, tomando en cuenta sus funciones y objetivos; clasificándolas en:

I.- Instituciones de Banca Múltiple, siendo la Banca que antes se encontraba en las manos del sector privado principalmente.

II.- Instituciones de Banca de Desarrollo: las cuales se transformaron por decreto el día 12 de julio de 1985.

En el artículo 3o. se establecen los lineamientos con que se debe prestar el servicio público de Banca sus objetivos generales, pero no expresaba nada novedoso, estos preceptos se concebían de igual manera desde antes de la expropiación por los bancos privados. No por el simple hecho de establecer en el contexto de un artículo expectativas económicas o deseos políticos, como se hace en este caso, se asegura que se van a cumplir. Sino se debe crear todo un sistema jurídico que vaya con nuestra realidad y que permita alcanzar estas metas.

Es decir que estos lineamientos son expectativas económicas que no deben existir en un contexto legal sino

en las mentes de los funcionarios tanto de las sociedades de crédito como en los del Banco de México y principalmente en la Secretaría de Hacienda. La Ley debió crear una estructura jurídica, por la cual se pueda lograr dichas expectativas económicas.

Como todos sabemos los programas de gobierno son objetivos que constantemente se están modificando sobre todo cuando hay un cambio de sexenio generalmente son reformados totalmente, y no existe un sistema jurídico adecuado para prevenir que efectivamente se cumplan hasta el final. En cambio cuando la Banca era privada existía una estructura jurídica basada en la sociedad mercantil que permitía el desarrollo comercial gracias a la competencia privada entre los bancos. Esta competencia comercial sí estimulaba el buscar el ahorro nacional, el canalizar eficientemente los recursos financieros, buscar la adecuada participación de la banca en los mercados internacionales, etc., por que a mayores utilidades financieras del Banco, mayor beneficio económico para la sociedad mercantil.

A pesar de ser un objetivo principal el fomentar el ahorro como lo señala el artículo 3o. fracción I de la Ley Reglamentaria de 1985, no se pudo lograr, esto, en casi diez años de la expropiación bancaria.

Para culminar con este comentario del artículo 3o. de la Ley Reglamentaria de 1985, quisiera citar por último alguna de las palabras del Lic. Julio Millán para la revista Expansión, que sobre el tema dijo en su momento: "Para acercar a la Banca Nacionalizada a un esquema más eficiente, debe tomarse una decisión: si se está en el mercado haya que actuar conforma a sus reglas, como mercado financiero y no como un proceso de regulación financiera. Entonces, haya que darle facilidades a la banca para que use diferentes mecanismos de captación financiera hay que modernizarla en todos los sentidos, volverle a dar la facilidad de la internacionalización, de la captación de dólares y de toda la intermediación básica que antes tenía en sus manos".

Con esta última cita podemos afirmar que las leyes, deben responder a la realidad y no establecer sentimientos de carácter económicos. Por ello es muy importante señalar que hasta la derogación de la citada Ley, no se lograron los objetivos señalados en el artículo 3o., porque lo que establecía dicho artículo, situaciones de hecho que se regulen bajo sus propias reglas financieras que el legislador debe prever para que al dictar una ley pueda establecer todo un sistema jurídico, que vaya de acuerdo a su realidad y permita regular la conducta de a quienes va dirigida la norma jurídica y así facilitar que se logren los objetivos propuestos. Pero no por el simple hecho de

enunciar las metas que deba alcanzar dicha norma en un artículo, se está asegurando su cumplimiento; al contrario, en el caso de este artículo 3o. deja de ser racional y, además, no se puede prever un medio coercitivo para hacer efectivo el cumplimiento de este artículo en un momento dado, por lo que a la larga quedará el margen del derecho positivo.

Con relación al artículo 3o., el artículo 4o. de la Ley que nos ocupa, establecía que: "El Ejecutivo Federal deberá informar anualmente al Congreso de la Unión de la operación de las Sociedades Nacionales de Crédito". Con fundamento en el artículo 93 Constitucional, el Congreso de la Unión puede exigir al Poder Ejecutivo Federal que le informe, más no tiene facultades dicho órgano para sancionarlo en caso de incumplimiento de los lineamientos establecidos en los diversos programas a que hacen mención en el artículo 3o. de la Ley Bancaria de 1985.

En relación al artículo 93 Constitucional los licenciados Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero hicieron el siguiente comentario: "Trasunto de gobierno parlamentario en donde los ministros sí son responsables por sus actos ante el Poder Legislativo. Lo que no ocurre en nuestro sistema, ya que los secretarios de estado, jefes de departamentos administrativos y la mayor parte de los directores de organismos descentralizados y de empresa de

participación estatal son designados y removidos libremente por el jefe del Ejecutivo Federal siendo responsables sólo ante él- es la práctica de las comparecencias que ha resultado saludable no sólo para ilustrar el criterio de los legisladores, de suyo beneficioso, sino también porque lo formidables medios de comunicación contemporáneos resultan muy útiles para que el pueblo juzgue y evalúe la personalidad, preparación y competencia de los altos funcionarios federales y conozca los principales problemas de las distintas dependencias del Ejecutivo Federal y las soluciones adoptadas por ellas". (51)

Pasando a otro tema, el artículo 60. de la Ley que nos ocupa, establece un aspecto que permite ciertas ventajas legales y económicas para las Sociedades Nacionales de Crédito, porque no les significaba un desembolso económico y no necesitaban legalmente comprobar su capacidad económica, al establecer que éstas eran de "acreditada solvencia", es decir que no necesitaban constituir depósitos o fianzas legales, ni aún tratándose de obtener la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo o de garantizar el interés fiscal en los procedimientos respectivos, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, derogada, mantenía la misma cualidad a todas las Sociedades de Crédito, en

(51) O. Rabasa, Emilio y Gloria Caballero. MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION, Publicada por la Cámara de Diputados, México, 1982. Pág. 180.

cuanto a lo que se refiere a la solvencia económica. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 77 de la Ley Reglamentaria de 1985, las instituciones que ejercían la Banca Múltiple estaban, obligadas a participar en un fideicomiso denominado "FONDO DE APOYO PREVENTIVO A LAS INSTITUCIONES DE BANCA MULTIPLE", que tenía como fin apoyar la estabilidad financiera de las instituciones de Banca Múltiple, para que pudieran siempre cumplir oportunamente con sus créditos a su cargo.

En el artículo 70. se autoriza el establecimiento de oficinas de representación de Instituciones Financieras extranjeras siempre que no ejerzan actividades de banca y crédito y así se limitan las actividades de la banca extranjera en este renglón, aun cuando se amplían sus posibilidades dentro de las sociedades de inversión en cuya Ley Reglamentaria artículo 90. dice: "tratándose de sociedades de inversión comunes y las de capital de riesgo, las entidades financieras del exterior, así como las agrupaciones de personas extranjeras físicas o morales, podrán participar en su capital..."

En casi todas las disposiciones de la ley analizada encontramos que tanto a nivel organizacional, como de administración y vigilancia, estas instituciones recibirán instrucciones y aprobación de la Secretaría de Hacienda como sería en el caso de los reglamentos orgánicos de cada

sociedad artículo 9o., formulación de sus programas artículo 10o., las condiciones del capital artículo 12 y subsecuentes, en una centralización de decisiones innovadora en el sector bancario.

En lo que respecta al capital se conserva la estructura de la Ley de 1982, es decir, una institución de Banca Mixta (situación que ya analizamos anteriormente) según los artículos del 11 al 17.

En el artículo 20 se dan amplias facultades al Consejo de Administración de cada sociedad para realizar movimientos de personal, aprobar nuevas sucursales, estados financieros, adquisiciones y emisión de obligaciones, este consejo estará integrado por el titular de la Secretaría de Hacienda y por los consejeros representantes de los títulos en poder del Estado que serán nombrados por el Ejecutivo. (52)

Parte importante de la Ley, que nos parece de interés examinar, aún cuando ya se trató el tema, es el de las SNC porque sufre algunos cambios de importancia en la Ley de 1985.

(52) LOPEZ, Victoria, COMENTARIOS A LA NUEVA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO, Revista Alegatos No. 1 Sep-Dic., México, 1985.

A decir del Maestro Jorge Barrera Graff: Estas "Sociedades a las que les falta la naturaleza contractual, pluralidad de socios, combinación de recursos, asambleas y otros órganos sociales (no lo son ni el consejo directivo, ni la comisión consultiva, puesto que sólo se integran por los titulares de los certificados de aportación Serie "B", y sobre sus facultades y autoridad están las de la Secretaría de Hacienda y de la Comisión Nacional Bancaria. No obstante, por tratarse de sociedades mercantiles (artículo 75 fracción XIV del Código de Comercio) rige supletoriamente la Ley General de Sociedades Mercantiles y porque su capital social, está representado por títulos de crédito (artículos 11 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca), se aplican, también supletoriamente, las disposiciones sobre las sociedades anónimas. Como sociedades las considera la Ley Bancaria y con ello formalmente es suficiente para que lo sean, porque nuestras leyes, a semejanza del Parlamento Inglés, pueden hacer todo, menos de un hombre una mujer. (53)

El sistema legal de la Banca a partir de enero de 1985 era: la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca, divide a los bancos en, Instituciones de Banca Múltiple e Instituciones de Banca de Desarrollo (artículo 2), se regirán por dicha Ley; y las operaciones y servicios bancarios, si se trata de la Banca Múltiple, de acuerdo con

(53) Op. cit. BARRERA Graff, Jorge, LA NUEVA LEGISLACION BANCARIA, Págs. 11 a 52.

el artículo 5o. de esta ley y sus fracciones I, II y III, se regirán por la misma Ley Bancaria, en primer lugar, por la Ley Orgánica del Banco de México, en segundo y en tercero por la legislación mercantil (fracción I); por los usos y prácticas bancarias y mercantiles, en cuarto lugar (fracción II), y finalmente, en quinto lugar (fracción III), por el Código Civil. En cambio, si se trata de la Banca de Desarrollo (artículo 5o.) último párrafo de la Ley Bancaria, sus operaciones y servicios bancarios, se rigen primero por su respectiva Ley Orgánica; enseguida por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca, y después, en el mismo orden por las leyes y prácticas señaladas antes.

Para concluir este capítulo, me pareció importante tocar el tema de las Organizaciones Auxiliares, que durante tantos años, formara parte integrante de las legislaciones bancarias y, que a partir del 14 de enero de 1985, dejara de serlo, con la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito (LOA). El Maestro Jorge Barrera Graff, en su libro Nueva Legislación Bancaria nos comenta lo siguiente:

Esta Ley, como su nombre lo indica, regula a las Instituciones y las Actividades Auxiliares del Crédito, o sea, se diría que son aquéllas que se consideran como complementarias y de apoyo de las que sean propias de la

Banca, y que regula la Ley Bancaria. El artículo 10. de la LOA indica que ella "regulará" la organización y funcionamiento de las Organizaciones Auxiliares del crédito. Asimismo, se aplicará al ejercicio de las actividades que se reputen en la misma como auxiliares del crédito.

Por lo que se refiere a aquellos sujetos-organizaciones auxiliares del crédito, el artículo 50. señala que su constitución y operación están sujetas a concesión y, el artículo 80. establece que las concesiones se otorgarán a sociedades que "deberán constituirse en forma de S.A." A su vez por lo que se refiere a organizaciones auxiliares nacionales de crédito, el artículo 20. remite su regulación a sus leyes orgánicas y sólo a falta de ellas o cuando en ellas no esté previsto, lo que establece la presente Ley.

En relación con las actividades auxiliares del crédito, de acuerdo con el artículo 10. LOA son "la que ésta Ley reputa como tales", entre ellas, según el artículo 40. "la compra-venta habitual y profesional de divisas".

Así pues, en tanto que el carácter y la naturaleza de las Instituciones Auxiliares se precisan en la LOA, artículo 80. "S.A." de capital fijo o variable, organizada

con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a las disposiciones de aplicación especial, que la propia norma enumere en sus doce fracciones; el carácter, la naturaleza, el número y contenido de las operaciones o actividades auxiliares, no se precisan, sino que solamente se infieren de las que la LOA repite como tales; o sea, que en este segundo caso, la ley, las adiciones y reformas que a ella se introduzcan en el futuro, las que se hagan a través de reglamentos y disposiciones administrativas (a pesar de que esta práctica sea contraria a nuestro régimen legal y constituciones) y a la interpretación, también para efectos administrativos, de sus preceptos que realice la Secretaría de Hacienda, serán los que indique y determine cuales sean esas actividades auxiliares del crédito.

CAPITULO IV.

RETORNO AL CONCEPTO DE BANCA MIXTA

1.- El decreto de reprivatización del servicio de banca y crédito, que reformó el artículo 28 Constitucional.

A lo largo de la historia de nuestro país, se ha visto, que los problemas graves a los que nos hemos enfrentado, se han solucionado en forma política y no realista, esto para dar una confianza perdida al pueblo mexicano, pero no en todos o casi en todos los casos, estas salidas políticas o populistas han dado resultado, ni siquiera parcial a los problemas que hemos sufrido. Ejemplo claro de esta personal apreciación, fue la estatización de la banca, por parte del entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado José López Portillo, en septiembre de 1982, este hecho político no trajo consigo una buena aceptación entre la iniciativa privada, porque representó un cambio del patrón económico sin observar adecuadamente la aplicación de las normas jurídicas en vigor que regulaban esta actividad, esto llevó a un rompimiento en la certeza y seguridad jurídica, que brindaban las diversas disposiciones normativas aplicables, acarreando un problema económico mayor al país, pues con esta inseguridad ocasionada por esta

estatización bancaria, la iniciativa privada tanto nacional como extranjera dejó de tener confianza en el país y, por ende dejaron de invertir en la industria nacional dándose con esto la fuga de capitales que se vivió durante el sexenio del señor Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.

Plausible pues, es la reforma constitucional llevada a cabo por el titular del ejecutivo Sr. Lic. Carlos Salinas de Gortari, que corrige una decisión política tomada al vapor para salvar al país del caos económico en que se encontraba, que sin duda alguna no solucionó del todo, los problemas que teníamos. Ahora bien el propósito del presente capítulo es analizar el retorno a la banca mixta, por lo que nos parece conveniente transcribir en lo conducente parte de la iniciativa de decreto del 2 de mayo de 1990, que reforma los artículos 28 y 123 de nuestra Constitución Política.

"A lo largo de nuestra historia, los mexicanos nos hemos propuesto perdurar como una comunidad política independiente. Siempre hemos buscado prosperar en libertad, con justicia y de acuerdo con las tradiciones y valores que nos identifican. Estos fines compartidos fundan nuestra nacionalidad. Han sido la razón de las instituciones que hemos construido en el tiempo y la causa de las luchas que hemos debido librar.

En cada momento, hemos necesitado evaluar las circunstancias internas y externas del país para decidir la estrategia y los instrumentos pertinentes a los fines básicos de nuestra convivencia organizada. Por eso, en la conducción del desarrollo nacional, el Estado Mexicano, emanado de la revolución, ha adaptado la estructura y función de sus órganos para defender la soberanía y promover la justicia.

Ahora, y en particular en las condiciones de una gran transformación mundial de la que queremos ser parte activa, la defensa de la soberanía y la promoción de la justicia reclaman mayor eficiencia en la producción, una atención rápida de las demandas sociales más sentidas, transparencia en el ejercicio del poder público, aceptación de las reglas del pluralismo y de la competencia, y estricto acatamiento de la ley. Estos son los cambios que derivan, también, una reforma del Estado.

El ensanchamiento creciente del Estado en muchos ámbitos de la vida social, útil en otro tiempo, hoy compete con el cumplimiento de alguna de sus funciones básicas y, en ocasiones, lo impide. Así, el Estado ha tenido que enfrentarse a un dilema: atender crecientemente todas las propiedades nacionales o responder eficazmente a las necesidades populares. Para los mexicanos, el dilema

sólo puede resolverse a favor de la justicia, razón colectiva de nuestra historia.

La reforma del Estado entraña, por eso, volver al espíritu original de la Constitución de 1917. Reclama, en las circunstancias actuales, internas y externas, la promoción del más extenso ejercicio de las libertades compatible con las libertades de los demás; la eliminación de paternalismos que inhiben la iniciativa y los derechos de los mexicanos; la respuesta ágil a las demandas de alimentación, educación, salud, vivienda y servicios, particularmente de los más necesitados; el fortalecimiento democrático del Estado para garantizar la paz social y armonizar los intereses encontrados de la sociedad contemporánea. Ahora, frente a los cambios en México y el mundo, la atención de las responsabilidades básicas del Estado requiere una más selectiva propiedad estatal y una más amplia participación de la sociedad.

Hoy, para fortalecer la soberanía por la vía de la justicia recuperamos el propósito original del Constituyente de 1917, quien concibió la búsqueda de la prosperidad nacional en la economía mixta.

Considerando todo lo anterior, se pone a la consideración del H. Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de reforma constitucional que tiene como objeto

el restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito. Esta propuesta se sustenta en:

Primero, 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.

Segundo, el cambio profundo en el país de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, modifica de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca.

Tercero, el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos.

Por tanto, el restablecimiento del carácter mixto en 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. Es una propuesta de reforma que busca la congruencia con el espíritu del Constituyente en las circunstancias presentes y para beneficio de todos.

El Constituyente de 1917 estableció la economía mixta como decisión política fundamental del pueblo de México. Siempre rechazó la visión de un Estado totalitario dueño de todo; nunca aceptó el liberalismo a ultranza de un Estado sin responsabilidades sociales. La Constitución ofreció garantías a las libertades económicas de las personas y a la propiedad privada y social, su propósito era dar amplio espacio a la actividad de la sociedad en la economía, reservando ciertas actividades al Estado. De no ser así, se lesionaría un legítimo interés general. El dictamen del Artículo 28 del proyecto de Constitución explicaba:..." el monopolio... odioso en un país como el nuestro en el que debe dejarse el mayor campo de libertad al comercio y a la industria y, solamente como medida de orden y para garantizar debidamente los derechos tanto de las personas como de la Nación misma, se reserva a ésta los relativos a la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía.

Los gobiernos de Lázaro Cárdenas y de Adolfo López Mateos, promovieron dos históricas reformas constitucionales para ampliar la exclusividad estatal. Estas reformas al Artículo 27 Constitucional, en su párrafo sexto definieron el petróleo y la energía eléctrica para el servicio público como áreas reservadas al Estado. Así, la reforma del Artículo 28 que adicionó el quinto párrafo en 1982, define el servicio de banca y crédito, como una

muy importante actividad, pero no como una área estratégica.

Por tanto, la presente propuesta de modificación del régimen de propiedad de la banca que se introdujo con la reforma constitucional de 1982 es congruente con los compromisos políticos profundos hacia las áreas estratégicas que señala la Constitución. Hoy, es conveniente modificar la propiedad estatal exclusiva de la banca porque han cambiado las circunstancias que la motivaron y el proyecto en que se sustentaba.

La estatización de la banca se realizó en el contexto de una aguda crisis financiera, sin precedentes en tiempos modernos. La circunstancia externa en que se produjo fue particularmente adversa a México. El flujo de recursos a México se había detenido de manera abrupta. En lo interno, se manifestaba un considerable desequilibrio financiero derivado del déficit en las finanzas públicas; este se había financiado hasta entonces, en buena medida, por empréstitos del exterior, sustentados en las perspectivas compartidas por expertos, banqueros y gobiernos en el mundo, de una continua bonanza petrolera.

Esta profunda crisis financiera, que se prolongó a lo largo de la década de los ochenta, marcó al mismo tiempo,

el agotamiento de una estrategia de política económica que había mostrado resultados positivos en épocas anteriores.

No es casualidad que la estatización de la banca haya ocurrido en ese preciso momento: en la etapa final de la estrategia de desarrollo basada en una economía cerrada y la expansión propietaria del estado, al tiempo en que ocurría una crisis económica sin precedente. Fue una acción que se explica en este contexto, en la hora crítica de pérdida de la estabilidad financiera del país. La urgencia no podía ser mayor. El momento no podía ser más difícil.

Sin embargo, el diagnóstico económico de 1982 no pudo vislumbrar el alcance de la crisis. Sólo el transcurso de la década mostró la profundidad de sus causas estructurales. Era necesario abandonar un modelo de desarrollo que, enfrentando enormes desequilibrios financieros, se aferraba al aislamiento y buscaba acrecentar el papel propietario del Estado.

Las circunstancias han cambiado. Se han modificado las políticas de desarrollo y se han realizado transformaciones de las estructuras económicas de gran trascendencia. El país ha hecho un enorme esfuerzo para superar la crisis y, a la vez, responder a los retos de la última década del siglo XX: atender con justicia las demandas de la sociedad y

enfrentar con soberanía a un mundo transformado, más competitivo, tecnológicamente revolucionado y de perspectivas aún inciertas. México está ahora mejor preparado para impulsar el crecimiento económico con mayor equidad y participar activamente, en la gran transformación mundial.

Hoy, ante las grandes necesidades que enfrentamos y los limitados recursos existentes, y por la seguridad de que los instrumentos a disposición del Estado son suficientes para ejercer la rectoría en materia económica no es conveniente mantener la exclusividad para el Estado de la prestación del servicio de banca y crédito. Sirve más a los intereses nacionales el restablecimiento del régimen mixto de la banca como lo consideró el Constituyente por más de 65 años. Como lo establece la presente iniciativa, el Estado se propone no ser el accionista mayoritario de todas y cada una de las instituciones bancarias. Conservará, sin embargo, una participación en la banca comercial y fortalecerá aquellas instituciones orientadas al fomento de actividades prioritarias específicas. Se trata de restablecer el carácter mixto en la propiedad y gestión de la banca para que el Estado cumpla con sus responsabilidades sociales y, también, para modernizar al propio sector bancario en beneficio de la sociedad.

El Gobierno de la República ha propiciado la capitalización de las instituciones bancarias de las cuales es accionista mayoritario, al autorizar la reinversión de las utilidades y la constitución de reservas. Hoy, en virtud del desempeño de la banca y de las políticas seguidas para fortalecer su estructura de capital, el país cuenta con un sólido sistema de banca comercial y de fomento. Estas instituciones están financieramente sanas y el Estado tiene importantes activos invertidos en ellas. Se ha obtenido un buen rendimiento de los recursos de la Nación: ahora el Estado podrá utilizarlos en beneficio de la sociedad. No se propone el restablecimiento de un régimen mixto de propiedad porque los bancos enfrenten problemas de solvencia o dificultades administrativas anormales. Al contrario, la buena gestión de la banca en general se ha acreditado en los últimos años.

Un Estado excesivamente propietario es inadmisibles en un país con tanta pobreza. Muchas de las más sentidas demandas de la población tendrán respuesta con los recursos que el sector público ya no invertirá en la banca y los que genere la desincorporación de los activos bancarios.

En la etapa de crecimiento que se avizora, se requiere un sistema financiero saludable e intermediarios adecuadamente capitalizados que puedan canalizar recursos

crediticios con suficiencia y oportunidad, se ha observado en el mundo una clara tendencia a la transformación de los sistemas financieros. La localización física de los intermediarios o la participación gubernamental en el capital de los mismos es cada vez menos eficaz para ejercer control sobre los flujos internacionales de capital. Es por ello que ni con la estatización de la banca, ni con la aplicación de controles directos sobre el total de las transacciones realizadas con el exterior se consiguió impedir, durante los episodios pasados de agudización de la crisis financiera, la fuga de recursos fuera de México.

Es clara también la tendencia a la prestación de una gama cada vez más amplia de servicios financieros por parte de los distintos intermediarios. Se percibe una disminución de la participación de los distintos intermediarios. Se percibe una disminución de la participación de los créditos tradicionales y una mayor importancia de las operaciones canalizadas por los mercados de acciones y obligaciones, así como por operaciones de arrendamiento y factoraje. En esas circunstancias, la distinción entre lo que constituye el servicio de banca y crédito y los servicios que actualmente prestan los demás intermediarios financieros es cada vez más tenue.

El restablecimiento del régimen mixto de propiedad en la banca no significa ni el retorno de privilegios, ni el

abandono de la rectoría del Estado, ni una renuncia a su participación directa en la actividad financiera. La profundización de los mercados de dinero y capitales, la diversificación de instrumentos e intermediarios y la mayor competencia entre ellos impiden que se formen monopolios de asignación de recursos o que se canalicen éstos de forma preferencial en favor de intereses de grupos particulares, como pudo ocurrir en el pasado.

Se buscará la diversificación accionaria y la participación democrática en el capital de las instituciones bancarias.

El Estado ejercerá la rectoría económica en el ámbito financiero ya no a través de la propiedad exclusiva de la banca múltiple, sino por medio de la banca de desarrollo, de los bancos comerciales que conserve y de sus organismos encargados de establecer la normatividad, regulación y supervisión del sistema financiero. Las reformas financieras aprobadas por ese H. Congreso de la Unión, en el mes de diciembre de 1989, suponen un considerable fortalecimiento de las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria.

Los recursos que se obtengan de la enajenación de la participación estatal en el capital de la banca contribuirán a fortalecer la estabilidad económica del

país ampliar las perspectivas de desarrollo de largo plazo y atender las demandas más urgentes de quienes menos tienen.

Estos recursos adicionales permitirán seguir reduciendo el déficit fiscal, abatir la carga de la deuda interna y consolidar la recuperación económica. Se abrirán igualmente los márgenes para nuevas inversiones en infraestructura y para el mejoramiento de la calidad de la educación, elemento fundamental para lograr mayor prosperidad e igualdad de oportunidades. Se impulsarán, asimismo, las acciones que las comunidades y el gobierno realizan para construir, en las zonas más desprotegidas, a través del Programa Nacional de Solidaridad, la infraestructura de servicios básicos como agua potable y alcantarillado, electrificación, escuelas, viviendas, centros de salud e instalaciones deportivas.

En virtud de lo anterior, y con base en lo dispuesto por la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de

DECRETO QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 28 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Primero.- Se deroga el párrafo quinto del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Segundo.- Se modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"ARTICULO 123.
 A.....
 XXXI.....
 a) Ramas industriales y servicios.
 21.....
 22. Servicios de banca y crédito."

Artículo Tercero.- Se reforma la fracción XIII bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"XIII bis. Las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado".

De la anterior transcripción de iniciativa de decreto de reprivatizar la banca que modifica los artículos 28 y 123 de la Constitución Política podemos concluir:

Que el artículo 28 aprobado en Querétaro por el Constituyente, prohibió los monopolios y, con ello promovió la libre competencia, pero también exceptuó, expresamente, ciertas áreas para ser funciones exclusivas del Estado y no concesionables a los particulares, las que después se ampliaron con los gobiernos de Lázaro Cárdenas y Adolfo López Mateos, en las que se incluyó el petróleo y la industria eléctrica, como áreas estratégicas para el desarrollo del país, pero la banca nunca se ha considerado como área estratégica y sin embargo, por razones, que ya fueron vistas en el capítulo anterior pasó a poder del Estado. Ahora bien los mexicanos no podemos concebir un estado totalitario, con considerables recursos invertidos en la banca, en un país con carencias y necesidades, con urgencias sociales básicas. Al ampliar la esfera de acción de los sectores privado y social en la del servicio de banca y crédito, no será necesario canalizar los fondos públicos adicionales en la capitalización y modernización de las instituciones bancarias. Por el contrario, el gobierno podrá aprovechar sus activos y liberar sus recursos para atender la infraestructura y los servicios que son objeto de reclamo social y objetivo del Estado. Dará

respuesta a las necesidades sociales de la población y elevará su bienestar sobre bases reales y duraderas.

2.- La Ley Bancaria de 1990

Por decreto de 26 de junio del año de 1990, publicado en el diario oficial el día 27 del mismo mes y año, se derogó el párrafo quinto del artículo 28; se modificó y adicionó el inciso a) de la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 Constitucional; y se reformó la fracción XIII bis del apartado "B" del propio artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésto a fin de restablecer el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito.

En el marco de dicha reforma constitucional, se publicó en el diario oficial el día 18 de julio de 1990, el decreto de 16 de julio, por el que se promulgó la Ley de Instituciones de Crédito y se abrogó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito publicada el 14 de enero de 1985.

La Ley de Instituciones de Crédito, tiene por objeto, regular los términos en los que el Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano; la prestación del propio servicio de banca y crédito; las características de las instituciones bancarias; la organización y

funcionamiento de las mismas; su desarrollo, las medidas para proteger los intereses del público.

La Ley Bancaria que nos ocupa, consta de siete títulos. El primero, de las disposiciones preliminares; el segundo, de las instituciones de crédito; el tercero, de las operaciones; el cuarto, de las disposiciones generales y de la contabilidad; el quinto, de las prohibiciones, sanciones administrativas y delitos; el sexto, de la protección de los intereses del público; y el séptimo, de la Comisión Nacional Bancaria.

Haciendo un breve análisis de cada título podemos decir que:

El Título Primero, se constituye por los artículos del 1o. al 7o. que nos dice que el sistema bancario mexicano está integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el patronato del ahorro nacional, y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.

Para efecto de lo dispuesto en la ley, se considera servicio de banca y crédito 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. El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por las instituciones de banca múltiple y las instituciones de banca de desarrollo.

Se reintroduce, la disposición contenida en la ley de 1941, a efecto de que las instituciones de crédito del exterior puedan establecer sucursales en nuestro país, con el único fin de que sus operaciones las lleven a cabo con residentes en el extranjero; no pudiendo, por lo tanto, realizar en el mercado nacional ninguna actividad de intermediación financiera que requiera autorización por parte del Gobierno Federal. De igual forma, se preve que las entidades financieras del exterior puedan tener oficinas de representación en el territorio nacional. En ambos casos, serán aplicables las reglas que expidan las autoridades financieras del país, quienes seguirán conservando la facultad de revocar las autorizaciones respectivas.

El Título Segundo, está compuesto por dos capítulos que van del artículo 80. al 450. y nos menciona que las sociedades que pretendan dedicarse a la prestación del servicio de banca múltiple en nuestro país, deben contar con autorización intransmisible que, discrecionalmente,

competerá otorgar al Gobierno Federal. Quienes presten el servicio de banca y crédito, con el carácter de banca múltiple, se constituirán como sociedades anónimas, retomando esta forma de agrupamiento societario, por ser la figura más adecuada para la actividad de la banca múltiple, dado el vasto marco jurídico y doctrinal, existente en relación con dichas sociedades. Las Sociedades solicitantes deberán contar con un capital inicial lo suficientemente importante para así respaldar, adecuadamente su buen funcionamiento, además de asumir la obligación de no repartir dividendos durante los tres primeros años de operación, con objeto de consolidar su posición dentro del sistema, deberán estar organizadas conforme a lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles y tendrán por objeto la prestación del servicio de banca y crédito; su duración será indefinida; contarán con un capital social y el capital mínimo que corresponderá como ya se dijo a lo dispuesto por la ley bancaria; su domicilio social estará en el territorio nacional; y su escritura constitutiva, así como cualquier modificación a la misma, deberá ser sometida a la aprobación de la Secretaría de Hacienda.

La integración del capital de las instituciones de banca múltiple, comprende tres series accionarias teniendo por objeto, asegurar que los mexicanos detentan el control de los bancos y, que exista una participación diversificada

que impida fenómenos de concentración en la toma de decisiones, en perjuicio tanto de las instituciones como de los usuarios del servicio, aunque reconociendo que la existencia de un grupo contralador, debidamente equilibrado por la regulación y vigilancia gubernamental, es un factor muy importante en el buen manejo de las instituciones.

Las mencionadas series accionarias quedarían divididas de la siguiente manera: la serie "A" que representa en todo tiempo, el cincuenta y uno por ciento del capital, y que sólo pueden adquirir personas físicas mexicanas, el Gobierno Federal, los bancos de desarrollo, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y las sociedades controladoras de grupos financieros; la serie "B", que representa hasta el cuarenta y nueve por ciento del capital y que además de las antes señaladas, podrían adquirir otras personas morales mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros y los inversionistas institucionales, como lo son las sociedades de inversión; y, por último, la serie "C", que alcanza hasta el treinta por ciento de dicho capital, susceptible de adquisición de todas las personas antes mencionadas, por las demás personas morales mexicanas e incluso por extranjeros, siempre que no tengan el carácter de gobiernos o dependencias oficiales.

Ninguna persona física o moral podrá adquirir directamente o a través de interpósita persona, el control de acciones

por más del cinco por ciento del capital pagado de una institución de banca múltiple. La Secretaría de Hacienda podrá autorizar un porcentaje mayor, sin exceder en caso alguno del diez por ciento, salvo las excepciones previstas por la ley.

El capital mínimo de cada una de las instituciones de banca múltiple deberá estar íntegramente pagado y será la cantidad equivalente al 0.5% de la suma del capital pagado y reservas de capital que alcancen en su conjunto dichas instituciones al 31 de diciembre del año inmediato anterior.

El consejo de administración estará integrado, a elección de los accionistas de la sociedad, por once o por veintidós consejeros o por múltiplos de once. En el primer caso, los accionistas de la serie "A" designarán a seis consejeros; los de la serie "B" hasta cinco; los de la serie "C", por cada 10% del capital pagado correspondiente a esta serie, podrán nombrar a un consejero. En el segundo caso, los accionistas de la serie "A" designarán a doce miembros; los de la serie "B" hasta diez; los de la serie "C", por cada 5% del capital pagado correspondiente a esta serie, podrán nombrar a un consejero.

Los accionistas de cada una de las series que representen cuando menos un 10 o un 5% del capital pagado de la institución, tendrán derecho a designar un consejero de la

serie que corresponda, según se trate de consejos de administración integrados por once o por veintidós miembros, respectivamente. Sólo podrá revocarse el nombramiento de los consejeros de minoría, cuando se revoque el de todos los demás de la misma serie.

Para la fusión de dos o más instituciones de banca múltiple se requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, y se efectuará conforme a las bases prescritas en la ley.

La Secretaría de Hacienda podrá revocar la autorización otorgada a las instituciones de banca múltiple, en los casos previstos por los artículos 28 de la ley. La declaración de revocación se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación en el domicilio social de la institución de que se trate, procediendo a su liquidación. La disolución y la liquidación de las instituciones de banca múltiple se realizará conforme a lo previsto por la Ley General de Sociedades Mercantiles y en su caso, por la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos.

El capítulo segundo del segundo título, se refiere a las Instituciones de Banca de Desarrollo, que son entidades de la administración pública, con personalidad jurídica

propia, al igual que patrimonio, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de la Ley de Instituciones de Crédito. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá el reglamento orgánico de cada institución, en el que establecerá las bases conforme a las cuales se regirá su organización y funcionamiento.

El capital social de las instituciones de banca de desarrollo estará representado por títulos de crédito nominativos y se dividirán en dos series: la serie "A", que representa en todo tiempo el 66% del capital de la sociedad, que sólo podrá ser suscrita por el gobierno federal y la serie "B" que representará el 34% restante.

Salvo el Gobierno Federal y las sociedades de inversión común, ninguna persona podrá tener el control de certificados de aportación patrimonial de la serie "B" por más del 5% del capital pagado de una institución de banca de desarrollo, excepcionalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá autorizar proporción mayor a la aquí establecida.

La administración de las instituciones de banca de desarrollo estará encomendada a un consejo directivo y a un director general, en los términos de sus propias leyes

orgánicas. Las designaciones de consejeros se realizarán de conformidad con los mencionados ordenamientos.

El consejo dirigirá la institución de banca de desarrollo con base en las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto por la Ley, establezca el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el logro de los objetivos y metas de sus programas e instruirá al respecto al director general para la ejecución y realización de los mismos. Además, podrá acordar la realización de todas las operaciones inherentes a su objeto y delegar discrecionalmente sus facultades en el director general, así como constituir apoderados. El artículo 42 de la Ley Bancaria establece las facultades indelegables del consejo.

El artículo 46 de la Ley Bancaria dispone que las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones a que se refiere el propio precepto. Las instituciones de banca de desarrollo realizarán, además de lo previsto por dicho artículo, las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y el cumplimiento de las funciones y objetivos que les sean propios.

El Título Tercero, lo integran cuatro capítulos que van del artículo 46 al 85, y que se refieren a las reglas

generales, operaciones pasivas, operaciones activas y de los servicios y nos dice:

Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

- I.- Recibir depósitos bancarios de dinero
- II.- Aceptar préstamos y créditos
- III.- Emitir bonos bancarios
- IV.- Emitir obligaciones subordinadas
- V.- Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior.
- VI.- Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos.
- VII.- Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente.
- VIII.- Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endosos o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito.

IX.- Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente ley y de la Ley del Mercado de Valores.

X.- Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas, en los términos de esta ley.

XI.- Operar con documentos mercantiles por cuenta propia.

XII.- Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportes sobre estas últimas.

XIII.- Prestar servicios de cajas de seguridad.

XIV.- Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta del cliente.

XV.- Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones.

XVI.- Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles.

XVII.- Aceptar como representante común de los tenedores de títulos de crédito.

XVIII.- Hacer servicio de caja y tesorería relativa a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras.

XIX.- Llevar la contabilidad y los libros de actas y registro de sociedades y empresas.

XX.- Desempeñar el cargo de albacea.

XXI.- Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias.

XXII.- Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito.

XXIII.- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda, y

XXIV.- Las análogas y conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

Las instituciones de banca de desarrollo realizarán además de las señaladas anteriormente, las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y el cumplimiento de las funciones y objetivos que les sean propios, conforme a las modalidades y excepciones que respecto a las previstas en esta u otras leyes, determinen sus leyes orgánicas.

Las operaciones a que se refieren los incisos I y II, las realizarán las instituciones de banca de desarrollo con vistas a facilitar a los beneficiarios de sus actividades, el acceso al servicio de banca y crédito y propiciar en ellos el hábito del ahorro y el uso de los servicios que presta el sistema bancario mexicano, de manera que no se produzcan desajustes en los sistemas de captación de recursos del público.

Los bonos bancarios que emitan las instituciones de banca de desarrollo, deberán propiciar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictará los lineamientos y establecerá las medidas y mecanismos que procuren el mejor aprovechamiento y la canalización más adecuada de los recursos de las instituciones de banca de desarrollo, considerando planes coordinados de financiamiento entre este tipo de instituciones, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, los fondos y fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, y las instituciones de banca múltiple.

El Título Cuarto, está compuesto por dos capítulos (artículos del 86 al 102) que se refieren a disposiciones generales y de la contabilidad.

Para acreditar la personalidad y facultades de los funcionarios de las instituciones de crédito, incluyendo a los delegados fiduciarios, bastará exhibir una certificación de su nombramiento expedida por el secretario o prosecretario del consejo de administración o consejo directivo. Se entenderá que los poderes conferidos de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, comprenden la facultad de otorgar, suscribir, avalar y endosar títulos de crédito, aún cuando no se mencione expresamente dicha facultad. Las

instituciones de crédito responderán directa e ilimitadamente de los actos realizados por sus funcionarios y empleados en el cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran.

Todo acto o contrato que signifique variación en el activo o pasivo de una institución de crédito o implique obligación directa o contingente, deberá ser registrado en la contabilidad el mismo día que se efectúa. Las instituciones podrán microfilmear todos aquellos libros, registros y documentos en general, que obran en su poder, relacionados con los actos de la propia institución y ajustándose a las bases técnicas que para tal efecto señale la Comisión Nacional Bancaria. Los negativos originales de cámara, así como sus impresiones debidamente certificadas por el funcionario autorizado, tendrán en juicio el mismo valor probatorio que los libros, registros y documentos microfilmados.

La Comisión Nacional Bancaria, mediante disposiciones de carácter general, señalará las bases a que se sujetará la aprobación de los estados financieros mensuales y del balance general anual por parte de los administradores de las instituciones de crédito; su publicación en periódicos de amplia circulación; así como el procedimiento a que se ajustará la revisión que de los

mismos efectúe la propia comisión, quien podrá ordenar correcciones que a su juicio fueren fundamentales y ameriten su publicación. Asimismo, fijará las reglas para la estimación máxima de los activos de las instituciones de crédito y las reglas para la estimación mínima de sus obligaciones y responsabilidades.

El Título Quinto, está compuesto por tres capítulos (artículos del 103 al 117) y que se refieren a las prohibiciones, sanciones administrativas y delitos:

Ninguna persona física o moral podrá captar recursos del público en el mercado nacional mediante actos causantes de pasivo directo o contingente: de lo contrario, se obligará a cubrir el principal y en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. Se exceptúan de la anterior disposición: las instituciones de crédito; los emisores de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios; y las personas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las palabras banco, crédito, ahorro, fiduciario u otras que expresen ideas semejantes en cualquier idioma, por las que pueda inferirse el ejercicio de la banca y del crédito, no podrán ser usadas en el nombre de personas morales y establecimientos distintos de las instituciones de crédito. La contravención a esta disposición, se castigará por la

Comisión Nacional Bancaria con multa por cantidad que no será menor de cien veces ni mayor de cinco mil veces al salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y la negociación respectiva será clausurada administrativamente por la propia comisión hasta que su nombre sea cambiado.

El artículo 106 de la Ley Bancaria precisa lo que a las instituciones de crédito les estará prohibido. El incumplimiento o la violación de la Ley Bancaria, de la Ley Orgánica del Banco de México y de las demás disposiciones que emanen de ellas, por las instituciones de crédito o por las sociedades a que se refieren los artículos 7o., 88, 89 tercer párrafo, 92 y 103 fracción tercera de la ley citada en primer término, serán sancionados con multa que impondrá administrativamente la Comisión Nacional Bancaria, hasta del 1% del capital pagado y reservas de capital de la institución o sociedad de que se trate o hasta cincuenta mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, debiéndose notificarse al consejo de administración o consejo directivo correspondiente. Para la imposición de las sanciones señaladas, la mencionada Comisión deberá oír previamente al interesado y tomar en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contener las disposiciones de la ley de la materia. Tratándose de

reincidencia se podrá aplicar hasta el doble de la sanción prevista.

Título Sexto (artículos del 117 al 123) y se refiere a la protección de los intereses del público.

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 invertir en la operación o servicio, salvo cuando la pidiere la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio, y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria.

Título Séptimo, compuesto de dos capítulos (artículos del 123 al 143) que se refieren a la Comisión Nacional Bancaria:

La inspección y vigilancia de las instituciones de crédito en la prestación del servicio de banca y crédito y el cumplimiento de las disposiciones de esta ley, quedan confiadas a la Comisión Nacional Bancaria.

La inspección y vigilancia de las instituciones de crédito en la prestación del servicio de banca y crédito y el

cumplimiento de las disposiciones de esta ley, quedan confiadas a la Comisión Nacional Bancaria.

a).- Estructura del Nuevo Sistema Financiero Mexicano.

Los mexicanos no podemos admitir un estado propietario, con un gran número de recursos invertidos en la banca, cuando tenemos carencias y necesidades, con urgencias sociales básicas. Al reprivatizar el servicio de la banca, no será necesario canalizar los fondos públicos en la capitalización y modernización de la banca.

El restablecimiento del régimen de banca mixta, no significa el abandono de la rectoría del estado en la actividad financiera, lo ejercerá ya no a través de la banca múltiple, sino por medio de la banca de desarrollo de los bancos comerciales que conserve y sobre todo por los organismos encargados de establecer la normatividad, regulación y supervisión del sistema financiero.

El Estado, como rector del desarrollo del Sistema Bancario Mexicano, debe promover que este último oriente sus actividades hacia la productividad y el crecimiento de la economía nacional, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones del país, y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional.

Ahora bien, los integrantes del Sistema Financiero Mexicano, son el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria, las afeidas instituciones de crédito (Banca Múltiple y Banca de Desarrollo), el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico.

3.- Estudio comparativo de la nueva Ley Bancaria y de las leyes reglamentarias del servicio público de banca y crédito que la precedieron.

Iniciaremos este punto diciendo, que la nueva Ley Bancaria, ya no considera como las anteriores, al servicio de banca y crédito como un servicio público, es decir este problema está íntimamente relacionado con otras dos cuestiones, que son:

- a).- si se requiere o no concesión para la prestación del servicio.
- b).- Si el Derecho Bancario es Derecho Público o Privado.

Ambos puntos, tuvimos a bien examinar en el capítulo primero de nuestra tesis, al estudiar la discusión entre concesión y autorización, al respecto se dijo: La autorización es un acto administrativo por el cual se

levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. En la generalidad de los casos en que la legalidad positiva ha adoptado al régimen de autorizaciones, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentre restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas y sólo si se satisfacen determinados requisitos que dejen a salvo tales intereses la administración permite el ejercicio de aquel derecho previo. La doctrina ha subrayado los caracteres de la autorización contraponiéndolos a los de la concesión, porque ésta se emplea para aquellos casos en los que no hay ningún derecho previo de particular, en que ninguna facultad le corresponde, en que ninguna actividad puede desarrollar si no es por virtud de la propia concesión, que es la que crea directamente tales derechos o facultades.

Nuestra actual legislación desecha por completo el concepto de concesión y retoma la idea de autorización que ya se había considerado en 1946, cuando se reformó la Ley Bancaria de 1941, al retomarse el concepto de autorización, se hechan por tierra numerosas tesis sustentadas por reconocidos autores, que durante años estudiamos y que apoyaban el concepto de concesión. Esto significa que la actual legislación, no considera al servicio de banca y

crédito como servicio público concesionado ni tampoco como Derecho Público.

Caso curioso el de la nueva Ley Bancaria, que ya no establece como lo hicieron las otras, que se trata de una ley de orden público, se decía que los legisladores utilizaban este término con la intención de definir a una determinada ley como un mandato imperativo que no se pueda contravenir, al parecer nuestra actual legislación ha superado estos problemas, que veníamos acarreado por décadas.

La actual Ley Bancaria, confirma la idea de mantener dividida la actividad propiamente bancaria y de crédito de la actividad auxiliar de crédito, al no derogarse con la actual ley bancaria a la Ley General de Organizaciones Auxiliares de Crédito, puesta en vigor el 14 de enero de 1985, dándose con ésto un avance significativo en nuestra legislación bancaria, al separar dos actividades íntimamente relacionadas pero distintas a la vez, que durante muchos años permanecieran unidas y reguladas por una misma legislación.

La actual Ley Bancaria, retoma la idea de la Sociedad Anónima como agrupamiento societario para la actividad de la banca múltiple, dejando atrás las mal llamadas Sociedades Nacionales de Crédito, porque en principio no

son sociedades no corresponden a la definición de tal figura (art. 2688 del C.C.) ni a las que regula la Ley General de Sociedades Mercantiles. Son sociedades a las que les falta la naturaleza contractual, pluralidad de socios, combinación de recursos y otros órganos sociales.

En el caso de las Sociedades Nacionales de Crédito, no se está en presencia de un contrato ni de un negocio jurídico, o sea, de un acuerdo de voluntades para producir efectos de derecho. Se trata de una figura que nació de un acto legislativo.

Básicamente la diferenciación o similitud de esta Ley Bancaria, la encontramos en el regreso del concepto de banca mixta (pública y privada) que se encontraban en la legislación de 1941 y anteriores y, que por problemas económicos del país en 1982 se llegan al error de la estatización.

CONCLUSIONES

Como parte final de nuestro estudio de las diversas leyes bancarias, podemos concluir:

1.- Que el derecho bancario es parte integrante del derecho mercantil y por consiguiente de naturaleza cambiante, por lo que es de fácil comprensión el que en los últimos 60 años hayamos tenido 5 distintas legislaciones bancarias, las que se adecuaron a necesidades no siempre de naturaleza Jurídico-Económicas, sino en algunos casos para cubrir ineptitudes en su administración por parte de nuestras autoridades hacendarias.

2.- Que las legislaciones bancarias de 1932 y 1941 respondieron en su oportunidad al incipiente desenvolvimiento de la función bancaria que tenía México en ese entonces, actuando el Estado temerosamente al legislar en materia bancaria, protegiendo, al sistema bancario nacional del extranjero y protegiéndose indirectamente.

3.- Que el constante cambio en la realidad económica del país sobrepaso en diversas ocasiones a la legislación bancaria, esto es que nuestra legislación bancaria estuvo siempre atrás de la realidad económica, sólo empezó a darse mayor libertad a los banqueros con las modificaciones a la ley de 1941, que se llevaron a cabo a partir de 1975, pero dicha apertura dejó de tener vigencia con el error político económico de la estatización bancaria de 1982.

4.- Que debemos entender que la función bancaria nació como una necesidad de financiamiento entre particulares y que si bien es cierto que el Estado tiene el derecho de regularla como lo hace con otras tantas actividades, no es una actividad que deba ser reservada para el mismo, de conformidad con el artículo 28 Constitucional vigente hasta antes del Decreto de reprivatización del servicio de banca y crédito, por lo que si a través de esta medida se trató en su momento de cubrir políticas económicas erróneas, esto no convierte al Estado en un ante jurídico natural e idóneo para la prestación del servicio de banca y crédito.

El Estado debe entender y así lo entienda el actual titular del Ejecutivo Federal, que la función del Estado no es dedicarse a funciones o actividades propias para particulares, como lo es el servicio de banca y crédito, sino a satisfacer las necesidades de las clases más desprotegidas.

5.- Siendo el Poder Legislativo un poder autónomo y teniendo entre sus funciones la de revisar y aprobar las leyes que nos rigen, creo que el hecho de que el legislativo se dejara influenciar por el juego político del Ejecutivo Federal en la estatización bancaria, nos hace dar cuenta el porqué al país tiene en general leyes tan oscuras y faltas de técnica jurídica. Asimismo nos permite intuir que el poder legislativo, en términos generales, está compuesto por gentes que desconocen tanto la realidad nacional como las leyes que nos rigen, ya que de otra manera no se entendería el por qué aprobó la estatización bancaria de 1982, y más aun, como aprobó una Ley Bancaria de 1982 carente de toda sistemática jurídica, la cual saliendo de la naturaleza jurídica de las sociedades mercantiles, creó una sociedad unimembre como lo son las sociedades nacionales de crédito, yendo en contra de la propia legislación mercantil.

Considero que es tiempo de tomar conciencia y de dejarnos de juegos e improvisaciones y seleccionar de una manera seria y responsable a gentes preparadas para ocupar cargos de elección popular, porque son éstos los que tienen en sus manos la aprobación de las leyes que rigen al país y, en pocas palabras, tienen en sus manos nuestro futuro.

6.- Que el servicio de banca y crédito debe verse bajo una perspectiva diferente de como lo vieron las autoridades cuando estuvo bajo su responsabilidad, ya que dicha actitud llevó a esta actividad a un estancamiento. La banca debe verse como actividad mercantil, es decir debe ser un negocio entre particulares, con carácter lucrativo, tanto para el que deposita su dinero en ahorro, como para el que lo administra o el que solicita el crédito de esos ahorros. La banca debe de actuar como punta de lanza para el despegue de la economía mexicana, creando confianza tanto en el inversionista tanto nacional como el extranjero.

7.- Que el Estado debe dar al inversionista confianza en la estabilidad económica nacional y al banquero debe darle la seguridad de que no volverá a sufrir una estatización bancaria. Esto no quiere decir que se dé manos libres a los banqueros, ya que aun en los países más industrializados el Estado vigila el sistema bancario, regulándolo para evitar posibles descalabros. El Estado mexicano debe atender a las necesidades primordiales de los banqueros, considerando que éstas deben estar orientadas al beneficio de la economía nacional, así mismo debe tener claro que su función primordial debe radicar en dar protección a las clases más desprotegidas, la cual puede apoyarse en la banca estatal cuya función, en este caso, sí puede estar orientada para otorgar créditos accesibles a las clases más desprotegidas.

8.- Considero acertada la decisión del Ejecutivo Federal de separar en distintas leyes a las organizaciones auxiliares de crédito (Ley de Organizaciones Auxiliares de Crédito), de las sociedades de crédito (Ley Reglamentaria del servicio de Banca), ya que son actividades afines al ser ambas intermediarias financieras. No obstante lo anterior, me parece una falta de técnica legislativa el hecho de que en la Ley de Organizaciones Auxiliares de Crédito, creada expreso para la organización y creación de las organizaciones auxiliares de crédito, se establezca en el artículo 3o., fracción V, la posibilidad de crear nuevas organizaciones auxiliares de crédito a través de otras leyes.

9.- Con la Ley Bancaria de 1990, se dió un paso importante para la liberación de la economía nacional, pero considero que es insuficiente, pues aun el Estado se ve temeroso en su apertura bancaria, la cual sin duda tendrá que darse con el la posible firma del Tratado de Libre Comercio con Canada y los Estados Unidos de América, puesto que sin duda ingresarán al país instituciones de crédito internacionales, que traerá como consecuencia que el Estado de una mayor libertad a los bancos para competir con las instituciones de crédito internacionales.

Bibliografía.

DOCTRINA.

- ACOSTA Romero Miguel.- La Banca Múltiple. 1a. Edición, Edit. Porrúa, S.A., México 1981.
- ACOSTA Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, -- Primer curso, 6a. Edición, Edit. Porrúa S.A. México 1984.
- ACOSTA Romero Miguel.- Legislación Bancaria, 1a Edición, Edit. Porrúa S.A. México 1978.
- ALCOCER Mariano.- Operaciones Bancarias, Economía Social, Curso Gral. 1a. Edición, Edit, América México 1945.
- BAUCHE Garciadiego Mario.- Operaciones Bancarias, 3a. Edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1978.
- BARRERA Graff Jorge.- Nueva Legislación Bancaria, 1a. Edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1985.
- BARRERA Graff Jorge.- Estudio de Derecho Mercantil, 5a. Edición, Edit. Porrúa S.A. México 1983.
- BENEBAZ Héctor Angel.- La Banca en el Derecho Público Provincial, -- Edit. Depalma, Buenos Aires Argentina 1975.
- BARRERA Lavalle Francisco.- Estudio sobre el origen, desenvolvimiento y Legislación de las Instituciones de Crédito en México, Edit. García y Cía. México 1909.
- CALDERON Quijano José Antonio.- Los Bancos de San Carlos y las Comidades de Indios de la Nueva España, Editada por la escuela de Estudios Hispanoamericanos. Sevilla España 1963.
- CERVANTES Ahumada Raúl.- Análisis de la Nacionalización de 1982, Reforma de la legislación Mercantil, 1a. Edición, Edit. Porrúa, S. A. México 1985.
- FRAGA Gabino.- Derecho Administrativo, 10a. Edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1963.

MESSINEO Fco.- Manual de Derecho Civil-Mercantil.- Operación de Bolsa y de Banca. Estudios Jcos. 2a. Edición, Casa Edit. Bosch Barcelona España 1956.

MARQUEZ Javier.- La Banca Moderna, Edit. Asociación Mexicana de Bancos 1987.

NURI Rodríguez Olvera.- Contratos de Distribución, 1a. Edición. Colección J.V.S. Argentina 1978.

QUIJANO José Manuel.- La Banca Pasado y Presente, Colección Económica México Centro de Investigaciones y Docencias Eco. 1983.

QUIJANO José Manuel.- México Estado y Banca Privada, 2da. Edición - C.I.D.E. México 1982.

RODRIGUEZ y Rodríguez Joaquín.- Derecho Bancario, Introducción Parte General 4a. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1976.

RODRIGUEZ y Rodríguez Joaquín.- Curso de Derecho Mercantil, 6a. Edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1974.

RODRIGUEZ Alfredo C.- Técnica y Organización Bancaria, 1a. Edición-Edit. Machi Argentina 1963.

SANCHEZ Cuen Manuel.- El Crédito a Largo Plazo en México, Edit. Gráfica Panamericana México 1958.

SERRA Rojas Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo I. 2da. Edición - Edit. Porrúa, S.A. México 1981.

SOTO Sobreira y Silva Ignacio.- La nueva Ley Reclamatoria del Servicio Público de Banca y Crédito, 1a. Edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1985.

SAYERS R.S.- La Banca Moderna, 2a. Edición Fondo de Cultura Económica. México 1985.

VILLAMIL Antonio.- Memoria Histórica del Nacional Monte de Piedad en México. Imprenta del I. Escalante. México 1877.

LEGISLACION.

Exposición de Motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932.

Ley General de Instituciones de Crédito de 1932.

Ley General de Instituciones de Crédito y Organización Auxiliar - 1941.

Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito de 1982.

Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito de 1985.

Decreto de Reprivatización del Servicio de Banca y Crédito.

Exposición de Motivos de la Ley de Instituciones de Crédito.

Ley de Instituciones de Crédito de 1990.

Código de Comercio.

Código Civil.

Constitución Política Mexicana.

PUBLICACIONES.

BARRERA Graff Jorge.- La Nueva Legislación Bancaria, Comentarios - a L.R.S.P.B. Rev. Mex. de Justicia Vol. I. No 3. Julio -Sept. 1983.

DERBEZ Muro Julio.- Revista Bancos, Tomo XVII, No, 68 Oct-Dic 1967.

FERNANDEZ Hurtado Ernesto.- 50 años de Banca Central, Lecturas 17. Edit. Banco de México. México 1976.

HERREJON Silva Hermilio.- Naturaleza Jurídica de las Instituciones Nacionales de Crédito, Revista inter-Juris. No I. Enero - Abril -- México D. F. 1932.

LOPEZ Victoria.- Comentarios a la Nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, Revista Alegatos No. 1. Sept-Dic. México D.F. 1985.

FAYA Viesca Jacinto.- Administración Pública Federal, 2a. Edición Edit. Porrúa, S.A. México 1979.

GRECO Paolo.- Curso de Derecho Bancario, Traducción de Raúl Cervantes Ahumada.- Edit. Jus. México 1945.

GRANADOS Chapa Miguel Angel.- La Banca Nuestra de cada día, 1a. - Edición, Ediciones Oceano, México 1985.

HERNANDEZ Octavio A.- Derecho Bancario Mexicano, Ediciones de la - Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas Serie 1, - No. 2, México 1956.

HANS Aufricht.- Legislación Comparada de Banca Central, 1a Edición Cemla. México 1964.

LAGUNILLA Iñarritu Alfredo.- Historia de la Banca y Moneda en México, Edit. Jus. México 1963.

LOBATO López Ernesto.- El Crédito en México, Esbozo historico hasta 1925. 1a. Edición. Fondo de Cultura Económica. México 1945.

LABASTIDA Luis G.- Estudio Histórico y Filosófico sobre la Legislación de los Bancos. Imprenta del Gobierno en el Ex-Arzobispado. México 1989.

MOORE O. Ernest.- Evolución de las Instituciones Financieras en México, 2da. Edición, Edit. Cemla. México 1963.

MARISCAL Romero Marfa del Pilar.- Los Bancos de Rescate de Plata, - Edit. Escuela de Estudios Hispanoamericanos. Sevilla- España 1964.

MACEDO Pablo.- Las Instituciones de Crédito, Edit. J. Balleca México 1967.

MANERO Antonio.- La revolución bancaria en México, Edit. Talleres Gráficos de la Nación. México 1957.

MUÑOZ Luis.- Derecho Bancario Mexicano, Cárdenas Editor. México -- 1974.