

296  
rej.

Universidad Nacional Autónoma de México



# EL CRISTICO A LA PALABRA

**TESIS**

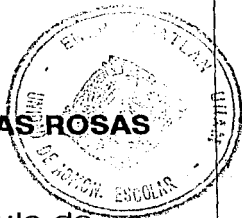
que presenta

**MARIA VICTORIA ROSAS ROSAS**

para obtener el título de

**LICENCIADA EN DERECHO**

**E.N.E.P. ACATLAN, MEX. 1992**



**FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# I N D I C E

## C A P I T U L O I

### LA EVOLUCION DE LA BANCA MEXICANA

|     |  |    |
|-----|--|----|
| I.1 | Las Instituciones Nacionales de Crédito                        | 3  |
| I.2 | La Operación Bancaria  | 21 |
| I.3 | La Banca Especializada   | 25 |
| I.4 | La Banca Múltiple  | 39 |
| I.5 | La Banca Mixta   | 49 |
| I.6 | La Nacionalización del Servicio Público de Banca y Crédito     | 55 |
| I.7 | La Sociedad Nacional de Crédito                                | 71 |
| I.8 | Concepto de Banca Múltiple a la Luz de la Legislación Reciente | 87 |
| I.9 | La Banca de Desarrollo   | 95 |

## C A P I T U L O    I I

### EL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL

|      |   |     |
|------|---|-----|
| II.1 | Origen y Antecedentes del Banco Nacional de Crédito Rural               | 107 |
| II.2 | Constitución del Banco Nacional de Crédito Rural y del Sistema Banrural | 123 |
| II.3 | Transformación de Sociedad Anónima a Sociedad Nacional de Crédito       | 131 |

## C A P I T U L O    I I I

### LA OPERACION CREDITICIA

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| III.1 | La Ley General de Crédito Rural sus Antecedentes Históricos | 155 |
| III.2 | Los Sujetos de Crédito                                      | 165 |
| III.3 | Los Créditos de Avío  | 177 |
| III.4 | Los Créditos Refaccionarios                                 | 179 |
| III.5 | Otros Tipos de Créditos                                     | 181 |

## C A P I T U L O      I V

### EL CREDITO A LA PALABRA

|      |                                     |     |
|------|-------------------------------------|-----|
| IV.1 | La Política Crediticia de Banrural  | 185 |
| IV.2 | El Programa Nacional de Solidaridad | 191 |
| IV.3 | El Crédito a la Confianza           | 199 |
| IV.4 | El Sujeto de Crédito                | 203 |
| IV.5 | Modalidades de Operación            | 205 |
| IV.6 | La Normatividad Aplicable           | 213 |
|      | CONCLUSIONES                        | 223 |
|      | BIBLIOGRAFIA                        | 227 |

## **C A P I T U L O I**

### **LA EVOLUCION DE LA BANCA MEXICANA**

## 1. LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO.

Con anterioridad a la Independencia, existieron en nuestro país algunas organizaciones bancarias típicas, como fueron: el Banco de Avíos de Minas y el Banco del Monte de Piedad.

El primero surge en 1743, cuando "Domingo Reborato y Solar" propuso al Real y Supremo Consejo de Indias, la formación de una compañía de aviadores con un capital de \$2.000,000.00, de acuerdo con diez condiciones entre las que se distinguían las referentes a la división del capital en acciones, a la transmisión de éstas y la que autorizaba a la compañía para poder comerciar como otro cualquiera, sin hacer riesgos dentro ni fuera del reino, ni prestar cosa de sus fondos (1).

---

(1) Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. "Derecho Bancario". Editorial Porrúa. México, 1964. Pág. 21.

Desde 1743, se propuso la creación del banco pero no fue sino hasta 1750 en que se configura una auténtica institución refaccionaria, que tenía por objeto: "... aviar las minas, o de su cuenta, o en compañía, fuesen de oro, plata, cobre, estaño, plomo u otros metales" (2).

Finalmente, la Ordenanza de Minas de 1783, en el artículo 15, se ocupa del Fondo y Banco de Avíos de Minas y crea la estructura de un verdadero banco refaccionario.

El Banco de Avíos de Minas se constituyó a impulso del Cuerpo de Minería, con el fin de suplir la escasez de créditos privados destinados a financiar a los mineros, que carecían de recursos propios para la explotación de los yacimientos. Su capital provenía en parte de los derechos o regalías que debían pagar los mineros a la Hacienda del Reino. El banco debía atender con sus propios recursos al mantenimiento del Real Tribunal General del Cuerpo de Minerías, así como facilitar préstamos refaccionarios y recibir capitales a rédito. "El desorden y la falta de buen criterio en la concesión de créditos y las exacciones de que era objeto por parte de la Corona de España, causaron la penuria del banco que,

---

(2) Bauche Garcíadiego, Mario. "Operaciones Bancarias". Editorial Porrúa. México, 1978. Pág. 20.



---

finalmente, tuvo que ser liquidado pocos años después de consumada la Independencia" (3).

Por otra parte, el Banco Nacional del Monte de Piedad surgió como fundación privada "con un donativo de \$300,000.00 que le hizo don Pedro Romero de Terreros, Conde de Regla, con la denominación de Sacro y Real Monte de Piedad de Animas. Fue autorizado por Real Cédula del 2 de junio de 1774, por Carlos III de España, comenzando a funcionar el 25 de febrero de 1775. Tenía como finalidad no sólo ayudar a los hombres en la tierra, sino también contribuir a la salvación de sus almas" (4).

Sus operaciones consistían en conceder préstamos prendarios, custodiar depósitos confidenciales, recibir secuestros o depósitos judiciales y vender públicamente en subasta las prendas que no eran rescatadas ni refrendadas. Por ser una institución de carácter benéfico, el Monte de Piedad no cobraba intereses, dejando al libre albedrío de sus clientes que contribuyesen al mantenimiento de sus gastos con algún obsequio o limosna. Esta política de dádivas no dio

---

(3) Ramírez Gómez, Ramón. "La Moneda, el Crédito y la Banca a través de la Concepción Marxista y de las Teorías Subjetivas". U.N.A.M. México, 1984. Págs. 340 y 341.

(4) Bauche Garciadiego, Mario. Obra citada. Pág. 20.

resultados positivos y puso en peligro la existencia del establecimiento, por lo que a partir de 1781 comenzó a cobrar intereses al tipo del 6.25% anual, duplicándose posteriormente.

Años después (1879 y 1881), el Monte de Piedad empezó a operar como institución emisora, mediante la entrega de certificados por los depósitos confidenciales que recibía, que tenían el carácter de documentos pagaderos a la vista y al portador. En 1879, transfirió su facultad emisora a un nuevo banco denominado Banco de Fomento, que pronto fracasó. Finalmente fue convertido en una institución oficial como banco de depósito y ahorro. "En 1949, se anunció en la prensa que había perdido más de la mitad de su capital y que debía ser totalmente reorganizado" (5).

Por acuerdo publicado en el Diario Oficial del 28 de octubre de 1974, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgó su consentimiento para que el Banco Nacional del Monte de Piedad cambiara su denominación a Banco Nacional Urbano, S.A., modificando la concesión respectiva para que operara como institución nacional de crédito en las ramas de

---

(5) Manero, Antonio. "La Revolución Bancaria en México". Talleres Gráficos de la Nación. México, 1957. Pág. 7.

depósito, ahorro con emisión de estampillas y bonos de ahorro y fideicomiso, con un capital de \$100.000,000.00.

Por lo que respecta a las instituciones nacionales de crédito, hasta enero de 1985, fecha en la que se publica la segunda Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la banca nacional era conocida doctrinalmente como banca pública, oficial, gubernamental o de fomento, encontrando sus antecedentes en nuestro país desde el siglo pasado.

Una vez iniciado el proceso de independencia, surgieron diversos intentos para la organización de instituciones de crédito, sobresaliendo fundamentalmente el Banco de Avío y el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, que tuvieron vida efímera, por lo que puede afirmarse que, durante la segunda mitad del siglo XIX y primer cuarto del actual, el Gobierno de la República dejó de participar con este tipo de estructuras en la vida económica del país.

El maestro Alfredo Lagunilla Iñárritu (6) señala que la creación del Banco de Avío fue propuesta desde 1830,

---

(6) Lagunilla Iñárritu, Alfredo. "Historia de la Banca y Moneda en México". Editorial Jus. México, 1981. Pág. 35.

con el nombre de Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional, con el fin de comprar maquinaria mediante préstamos a presuntos industriales con proyectos para formar compañías mercantiles, especialmente de la industria textil.

El Banco de Avío se fundó por medio de un decreto expedido por el presidente Bustamante, el 16 de octubre de 1830, siendo su autor el licenciado don Lucas Alamán. Su objeto principal era fomentar la industria textil, por medio de la importación de maquinaria para venderla al costo a los industriales, otorgándoles además préstamos de avío. "Su capital se integraría con el 20% de los impuestos aduanales de importación de telas de algodón, ascendiendo a \$1.000,000.00" (7).

El banco operó durante doce años, siendo extinguido por un decreto del presidente Santa Anna, el 23 de septiembre de 1842, debido a que el gobierno tuvo necesidad de disponer de sus fondos para guardar el orden, la libertad y la independencia, y porque los fondos que se prestaron en avío no fueron debidamente garantizados y nunca fueron recuperados.

El Banco Nacional de Amortización de la Moneda de

---

(7) Manero, Antonio. Obra citada. Pág. 4.

Cobre se fundó en 1837, y "algunos de sus propósitos fueron conseguir empréstitos y resolver el problema planteado con la moneda de cobre, preparando una nueva de valor estable para el rescate de las piezas de dicho metal" (8).

Para constituir el capital se destinaron todas las propiedades inmuebles del Estado y algunos ingresos que provenían de determinados derechos y contribuciones, a la vez que "se le facultó para la obtención de fondos dentro del país y en el extranjero, por medio de préstamos por los cuales pagaría el 18% de interés anual" (9).

También un decreto del presidente Santa Anna dio fin al Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, el 6 de diciembre de 1841 (10).

Estos dos bancos fueron los primeros que el Estado se creyó obligado a crear para substituir a la iniciativa privada por instituciones oficiales, capitalizando fondos provenientes de rentas públicas con el fin de aplicarlos al fomento económico.

---

(8) Lagunilla Inárritu, Alfredo. Obra citada. Pág. 5.

(9) Ramírez Gómez, Ramón. Obra citada. Págs. 341 y 342.

(10) Manero, Antonio. Obra citada. Pág. 5.

Entre 1864, en que nace el primer banco comercial privado en la República, y 1884, en que se dictan las primeras disposiciones tendientes a reglamentar la actividad bancaria, ésta cobró un impulso tal que para 1883 ya existían ocho instituciones financieras, de las que cinco se encontraban en la Ciudad de México y tres en el Estado de Chihuahua.

En la primera, se fundaron el Banco de Londres y México, el Banco Nacional Mexicano, el Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario, el Banco Internacional e Hipotecario y el Banco de Empleados; y en Chihuahua, los Bancos de Santa Eulalia, Mexicano y Minero Chihuahuense.

Al amparo del Código de Comercio de 1854, se constituyó el primer banco de características modernas, "al obtener don Guillermo Newbold, el 22 de junio de 1864, el establecimiento y matrícula del Banco de Londres, México y Sudamérica, en su carácter de sucursal de la firma inglesa London Bank of México and South América, Limited. La escritura de esta sociedad se otorgó el 2 de mayo de 1865" (11).

Este banco funcionó como de emisión y de depósito,

---

(11) Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. Obra citada. Págs. 24 y 25.

introduciendo el uso del billete y del cheque, títulos de crédito desconocidos en nuestro país.

El Banco Nacional Mexicano surgió en virtud de un contrato celebrado entre el gobierno y un representante del Banco Franco Egipcio, como banco de emisión, descuento y depósito, empezando sus operaciones el 27 de marzo de 1862.

El Banco Mercantil nació en oposición al Banco Nacional Mexicano, sus estatutos fueron publicados el 6 de octubre de 1881 y funcionó como banco libre.

El Banco Nacional Mexicano tenía la facultad legítima de emisión, garantizada por una ley, y el Banco Mercantil la representación del capital mexicano y del comercio en toda la República. Estas razones condujeron a una fusión, cuyo convenio fue aprobado por la ley del 31 de mayo de 1884, dando nacimiento al Banco Nacional de México (12).

Asimismo, surgieron otros bancos como el Hipotecario, cuyo objetivo era otorgar préstamos sobre propiedades en

(12) Sánchez Gavito, Indalecio y Macedo, Pablo. "Cuestión de Bancos". México, 1895. Imprenta de Francisco Díaz de León. Citado por Bauche Garcíaadiego, Mario. Obra citada. Pág. 22.

el Distrito Federal y territorios, y a ciertos bancos hipotecarios y de caja. Se constituyó el 24 de marzo de 1882, siendo aprobado el contrato por decreto de 22 de abril del mismo año y reformado el 31 de agosto de 1888, con el fin de ampliar su campo de operaciones y transformarse en el Banco Internacional e Hipotecario.

El Banco Minero Chihuahuense, el Banco Mexicano y el Banco de Santa Eulalia, se consideraban locales y funcionaban de acuerdo con las leyes del Estado de Chihuahua.

En 1857, siendo Presidente de la República el general Ignacio Comonfort, se expidió un decreto mediante el cual se autorizaba a los señores Ligar de Libessart y socios, para establecer un banco de emisión, que denominaron Banco de México, con el privilegio de emitir billetes por diez años.

El general Plutarco Elías Calles decretó la creación, en 1925, del Banco de México como única entidad del Estado autorizada como emisor.

En cuanto a la evolución de las instituciones de crédito en nuestro país, pueden distinguirse tres etapas:

"Una primera fase de titubeos, de inexperiencia, de



falta de técnica y legislación adecuadas; otra de transición; y una tercera de consolidación, crecimiento y cambio constante" (13).

Con la creación del Banco de México se inicia un proceso que habría de culminar con el establecimiento de otras instituciones nacionales de crédito, que vinieron a dar al sistema bancario mexicano un carácter mixto.

El Banco de México, como banco central, nació para cumplir con la actividad que la historia ha asignado en el mundo a todos los de su tipo, que no es otra que la de desarrollar "paralelamente a su función monetaria, su función de crédito, yendo en ayuda de los bancos comerciales y del Estado, cuando se manifiestan dificultades de tesorería más o menos acentuadas" (14).

Junto a las instituciones que operaban por concesión administrativa otorgada a particulares, nacen las que el Estado había decidido establecer con su exclusiva participa-

---

(13) Acosta Romero Miguel. "Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México". Editorial Fomento Cultural de la Organización Somex, A.C. México, 1982. Pág. 65.

(14) A. Dauphin-Meunier. "Historia de la Banca". Traducción de Ignacio L. Bajona Oliveras. Editorial Vergara. Barcelona, España, 1958. Págs. 125 y 126.

ción o preponderante en el capital social.

De esta manera, el gobierno se aboca a la satisfacción y resolución de otras necesidades y, al iniciarse la reforma agraria, se dejan sentir los requerimientos de apoyo financiero a pequeños agricultores y ejidatarios, que requerían de créditos oportunos y blandos, no sólo para el trabajo de la tierra sino también para introducir técnicas modernas y llegar a las exportaciones agropecuarias.

Así, en 1926 nace el Banco Nacional de Crédito Agrícola y en 1933 el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, hoy Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. En el mismo año se constituye Nacional Financiera, con el propósito de apoyar el desarrollo industrial del país y organizar, transformar y administrar toda clase de empresas.

Pretendiendo la especialización de las operaciones bancarias agropecuarias en sectores de actividad, en 1935 se crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal, dejando al Banco Nacional de Crédito Agrícola la atención de los pequeños propietarios.

En el mismo año, el Gobierno promueve el apoyo fi-

---

nanciero a los obreros, artesanos, profesionistas y pequeños industriales, induciéndolos a organizarse en uniones de crédito populares y constituye el llamado Fondo de Crédito Popular. Dos años después y, con el mismo fin, nace el Banco Nacional Obrero y de Fomento Industrial, instituciones ambas de vida efímera y que desaparecieron para dar paso a otros mecanismos de financiamiento.

Se funda en 1937 el Banco de Comercio Exterior, para promover las exportaciones y estimular la sustitución de importaciones, favoreciendo la generación de divisas.

El proceso de creación de instituciones nacionales de crédito no se detiene y en 1941 se organiza el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, en sustitución del Banco Nacional de Fomento Industrial, atribuyéndosele como principal función el otorgamiento de créditos a las uniones de crédito popular y a las cooperativas, artesanos y pequeños industriales, así como fomentar el ahorro obrero. Esta institución, en 1979 se transformó en el Banco Nacional Pesquero y Portuario, que tuvo por objeto el financiamiento de actividades pesqueras, portuarias y navieras.

Con el afán de apoyar con créditos a los locatarios de los mercados, para que compraran los bienes de consumo a

productores, y liberarlos de la usura, y pudieran así ofrecer sus mercancías más baratas, en 1943 se estableció el Banco del Pequeño Comercio, limitado al Distrito Federal, hoy Banco de Comercio Interior, S.N.C., de ámbito nacional.

Para financiar al sector militar, en 1947 se creó el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada y, con el objeto de fomentar el ahorro nacional mediante la emisión de bonos, en 1950 nace el Patronato del Ahorro Nacional. Para apoyar a la industria azucarera, en 1953 ve la luz la Financiera Nacional Azucarera.

El Estado se preocupa nuevamente por el financiamiento al campo y en 1965 da lugar al nacimiento del Banco Nacional Agropecuario, con el fin de fortalecer a la banca del sector rural, coordinando, incrementando y depurando su operación. En el decreto de creación se establece la necesidad de llevar a cabo un proceso de descentralización del crédito agrícola, pretendiendo que llegara en la forma más expedita y oportuna a los productores, unificando al mismo tiempo los mecanismos de apoyo y evitar la duplicidad en los gastos y costos financieros. Sin embargo, estos propósitos se vieron frustrados y el Banco Nacional Agropecuario estableció un sistema de bancos operativos en diferentes partes de la República; y así hubo tres instituciones que se dedicaban a ha-

cer lo mismo.

Esta triplicidad hizo más patente la necesidad de reestructurar las actividades crediticias agropecuarias y, en 1975, se expidió un decreto presidencial por el que se cambió la denominación del Banco Nacional Agropecuario a la de Banco Nacional de Crédito Rural, se autorizó el establecimiento de una red de doce bancos regionales con áreas geográficas que abarcan toda la República y que habrían de absorber las funciones de los bancos agrarios, los de crédito agrícola y los agropecuarios.

Además, el 27 de diciembre de 1975, se expidió la Ley General de Crédito Rural, la que en su artículo segundo transitorio estableció que el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, se fusionaran por incorporación al Banco Nacional de Crédito Rural y, a partir de entonces, quedó unificado el sistema oficial de crédito rural.

Desde el punto de vista legislativo, el proceso de evolución de las instituciones de crédito mexicanas tiene las siguientes bases:

a). Leyes de la Novísima Recopilación, referentes a

cambios y banqueros, que adquirieron la reputación de una obra verdaderamente clásica; se utilizaron como libro de consulta en los tribunales y en la curia, tanto en España como en México.

b). El Código de Comercio de 1884, que entre las disposiciones de mayor importancia destacaban el establecimiento de los bancos de emisión, circulación, descuento, de pósito, hipotecarios, agrícolas, minería o cualquiera otra clase, que sólo podía hacerse con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y que los bancos habían de adoptar precisamente la forma de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, con capital mínimo y otros requisitos.

c). El Código de Comercio de 1889, que se limitó a señalar en su artículo 460, que las instituciones de crédito se regirían por una ley especial y mientras tanto, ninguna institución podría establecerse sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sin que el contrato respectivo fuese aprobado por el Congreso de la Unión, en todo caso.

La ley especial apareció hasta 1897, bajo el nombre de Ley General de Instituciones de Crédito, la cual conside-

raba ya a los bancos refaccionarios junto a los de emisión e hipotecarios. De acuerdo a esta ley, la emisión de billetes no podría exceder del triple del capital pagado, ni tampoco podría exceder del doble de las existencias metálicas en caja, unidas al valor de los depósitos reembolsables a la vista o a tres días vista.

Los bancos hipotecarios podían conceder préstamos con plazo de diez a treinta años, sin exceder de la mitad del valor de los bienes dados en garantía; y las amortizaciones anuales no podían ser mayores que el producto del capital que representara la finca.

En cuanto a los bancos refaccionarios, podían hacer préstamos sin garantía hipotecaria hasta por tres años improrrogables, teniendo como sujetos a las negociaciones agrícolas, mineras o industriales; y emitir bonos de caja con causa de réditos y reembolsables en plazos no menores de tres meses ni mayores de tres años.

Esta ley fue substituida por la de 31 de agosto de 1926, denominada Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, que sentó las bases generales que han sido conservadas en la posterior legislación.

d). La Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, en la que se subrayó aún más el papel interventor del Estado y se regularon las diversas operaciones bancarias.

e). La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de 3 de mayo de 1941, que marca la última etapa legislativa anterior a la nacionalización de la banca.



## 2. LA OPERACION BANCARIA

En cuanto a la definición de la banca, el maestro Luis Muñoz señala que definir es tanto como delimitar contenidos, y nada es más difícil que precisar qué es lo que se debe entender por instituciones de crédito o por bancos (15).

Las leyes no suelen formular una definición, pero si la dan no puede indicarse que sean acertadas, como acontece con la ley italiana del 7 de marzo de 1938, cuando afirma que la banca es la hacienda que recoge el ahorro entre el público y ejercita el crédito.

Algunos autores señalan que la banca no es otra cosa que el ejercicio empresarial y profesional por cuenta propia y por cuenta de otros, de negocios de dinero y títulos

---

(15) Muñoz, Luis. "Derecho Bancario Mexicano". Cárdenas Editor. México, 1974. Pág. 54.

valores.

Ahora bien, el criterio que tiene el mayor número de adeptos sostiene que el comerciante que toma dinero de quien lo tiene disponible y lo da al que lo necesita, cobrando un interés por su mediación entre la oferta y la demanda, es un banquero. Este es, más o menos, el punto de vista de Wagner, Ferraris, La Lumia, Greco, Escarra, Hamel, Caparra, Tersel, Lejeune, etc.

Las instituciones de crédito o bancos, son empresas que tienen por finalidad el ejercicio habitual de la banca y del crédito. Así lo define el artículo 10. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, criterio que sostiene el maestro Rafael de Pina (16).

La nueva Ley de Instituciones de Crédito, en su artículo 20., considera como 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.

---

(16) De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa. México, 1981. Pág. 118.

La misión fundamental de los bancos consiste en actuar como intermediarios en el crédito, centralizando los capitales dispersos que se encuentran disponibles y redistribuyéndolos en operaciones de crédito a favor de quienes necesitan el auxilio del capital para producir. Son, en fin, intermediarios, distribuidores profesionales del crédito.

A través de las llamadas operaciones pasivas, recogen del público los capitales ociosos. Mediante las activas ponen esos capitales a disposición de la industria y del comercio, fomentado así las actividades productivas y de bienes y servicios.

Específicamente, por lo que al concepto de instituciones nacionales se refiere, éstas fueron definidas por la ley de 1941, como aquellas que se constituyen con participación del Gobierno Federal, o en las cuales éste se reserva el derecho de nombrar la mayoría del consejo de administración, al director o al gerente, o de aprobar o vetar los acuerdos que se adopten en las asambleas o en el consejo (17).

Las instituciones nacionales de crédito debían

---

(17) Acosta Romero, Miguel. "Derecho Bancario". Editorial Porrúa. México, 1983. Pág. 455.

adoptar la forma de sociedades anónimas y por ese motivo se consideraron como mercantiles, regidas por la ley de la materia, teniendo como principal característica el que su objeto era el ejercicio masivo y habitual de operaciones de banca y crédito.

El régimen de esta clase de instituciones cambió radicalmente en 1982. A partir de la nacionalización de la banca y con la aparición de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, de enero de 1985, las instituciones nacionales de crédito se transformaron en sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo, con las características que anotaremos en el siguiente capítulo.

### 3. LA BANCA ESPECIALIZADA

En 1926 se promulgó una nueva ley que reguló los mismos tipos de bancos que preveía la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, expedida en 1925, y que fuera la primera Ley Bancaria de la Revolución, agregando normas relativas a cajas de ahorro, almacenes generales de depósito y compañías de fianzas.

En 1932 se da a conocer una nueva Ley General de Instituciones de Crédito, la cual especificó a las instituciones nacionales de crédito, separándolas de las privadas. Esta ley contiene un concepto de ejercicio de la banca, pues define a las instituciones de crédito como aquellas que tienen por objeto exclusivo la práctica de operaciones activas de crédito y la celebración de alguna de las siguientes operaciones: recibir depósitos a la vista, a plazo, o en cuentas de ahorro, emitir bonos de caja o hipotecarios y actuar como fiduciarias.

Esta ley, cuya expedición coincide con la de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sienta las bases de un sólido desarrollo bancario.

El antecedente más importante de nuestro régimen vigente, lo constituye la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de 3 de mayo de 1941, que estableció en su artículo 2o. que, para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito, se requería concesión del Gobierno Federal, la que competía otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las concesiones se referían a uno o más de los siguientes grupos de operaciones:

I. De depósito; II. De ahorro; III. Financieras; IV. Hipotecarias; V. De capitalización; y VI. Fiduciarias.

Así, se integraron cuatro grupos diferentes de bancos:

a). Los que practicasen operaciones de depósito; b). Los que realizaran operaciones financieras; c). Los que celebraran operaciones hipotecarias; y d). Los que efectuaran operaciones de capitalización.

Lo anterior se debió a que el propio artículo 2o. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en la redacción que se le dió a través de sucesivas reformas, indicó que una misma sociedad no podía obtener concesión para realizar más de uno de los grupos de las operaciones citadas con anterioridad, de tal suerte que una institución bancaria solamente podía ser de depósito, o financiera, o hipotecaria, o de capitalización, pero no podía una misma ser de depósito y financiera, o de depósito e hipotecaria, o de depósito y de capitalización, y mucho menos practicar más de uno de los grupos de estas operaciones básicas o principales.

Por otro lado, la Ley previó en el mismo artículo 2o. dos clases de operaciones, accesorias a estos cuatro grupos, que fueron las de ahorro y las fiduciarias.

Los bancos de capitalización, que llegaron a ser de relativa importancia, fueron paulativamente perdiendo recursos hasta que desaparecieron, ya que su sistema de captación de ahorros, mediante el pago de primas periódicas o únicas, para la formación de capitales a futuro, fue desplazado por otras formas de ahorro más prácticas.

Entonces se desarrollaron tres tipos de institucio-

nes: de depósito, financieras e hipotecarias, que podían contar con departamentos de ahorro y fiduciario.

Los bancos de depósito recibían dinero a la vista, en cuenta de cheques, principalmente. Las financieras emitían bonos financieros, aceptando préstamos del público mediante la emisión de pagarés, y recibían depósitos a plazo. Las hipotecarias emitían bonos y cédulas hipotecarias y recibían depósitos a plazo.

Los tres tipos de instituciones, mediante sus departamentos de ahorro, podían recibir del público depósitos de ahorro, es decir, depósitos bancarios de dinero con un interés capitalizable semestralmente y podían otorgar financiamientos invirtiendo en acciones, cédulas, bonos, obligaciones y otros valores de naturaleza análoga, y en valores emitidos por el Estado o por instituciones nacionales de crédito; efectuando descuentos y otorgando préstamos de cualquier clase reembolsables a plazo hasta de 360 días, concediendo créditos para la adquisición de bienes de consumo duradero, y préstamos de habilitación o avío y refaccionarios, así como préstamos para vivienda de interés social.

"A través de su departamento fiduciario se encontraban, en su caso, facultadas para llevar a cabo cualquier



---

clase de fideicomisos, para desempeñar toda clase de mandatos y comisiones, para practicar otras operaciones neutrales, así como emitir certificados de participación y certificados de vivienda" (18).

Con base en todas estas disposiciones de la Ley de 1941, se llegó con el tiempo a una etapa de alto desarrollo de la banca especializada de estos tres tipos de bancos: de depósito, financieros e hipotecarios.

Ahora bien, desde el punto de vista de las operaciones que realizaban y conforme al citado artículo 2o. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, los bancos mexicanos eran: a) Especializados y b) Universales o Múltiples.

Como ya hemos apuntado, eran especializados los de: 1) Depósito; 2) Ahorro; 3) Financieros; 4) Hipotecarios; y 5) Fiduciarios.

Esta clasificación de bancos, de acuerdo con las operaciones fundamentales que realizaban, fue reconocida por

---

(18) Herrejón Silva, Hermilo. "Las Instituciones de Crédito. Un enfoque jurídico". Ensayo inédito. Pág. 58.

los ordenamientos legales mexicanos de 1924, 1926, 1932 y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941. "Conforme a esta última, podían coexistir las operaciones de ahorro y fiduciarias, indistintamente con las de depósito, financieras e hipotecarias" (19).

Puede decirse que los modelos de banca pura o especializada, desde luego con ciertos matices de mezcla, existen "en Italia, Inglaterra, Bélgica, Francia (con la reforma de 1966), Dinamarca, Irlanda, Estados Unidos y Japón; en todos los casos, las operaciones en cuanto a los plazos y a las áreas económicas de diversificación del crédito, parecen confundirse" (20).

En Francia, Cavalda afirma que la morfología del sistema bancario francés es producto del pasado y que los dos principios fundamentales, que derivan del siglo XIX, son: la especialización de los establecimientos en función de la naturaleza de sus recursos (tesis de los hermanos Pereire), y su especificación, en función de su clientela (Henri Ger-

---

(19) Acosta Romero, Miguel. "La Banca Múltiple". Editorial Porrúa. México, 1981. Págs. 201 y 202.

(20) Acosta Romero, Miguel. "Derecho Bancario". Editorial Porrúa. México, 1983. Pág. 187.

---

main), siendo los principios dominantes de la organización actual de la banca francesa, la que sigue una tendencia a la especialización, bajo la perspectiva de que existen bancos públicos, semipúblicos y privados; y que aparte de la función del Banco de Francia, se puede hablar de tres categorías de bancos (de acuerdo con el artículo 4o. de la ley de 2 de diciembre de 1945), que son: los bancos de depósito, los bancos de negocios y los bancos de crédito a largo y mediano plazo (21).

En México, desde el siglo pasado y hasta 1974, el régimen fue de Banca Especializada y, a partir del citado año, se introdujo la Banca Universal.

Henri Ardant considera que dentro de la banca especializada, existe la especialización natural y especialización artificial.

La primera de ellas está íntimamente relacionada con las características específicas, estructurales y funcionales que puede tener un banco, en relación a varios criterios que pueden ser: la exigencia de la clientela, el plazo

---

(21) Acosta Romero, Miguel. "Derecho Bancario". Editorial Porrúa. México, 1983. Pág. 188

en el que opera, y la naturaleza de los instrumentos activos y pasivos de captación y préstamo, del ahorro público que utiliza.

a). La exigencia de la clientela. En función de las necesidades de su clientela, la banca puede especializarse en créditos dirigidos a la industria y, dentro de ésta, a las diversas ramas, como pueden ser: la automovilística, metalúrgica, la de construcción, a la agricultura, etc.

Esta especialización resulta ser más bien operativa y no deriva en la existencia de bancos especializados en una rama, por lo menos en México, pudiendo suceder que los bancos tengan departamentos especializados en determinadas áreas de demanda de la clientela.

b). Plazo en el que operan. Pueden especializarse en créditos a corto plazo, como la banca comercial, y en créditos a mediano y largo plazo, como la banca financiera e hipotecaria.

c). Naturaleza de los instrumentos activos y pasivos de captación y préstamo, del ahorro público que utiliza. La especialización natural debida a los instrumentos de captación de ahorro y de canalización del crédito hacia quien

---

necesita, es válida en nuestros días y seguirá presentándose, si no como instituciones especializadas, si como departamentos de banca universal.

Por otra parte, también puede entenderse a la especialización como un proceso interno de mejoramiento, preparación y estudio de áreas específicas de un solo banco (especialización departamental). Así, se habla de grandes bancos con departamentos especializados que cada vez son más técnicos y mejor preparados.

Hasta el momento mismo de la nacionalización bancaria, en México existía la banca especializada en dos aspectos:

1. Los pocos bancos que seguían operando separadamente, en los términos del artículo 2o., fracciones I, III y IV de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, con la combinación que permitía de las operaciones previstas en las fracciones II y VI, es decir, bancos de depósito, financieros e hipotecarios, con la consecuente combinación de los departamentos de ahorro y fiduciario.

2. Banca especializada en función del sector del

mercado al que atendía u orientaba sus servicios y que, además, de acuerdo con la ley, mantendría esa especialización a futuro.

Dentro de esta categoría, podríamos distinguir dos sectores: a). Los bancos de capitalización, y b). Los bancos nacionales o gubernamentales.

a). Bancos de capitalización. No podía otorgarse concesión a una misma sociedad para llevar a cabo más de uno de los grupos de operaciones a que se referían, respectivamente, las fracciones I, III, IV y VII (artículo 2o., último párrafo, de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares), de donde se puede concluir que la reforma no incluyó a los bancos de capitalización y, de hecho, quedaron aislados y sin posibilidad de transformarse o fusionarse en bancos múltiples. A partir de la reforma de banca múltiple, las instituciones de capitalización existentes, en lugar de declinar, tuvieron mayor crecimiento, debido posiblemente a razones de incremento demográfico en el sector en el que operaban.

b). Bancos nacionales o gubernamentales. Derivado, por una parte, de su sistema jurídico especial y, por la otra, del hecho de que a través de estas instituciones el Go-

bierno cumple actividades que son públicas y apoya a sectores prioritarios de la economía, se considera que las instituciones a que hemos venido refiriéndonos, continuarán siendo especializadas, tanto por disposición legal como por las actividades que realizan y por los sectores a los que atienden.

Entre estas instituciones pueden señalarse las siguientes: Banco de México, Sistema Banrural, Nacional Financiera, Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

La banca especializada, por instrumentos de captación, se fue inclinando hacia la banca múltiple.

Las principales causas históricas que contribuyeron al repliegue de la banca especializada hacia la banca múltiple, consistieron en que nuestra banca especializada de largo plazo (financiera), no podía impulsar un verdadero mercado de valores en ambas rentas (variable, pero sobre todo la renta fija de tipo monetario en largo plazo), ni constituir Carteras de valores suficientemente amplias, con excepción de la banca de inversión oficial; la oportunidad de la constitución de los grandes grupos bancarios privados por la inevitable concentración de las acciones; la integración de la banca múltiple coincidió también con el agrupamiento de la banca

cooperativa en países de mayor desarrollo bancario, con tendencia a las operaciones en paquete, menor burocracia y mejor eficacia en el servicio e irradiación competitiva interbancaria; en los últimos tiempos de esta experiencia mundial sobre banca de fomento, la banca de largo plazo (inversión y desarrollo) de origen privado, ha ido desapareciendo en países de crecimiento lento, para agruparse en torno al crédito y apoyos estatales e internacionales.

Con la expedición de la Ley del Servicio de Banca y Crédito de 31 de diciembre de 1982, las pocas sociedades anónimas que venían prestando el servicio bancario en forma especializada, se transformaron en instituciones de banca múltiple, pues conforme a lo dispuesto por el artículo 3o., a las sociedades nacionales de crédito sólo les serían aplicables, en lo conducente y en cuanto no se opusieran a las disposiciones de la ley en cita, las de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en sus títulos Primero, Segundo Capítulos VI y VII, Cuarto y Quinto. Esto es, quedaron fuera de la relación los capítulos del I al V del Título Segundo, o sea, la reglamentación de la banca especializada.

Lo anterior no implica que no se realicen operaciones especializadas por las sociedades nacionales de crédito,



---

sino sólo que su reglamentación quedó constreñida a lo dispuesto para las mencionadas actividades celebradas en forma múltiple.

#### 4. LA BANCA MULTIPLE

El propio desarrollo de los grupos bancarios llevó a una forma superior de organización, que es la que se conoció en nuestro país como banca múltiple.

Por medio de la reforma publicada el 2 de enero de 1975, se introdujo una excepción al principio de especialización de la banca, contenido en el artículo 2o. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, consistente en que no se podía otorgar concesión a una misma sociedad para llevar a cabo más de uno de los grupos de operaciones de banca y crédito, ya fueran de depósito o bien financieras e hipotecarias.

De acuerdo con la nueva norma, la concesión a una misma sociedad para realizar operaciones de depósito, financieras e hipotecarias, sólo se podía otorgar en dos casos: 1. Cuando dicha sociedad fuera fusionante o resultara de la fu-

si6n de instituciones que hubieran venido operando con las concesiones de bancos de dep6sito, financieras e hipotecarias; y 2. Cuando dicha sociedad fuera fusionante o resultara de la fusi6n de instituciones que hubieran venido operando con alguna de las concesiones de bancos de dep6sito, financieras e hipotecarias, y que, al fusionarse, alcanzaran un total de activos no inferior al que, por disposiciones de car6cter general, fijara la Secretar6a de Hacienda y Cr6dito P6blico, oyendo la opini6n de la Comisi6n Nacional Bancaria y de Seguros y del Banco de M6xico.

Dichas disposiciones establecieron las bases generales conforme a las cuales pod6an nacer los primeros bancos m6ltiples, con una estructura m6s sana, pues al fusionarse las instituciones que formaban grupos financieros y bancarios, quedar6an despiramidados los capitales al ingresar en el de la nueva sociedad, adem6s de que reportaban as6 un mayor grado de seguridad y liquidez, con la posibilidad de manejar elevados montos de recursos del p6blico con menores requerimientos de capital propio.

Una vez que las autoridades bancarias lograron afinar detalles para la formaci6n de bancas m6ltiples, se expidieron por la Secretar6a de Hacienda y Cr6dito P6blico, las "Reglas para el Establecimiento y Operaci6n de Bancos M6lti-

---

ples", publicadas el 18 de marzo de 1976, que sirvieron en la organización de los primeros multibancos.

La finalidad perseguida por las autoridades bancarias, fue la de integrar el mayor número posible de instituciones pequeñas en bancos múltiples intermedios, reduciendo su número y fomentando la competencia.

Las Reglas definían al banco múltiple como aquel que tuviera concesión del Gobierno Federal para realizar los grupos de operaciones de depósito, financieras y de crédito hipotecario, sin perjuicio de la concesión que en su caso tuvieran para practicar otros grupos de operaciones previstas en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Algunas de las directrices contenidas en las Reglas fueron:

a). La presentación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con copia para la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y para el Banco de México, de la solicitud de fusión debidamente acompañada de los proyectos de actas de asambleas, convenio de fusión, estados contables, etc.

b). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público haría el análisis correspondiente tomando en cuenta la situación financiera para otorgar discrecionalmente la autorización, cuando no existieran circunstancias que indicaran riesgos anormales para la operación.

c). Señalar los totales de los activos con que debería contar el banco múltiple, si las sociedades que se fusionaban carecían de la concesión para realizar operaciones de depósito, financieras o hipotecarias.

d). Se autorizaba sólo en los casos de fusión, excepto en los bancos de depósito con domicilio en plaza distinta de los fusionados.

e). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estaba facultada para señalar las relaciones máximas de pasivo exigible, capital pagado y reservas de capital.

Las instituciones de crédito lograron ventajas al integrarse en bancos múltiples, al ofrecer al público una amplia gama de servicios bancarios a través de una sola institución, obteniendo al mismo tiempo grandes economías al reducir sus gastos operativos. Con estas bases se constituyeron unos 33 bancos múltiples, que resultaron de la fusión de 163

---

instituciones de depósito, financieras e hipotecarias. Puede señalarse que desde 1975 a 1980, la gran mayoría de las instituciones bancarias mexicanas se transformaron en bancos múltiples.

A principios de 1978, se organizó un ciclo de conferencias de alto nivel sobre banca múltiple, con la participación de los funcionarios y los empresarios bancarios. En las exposiciones, se planteó la conveniencia de que la división interna de los bancos múltiples se hiciera en departamentos de depósito, financieros, hipotecarios, de ahorro y fiduciarios.

De esas conferencias nació el propósito de dar un nuevo marco jurídico a la banca múltiple y, a fines de 1978, una reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, para incorporar a su texto un capítulo especial sobre banca múltiple, concibiéndola como un nuevo tipo de institución.

La proliferación de la banca múltiple (22) en el mundo, en los setentas y ochentas, obedece en términos gene-

---

(22) Quijano, José Manuel. "La Banca, Pasado y Presente" (Problemas Financieros Mexicanos). Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C. México, 1983. Pág. 163.

rales a las siguientes causas: a) Se percibe una relación más estrecha entre el capital productivo y el bancario, impulsados a articularse de forma que se adecúe a las condiciones de capitalismo contemporáneo. b) La mayor parte de los países capitalistas avanzados, enfrentan una crisis que se expresa en una disminución de la tasa de aumento y de la inversión y de la tasa global del crecimiento del producto.

En contraposición a la organización especializada de origen anglosajón, la banca múltiple quedó confinada a Alemania, hasta que en los últimos lustros comenzó a extenderse hacia casi todos los países europeos occidentales y de América Latina.

En México, a partir de 1970, las autoridades hacendarias introdujeron dos disposiciones legales que eliminaron el tradicional concepto de banca especializada, que fueron:

a). Grupos financieros integrados (1970).

Se concibieron como agrupación de instituciones de crédito entre las cuales existían nexos patrimoniales importantes, que se obligaban a seguir una política financiera coordinada. Así Bancomer, por ejemplo, integró en tres departamentos (comercial, financiero e hipotecario) lo que eran

tres instituciones separadas, aunque estos grupos financieros ya existían de hecho.

b) Banca múltiple (1974).

Se abandona el concepto de banca especializada con el fin de evolucionar hacia instituciones que operaban todo tipo de instrumentos para allegarse recursos en plazos y en mercados diferentes y que ofrecían a su clientela servicios financieros integrados.

La banca múltiple puede ser definida como aquella sociedad, a la que se le ha otorgado una concesión para dedicarse al ejercicio habitual de la banca y crédito en las ramas de depósito, ahorro, financiero, hipotecario, fiduciario y servicios conexos.

En la conferencia que impartió el señor Rolando Vega Iñiguez, el 9 de noviembre de 1978, con motivo de los actos conmemorativos de la asociación de banqueros de México, expresó: "... banca múltiple es, por esencia y por definición, la institución facultada para prestar todos los servicios y desarrollar todas las actividades consideradas como bancarias o financieras."



En otros términos quedó definida como "aquella institución que podía, en una misma sociedad, operar diversos instrumentos de captación de recursos y de concesión de créditos, con lo que era posible adaptarse a las cambiantes situaciones del mercado" (23).

El concepto de banca múltiple sufrió un cambio radical a partir de la nacionalización de la banca, para pasar a ser un concepto contrapuesto al de banca de desarrollo.

De acuerdo con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 14 de enero de 1985, las instituciones podían desarrollar una amplia gama de mecanismos de captación que reflejaban las siguientes ventajas:

1. Fortalecimiento de la función bancaria.
2. Competencia sana y equilibrada.
3. Fortalecimiento del desarrollo regional.
4. Fomento del ahorro interno.
5. Abatimiento de costos.
6. Mejor aprovechamiento y productividad de los recursos humanos.

---

(23) Quijano, José Manuel. Obra citada. Pág. 195.

---

7. Optimización integral de los servicios bancarios.

La banca múltiple y la banca de desarrollo pueden operar en todos los plazos, en todas las ramas de operaciones y servicios bancarios.

## 5. LA BANCA MIXTA.

En la evolución del sistema bancario mexicano, aparecieron otras instituciones que se denominaron bancos mixtos, en virtud de que en su capital participaban el Estado y particulares, estos últimos en proporción considerable.

Su origen se debe a la facultad de las autoridades de vigilar e inspeccionar los bancos privados. Al supervisar a las empresas privadas concesionadas para la prestación del servicio público bancario, y encontrar que sufrían pérdidas de capital, concedían un plazo perentorio para que sus accionistas las repusieran, pero si no lo hacían, tenían la facultad de exhibir el capital perdido, convirtiéndose así el Estado en accionista de los bancos privados.

Sobre el particular, la fracción XII del artículo 80. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, disponía que cuando la Comisión Nacional

Bancaria señalara que la situación financiera de una institución de crédito determinara pérdidas que afectasen a su capital pagado, lo haría saber a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien concedería un plazo de 15 días a la sociedad, a fin de que pudiera exponer lo que a su derecho conviniera. Si dicha Secretaría afirmaba que habían quedado comprobadas las pérdidas, entonces fijaría un plazo no menor de 60 días para que se integrara el capital, pero de no hacerlo la propia Secretaría, en protección del interés público, podía revocar la concesión o declarar que las acciones representativas del capital social pasaran de pleno derecho a ser propiedad de la Nación, en cuyo caso procedería a la integración del capital mediante la emisión y el pago de nuevas acciones las que, discrecionalmente, podía colocar en el mercado (24).

De esta manera el Estado se convirtió en banquero particular para ejercer la banca comercial, dándole un claro sentido social a la actividad.

En otros casos, el Estado y los particulares se asociaron, con el objeto de crear instituciones de crédito,

---

(24) Barrera Graf, Jorge. "Temas de Derecho Mercantil". U.N.A.M. México, 1983. Págs. 69 y 70.

dando lugar a bancos mixtos.

Las sociedades de economía mixta, desde el punto de vista doctrinal, son aquellas en las que, al lado de los particulares, el Estado suscribe parte del capital social.

Las leyes mexicanas no se refirieron expresamente al concepto de banca mixta, por lo que su origen se deriva de los usos y costumbres bancarias.

El Gobierno Federal, por diversas circunstancias, fue participando como accionista en instituciones que se crearon y organizaron como bancos privados. Dicha participación, en su origen, fue un tanto incierta y podría decirse que hasta tímida, pues inclusive había una oposición manifiesta y abierta de la banca privada para evitar este fenómeno; sin embargo, la banca mixta se fue consolidando.

Desde el punto de vista del titular de las acciones, o de quien se encarga de tomar las decisiones, o ejercer jerarquía sobre los órganos de gobierno de los bancos, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, formalmente sólo reconoció dos clases de bancos o instituciones de crédito: 1. Las nacionales; y 2. Las privadas.

La banca mixta, así conocida en la práctica y usos bancarios, de hecho se consideró como una tercera especie.

Por otro lado, existieron características que permitían establecer diferencias que distinguían a la banca mixta de la banca nacional y de la privada, entre las que podríamos mencionar:

1. En su origen, no eran creadas en forma directa por el Gobierno Federal, sino que fueron organizadas por particulares, realizándose la participación accionaria del Estado con posterioridad a su constitución.

2. No poseían un régimen jurídico especial, ni exenciones o excepciones, regulándose legal y administrativamente por los mismos ordenamientos y principios que se aplicaban a la banca privada.

3. Surgía la duda acerca de si se consideraban personas de derecho privado aún cuando en su capital participaba el Gobierno Federal, directa o indirectamente, ya que no todas las empresas de participación estatal tienen el carácter de entidades estrictamente públicas y muchas de ellas pudieran entrar en un concepto de regulación que se asimila a las empresas privadas.

4. Perseguián los mismos objetivos que la banca privada desde el punto de vista formal y material y, a través de ellas, el Estado no realizaba ninguna actividad o atribución que le fuera propia.

5. El Gobierno Federal no tenía facultades derivadas del derecho público para nombrar a la mayoría de los administradores, o de aprobar o vetar las resoluciones del consejo o de la asamblea; sólo lo hacía en su carácter de accionista mayoritario y conforme a lo establecido por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y la Ley General de Sociedades Mercantiles.

6. Los bancos mixtos no se encontraban sujetos al control político administrativo, establecido para las instituciones nacionales.

7. Estaban manejados con un criterio gerencial de eficiencia y eficacia, y una optimización de sus resultados, con el objeto de hacerlas más competitivas frente a la banca privada, utilizando técnicas avanzadas que les permitieran desarrollarse abiertamente en el mercado.

8. No utilizaban la palabra "nacional" en su denominación, por no tener ese carácter.

Al igual que la banca privada, la banca mixta desapareció al decretarse la nacionalización del servicio público de banca y crédito, el primero de septiembre de 1982, y si bien es cierto que el artículo 5o. del decreto estableció que la banca mixta no era objeto de expropiación, también lo es el hecho de que el artículo 2o. transitorio de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, de 31 de diciembre de 1982, estableció que el propio Gobierno Federal realizaría, los actos requeridos para que el Banco Mexicano Somex, el Banco Internacional, Banca Promex y Banco Provincial de Sinaloa, se transformaran en sociedades nacionales de crédito, lo que se llevó a cabo mediante decretos publicados en el Diario Oficial, de 29 de agosto de 1983.

Con la aparición de la segunda Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, el 14 de enero de 1985, sólo quedaron dos clases de bancos: las instituciones de banca múltiple y las instituciones de banca de desarrollo, estructuradas ambas como sociedades nacionales de crédito.

Ahora, con la Ley de Instituciones de Crédito, la banca múltiple deberá transformarse y volver a adoptar la figura de sociedad anónima de capital fijo, quedando la de sociedad nacional de crédito únicamente para las instituciones de banca de desarrollo.



## 6. LA NACIONALIZACION DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO

En el año de 1982, para ser precisos, a partir del 1o. de septiembre, el proceso evolutivo de las instituciones de crédito sufrió profundos cambios estructurales, en virtud de que el principio tradicional de nuestra legislación, que concebía a la banca como una actividad concesionada por el Estado a los particulares "se substituye por la decisión política de la nacionalización del servicio público de banca y crédito" (25).

En consecuencia, el esquema del sistema bancario mexicano, que se integraba con instituciones privadas, mixtas y públicas, se transformó, dando lugar a un sistema bancario en poder del Estado.

---

(25) Herrejón Silva, Hermilo. Obra citada. Pág. 95.

También se modificó la estructura del Banco de México, pues en vez de la personalidad societaria que antes tenía, quedó definido en su Ley Orgánica de 1982, como un organismo público descentralizado.

Los cambios se gestaron en medio de una severa crisis económica, la cual se había venido originando con anterioridad, manifestándose por medio de una creciente fuga de capitales de nuestro país, así como por grandes aumentos en las tasas de intereses por los préstamos recibidos de mercados monetarios extranjeros. La situación se agudizó más al derrumbarse los precios internacionales del petróleo, todo lo cual hizo inoperante los mecanismos económicos y bancarios prevalecientes.

En esta grave situación de la economía nacional, el 10. de septiembre de 1982, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el licenciado José López Portillo, se presentó ante la asamblea legislativa para rendir su sexto informe de gobierno, tal como lo establecía nuestra Carta Magna, en el que anunció la nacionalización de la banca privada y el control generalizado de cambios.

En este acontecimiento trascendental para la vida económica del país, se aclaró que la expropiación se limitaba

a los propietarios de los bancos y que se respetaría el dinero de los cuenta-habientes "... Que quede claro: no serán afectados de ningún modo el dinero, ni los valores propiedad de los usuarios del servicio público de la banca; ni los fondos o fideicomisos administrados por ésta; ni lo depositado en las cajas de valores. La banca extranjera, sus representaciones, las organizaciones auxiliares de crédito y el Banco Obrero, no son sujetos de expropiación o afectación alguna". "... Con esta medida combatiremos a la especulación abierta y hasta institucionalizada. Le quitaremos a la inflación abundantes impactos especulativos que hemos venido padeciendo, tan solo porque los márgenes de intermediación bancaria y la demanda de dólares fue brutal envenenando nuestra economía" (26).

Estamos de acuerdo con el economista Luis Pazos (27), cuando sostiene que en estas palabras del Presidente encontramos sintetizada la justificación gubernamental de la nacionalización de la banca privada mexicana.

El decreto presidencial que estableció el control

---

(26) López Portillo y Pacheco, José. "Sexto Informe de Gobierno". México, 1982.

(27) Pazos, Luis. "La Estatización de la Banca". Editorial Diana. México, 1982. Pág. 27.

generalizado de cambios, dispuso que la exportación y la importación de divisas sólo podría llevarse a cabo por conducto del Banco de México, o por cuenta y orden del mismo; que las autoridades bancarias dictarían las medidas necesarias para que el sistema bancario no captara ahorros o inversiones ni otorgara créditos denominados en moneda extranjera, "y que las divisas se canjearían por moneda nacional en el Banco de México o en las instituciones de crédito del país, las que actuarían por su cuenta y orden" (28).

Por su parte, el decreto de expropiación de los activos bancarios dispuso en su artículo primero lo siguiente:

"... por causas de utilidad pública (29) se expropián a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bodegas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones, que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi-

---

(28) Poder Ejecutivo Federal. "Decreto que establece el Control Generalizado de Cambios". Diario Oficial de 10. de septiembre de 1982.

(29) Poder Ejecutivo Federal. "Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada". Diario Oficial de 10. de septiembre de 1982.

---

co, propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito".

El artículo quinto excluyó expresamente de la expropiación de las instituciones nacionales de crédito, a los bancos mixtos, al Banco Obrero y al City Bank, que es una de las sucursales más importantes de la banca extranjera en nuestro país.

El artículo sexto señaló que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilaría, conforme a sus atribuciones, que se mantuviera convenientemente atendido el servicio público de banca y crédito, que continuaría prestándose por las mismas estructuras administrativas "que se transformarán en entidades de la Administración Pública Federal y tendrán la titularidad de las concesiones, sin ninguna variación".

Con posterioridad al decreto anterior, el Poder Ejecutivo dictó otro, que se publicó en el Diario Oficial del 6 del mismo septiembre de 1982, al que se le denominó "Decreto mediante el cual se dispone que las instituciones de crédito que se enumeran (las que fueron expropiadas) operen con el carácter de instituciones nacionales de crédito".

En su artículo segundo señaló que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "propondrá oportunamente a consideración del Ejecutivo Federal la transformación de las instituciones mencionadas en el artículo primero del presente Decreto a efecto de que se constituyan como organismos públicos descentralizados" (30).

Lo anterior significó que los bancos expropiados, durante los primeros seis días posteriores a la expropiación no tuvieron una formal constitución y fueron meras estructuras administrativas, pertenecientes a la administración pública paraestatal. A partir de este último Decreto, debieron transformarse en instituciones nacionales de crédito y con base en lo dispuesto, en organismos públicos descentralizados.

Como todos sabemos, esto no ocurrió así, ya que las personas involucradas en el diseño de la nueva estructura bancaria, estimaron más conveniente crear una nueva "figura jurídica" dentro de la cual incrustaron la organización de la banca en México: la Sociedad Nacional de Crédito.

---

(30) Poder Ejecutivo Federal. "Decreto mediante el cual se dispone que las instituciones de crédito que se enumeran operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito". Diario Oficial, 6 de septiembre de 1982.

---

Por otro lado, se efectuaron reformas al artículo 28 de la Constitución para indicar que el servicio público de banca y crédito "...será prestado exclusivamente por el Estado y a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también de terminará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellos en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

La iniciativa fue presentada al poder constituyente permanente por el Ejecutivo Federal, y aprobada que fue, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982, estableciéndose así la nacionalización de la banca, por lo que fue indispensable reestructurar el sistema bancario con instituciones idóneas para que el Estado prestara en forma exclusiva el servicio público de banca y crédito.

Cumpliendo con el mandato constitucional citado, en el Diario Oficial de 31 de diciembre del mismo año, se publicó la primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la cual derogó a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.

Cabe hacer notar que el artículo tercero transito-

rio de esta Ley, determinó que las instituciones que al 31 de agosto de 1982, tenían el carácter de instituciones nacionales de crédito, conforme al artículo 10. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, incluído el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A., el Banco Obrero, S.A., y las sucursales en México de bancos extranjeros que contaran con concesión del Gobierno Federal, continuarían rigiéndose por las disposiciones conforme a las cuales venían operando.

Lo anterior, en cumplimiento al artículo segundo transitorio del decreto de reformas al artículo 28 constitucional, en donde se mantuvo la situación legal del Banco Obrero, del Banco del Ejército, de los bancos extranjeros con concesión del Gobierno Federal y de las organizaciones auxiliares de crédito.

A partir de esta Ley, y en ese preciso momento, las instituciones bancarias de nuestro país se estructuraron, por una parte, como sociedades nacionales de crédito y, por la otra, como sociedades anónimas.

El primer caso se refiere a la estructura que esta Ley concedió a los bancos expropiados.



En el segundo caso, se trató de la estructura que las instituciones nacionales de crédito siguieron conservando hasta la aparición de la segunda Ley Reglamentaria.

Como apuntamiento interesante, queremos señalar que el decreto de expropiación de los bancos privados y las reformas legales posteriores, trajeron problemas de interpretación en su origen; así, se habló de nacionalización, estatización, expropiación, etc., y en diversos foros hubo diferentes opiniones y aún en textos académicos se plantearon posiciones divergentes en cuanto a la acepción de los términos y su cabal significado.

Al respecto, consideramos que se trata de una auténtica nacionalización por vía de expropiación, conceptuando a la primera como "el acto de potestad soberana por medio del cual el Estado recobra una actividad económica que había permanecido malamente sujeta a la acción de los particulares" (31).

La doctrina utiliza indistintamente los conceptos de nacionalización y expropiación para designar un mismo acto

---

(31) Instituto de Investigaciones Jurídicas "Diccionario Jurídico Mexicano". México, 1985.

estatal. No obstante creemos que es posible distinguir los conceptos partiendo de que la nacionalización es el fin y la expropiación es uno de los medios para lograrlo.

De esta manera, la nacionalización consistiría en una medida político-económica del Estado, con el objeto de reservarse determinada rama económica de producción o de prestación de servicios. "Toda nacionalización implica la conformación del principio de la rectoría del Estado en la economía, concretándose así en participación activa (32). Por su parte, la expropiación consiste en la substracción de determinados bienes de dominio privado que, por alguna causa de utilidad pública especificada en la ley, se transfieren al dominio público mediante el pago de una indemnización".

"A diferencia de la nacionalización, la expropiación es una institución liberal reconocida desde la filosofía jusnaturalista racional y por la declaración de derechos del hombre, ya que requería como pago un precio justo y previo, por lo que se hacía consistir en una compraventa forzosa" (33).

---

(32) Instituto de Investigaciones Jurídicas "Diccionario Jurídico Mexicano". México, 1985.

(33) Instituto de Investigaciones Jurídicas "Diccionario Jurídico Mexicano". México, 1985.

De esta manera, la nacionalización como medida de política económica es fundamentalmente teleológica, es decir, atiende a los fines; mientras que la expropiación, como medida estrictamente jurídica, está referida a los medios, es decir, a la adquisición de los bienes en sí mismos.

Así pues, en el momento de la nacionalización, se entiende que la actividad limitada o concesionada a los particulares es asumida directamente por la Nación y, por ende, no puede prevalecer un derecho oponible contra esta decisión económico-política.

En este tema, el maestro Acosta Romero señala que desde el punto de vista político-económico, "la nacionalización puede significar que se reserve exclusivamente al Estado, ya sea la explotación de determinados bienes o el desarrollo de actividades que se consideran de interés público" (34).

Ahora bien, por lo que se refiere al concepto estatización, el diccionario oficial de la lengua española no lo consigna, pero sí el de "estatificar", como aquel que sig-

---

(34) Acosta Romero, Miguel. "Derecho Bancario". Capítulo introductorio sobre la nacionalización de la banca. Editorial Porrúa. México, 1983.

nifica "poner bajo la administración o intervención del Estado".

Desde el punto de vista jurídico el vocablo no existe, ya que no se contempla por la ley, ni por la doctrina, como un modo de adquirir bienes, por lo que se puede afirmar que dicha acepción corresponde al campo exclusivamente político, refiriéndose en concreto a un sistema político, que tiende a exaltar la plenitud de poder y la preeminencia del Estado sobre los demás órdenes y entidades.

En relación al concepto de servicio público, el licenciado Acosta Romero lo define "como una actividad técnica, encaminada a satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión" (35).

Durante el siglo pasado, y no obstante que en nuestro país se habló de concesiones, no encontramos referencias a la noción de servicio público de banca y crédito. Los pri-

---

(35) Acosta Romero, Miguel. Obra citada. Pág. 35.

meros autores mexicanos de derecho bancario del siglo pasado, como son Sánchez Gavito y Macedo, y en los inicios del presente Enrique Martínez Sobral, no hacen referencia a esta cuestión. Lo mismo se puede decir de las primeras cinco décadas del presente siglo, ni la legislación, ni la jurisprudencia, ni los autores hablaron de este concepto relacionado a la actividad bancaria.

Las obras de mayor actualidad, entre las que destacan las de Joaquín Rodríguez y Rodríguez, Octavio A. Hernández y Mario Bauche Garcíadiego, omiten plantear el tema y es en la obra de Derecho Bancario, en donde el maestro Acosta Romero afirma que la actividad bancaria constituye un verdadero servicio público (36).

Por lo que se puede observar la evolución del concepto ha sufrido cambios importantes ya que en los orígenes la operación bancaria fue tratada como actividad comercial, sujeta a concesión, siendo hasta época reciente en que se le constituye como servicio público.

En la Ley General de Instituciones de Crédito y

---

(36) Acosta Romero, Miguel. "La Banca Múltiple". Editorial Porrúa. México, 1982. Pág. 95.

Organizaciones Auxiliares, aunque no estaba definido como servicio público de banca y crédito, existía un concepto de lo que en ese ordenamiento se entendía como ejercicio de la banca y del crédito (artículo 146, párrafo tercero): "...se reputará como ejercicio de la banca y del crédito, la realización de actos de intermediación habitual en mercados financieros, mediante los cuales, quienes la efectúan obtengan recursos del público destinados a su colocación lucrativa, ya sea por cuenta propia o ajena".

Por su parte, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (artículo 23) señala que "...para los efectos de esta ley se entiende por servicio público, la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer, en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público".

Ahora bien, no fue sino hasta las reformas a la Constitución publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 1982, en donde se estableció jurídicamente que la banca y el crédito sería un servicio público prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones.

---

El anterior principio fue recogido por vez primera en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en sus artículos 1o. y 2o, concepto que quedó ratificado en segunda ocasión en el Título Primero "Del Servicio Público de Banca y Crédito", artículos 1o. al 8o. de la segunda Ley Reglamentaria publicada el 14 de enero de 1985, en el Diario Oficial de la Federación.

## 7. LA SOCIEDAD NACIONAL DE CREDITO

Es una nueva estructura que posee características tan especiales que no solamente se distingue de aquellas sociedades contempladas por nuestra legislación, sino que, además, no cuenta con algunos elementos que tradicionalmente se han considerado como esenciales, por lo que se ha llegado a afirmar que no es una auténtica sociedad.

Su creación se funda en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada el 14 de enero de 1985 en el Diario Oficial de la Federación. Se indican en ella las condiciones, requisitos y características que deberá contener y a las que se sujetará la sociedad, como son el objeto, duración, domicilio, constitución, reglamento orgánico, capital, administración, distribución de utilidades, reglas de operación y de contabilidad, fusión y disolución, etc. No se hace referencia a los socios que integrarían la sociedad.



Esta figura jurídica pasó a la nueva Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de 18 de julio de 1990, la que en su artículo 30 enuncia: "Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta Ley."

La connotación de la palabra sociedad la encontramos siempre referida a una pluralidad de personas o elementos; así tenemos que el Diccionario Porrúa de la Lengua Española, la define como "... contrato por el cual dos o más personas se obligan a poner en común dinero, bienes o industria, con ánimo de partir entre sí las ganancias".

Para el Código de Napoleón, la sociedad o compañía "... es el contrato por el cual dos o más personas convienen en poner en común bienes o su industria, con el fin de dividir los beneficios y las pérdidas que de ello provengan".

Con esta definición coinciden muchos códigos civiles inspirados en él, como son los de Argentina, Colombia, Chile, Uruguay, etc. El Código Civil alemán señala que "... la sociedad es el contrato por el cual varias personas

se obligan recíprocamente a la consecución de un fin común mediante su cooperación".

En el derecho mexicano, el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, señala en su artículo 2,688 que: "... por el contrato de sociedad los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial".

De las definiciones expuestas, se pueden desprender los elementos fundamentales de toda sociedad, que son:

- a). La pluralidad de personas,
- b). El acuerdo de voluntades para conformar la reunión, es decir, que su naturaleza es contractual y en consecuencia, sólo se puede formar por la voluntad de las partes libremente expresada,
- c). Un fin a alcanzar,
- d). Un interés común, y
- e). Un aporte recíproco.

De acuerdo a los conceptos expresados, se puede advertir que la sociedad nacional de crédito carece de dos elementos considerados como esenciales: los que se refieren a la

pluralidad de personas y a la voluntad de las partes o contrato social, toda vez que son entidades de la Administración Pública Federal, aún cuando en el momento en que se adquieren los certificados de aportación patrimonial de la serie "B", los propietarios serán considerados como socios, en razón de lo que establece el artículo 35 de la actual Ley de Instituciones de Crédito, en el sentido de que a éstos les corresponderá el derecho de participar en las utilidades de la sociedad, así como el de designar a algunos miembros del consejo directivo, integrar la comisión consultiva y adquirir proporcionalmente los certificados que se emitan en caso de aumento de capital.

A pesar de que el sistema que se impuso para regular los certificados de aportación patrimonial, es similar al de las acciones de las sociedades anónimas, se puede observar:

Que el artículo 36 de la Ley de Instituciones de Crédito, señala que "Estas instituciones sólo considerarán como propietarios de los certificados de la serie "B" a quienes aparezcan inscritos como tales en el registro a que se refiere este artículo". Mientras que la Ley General de Sociedades Mercantiles establece en su artículo 11 que "... las acciones en que se divide el capital social de una sociedad

anónima, estarán representadas por títulos nominativos que servirán para acreditar y transmitir la calidad y los derechos de socio". Asimismo, en el artículo 129 se indica que "La sociedad considerará como dueño de las acciones a quien aparezca inscrito como tal en el registro a que se refiere el artículo anterior."

En la constitución de la sociedad anónima se requiere, entre otras cosas, que se reúnan como mínimo cinco socios y el otorgamiento ante notario de la escritura social (que el artículo 103, fracción II, denomina contrato constitutivo social) o por suscripción pública. En este último caso, una vez suscrito el capital social y efectuadas las exhibiciones legales, los fundadores cuentan con un plazo de quince días para que se publique la convocatoria para la asamblea general constitutiva (artículo 99 de la Ley General de Sociedades Mercantiles). En estos casos, se alude a los elementos pluralidad de personas y contrato social.

Ahora bien, en el decreto expedido por el Ejecutivo Federal, en cumplimiento al artículo 9o. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, no se mencionó la creación, sino la transformación que se operó en las sociedades anónimas para pasar a ser sociedades nacionales de crédito.

No obstante, se debe considerar, como se hace en la exposición de motivos de la Ley General de Sociedades Mercantiles, que la transformación de una sociedad, da nacimiento siempre a un sujeto de derecho distinto del que hasta antes de ella venía actuando. La misma Ley, en sus artículos 226 y 228, menciona que cuando resulte una sociedad distinta, su constitución se sujetará a los principios que se establecen para la sociedad de que se trate. Por lo tanto, en el caso de la transformación de una sociedad anónima en sociedad nacional de crédito, sería necesario el acto de constitución de la nueva sociedad.

En consecuencia, la sociedad nacional de crédito no reúne en su aspecto constitutivo, los elementos esenciales que son propios de las sociedades civiles y mercantiles.

Por otra parte, resulta conveniente analizarla desde el punto de vista de la legislación mercantil, con el fin de ubicarla.

El artículo 10. de la Ley General de Sociedades Mercantiles, establece que "...esta ley reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles:

1. Sociedad en nombre colectivo.

2. Sociedad en comandita simple.
3. Sociedad de responsabilidad limitada.
4. Sociedad anónima.
5. Sociedad en comandita por acciones.
6. Sociedad cooperativa.

A su vez, en su artículo 4o., señala que se reputarán mercantiles todas las sociedades que se constituyan en alguna de las formas reconocidas en el artículo 1o. De lo que se puede deducir que no es posible reconocer como mercantil a ningún otro tipo de sociedad, que no sea de las mencionadas.

Sin embargo, desde el punto de vista del objeto, si es mercantil, podría considerarse como tal a la sociedad, en base a los lineamientos establecidos por la doctrina, que sostiene que una sociedad es mercantil por disposición de la ley o por el objeto para el que fue constituida.

Ahora bien, del contenido de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y de la actual Ley de Instituciones de Crédito, se desprende con claridad que el legislador dejó a las sociedades nacionales de crédito relativamente al margen de la legislación mercantil, pues en sus respectivos artículos 5o., citan como aplicable en forma supletoria a la legislación mercantil, a los usos y prácticas

bancarias y mercantiles, y al Código Civil para el Distrito Federal, indicando además, que las instituciones de banca de desarrollo se registrarán por su respectiva Ley Orgánica y en su defecto por lo dispuesto en el precepto citado.

Al respecto, el maestro Acosta Romero afirma: "La sociedad nacional de crédito constituye una nueva estructura diferente a las anteriores que, aunque se haya transformado, mantiene diferencias específicas con las demás sociedades mercantiles y desde luego no se encuentra prevista en la enumeración que hace la Ley General de Sociedades Mercantiles" (37).

El mismo autor, defendiendo la postura gubernamental, nos dice que este tipo de sociedades son una especie de sociedad mercantil de Estado, que únicamente están estructuradas para el efecto de prestar el servicio público de banca y crédito, en los términos del artículo 28 constitucional y de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y de otra manera no podemos entender qué clase de sociedades son. A su vez, considera que se trata de sociedades mercantiles, no sólo porque en el pasado se organizaron como

---

(37) Acosta Romero, Miguel. "Legislación Bancaria". Editorial Porrúa. México, 1986. Págs. 66 y 67.

tales, sino que al no cambiar su estructura fundamental, ni su objeto social, que es el de realizar operaciones bancarias, continúan teniendo ese carácter.

El artículo 9o. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, las reputó como instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con duración indefinida, domicilio en territorio nacional y que serían creadas por decreto del Ejecutivo Federal.

Por lo que se refiere al número de socios, Acosta Romero considera que existe una pluralidad (38), ya que la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, tanto la de 1982 como la de 1985, previeron la posibilidad de que existan dos tipos de socios: el Gobierno Federal hasta por el 66% del capital social, con todos los derechos para gobernar, dirigir y fijar la política; y otros socios que, conforme a la propia Ley de 1982, artículo 10, primer párrafo, y la nueva Ley de Instituciones de Crédito, artículo 33, pueden ser:

---

(38) Acosta Romero, Miguel. Obra citada. Págs. 64 y 65.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**



a). Entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.

b). Los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

c). Los usuarios del servicio público de banca y crédito.

d). Los trabajadores de las propias sociedades nacionales de crédito.

e). Sociedades de inversión común.

Por otro lado, en su artículo 15, la propia Ley Reglamentaria estableció que, salvo el Gobierno Federal, ninguna persona física o moral podría adquirir el control de certificados de aportación patrimonial de la serie "B" por más del 1% del capital pagado; en consecuencia, teóricamente, se requerían 34 personas para cubrir la serie "B". Sin embargo, de acuerdo con la reforma que de este artículo se hizo en el decreto publicado el 27 de diciembre de 1989 en el Diario Oficial de la Federación, se incluyó como posibles tenedores de certificados al Fondo de Apoyo Preventivo, a las Instituciones de Banca Múltiple, a las Sociedades de Inver-

sión Común y se elevó el porcentaje de suscripción para personas físicas o morales hasta el 5%. Además, continuó vigente la prohibición de participar en el capital a sociedades nacionales de crédito, personas físicas o morales extranjeras y sociedades mexicanas en cuyos estatutos no figurara la cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros.

La nueva Ley de Instituciones de Crédito, en sus artículos 32 y 33 señala que el capital social de las instituciones de desarrollo estará representado por títulos de crédito que se registrarán por las disposiciones aplicables de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en lo que sea compatible con su naturaleza, que se denominarán certificados de aportación patrimonial, nominativos y que se dividirán en dos series, la "A" que representará en todo tiempo el 66% del capital y que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; y la "B", que representará el 34% restante. Salvo el Gobierno Federal y las sociedades de inversión común, ninguna persona física o moral podrá adquirir, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, 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. La Secretaría de Hacienda, mediante reglas de carácter general, podrá autorizar qué entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de

las entidades federativas y de los municipios, puedan adquirir certificados de la citada serie "B", en una proporción mayor a la establecida.

Cabe aclarar que no es indispensable fijar un mínimo de socios para la aportación del capital social, ni para la existencia de la sociedad, pues también es posible que el Gobierno Federal sea titular de la totalidad de la serie "B", con lo cual la sociedad sería unimembre, situación prohibida para las sociedades mercantiles de derecho privado.

Como se observa, las sociedades nacionales de crédito tienen una estructura especial: son entidades en las que el Estado participa de manera preponderante, suscribiendo la mayor parte del capital, nombrando al director general y a uno de los dos comisarios; son sociedades que no cuentan con un órgano de deliberación, ya que no existe asamblea de socios y son entidades de la Administración Pública Federal.

Con base en estas características, el maestro Jorge Barrera Graf niega la calidad de sociedades a las instituciones de crédito, reguladas por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (hoy únicamente las instituciones de banca de desarrollo, que siguen siendo sociedades nacionales de crédito). Señala este autor que no estamos en

---

presencia de un contrato, sino de un acto gubernamental que da nacimiento a una entidad; además, entre los socios no existe mutualidad, ni un fin común, ni se encuentran subordinados unos a otros, ni a la voluntad de terceros, sino que es el Gobierno Federal el que dispone autocráticamente, sin que los socios se puedan pronunciar mediante la deliberación y voto.

En realidad, señala Barrera Graf, 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 (39).

Por nuestra parte, podemos considerar que, más que un pacto social, este tipo de estructuras se asimilan a un contrato de adhesión, en donde el Estado fija las bases de su organización y funcionamiento y los particulares, si están de acuerdo, participan con su aportación al capital.

Resulta conveniente analizar a la sociedad nacional de crédito como entidad paraestatal, integrante de la Administración Pública.

---

(39) Barrera Graf, Jorge. "Comentarios a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito". Revista Mexicana de Justicia. Julio-septiembre 1983. Págs. 55 y 89.

La sociedad nacional de crédito tiene sus propios órganos de gobierno, que son el consejo directivo y el director general, estando sus facultades claramente establecidas en los artículos 42 y 43 de la Ley de Instituciones de Crédito, en consecuencia, es entidad con personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y de la del Gobierno Federal; es autónoma, porque cuenta con sus propios órganos de administración y vigilancia; tiene patrimonio propio, constituido por los activos y pasivos de que eran titulares las sociedades anónimas; posee su propio capital social, constituido por aportaciones de los socios.

Debe prestar sus servicios cumpliendo como objetivos, apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del sistema bancario, con apego a sanas prácticas y usos bancarios; atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una, en sus respectivas leyes orgánicas.

La mayor parte de los bancos conservaron su objeto, su denominación, su capital social, su oficina matriz, sus

---

dependencias y sucursales, su logotipo y externamente fueron pocos los cambios que se operaron en cuanto sociedades nacionales de crédito.

El artículo 40 de la Ley de Instituciones de Crédito, señala que la administración de las instituciones de banca de desarrollo, sociedades nacionales de crédito, estará encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General.

El Consejo se integrará conforme lo dispongan las respectivas leyes orgánicas. Los consejeros de la serie "A" serán designados por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, el artículo 43 señala que el Director General será designado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 44, dispone que el Órgano de vigilancia estará integrado por dos comisarios nombrados, uno por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y otro por la Comisión Consultiva (integrada por los titulares de los certificados de la serie "B", distintos del Gobierno Federal).

Dentro del marco que hemos reseñado, podemos concluir que la sociedad nacional de crédito es una estructura jurídica de nueva creación muy novedosa en México y en el mundo entero, apegada a nuestra idiosincracia, ya que fue diseñada como una variante de la sociedad, con mucho ingenio por parte del legislador, con el fin de prestar el servicio público de banca y crédito en manos del Estado.

Las actuales instituciones de banca de desarrollo, sociedades nacionales de crédito, funcionan conforme a sus leyes y reglamentos orgánicos, expedidos por el H. Congreso de la Unión y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente.

**8. CONCEPTO DE BANCA MULTIPLE  
A LA LUZ DE LA LEGISLACION RECIBIENTE**

Con la aparición de la segunda Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1925, el concepto de banca múltiple cambió radicalmente.

Tal y como quedó apuntado, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, definía a la banca múltiple como aquella sociedad anónima a la que el Gobierno Federal le había otorgado concesión para dedicarse al ejercicio habitual y profesional de la banca y del crédito en las ramas de depósito, ahorro, financiero, hipotecario, fiduciario y servicios conexos.

También la banca múltiple podía ser definida como aquella institución que estaba en posibilidad de operar diversos instrumentos de captación de recursos y de concesión



de créditos.

Ahora bien, conforme al régimen legal actual establecido por la nueva Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial del 18 de julio de 1990 (artículo 40), todas las instituciones de crédito en nuestro país pueden realizar las operaciones siguientes:

1. Recibir depósitos bancarios de dinero:
  - a). A la vista;
  - b). Retirables en días preestablecidos,
  - c). De ahorro; y
  - d). A plazo o con previo aviso.
2. Aceptar préstamos y créditos.
3. Emitir bonos bancarios.
4. Emitir obligaciones subordinadas.
5. Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior.
6. Efectuar descuentos y otorgar préstamos o cré-

---

ditos.

7. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente.

8. Asumir obligaciones por cuenta de terceros con base en créditos concedidos a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como la expedición de cartas de crédito.

9. Operar con valores en los términos de las disposiciones contenidas en la Ley de Instituciones de Crédito y en la Ley del Mercado de Valores.

10. Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o cartas de interés en las mismas.

11. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia.

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

13. Prestar servicio de cajas de seguridad.
14. Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes.
15. 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.
16. Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles.
17. Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito.
18. Hacer servicio de caja y tesorería relativo a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras.
19. Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas.
20. Desempeñar el cargo de albacea.

---

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

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

23. Adquirir los bienes muebles o inmuebles necesarios para la realización de su objeto o enajenarlos cuando corresponda.

24. 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.

Dado lo anterior, el concepto, tal y como se conoce doctrinalmente a nivel internacional como "Banca Universal o Múltiple", en México no es aplicable, en virtud de no existir el correlativo concepto ortodoxo de banca especializada, ya que todas las instituciones de crédito pueden realizar las operaciones citadas sin limitación alguna.

Así, el concepto de banca múltiple en nuestra legislación, si bien no desaparece, su identidad referencial se

transforma.

Los artículos 8o. y 9o. de la Ley de Instituciones de Crédito, nos dicen que para organizarse y operar como institución de banca múltiple, se requiere autorización 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 que sólo gozarán de autorización las sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de acuerdo a la Ley General de Sociedades Mercantiles, tendrán por objeto la prestación del servicio de banca y crédito, con duración indefinida y contar con el capital social y mínimo que corresponda conforme a lo previsto en la Ley, así como tener su domicilio social en territorio nacional.

La banca múltiple tiene por objeto último la prestación del servicio público de la banca y del crédito. La banca de desarrollo toma ese objeto y lo convierte en medio para conseguir su fin, que no es otro que el de desarrollar una tarea específica de promoción económica financiera en sectores prioritarios para alcanzar las metas de bienestar nacional.

En conclusión, el nuevo concepto de banca múltiple

---

se fija por oposición a un nuevo concepto incorporado en la Ley, que es el de banca de desarrollo.

## 9. LA BANCA DE DESARROLLO

El antecedente de la banca de desarrollo se encuentra en el origen y desenvolvimiento de las instituciones nacionales de crédito.

Históricamente hemos reseñado cuál ha sido su evolución y los motivos que dieron origen a las diferentes instituciones, por lo que sólo precisaremos el concepto de la banca de desarrollo, su naturaleza jurídica y características.

El concepto de banca de desarrollo en nuestro país, se define con la aparición de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada el 14 de enero de 1985.

Como consecuencia de los fenómenos sucedidos en 1982, del decreto de nacionalización, de las adiciones y re-

formas a los artículos 28 y 73 constitucionales, apareció la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982. Esta ley, sin embargo, sólo regulaba las instituciones de crédito que habían sido nacionalizadas, dejando que las instituciones nacionales de crédito siguieran funcionando conforme a las leyes anteriores. Tan es así que el artículo 3o. transitorio de la Ley Reglamentaria de 1982, señalaba que las instituciones que tenían el carácter de nacionales continuarían rigiéndose por las disposiciones conforme a las cuales venían operando.

Lo anterior dio lugar a que en ese momento operaran dos tipos de instituciones: las sociedades nacionales de crédito, regidas por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en lo que no se opusiera a la primera; y las instituciones nacionales de crédito subordinadas a sus leyes orgánicas y, en su caso, a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Esto marcó una etapa de transición en el enfoque del sistema bancario mexicano: la transición entre el sistema de bancos privados, mixtos y públicos y el que habría de estructurar la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca



---

y Crédito publicada en enero de 1985, de bancos propiedad del Estado. Ley que transforma en sociedades nacionales de crédito a las instituciones nacionales y que regula todas aquellas que, habiendo sido nacionalizadas, tenían ya el carácter de sociedades nacionales.

El concepto de banca de desarrollo no es del todo desconocido en México, se venía utilizando desde hace algún tiempo para referirse a las instituciones nacionales de crédito; sin embargo, esa terminología por fin es recogida en un ordenamiento y se habla entonces de la banca especializada como banca de desarrollo.

La distinción entre banca múltiple y banca de desarrollo, tal y como se ha apuntado, obedece precisamente a los sectores de atención. La banca de desarrollo atiende a sectores prioritarios en lo particular; en tanto que la hoy conocida como banca múltiple, opera con todos los sectores económicos del país.

La banca de desarrollo ajusta sus actividades dentro del campo de acción que le señala la ley orgánica correspondiente.

Así, el concepto de banca de desarrollo incluido en

la entonces Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, puede ser plasmado como la institución encargada de desarrollar una tarea específica de promoción económico-financiera en determinados sectores, para alcanzar los fines del bienestar social. En otras palabras, son las instituciones encargadas de realizar las operaciones necesarias para la adecuada atención que tienda a impulsar al correspondiente sector de la economía nacional.

La banca de desarrollo se caracteriza porque a través de ella, el Estado cumple una función que le es propia, encaminada a la obtención del bienestar social, actividad que enmarca la profunda diferencia con la banca múltiple. Así lo indica con meridiana claridad, la nueva Ley de Instituciones de Crédito (artículos 30 y 31), al calificar a las instituciones de banca de desarrollo como entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, las que formularán anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones y las estimaciones de ingresos, que deberán someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a los lineamientos, medidas y mecanismos que al efecto establezca. La propia Secretaría determinará las modalidades que cada institución deba seguir

---

en esta materia, en función de la asignación global de gasto financiero para estas instituciones.

Como dato curioso, consideramos destacar que el Subgrupo de Política Operativa Estructural de la Banca de Desarrollo, integrado por abogados que prestaban sus servicios en las antiguas instituciones nacionales de crédito y que fue convocado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, allá por los meses de mayo, junio y julio de 1984, estimaba que no era conveniente equiparar a los bancos expropiados con las instituciones nacionales de crédito. Al hacerlo, se dijo, se distorcionaría el concepto de estos, puesto que, aún como sociedades nacionales estructuradas por el Estado, sus funciones eran, son y serán, las de operar formalmente el servicio público bancario, más no en las áreas y condiciones prioritarias que tienen los bancos de desarrollo, antes instituciones nacionales de crédito.

Seguramente los encargados de decidir la nueva estructura de la banca en México, también dudaron sobre el tipo de persona moral, o de entidad administrativa, que fuera más conveniente para la banca y por ello, en el decreto de 6 de septiembre de 1982, se estableció que los bancos se constituyeran como organismos públicos descentralizados y no en la ficción jurídica que vienen a ser las sociedades nacionales

de crédito.

Naturaleza jurídica y características.- Pese a los esfuerzos de grandes juristas mexicanos especializados en derecho bancario, por decisión gubernamental, la banca de desarrollo fue encajonada dentro de la normatividad de las sociedades nacionales de crédito, por lo que presenta esa naturaleza con sus elementos propios, según lo hemos apuntado en el apartado 6 de este mismo capítulo.

La banca de desarrollo es banca especializada en razón a que atiende a un determinado sector prioritario de la economía nacional. Por mencionar un ejemplo, Banobras es el encargado de atender al sector de obras y servicios públicos y Banrural es el encargado de financiar al sector rural del país.

La banca múltiple y la banca de desarrollo pueden operar prácticamente en las mismas actividades, y la nueva Ley de Instituciones de Crédito les proporciona igualdad, en cuanto a los mecanismos de captación. Sin embargo, la banca múltiple requiere fundamentalmente de esa captación para operar, mientras que la banca de desarrollo, aunque capta recursos para destinarlos a financiamientos, normalmente se vale de clientes cautivos, como son sus acreditados, sus pro-

veedores y, desde luego, sus empleados, a los que induce al ahorro de alguna manera.

En otras palabras, para la banca de desarrollo no es fundamental esa captación, sino que opera realmente con recursos fiscales, que son los que han de darle la posibilidad de operar crediticiamente.

Además de las peculiaridades señaladas en cuanto a su operación, los elementos de fondo que caracterizan a la banca de desarrollo son, a nuestro parecer, los siguientes:

1. Creación legal directa del Estado. En México es creada por decreto del Ejecutivo Federal. Como la banca de desarrollo, a diferencia de la banca múltiple, se organiza y funciona conforme a las bases establecidas en la Ley Orgánica que al efecto expide el Congreso de la Unión, el decreto deberá sujetarse a lo que se disponga en esa ley.

2. Personalidad jurídica de derecho público. Esta personalidad puede ser bajo la forma actual de sociedad nacional de crédito, o bien puede ser estructurada como sociedad anónima de participación estatal, o como organismo público descentralizado.

3. Patrimonio propio. Aunque el Estado participa mayoritariamente en la constitución del capital social, éste no le pertenece y directamente no realiza su objeto social.

4. Finalidad de carácter público. Por contar con especialidad técnica para desarrollar una tarea específica de promoción y fomento económico financiero en determinados sectores, bajo la rectoría y orientación estatal, para alcanzar los fines de bienestar general.

5. Prestación del servicio público de banca y crédito.

6. Autoridades directivas de la misma, nombradas por el Poder Ejecutivo. En otros países puede también ser a proposición del mismo, según el tipo de personalidad jurídica que adopte.

7. Funcionarios y empleados al servicio del Estado. En México, son considerados como servidores públicos.

8. Supervisión y control del Estado en sus operaciones.

9. Flexibilidad administrativa para el logro de sus

---

objetivos. En México, aún con la expedición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, no se ha logrado esta característica por no existir los supuestos jurídicos adecuados, ya que el propósito para el que fue promulgada esta ley, se quedó en la exposición de motivos, por no haberse creado los instrumentos necesarios dentro de su articulado.

Los elementos arriba enumerados, constituyen la esencia jurídica de banca de desarrollo a nivel general.

## C A P I T U L O   I I

### EL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL



## 1. ORIGEN Y ANTECEDENTES DEL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL

El problema fundamental del campo durante el porfirato, fue la injusta distribución de la tierra y la desigualdad de medios para la producción agropecuaria.

Tal estado generó el empobrecimiento de los campesinos, su inquietud social y el que siguieran a las banderas revolucionarias y, más adelante, a la concreción de sus demandas en las leyes de la República.

Sin embargo, el simple cambio en la tenencia de la tierra no significa una reforma agraria, ya que se requiere una segunda etapa: la creación de una infraestructura rural, con señalada participación del financiamiento.

Por tanto, las dotaciones de aguas, tierras y montes, no solucionaron el problema del campo, sino que fue ne-

cesario el apoyo crediticio.

Una vez que los conflictos políticos que se derivaron de la lucha armada disminuyeron en número, frecuencia e importancia, México entró en lo que se ha denominado el período de reconstrucción. Durante esos años surgieron múltiples leyes e instituciones de orden político, social y económico, cuya fuente de inspiración y fundamento fue la Constitución de 1917 y que, al paso del tiempo, han demostrado ser perdurables.

Desde su campaña presidencial, Plutarco Elías Calles no se limitó a manejar sólo el concepto de reparto agrario, sino que incorporó el de "Reforma Agraria Integral". "A la promesa de la distribución de tierras agregó la construcción de obras de riego; el otorgamiento de créditos al campo; la introducción de mejores técnicas de explotación agropecuaria; y la ampliación al agro del sistema educativo" (40).

En este período presidencial, la política se dirige a reestablecer el orden interno, como premisa fundamental para impulsar el desarrollo de la actividad económica. Se ini-

---

(40) "60 Años de Apoyo Crediticio al Campo". BANRURAL. México, 1986. Primera Edición. Pág. 36.

---

cian importantes programas para lograr la reestructuración del sistema bancario y la reorganización del sector rural.

Esta última contempla la redistribución de la propiedad territorial, mediante la expropiación de tierras: ranchos y propiedades agrícolas. Pero la tierra recién dotada requería de apoyo financiero para su adecuada explotación; así, el Gobierno Federal se enfrentó a la necesidad de establecer un instrumento que atendiera de manera eficiente a ese sector social, a pesar de que en esa época no se concebía un banco que realizara fines sociales.

Dentro de la ofensiva económica sin precedentes del General Calles, de la cual formaba parte una revisión radical a la legislación, se gestó la primera Ley de Crédito Agrícola.

A partir del 10 de septiembre de 1925, Gómez Morín, Presidente del Consejo de Administración del Banco de México, encabezó la comisión encargada de elaborar un proyecto de ley sin antecedentes en la historia económica de México, así como de establecer un banco especial para el crédito agrícola, con sus estatutos y reglamentos.

Pani afirmaba que el Banco de México y el de Crédi-

to Agrícola, eran las dos instituciones de mayor trascendencia del nuevo sistema crediticio, ya que propiciaban el bien público sobre el lucro individual.

Muchos fueron los antecedentes y experiencias comparadas que estudió la comisión: la jurisprudencia francesa y alemana, el crédito popular europeo, las teorías y leyes cooperativas, etc. Con todo, la ley que se elaboró no fue ni teórica ni extranjerizante, sino ajustada a las características de la agricultura mexicana, sobre todo a partir de la Revolución y a las necesidades de la Reforma Agraria en desarrollo. El resultado ecléctico introducía el régimen que "oscilaba entre el capitalismo y el cooperativismo" (41).

La Ley de Crédito Agrícola se publicó el 4 de marzo de 1926 y se fincaba en cuatro principios que, hasta nuestros días, tienen plena validez y que son:

- El crédito agrícola, por su naturaleza, requiere previamente de la organización de los usuarios;
- La garantía del crédito agrícola es especial, diferente a la de otros tipos de créditos, como los comerciales;

---

(41) Krause, Enrique y Jean Meyer. "Historia de la Revolución Mexicana, período 1924-1928". México, 1977. Pág. 54.

- La organización del crédito agrícola demanda una profunda desconcentración, porque sólo la acción local puede penetrar en la vida del pequeño agricultor; y
- El crédito agrícola, si bien no debe considerarse como gratuito o no reedituable, necesita un amplio subsidio gubernamental, tanto para el capital inicial como para la administración general que, por la vigilancia y asesoría que precisa, se vuelve más costosa que la de los bancos comerciales.

Varias fueron las innovaciones jurídicas de la primera Ley de Crédito Agrícola, pero los especialistas están de acuerdo en señalar, como las principales, a la hipoteca con acreedor innominado y a la prenda, en la que el deudor conserva el bien con el carácter de depositario judicial.

Con la publicación de esta Ley, se crea el Banco Nacional de Crédito Agrícola, al que se le encomendó proporcionar los fondos necesarios para que los pequeños propietarios pudieran cultivar sus tierras, a través de un sistema de crédito que promoviera los principios del cooperativismo.

Más que una simple institución financiera, especializada en el crédito agrícola, se pretendió crear un verdadero centro coordinador de la vida rural, de educación ciudadana y moral. En efecto, afirma Krause, "desde su objeto, el banco se apartaba de los modelos extranjeros", pues "además

de constituirse para hacer préstamos de avío, refaccionarios o inmobiliarios, lo hace para fomentar, reglamentar y vigilar el funcionamiento de las sociedades regionales y locales de crédito" (42).

El sistema institucional de crédito que creó la Ley de 1926, se hayaba compuesto por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, las Sociedades Regionales y las Sociedades Locales de Crédito Agrícola. El banco tenía entre sus facultades las de fomentar, reglamentar y vigilar la constitución y operación de las sociedades regionales y locales de crédito agrícola que se crearan como sujetos de crédito, aún cuando no se excluyó a los particulares de los beneficios del financiamiento; hacer préstamos de avío, refaccionarios e inmobiliarios para fines agrícolas, igual que para fines permanentes de mejoramiento y adquisición de tierras, fraccionamiento y colonización; emitir obligaciones, bonos agrícolas, de caja e hipotecarios; autorizar las emisiones que hicieran las sociedades regionales; vigilar y garantizar el funcionamiento del Registro de Crédito Agrícola; y pactar todas las operaciones bancarias y comerciales básicas (43).

---

(42) Krause, Enrique y Jean Meyer. "Historia de la Revolución Mexicana, período 1924-1928". México, 1977. Pág. 54.

(43) "El Crédito Rural en México". BANRURAL. México, 1978. Pág. 27.

El objeto de las sociedades regionales de crédito agrícola era otorgar créditos a sus miembros, ya fueran refaccionarios, de avío o inmobiliarios. Sin embargo, constituyeron un rotundo fracaso, ya que únicamente se formó una durante la vigencia de la ley de 1926.

Las sociedades locales de crédito agrícola, además de otorgar créditos a sus socios, refaccionarios y de avío, se crearon para organizar la explotación agrícola en la localidad. Este tipo de sociedades tampoco dio buenos resultados; algunos autores, como el maestro Lucio Mendieta y Núñez, atribuyen el fracaso de estas figuras asociativas a que se encontraban fuera de nuestra realidad social, ya que el campesino mexicano no estaba preparado para trabajar con este tipo de organización (44).

Como el Banco Nacional de Crédito Agrícola se estableció en beneficio de pequeños propietarios únicamente, mediante la Ley de Bancos Agrícolas Ejidales, de 16 de marzo de 1926, se autorizó a la Secretaría de Agricultura y Fomento para fundar bancos agrícolas ejidales en los Estados de la República, con el fin de facilitar el crédito para el fomento

---

(44) Mendieta y Núñez, Lucio. "El Crédito Agrario en México". Editorial Porrúa. México, 1977.

de sus explotaciones y mejoramiento de sus hogares, a los poseedores de parcelas ejidales que se organizaran en forma cooperativa, conforme a las disposiciones de la propia Ley.

Los resultados de la Ley de Crédito Agrícola de 1926, no fueron muy afortunados. El motivo principal de ello "...consistió, en que el Banco Nacional de Crédito Agrícola, operaba con el público, lo que ocasionó que buena parte de los fondos se prestaran a los particulares, que casi siempre los utilizaron para fines diversos a la agricultura" (45).

La Ley de Crédito Agrícola y el funcionamiento de su principal órgano financiero, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, fueron reformados al poco tiempo. En efecto, a menos de cinco años de su promulgación, se derogó la Ley del 10 de febrero de 1926, sustituyéndola por la del 2 de enero de 1931, denominada Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño. Como su nombre lo indica, el cambio principal que se introdujo fue la eliminación de los créditos a favor de particulares, créditos individuales, y la autorización de aquellos destinados a grupos de personas: ejidatarios o pequeños y medianos propietarios, organizados

---

(45) De Albornós de la Escosura, Alvaro. "Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México". México, 1966. Pág. 114.



---

en sociedades de crédito agrícola con personalidad jurídica propia.

Consecuencia del nuevo enfoque fue, a su vez, la liquidación de los nueve bancos ejidales que se habían creado en diversas entidades de la República, con el fin de dar crédito a los ejidatarios organizados en cooperativas locales, directamente vinculadas a la Secretaría de Agricultura y constituidas por la Ley de Bancos Agrícolas Ejidales, de marzo de 1926.

A los tres años de esta reforma, se promulgó otra, que dio lugar a la Ley de Crédito Agrícola de 24 de enero de 1934 (publicada en el Diario Oficial el 9 de febrero de ese año). En ella se autoriza nuevamente al banco a otorgar créditos individuales, ante los pobres resultados que dió el cooperativismo en el campo. Se estructuraron las sociedades de crédito agrícola, que podían integrarse con ejidatarios y pequeños propietarios; las uniones de sociedades locales de crédito agrícola y las uniones de sociedades de interés colectivo agrícola, estas últimas con carácter de organizaciones, desde el punto de vista financiero y administrativo. La nueva Ley, según los especialistas, otorgó un mayor carácter bancario a las operaciones de crédito agrícola.

Los cambios más radicales residieron quizá en la concepción bipartita del crédito agrícola y en la ampliación y diversificación de las acciones del banco, al que también se autorizó a ejecutar en forma directa pequeñas obras de irrigación, a construir casas para los campesinos, a crear un seguro para animales y en fin, a impulsar la vida rural prácticamente en todos sus aspectos (46).

La elaboración del Plan Sexenal del presidente Lázaro Cárdenas, introdujo cambios en el agro. Se establecieron dos tipos de crédito agrícola: el de los ejidatarios, por un lado, y el de los pequeños y medianos propietarios por el otro. Tal vez con ello se sentaron las bases para el surgimiento de la Ley de Crédito Agrícola de 2 de diciembre de 1935, que creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal (publicada en el Diario Oficial del 20 de diciembre de 1935).

Este banco se funda con el encargo de atender únicamente a los organismos constituidos por ejidatarios, subsistiendo el Banco Nacional de Crédito Agrícola, para otorgar préstamos exclusivamente a organismos integrados por medianos y pequeños agricultores; las dos instituciones po-

---

(46) Meyer, Lorenzo. "Historia de la Revolución Mexicana, período 1928-1934. El Conflicto Social y los Gobiernos del Maximato." El Colegio de México. México, 1978.

---

dían operar con sociedades de interés colectivo.

La creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal, concebido para atender únicamente a ejidatarios organizados, llevó al Banco Nacional de Crédito Agrícola a ocuparse del crédito para pequeños y medianos agricultores y a compartir con el primero, los proyectos en que las sociedades de interés colectivo agrícola agrupaban a ejidatarios y pequeños propietarios.

Considerado por algunos como una segunda Secretaría de Agricultura, Banjidal acrecentaba su importancia frente a su aparente y viejo competidor, el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Tal situación inició un largo debate sobre los fines financieros y sociales del crédito para el agro, que desde entonces fueron vistos por muchos como fines contradictorios entre sí.

Los bancos agrícolas ejidales, creados en abril de 1926 y puestos en liquidación en 1931, y los bancos regionales dependientes del Banco Nacional de Crédito Agrícola, que operaron entre 1931 y 1934, para volver a aparecer años más tarde, "son algunos de los ejemplos del vasto y complejo sistema que se fue formando alrededor de las entonces dos prin-

cipales instituciones del crédito al campo" (47).

Como parte fundamental de tal sistema, deben considerarse las sociedades locales y regionales, las uniones de sociedades, las cooperativas de crédito y los demás entes con personalidad jurídica propia, que fueron precisamente los sujetos beneficiarios.

La Ley de Crédito Agrícola, de 31 de diciembre de 1942, publicada en el Diario Oficial de 27 de marzo de 1943, autorizó nuevamente a los bancos regionales de crédito agrícola y una reforma posterior, del 30 de diciembre de 1946, publicada al día siguiente, extendió facultades al Banco Nacional de Crédito Agrícola en el financiamiento ganadero y se introdujo el seguro agropecuario; la denominación de la institución se cambió a la de Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A.

A 30 años de haberse aprobado la primera Ley de Crédito Agrícola, y por lo menos con 12 reformas parciales o sustanciales a cuestas, en 1955 se hizo necesaria una revisión.

---

(47) Espinosa Santibáñez, Rogelio. "La Banca de Desarrollo del Sector Rural." Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1986.

Basta experiencia se había acumulado para entonces y el mismo desarrollo de las principales instituciones y organismos, así como el de la legislación supletoria y complementaria justificaba una reforma, dando origen a la Ley General de Crédito Agrícola, de 30 de diciembre de 1955 (Diario Oficial del día siguiente).

El sistema de crédito oficial establecido por esta ley, fue el siguiente: por una parte el Banco Nacional de Crédito Ejidal y los bancos regionales de crédito ejidal; y por la otra, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y los bancos regionales de crédito agrícola. Cada uno con sus correspondientes sociedades locales.

Acierto de esta ley fue haber descentralizado el crédito agrícola, al transformar las agencias del Bangrícola, en sucursales. En esta forma la oficina matriz se descargó de trabajo y de gastos innecesarios, ya que las solicitudes de crédito fueron atendidas regionalmente.

El énfasis del nuevo ordenamiento se dio en una doble vertiente. Por un lado, se insistía en el carácter social del crédito agrícola, y por ende, en su uso y aprovechamiento como un instrumento eficaz de promoción agrícola y de la misma política agraria del gobierno; se preocupó asimismo, de

sistematizar la estructura de las dos instituciones en oficina matriz y regionales, con mayor espíritu desconcentrador.

Por otra parte, se tuvo cuidado en simplificar los ordenamientos vigentes, ajustándolos con los que se utilizaban en la materia con el carácter de supletorios, en particular, con las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. No se buscaba sólo la congruencia jurídica, sino también un estímulo que fomentara la canalización de recursos privados hacia la agricultura, preocupación creciente del gobierno.

Con todo, la ley de 1955 tampoco alteró la concepción y operación básica de los bancos Agrícola y Ejidal, ni sus relaciones con las instituciones auxiliares o de apoyo, o con los sujetos y sociedades de crédito beneficiados.

Por decreto del 22 de diciembre de 1960 se crearon los bancos agrarios, que tuvieron como objeto primordial el otorgar préstamos a la población ejidal o cumunal, con un régimen de responsabilidad solidaria.

Después de casi una década de operación bajo la Ley de 1955, el 8 de marzo de 1965 se publicó el decreto que ordenó la creación de un tercer banco para el sector rural: el

Banco Nacional Agropecuario, S.A. Su objetivo principal era poner fin al desorden que imperaba en el otorgamiento del crédito, por parte de los Bancos Ejidal y Agrícola, procurando llevar a cabo, "en el menor tiempo posible", la descentralización del crédito agropecuario a través de instituciones regionales autónomas.

Se trataba originalmente de un banco de segundo piso, esto es, una institución que no trataría en forma directa más que con los bancos que operaban en el sector rural; el nuevo banco, además, supervisaría estrechamente la aplicación y resultados económicos de los créditos autorizados.

La intención del Gobierno Federal al crear este banco, fue totalmente sana: unificar los mecanismos de apoyo al campo, separar las instituciones para acreditar a la pequeña propiedad por una parte, y por la otra, al ejido y a la comunidad. Se propuso, en ese mismo decreto, la eliminación de los bancos nacionales de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola, ya que en el artículo 80. se previno que dejarían de dar apoyos financieros a sus bancos regionales a medida que el Banco Nacional Agropecuario comenzara a participar en las operaciones crediticias.

Estos propósitos pronto se vieron frustrados, pues

las operaciones de los bancos nacionales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal, continuaron a través de sus respectivos bancos regionales. Así, el Banco Nacional Agropecuario formó su propio sistema y atendió directamente a la clientela campesina, pudiendo otorgar créditos a los particulares, sociedades e instituciones vinculadas con las actividades agropecuarias, estando además facultado para planear y ejecutar proyectos rurales específicos.

Las tres instituciones mencionadas habían venido cumpliendo con el objetivo fundamental para el que fueron creadas: financiar las actividades de producción agropecuaria. Sin embargo, en los últimos años y debido al crecimiento del sector primario, se hizo patente la necesidad de unificar las políticas institucionales cuyos propósitos eran muy semejantes y que atendían prácticamente a la misma clientela. Por ello, se tomó la decisión de manejar el apoyo crediticio al campo con criterios uniformes, evitando a la vez duplicidad de funciones y competencia entre instituciones del sector público.



## 2. CONSTITUCION DEL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL Y DEL SISTEMA BANRURAL.

El Comité Coordinador de Instituciones Nacionales de Crédito Agropecuario, sirvió como plataforma para llevar a cabo la remodelación completa del sistema de crédito al campo. Así, el 5 de enero de 1975, el Poder Ejecutivo dictó un acuerdo por el que se unificó la administración superior de los tres bancos agrarios de carácter nacional, designando un Director General y un Consejo de Administración únicos.

El 7 de julio del mismo año, entró en vigor el decreto presidencial que reformó el de creación del Banco Nacional Agropecuario, ordenando su cambio de denominación por la de Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., y estructuró un sistema de doce bancos regionales aprovechando los siete del Sistema Agropecuario y los cuatro del Sistema Ejidal, creando uno más.

Paralelamente a las acciones de unificación de la dirección superior de los tres bancos y de la creación de un nuevo sistema, en ese año se elaboró un proyecto de ley de crédito agropecuario que sustituyera a la de 1955 y que contemplase el reordenamiento de los bancos hasta llevarlos a su total fusión, cuyos resultados quedaron plasmados en la iniciativa que el Ejecutivo Federal envió al honorable Congreso de la Unión el 15 de octubre de 1975, bajo el nombre de Ley General de Crédito Rural. Se incluyó en ella la fusión por incorporación de los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal, al de Crédito Rural, que subsistió.

La exposición de motivos de la iniciativa de ley precisó las razones, los antecedentes y el contenido básico de la nueva legislación. Destacó, por ejemplo, la necesidad de renovar las estructuras sociales y económicas del país; la conveniencia de involucrar y hacer participe a sectores más amplios de la población en el desarrollo económico nacional; la urgencia de apoyar al sector rural, cuyo rezago ocasiona subempleo, desempleo, baja productividad, mercados restringidos y, en general, bajos niveles de vida en el ámbito campesino.

El apoyo al campo, se explicaba, era una política prioritaria del Gobierno. Era necesario revertir la tendencia

que deprimía al agro e impulsar su desarrollo social y económico, "mediante políticas vigorosas y sostenidas de inversión pública en obras de infraestructura y de gasto social en el campo, fortalecimiento de la organización y la capacitación campesina, y mejoramiento de los términos de intercambio del sector rural en relación a las demás actividades económicas", cuya congruencia se justificaba con la reciente revisión de la legislación agraria (48).

La iniciativa fue aprobada por el Congreso de la Unión y se publicó el decreto correspondiente el 5 de abril de 1976. La nueva ley abarcó seis títulos: sus fines, el sistema nacional de crédito rural, los sujetos de crédito, las operaciones de crédito rural, las operaciones especiales de apoyo y un título final sobre disposiciones generales.

Con relación a los fines, se amplió la definición del crédito rural, haciéndolo extensivo a todas las actividades que conforman el proceso de la producción agropecuaria. Se agregó como materia del crédito, el consumo familiar y la industria rural. El enriquecimiento del concepto pretendió estimular la integración vertical de las explotaciones agro-

---

(48) Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley de Crédito Rural. México, 1975.

pecuarias y evitar intermediaciones innecesarias. Todo esto buscó beneficiar tanto a productores como a consumidores, al establecer una relación más directa con los costos reales de producción.

También, con la nueva legislación se uniformaron y agilizaron las operaciones crediticias; se indujo al uso de mejores tecnologías para la producción, mediante la asistencia técnica y el crédito supervisado; y se auspició el fomento de la investigación científica y tecnológica en el sector rural.

El Sistema Nacional de Crédito Rural se integró por un banco nacional (el de Crédito Rural), por doce bancos regionales y por los fondos nacionales de fomento y redescuento, incluida una Financiera Nacional de Fomento Ejidal e Industria Rural, que nunca operó. Los bancos nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal, en cumplimiento de la Ley, se fusionaron por incorporación al de Crédito Rural.

El sistema se concibió de una manera unificada en cuanto se refería al Banco Nacional y sus filiales regionales; principios, políticas y criterios de operación quedaron registrados en la nueva ley.

Por lo que se refiere a los sujetos de crédito rural, se reconocieron explícitamente las formas jurídicas incorporadas en la Ley Federal de Reforma Agraria: el ejido, la comunidad, la unión de ejidos y la unión de comunidades. Se estableció la posibilidad jurídica de su asociación con grupos organizados de colonos y pequeños propietarios. Además del ejido y de la comunidad, como unidades básicas que convenía fortalecer, se ordenó la transformación de las antiguas sociedades locales en la figura jurídica que correspondiera según el régimen de tenencia de la tierra. También se incluyó la creación de asociaciones rurales de interés colectivo, con fines de comercialización, compra de insumos, prestación de servicios, etc.

El Título Cuarto de la Ley consigna las operaciones de crédito rural, basándolas en principios de uniformidad de condiciones, simplificación de requisitos y trámites, sobre un concepto integral que incorpora las diversas actividades de los procesos productivos en el agro. Desde luego, se regulan los préstamos de avío, los prendarios y refaccionarios (agropecuarios e industriales), introduciendo el de crédito al consumo familiar para atender las necesidades de los campesinos durante el cultivo y hasta la cosecha.

Bajo el rubro de operaciones especiales de apoyo al

crédito rural, el Título Quinto distingue entre los recursos que se otorgan directamente para la producción de aquellos que forman parte de inversiones generales, de planes de capacitación y asistencia y, en general, de proyectos de desarrollo rural.

En el último Título se incorporan diversas disposiciones generales, entre ellas, el régimen fiscal de excepción para los productores agropecuarios.

La Ley General de Crédito Rural, ha sufrido algunas reformas. Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1977, se modificó el artículo 54, en lo relativo a los sujetos de crédito, que se componían de una lista limitativa para el crédito oficial, en tanto que para el crédito privado constituía un universo abierto. Esta reforma igualó posibilidades, al agregar una fórmula general para considerar también como sujetos de crédito oficial "a todas aquellas personas morales previstas por las leyes, y que se dedican a actividades agropecuarias". Con ello se buscó impulsar la producción en el ramo de alimentos básicos, preocupación que se hizo creciente a partir de esos años.

Posteriormente, con el propósito de capacitar mejor

---

al Banco Nacional de Crédito Rural, adecuándolo a la dinámica del desarrollo económico del país, para que pudiera cumplir con mayor eficacia y amplitud sus funciones de apoyo financiero al medio rural, se llevó a cabo una nueva modificación publicada el 6 de enero de 1982, para consignar dentro de su objeto las operaciones de banca múltiple.

En otro orden de ideas, podemos señalar que el Banco Nacional de Crédito Rural se encontraba estructurado como una sociedad anónima regulada bajo el imperio del derecho público, en virtud de ser una empresa de participación estatal, conforme lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

### 3. TRANSFORMACION DE SOCIEDAD ANONIMA A SOCIEDAD NACIONAL DE CREDITO

El régimen de concesión para el ejercicio de la banca, como lo hemos anotado, se modificó en 1982 al reformarse el artículo 28 constitucional, para establecer que el servicio público de banca y crédito sería prestado exclusivamente por el Estado y que no sería objeto de concesión a particulares.

Analizaremos el proceso que se dió para transformar al Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., Institución de Banca Múltiple, a Banco Nacional de Crédito Rural, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.

El 31 de diciembre de 1982 se publicó la primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que estableció las bases jurídico administrativas que permitieron al Estado iniciar la adecuación de la estructura, or-



ganización y funcionamiento de las instituciones de banca múltiple que habían sido recientemente expropiadas.

Eta ley dispuso, en su artículo 3o. transitorio, que las instituciones que tenían el carácter de instituciones nacionales de crédito al 31 de agosto de 1982, conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, continuarían rigiéndose al tenor de las disposiciones bajo las cuales venían operando, lo que se tradujo en que el Banco Nacional de Crédito Rural y los bancos regionales que integraban el Sistema Oficial de Crédito Rural, entre otros, permanecieron bajo la figura jurídica de sociedades anónimas, sin sufrir cambio alguno.

Esta Ley Reglamentaria se concibió como un ordenamiento de carácter transitorio, mientras se realizaban los estudios de fondo, que permitieran al Gobierno concebir la forma en que quedaría estructurada la banca en México, por lo que el 14 de enero de 1985, con la publicación de la segunda Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito culminaron esos esfuerzos, ya que constituyó el marco jurídico del sistema bancario mexicano y cumplió en su momento con lo previsto en la reforma constitucional mencionada.

Como ya también lo hemos anotado, la nueva Ley Re-

glamentaria distinguió a las sociedades nacionales de crédito en: Instituciones de Banca Múltiple e Instituciones de Banca de Desarrollo; y por lo que se refiere a estas últimas, se previno que contarían con leyes orgánicas que determinarían su especialidad en la promoción y financiamiento de los diferentes sectores; la integración de sus órganos de gobierno, así como las modalidades operativas que requiriera su especialización sectorial. Asimismo, con reglamentos orgánicos expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los que se establecerían las bases conforme a las cuales se regiría su organización y funcionamiento.

Por otra parte, el artículo 9o. transitorio estableció que en un plazo de 180 días naturales, contados a partir de la vigencia de la ley, el Ejecutivo Federal expediría los decretos mediante los cuales las instituciones nacionales de crédito se transformarían de sociedades anónimas en sociedades nacionales de crédito. (Se publicaron el 12 de julio de 1985, en el Diario Oficial de la Federación).

En cuanto al decreto de transformación del Banco Nacional de Crédito Rural, su artículo 1o. estableció que conservaría su personalidad jurídica y patrimonio propio y que surtiría efectos al cierre de sus operaciones del 31 de julio de 1985.

Asimismo que, como Banca de Desarrollo, prestaría el servicio público de banca y crédito en apoyo de las políticas de desarrollo nacional y de la protección de los intereses del público.

En los artículos 3o., 4o. y 5o., se determinó que el banco mantendría su mismo domicilio, duración y capital social.

El artículo 6o., sujetó la suscripción, tenencia y circulación de los certificados de la serie "B", a lo previsto por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y por la Ley Orgánica de la Sociedad.

Al tenor del artículo 7o., la administración de la sociedad se encomendó a un Consejo Directivo y a un Director General.

El artículo 8o. ordenó que se mantuvieran sin modificación los bienes y derechos de la sociedad, así como sus obligaciones, incluyendo las de carácter laboral y fiscal.

El artículo 9o. y último, dispuso que la Secretaría de Hacienda expediría, en los términos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y de su Ley Or-

---

gánica, el Reglamento Orgánico de la misma.

Dentro de la normatividad transitoria del decreto en comentario, se fijó como iniciación de vigencia el 31 de julio de 1985.

Asimismo, se determinó que todas las inscripciones y anotaciones marginales de cualquier naturaleza, efectuadas en los registros públicos del país, o del extranjero, relativas al Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., se entenderían dadas al Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.

Este decreto aclaró que, en tanto el Congreso de la Unión expidiera la Ley Orgánica del Banco Nacional de Crédito Rural, éste se regiría por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, por la Ley General de Crédito Rural y por el mismo decreto de transformación.

Por último, el citado decreto, tratando de evitar posibles confusiones, apuntó que en tanto se expedía la nueva Ley Orgánica, los miembros que a esa fecha integraban el Consejo de Administración, formarían el Consejo Directivo.

El Reglamento Orgánico se publicó el 29 de julio de 1985, y entró en vigor el 31 de ese mismo mes y año y vino a

substituir al contrato social, modificando las disposiciones contrarias a la Ley Bancaria. Los cambios fueron transitorios, mientras que el Congreso de la Unión expedía la Ley Orgánica del Sistema Banrural, que trajo como consecuencia un nuevo Reglamento.

Bajo el contexto que hemos reseñado, a partir del primero de agosto de 1985, el marco jurídico en particular del Sistema Banrural fue la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, los decretos de transformación y los reglamentos orgánicos respectivos, manteniéndose en vigor la Ley General de Crédito Rural (en su parte orgánica), mientras se expedía la Ley Orgánica correspondiente, salvo en lo relativo a las menciones de su naturaleza como sociedad anónima y al régimen de capital.

En el período de sesiones del Congreso de la Unión de 1985, el Ejecutivo Federal presentó la iniciativa de Ley Orgánica del Sistema Banrural, la que una vez aprobada, se publicó el 13 de enero de 1986.

Es de hacer notar que la Ley Orgánica solamente regula la organización y funcionamiento de las instituciones, por lo que la Ley General de Crédito Rural continúa vigente en lo que se refiere a sujetos de crédito, operaciones de

---

crédito rural y operaciones especiales de apoyo al crédito rural.

La Ley Orgánica del Sistema Banrural tiene características que la distinguen substancialmente de las leyes orgánicas de los demás bancos de desarrollo. Lo más notable consiste en que es el único ordenamiento en que se contempla un sistema de bancos, que viene a substituir al antiguo Sistema Oficial de Crédito Rural y que la ley denomina ahora con el nombre de Sistema Banrural.

Otras modalidades las encontramos en la integración del órgano de gobierno del Banco Nacional, ya que los consejeros de la serie "A" son ex-oficio por los cargos que desempeñan en diversas dependencias, organismos e instituciones que se determinan en la propia ley, mientras que en los bancos regionales, son nombrados por las mismas dependencias, organismos e instituciones.

Tanto en el Banco Nacional como en los bancos regionales, participan en el órgano de gobierno, con el carácter de consejeros de la serie "B" de los certificados de aportación patrimonial, representantes de las organizaciones campesinas de los sectores ejidal y comunal, así como de la pequeña propiedad; y en la vigilancia, además del comisario

que nombra la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los consejeros de la serie "B", o sea, los representantes de los productores, nombran al otro comisario.

A diferencia de todas las sociedades nacionales de crédito, ya fueran instituciones de banca múltiple o de desarrollo, los titulares de los bancos regionales tienen el carácter de Gerentes Generales, y los designa, no el Ejecutivo Federal, sino el Consejo Directivo a propuesta del Director General del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.

La Ley Orgánica del Sistema Banrural comprende cuatro títulos, el primero de ellos referido a la integración, objeto y facultades de las sociedades que conforman el Sistema Banrural; el segundo relativo a la denominación, objeto, domicilio, objetivos, operaciones, capital social, administración y vigilancia del Banco Nacional de Crédito Rural; el tercero que norma la naturaleza, objeto, domicilio, capital social, administración y vigilancia de los bancos regionales de Crédito Rural; el cuarto y último referido a disposiciones generales.

Para el cumplimiento de su objeto, la banca de desarrollo precisa de ciertas modalidades que requieren un régimen jurídico de excepción, como el que estableció la Ley

---

Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Todo régimen jurídico de excepción, para su plena validez, debe estar contenido en un ordenamiento de la misma jerarquía legislativa, por lo menos. Este ordenamiento, en el caso de la banca de desarrollo, viene a ser la Ley Orgánica (49).

La Ley Orgánica del Sistema Banrural es el ejemplo más patente de un régimen jurídico de excepción, dentro del contexto de las instituciones de banca de desarrollo, como a continuación se analiza.

El sector rural del país, a diferencia de los demás sectores prioritarios, es atendido financieramente, no por una, sino por trece sociedades nacionales de crédito distintas, con personalidad jurídica y patrimonio propio cada una de ellas, que integran un sistema, lo que permite al Gobierno Federal satisfacer en forma expedita y descentralizada las necesidades crediticias de este importante sector.

Las trece sociedades nacionales de crédito estable-

---

(49) Rodríguez, Luis Lázaro. "Comentarios al tema La Banca de Desarrollo del Sector Rural." Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1986.



---

cidas por la Ley Orgánica, se traducen en un Banco Nacional y doce bancos regionales, pero el primero de ellos no proporciona directamente crédito a los campesinos, sino que lo hace a través de los segundos.

Al integrar un sistema, los bancos regionales son sociedades nacionales de crédito suigénensis, en cuanto a su administración y facultades, como veremos adelante.

Entre las modalidades específicas incorporadas por la Ley Orgánica, destaca la siguiente:

En el cumplimiento de su objeto, las instituciones del Sistema Banrural están facultadas para obtener concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de servicios públicos o para el aprovechamiento de recursos naturales, con el fin de aportarlos a empresas cuya creación promueva (Art. 4o., fracción IV).

Esta modalidad permite que los campesinos no sólo se beneficien con la obtención del financiamiento, sino que puedan solicitar el apoyo de la banca de desarrollo, y así conseguir permisos, autorizaciones y concesiones para la explotación, por ejemplo, de una mina de arena o para el establecimiento de una gasolinería, lo que trae como consecuencia

---

un desarrollo integral de los recursos con que cuenta.

El Banco Nacional de Crédito Rural, para llevar a cabo los objetivos que señalan los artículos 3o., 4o. y 6o. de la Ley Orgánica, puede:

Realizar todas las operaciones y prestar los servicios a que se refería el artículo 30 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (hoy todas las comprendidas en el Título Tercero de la Ley de Instituciones de Crédito), pero las operaciones consistentes en recibir depósitos bancarios de dinero y la aceptación de préstamos y créditos, las ejerce con vistas a facilitar a los beneficiarios de sus actividades, el acceso al servicio público de banca y crédito y a propiciar en ellos el hábito del ahorro y el uso de los servicios que presta el sistema bancario nacional, de manera que no produzcan desajustes en el sistema de captación de recursos del público (Art. 9o., fracción I).

Emitir bonos bancarios de desarrollo y administrar por cuenta propia o ajena, toda clase de empresas o sociedades (Art. 9o., fracciones II y III).

Ejecutar todas las actividades análogas o conexas que al efecto le señale la Secretaría de Hacienda y Crédito

---

Público, incluyendo las de agente financiero del Gobierno Federal (Art. 9o., fracción IV).

Al no existir, como en el caso de la banca múltiple, un fideicomiso que garantice sus operaciones, el Gobierno Federal se hace responsable de las que concierne el Banco Nacional con personas físicas o morales mexicanas, o con instituciones del extranjero (Art. 10).

El capital social del Banco Nacional de Crédito Rural, se adecuó a lo que disponía el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (hoy artículo 32 de la Ley de Instituciones de Crédito), por lo que está representado por certificados de aportación patrimonial en un 66% de la serie "A" y en un 34% de la serie "B".

La serie "A" será suscrita únicamente por el Gobierno Federal y la serie "B" podrá ser suscrita por el Gobierno Federal y por personas físicas o morales mexicanas, dando preferencia a organizaciones del sector social rural, constituidas por ejidos, comunidades y pequeños propietarios minifundistas organizados.

Otra modalidad, en cuanto a la serie "B", es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá autorizar que

organizaciones del sector rural tales como ejidos, comunidades y pequeños propietarios minifundistas organizados, puedan adquirir certificados de esta serie, en una proporción mayor al 1% del capital pagado, al que se refería el artículo 15 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (Artículo 11 de la Ley Orgánica).

Sobre el particular, la Ley de Instituciones de Crédito, en su artículo 33 dispone que salvo el Gobierno Federal y las sociedades de inversión común, ninguna persona física o moral podrá adquirir, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, 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; y deja a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de autorizar, mediante disposiciones de carácter general, qué entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, puedan adquirir certificados de la citada serie "B" en una proporción mayor.

La administración del banco, se encomienda a un Consejo Directivo y a un Director General (Artículo 15 Ley Orgánica).

La integración de su Consejo Directivo, difirió de lo establecido en la Ley Bancaria, ya que el nombramiento de los consejeros es ex-officio por disposición de la Ley.

Los de la serie "A" son ocho: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien preside el Consejo; los Secretarios de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria, quienes tienen el carácter de vicepresidentes; el Secretario de Programación y Presupuesto; el Director General del Banco de México; el Director General de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; el Director General de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S. A.; y el Director General del Banco de Comercio Exterior (50).

Los consejeros de la serie "B" son cuatro. Dos por la Confederación Nacional Campesina, uno por la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad y uno que se designará en forma rotativa de entre las diversas organizaciones campesinas. Actualmente este consejero es el que representa a la Central Campesina Independiente (Artículo 16 Ley Orgánica).

---

(50) La S.H.C.P. asumió las funciones de la S.P.P. al modificarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial de 21 de febrero de 1992), entre ellas la de estar representada en el Órgano de Gobierno de Banrural, y ANAGASA se encuentra en liquidación, por lo que es representada por el Director General del Fideicomiso Liquidador de Instituciones de Crédito.

---

En adición a las facultades que les otorgaba a los consejeros el artículo 20 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (hoy artículo 42 de la Ley de Instituciones de Crédito), se establecen las de aprobar el informe anual de actividades que le presente el Director General, aprobar los demás programas específicos y reglamentos de la sociedad y aprobar el programa general de financiamiento de insumos (Artículo 20 Ley Orgánica).

El Director General es designado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en el ejercicio de sus funciones, tiene las más amplias facultades.

La vigilancia se encomienda a dos comisarios. Uno es nombrado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el otro por los consejeros de la serie "B".

Nótese que el comisario no es nombrado por los tenedores de los certificados de la serie "B", como en el caso de las demás sociedades nacionales de crédito, sino por los consejeros de dicha serie.

Por otra parte, una característica de las sociedades que forman el Sistema, es que podrán publicar estados

contables en los que consoliden las cifras de los balances individuales de cada una de ellas.

El área de operación de cada banco regional es determinada por el Consejo Directivo del Banco Nacional de Crédito Rural (Artículos 26 y 27 Ley Orgánica).

Su domicilio será el que se señale en sus respectivos reglamentos orgánicos y pueden establecer o clausurar sucursales o cualquier clase de oficinas en la región, con la autorización del Consejo Directivo del Banco Nacional.

Las operaciones que concerten los bancos regionales con personas físicas o morales mexicanas, se encuentran respaldadas por el Banco Nacional de Crédito Rural.

El capital social de cada banco regional, está representado por certificados de aportación patrimonial, el 66% corresponde a la serie "A" y el 34% a la serie "B".

La serie "B", puede ser suscrita por el Banco Nacional de Crédito Rural, por los gobiernos de los estados y por los municipios, así como por entidades del sector público federal, local o municipal y por agrupaciones de productores.

En la adquisición de los certificados de la serie "B", tendrán preferencia las organizaciones del sector rural, constituidas por ejidos, comunidades y pequeños propietarios minifundistas organizados.

Los certificados de la serie "B" podrán adquirirse, con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos de los estados, municipios y organizaciones del sector rural, en una proporción mayor al 1% del capital pagado que establecía el artículo 15 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (Artículo 32 Ley Orgánica).

Otra peculiaridad, es que la administración de los bancos regionales difiere de las demás sociedades nacionales de crédito, ya que se encomienda a un Consejo Directivo y a un Gerente General (Artículo 36 Ley Orgánica).

El Consejo Directivo de cada banco regional está integrado por no menos de doce consejeros. Un mínimo de ocho representan a la serie "A" y son: el Director General del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., con el carácter de presidente; un representante por cada una de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Recursos Hi-



dráulicos y de la Reforma Agraria; un representante del Banco de México; de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera; y uno por cada una de las entidades federativas en que opere el banco regional de que se trate.

Tres consejeros representan a la serie "B" que son: Dos por la Confederación Nacional Campesina y uno de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (Artículo 37 Ley Orgánica).

Resalta el hecho de que los consejos de los bancos regionales, son presididos por el Director General del Banrural y no por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, como en el caso de todas las demás sociedades nacionales de crédito; modalidad incorporada para dar identidad y congruencia funcional al sistema de sociedades que la ley estableció.

El Consejo Directivo de cada regional no tiene obligación de reunirse mensualmente, sino que lo hace por lo menos seis veces al año; y funciona con base en las políticas, lineamientos y prioridades que establece el Consejo Directivo o el Director General del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., (Artículo 40 Ley Orgánica).

El Gerente General de cada banco regional tiene a su cargo la administración y la representación legal de éste y es designado por el Consejo Directivo, a propuesta del Director General del Banco Nacional de Crédito Rural (Artículos 42 y 43 Ley Orgánica).

La vigilancia de los bancos regionales es encomendada a dos comisarios designados, uno por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y otro por los consejeros de la serie "B", es decir, por los representantes de las organizaciones campesinas (Artículo 44 Ley Orgánica).

Los bancos regionales de crédito rural, formulan sus programas financieros, presupuestos generales de gastos e inversiones, las estimaciones de ingresos y sus programas operativos, de acuerdo con los lineamientos, medidas y mecanismos que el Banco Nacional de Crédito Rural establece (Artículo 50 Ley Orgánica).

La Ley permite que en los fideicomisos que se constituyen en los bancos del Sistema, éstos puedan actuar en el mismo negocio como fiduciarios y fideicomisarios.

Tal vez la norma más relevante del régimen jurídico de excepción que la ley configura, es la relativa a que las

instituciones del Sistema Banrural pueden adquirir los insumos, maquinaria y equipo que se requiera para el buen desarrollo de las actividades del sector, con objeto de apoyar a la clientela, que por su grado de organización, o que por cualquier otra causa, no esté en posibilidad de realizar estas operaciones.

Esta disposición levantó la prohibición que se contenía en el artículo 84, fracción X, de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que impedía que las sociedades nacionales de crédito pudieran comerciar con mercancías de cualquier clase (Artículo 53 Ley Orgánica).

Como puede apreciarse, estos señalamientos difieren en mucho de la normatividad general que fijó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y la que actualmente señala la Ley de Instituciones de Crédito para la banca de desarrollo, razón que justifica, en términos de técnica jurídica, la existencia de la Ley Orgánica del Sistema Banrural.

En la normatividad transitoria, se dispuso que el inicio de su vigencia sería a partir del 14 de enero de 1986; se derogaron los artículos de la Ley General de Crédito Rural que se oponen a las disposiciones de la Ley Orgánica; se

---

aclaró que el domicilio del Banco Nacional y el que corresponde a cada uno de los bancos regionales continuaría siendo el que tenían en esa fecha; y se estableció un plazo de 180 días a partir de la vigencia para que la Secretaría de Hacienda publicara los Reglamentos Orgánicos de las sociedades integrantes del Sistema Banrural.

Así, el 14 de julio de 1986 se publicó el segundo Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural y los correspondientes a cada uno de los doce bancos del Sistema Banrural. Se compuso de cinco capítulos, siendo las innovaciones más importantes el incremento en el capital social que pasó a ser de \$59,000 millones; la inclusión de las comisiones asesoras del Consejo Directivo, de Programación de Crédito y Asistencia Técnica, de Organización de Productores y de Finanzas y Administración, presididas respectivamente por representantes de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Reforma Agraria y de Hacienda y Crédito Público; que el Director General sería nombrado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; se corrigió la denominación de órgano de vigilancia dada a la responsabilidad personal de los comisionarios; y se habló de distribución de remanentes (en caso de que los hubiera) en lugar de utilidades, concepto más adecuado a la banca de desarrollo.

Posteriormente y con motivo de la publicación en el Diario Oficial, el 18 de julio de 1990, de la Ley de Instituciones de Crédito, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento a sus artículos 30 y Décimo Primero Transitorio, expidió nuevos reglamentos orgánicos para el Sistema Banrural, que fueron publicados el 3 de abril de 1991, sin que se hayan incorporado modificaciones significativas.

### C A P I T U L O   I I I

#### LA OPERACION CREDITICIA

**1. LA LEY GENERAL DE CREDITO RURAL  
SUS ANTECEDENTES HISTORICOS**

Como antecedentes histórico legislativos directos e inmediatos de la Ley General de Crédito Rural, encontramos los siguientes:

1. La Ley de Crédito Agrícola de 10 de febrero de 1926, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo siguiente, compuesta de cuatro títulos con las siguientes denominaciones:

Título I, "De las Instituciones de Crédito Agrícola", que dio origen al Banco Nacional de Crédito Agrícola, a las Sociedades Regionales de Crédito Agrícola y a las Sociedades Locales de Crédito Agrícola.

Título II, "De las Operaciones del Banco Nacional de Crédito Agrícola", que reguló la operación del Banco con

las Sociedades Locales de Crédito Agrícola, con las Sociedades Regionales de Crédito Agrícola, con instituciones asociadas a las de crédito agrícola, con individuos o colectividades distintas de las instituciones de crédito agrícola y de sus asociados; las operaciones de las Sociedades Regionales y de las Sociedades Locales de Crédito Agrícola, así como determinó las modalidades de los créditos de avío y refaccionarios.

Título III, "De las Garantías Reales y del Registro Público del Crédito Agrícola", en el que se refirió a la prenda y a la hipoteca y reglamentó el Registro Público del Crédito Agrícola.

Título IV, "Disposiciones Generales", relativo a las prohibiciones y modalidades de la operación crediticia y las sanciones a que se pudieran hacer acreedores los consejeros, funcionarios y empleados del Banco Nacional de Crédito Agrícola y los de las Sociedades Locales o Regionales de Crédito Agrícola, los de las Uniones de Sociedades Locales, los del Registro Público del Crédito Agrícola y los peritos valuadores.

2. La Ley de Bancos Agrícolas Ejidales, del 7, publicada el 9, de abril de 1926, compuesta de 16 artículos que



---

regulaban la creación de Bancos Agrícolas Ejidales en los Estados de la República que designara el Ejecutivo Federal, con el fin de facilitar crédito para fomento de sus explotaciones y mejoramiento de sus hogares, a los poseedores de parcelas ejidales que se organizaran en cooperativas, siendo la autorizada para fundarlos la Secretaría de Agricultura y Fomento, por conducto de su Dirección de Escuelas Centrales y de Cooperación y Crédito Agrícolas.

3. El Reglamento para el Registro Público del Crédito Agrícola del 7, publicado el 19, de abril de 1926, que estableció los libros principales que debían llevarse en cada oficina registradora, las inscripciones que debían hacerse, los apéndices, índices y operaciones diversas.

4. Reglamento de la Ley de Bancos Agrícolas Ejidales, del 10, publicado el 22 de abril de 1926, que daba estructura y normaba las operaciones de los Bancos Agrícolas Ejidales y las Cooperativas Agrícolas Locales.

5. La Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño, del 21, publicada el 24 de enero de 1931, que para la organización y fomento del crédito agrícola destinado exclusivamente a ejidatarios y a agricultores en pequeño, modificó la finalidad del Banco Nacional de Crédito

Agrícola a que se refirió la ley de 10 de febrero de 1926; y creó bancos regionales de crédito agrícola, así como la organización y funcionamiento de sociedades cooperativas agrícolas y demás instituciones similares.

6. El Decreto de 10., publicado el 3 de marzo de 1932, que ordenó la disolución y liquidación de las instituciones creadas por la Ley de Bancos Agrícolas Ejidales y su Reglamento, de 16 de marzo y 16 de abril de 1926, para dejar lugar a la organización de los Bancos Regionales de Crédito Agrícola y Sociedades Cooperativas Agrícolas, a las que dio origen la Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño.

7. La Ley de Crédito Agrícola, del 7, publicada el 9 de febrero de 1934, que organizó un sistema nacional de crédito agrícola, compuesto por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, a que había dado origen la Ley de 10 de febrero de 1926, los Bancos Regionales de Crédito Agrícola, las Sociedades Locales de Crédito Agrícola, las Uniones de Sociedades Locales de Crédito Agrícola, las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola, las instituciones auxiliares y las instituciones de crédito y sus auxiliares, organizadas conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito y previa comprobación de buen estado financiero, cuando fueran autorizadas al efec-

---

to por la Comisión Nacional Bancaria, podrían operar con el Banco Nacional de Crédito Agrícola, con el carácter de instituciones asociadas.

8. La Ley de Crédito Agrícola que reformó la Ley de 24 de enero de 1934, del 2, publicada el 20, de diciembre de 1935. Técnicamente, las reformas involucraron la parte orgánica para dar lugar al Banco Nacional de Crédito Ejidal y a las Sociedades Locales de Crédito Ejidal, y desaparecer a los Bancos Regionales de Crédito Agrícola, para transformarlos en Agencias del Banco Nacional de Crédito Agrícola.

9. Decreto de 29, publicado el 30, de diciembre de 1939, que modificó los artículos 2o. y 5o., fracción IV, de la Ley de Crédito Agrícola que reformó la de 24 de enero de 1934, con el objeto de incluir en el Sistema Nacional de Crédito Agrícola, a las Uniones de Sociedades de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola, definiendo las particularidades de su integración, objetivos y operación.

10. La Ley de Crédito Agrícola, de 31 de diciembre de 1942, publicada el 27 de marzo de 1943, que reformó la de 24 de enero de 1934 y el decreto modificatorio de 30 de diciembre de 1939, y que dio lugar a un Sistema Nacional de Crédito Agrícola integrado por las siguientes instituciones:

- El Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A.
- El Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A.
- Las Sociedades Locales de Crédito Ejidal
- Las Sociedades de Crédito Agrícola
- Las Uniones de Sociedades de Crédito Ejidal
- Las Uniones de Sociedades de Crédito Agrícola
- Las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola
- Los Bancos Regionales de Crédito Agrícola.

11. El Decreto de 15 de junio de 1943, publicado el 3 de julio siguiente, que creó un Fondo Nacional de Garantía para las operaciones de crédito agrícola, que fue entregado en fideicomiso al Banco de México por la Secretaría de Hacienda, mediante el contrato respectivo, destinado a garantizar las pérdidas que sufrieran las instituciones de crédito con motivo de resoluciones presidenciales que afectaran predios en los que se hubiere hecho la inversión de recursos obtenidos por operaciones crediticias.

12. Decreto del 30 de diciembre de 1946, publicado al día siguiente, que reformó la Ley de Crédito Agrícola de 31 de diciembre de 1942, mediante el cual se determinó el cambio de nombre del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., por el de Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A., facultándolo para otorgar créditos a la ganadería y

a la industria animal, con las siguientes entidades:

- Personas dedicadas a la ganadería
- Sociedades de Crédito Ganadero
- Uniones de Sociedades de Crédito Ganadero
- Sociedades de Interés Colectivo Ganadero
- Bancos Regionales de Crédito Agrícola y Ganadero
- Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares constituidas para el objeto, aceptadas por el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero.

13. Decreto del 30 de diciembre de 1947, publicado el 18 de febrero de 1948, que reformó la Ley de Crédito Agrícola en los preceptos orgánicos de las instituciones de crédito ejidal y en las operaciones tanto de crédito agrícola como ejidal.

14. Ley de Crédito Agrícola de 30 de diciembre de 1955, publicada al día siguiente, que abrogó la Ley de Crédito Agrícola de 31 de diciembre de 1942, con sus reformas de 9 de mayo de 1945, 30 de diciembre de 1946, 30 de diciembre de 1947 y decreto de 8 de marzo de 1926. Instituyó un sistema nacional de crédito agrícola integrado por dos ramas de instituciones: la ejidal, para los campesinos con carácter de ejidatarios; y la agrícola, para los que no tuvieran ese carácter. En la rama ejidal las instituciones fueron el Banco

Nacional de Crédito Ejidal y los Bancos Regionales de Crédito Ejidal; en la rama agrícola, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y los Bancos Regionales de Crédito Agrícola; y dio el carácter de organizaciones auxiliares del crédito agrícola a las sociedades locales de crédito ejidal y a las de crédito agrícola.

15. Decreto que autorizó la creación del Banco Nacional Agropecuario, de 2 de marzo de 1965, publicado al día siguiente, con la idea de que los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal, dejaran de dar apoyo financiero para las operaciones de crédito que debían realizar los bancos regionales de crédito agrícola y los bancos agrarios, a medida que estas instituciones recibieran dicho apoyo del Banco Nacional Agropecuario; asimismo que éste promoviera lo necesario para que se procediera a la creación y organización de bancos regionales de crédito agrícola y bancos agrarios, en aquellas zonas productoras donde no se hubieran establecido y que constituyeran territorios de operación afines, de tal manera que se lograra la integración regional de la economía agropecuaria.

16. Decreto de 30 de diciembre de 1965, publicado el 14 de enero de 1966, que reformó y adicionó las fracciones I y III del artículo 38 y el artículo 82 de la Ley de Crédito

---

Agrícola.

17. Decreto de 24 de diciembre de 1968, que reformó diversos artículos de la Ley de Crédito Agrícola.

18. Decreto de 2 de enero de 1970, que modificó al anterior y reformó los artículos 10., 50., 56, 61, 62 y 80.

## 2. LOS SUJETOS DE CREDITO

La Ley General de Crédito Rural reconoce como sujetos de crédito a los siguientes:

1. Ejidos y comunidades.
2. Sociedades de producción rural.
3. Uniones de ejidos y de comunidades.
4. Uniones de sociedades de producción rural.
5. Asociaciones rurales de interés colectivo.
6. La empresa social, constituida por vecindados e hijos de ejidatarios con derechos a salvo.
7. La mujer campesina.
8. Los colonos y pequeños propietarios.
9. Las unidades de producción integradas en los términos de la Ley de Fomento Agropecuario.
10. Cooperativas agropecuarias y agroindustriales.

Asimismo, se consideran como sujetos de crédito, a todas aquellas personas morales previstas por las leyes y que



se dedican a actividades agropecuarias.

Ejidos y comunidades. La única ley que ha definido al ejido, fue la Ley de Ejidos, de 30 de diciembre de 1920, como: "La tierra dotada a los pueblos" (51).

Sin embargo, definir al ejido resulta difícil, ya que implica la concurrencia de otros elementos y su carácter dinámico. Para integrar al ejido se necesita, en principio, de un núcleo de población peticionario que carezca de tierras o aguas, o no las tenga en cantidad suficiente, compuesto de veinte o más individuos que reúnan los requisitos señalados en el artículo 200 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, como son: ser mexicanos por nacimiento, mayores de dieciséis años, residir en el poblado solicitante, por lo menos seis meses antes de la presentación de la solicitud, a excepción de los nuevos centros de población, y trabajar personalmente la tierra. La solicitud puede referirse a la acción dotatoria, ampliatoria, o a un nuevo centro de población; y si se les concede, entonces constituirán un ejido.

La comunidad comprende tierras reconocidas como propiedad de los pueblos indígenas y que tienen su origen,

---

(51) Chávez Padrón, Martha. "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa. México, 1974. Pág. 404.

básicamente, en la organización social de las culturas pre-hispánicas.

Por su naturaleza jurídica, la propiedad ejidal y comunal es inembargable, imprescriptible, inalienable e indivisible. Estas características son definitivas para la obtención de un crédito, ya que si no son susceptibles de venderse o gravarse, luego entonces, no existe garantía real que se pueda ofrecer para la obtención de préstamos. Esto determinó que el Gobierno Federal, financiara a estos agricultores, a través de la banca de desarrollo.

Las autoridades internas de ejidos y comunidades, son: la Asamblea General, el Comisariado Ejidal, o en su caso, de Bienes Comunales, y el Consejo de Vigilancia.

En relación a las facultades de los ejidos y comunidades, la Ley General de Crédito Rural, establece las que a continuación resumimos: crear almacenes, industrias y servicios; explotar recursos renovables y no renovables de la unidad; distribuir y comercializar sus productos; administrar transportes terrestres, aéreos, marítimos y fluviales; distribuir insumos; manejar centrales de maquinaria; operar créditos para programas de vivienda campesina; comercializar materias o productos, establecer bodegas y mercados propios,

formular los programas de inversión y producción; constituir y administrar los fondos de reserva y capitalización; obtener los créditos inmobiliarios que requieran sus miembros; y fomentar la capitalización del ejido o la comunidad.

El ejido y la comunidad es el sujeto de crédito más importante y la mayor parte del presupuesto del Sistema Bancario rural, está enfocado en su beneficio.

Es claro, por lo anterior, que del éxito de este sujeto de crédito y de los pequeños propietarios minifundistas, dependerá el de la banca de desarrollo al sector rural y el de la producción nacional, ya que como lo señaló el ingeniero agrónomo Jesús Uribe Ruiz "Una tercera parte del total de la superficie cultivada se encuentra en manos de la pequeña propiedad, en todas sus formas, y aporta las dos terceras partes de la producción agrícola del mercado, mientras que los ejidos disponen de las dos terceras partes restantes y solamente aportan al mercado una tercera parte del volumen de mercancías agrícolas" (52).

La apreciación de Uribe Ruiz fue hecha en 1964, pe-

---

(52) Uribe Ruiz, Jesús. "Problemas y Soluciones en el Desarrollo Agrícola de México." México, 1964. Pág. 16.

ro sigue siendo actual, y aunque resulte incongruente, no olvidemos que el ejidatario ha carecido de la mayoría de los elementos para la obtención de buenos resultados. Ejemplo de ello es el que son pocos los ejidatarios que cuentan con sistemas de riego, lo cual ya representa una desventaja en la producción.

Sociedades de Producción Rural. A este tipo de sujetos de crédito, se les reconoce personalidad jurídica y se constituyen por pequeños propietarios o colonos, que explotan extensiones no mayores a las establecidas por el artículo 27, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por el artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria y por el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, que son hasta 100 hectáreas de riego o humedad de primera; 200 hectáreas de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo, 400 hectáreas de agostadero de buena calidad, 800 hectáreas de monte o de agostadero en terrenos áridos, 150 hectáreas cuando se dedican al algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo, 300 hectáreas cuando se destinan al cultivo del plátano, caña de azúcar, cacao, café, henequen, hule, cocotera, vid, alubia, quina, vainilla, árboles frutales, y la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor. De acuerdo con la capacidad forrajera de los te-

rrenos, las anteriores superficies son inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal.

Para constituir una sociedad de producción rural se requiere un mínimo de 10 miembros, que deberán adoptar preferentemente el régimen de explotación colectiva.

Los órganos de la sociedad son la Asamblea General, la Comisión de Administración y la Junta de Vigilancia. Puede o no existir un Gerente que se haga responsable de los trámites administrativos y de la contabilidad.

De acuerdo con la Ley General de Crédito Rural, estas sociedades pueden ser de responsabilidad ilimitada, limitada o suplementada. En la primera, los socios responden de todas las obligaciones sociales de manera solidaria; en la segunda, los socios responden por las obligaciones de la sociedad hasta por el monto de sus aportaciones al capital social; en la tercera, los socios responden por su aportación al capital social y, además, por todas las obligaciones sociales subsidiariamente, hasta por una cantidad determinada en el pacto social y que será su suplemento.

Uniones de Ejidos y Comunidades. La Ley General de

---

Crédito Rural les reconoce personalidad jurídica, una vez inscritos en el Registro Agrario Nacional. Se pueden constituir por promoción de la Secretaría de la Reforma Agraria o bien por los propios ejidos o comunidades, mediante asamblea extraordinaria con petición aprobatoria de las dos terceras partes de los ejidatarios o comuneros, estando presente un representante del banco, nombrándose dos delegados de cada ejido ante la Asamblea Constitutiva de la Unión, que será presidida por un representante de la Reforma Agraria y se constituye por el acuerdo de voluntades. En esta asamblea se aprueban sus estatutos.

Los órganos de la unión de ejidos o comunidades son la Asamblea General, un Consejo de Administración y un Consejo de Vigilancia.

La Ley establece en su artículo 81, que este sujeto podrá contratar crédito para sí mismo o para distribuirlo entre sus asociados, cuando estos adopten el sistema colectivo de trabajo.

Uniones de Sociedades de Producción Rural. Son aquellas que se constituyen por dos o más sociedades de este tipo. La Ley les reconoce personalidad jurídica a partir de su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Se constituyen por el acuerdo de voluntades de las sociedades, en asamblea extraordinaria, con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros.

Son administradas por una Asamblea General, un Consejo de Administración y uno de Vigilancia.

Asociaciones Rurales de Interés Colectivo. Se constituyen por dos o más ejidos o comunidades, uniones de ejidos o comunidades, sociedades de producción rural y uniones de sociedades de producción rural. Sus órganos directivos son la Asamblea General, el Consejo de Administración y el Consejo de Vigilancia.

De acuerdo con la ley, tiene por objeto la integración de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamientos, sistemas de comercialización y cualesquiera otras actividades económicas que no sean las de explotación directa de la tierra.

La empresa social constituida por vecindados e hijos de ejidatarios con derechos a salvo. Aunque la Ley General de Crédito Rural le da calidad de sujeto de crédito, no la reglamentó para reconocerle en forma expresa personalidad

jurídica. Lo mismo sucede en su organización y facultades.

La Mujer Campesina. Es sujeto de crédito conforme al artículo 103 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que dispone que en cada ejido se reservará una superficie igual a la unidad de dotación, que se destinará al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales, explotada colectivamente por las mujeres del núcleo agrario mayores de 16 años, que no sean ejidatarias. En su calidad de unidad económica especializada, puede obtener crédito a través del ejido o por su propia cuenta, ya que se le reconoce como sujeto de crédito.

Colonos y Pequeños Propietarios. En cuanto a los primeros, son campesinos integrantes de las colonias que se conformaron al amparo de leyes que en la actualidad han perdido vigencia. Al colono se le da el mismo tratamiento que al pequeño propietario como sujeto de crédito.

Se pueden ubicar en dos categorías:

a). Colonos y pequeños propietarios minifundistas, que son aquellos que explotan propiedades que no exceden de 20 hectáreas de riego o su equivalente, y



b). Colonos y pequeños propietarios que explotan predios de mas de 20 hectáreas, hasta 100 hectáreas de riego o sus equivalentes.

El artículo 27 constitucional, en su fracción XV, establece que "se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras de explotación". En esta misma fracción se reconoce a la pequeña propiedad ganadera, como aquella que no excede de la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo a la capacidad forrajera de los terrenos.

Los pequeños propietarios y colonos pueden recibir financiamiento en forma individual. También tienen preferencia los minifundistas y más aún si explotan la tierra en forma colectiva.

Unidades de Producción. Se integran en los términos de la Ley de Fomento Agropecuario; tienen capacidad para obtener créditos según la fracción IX del artículo 54 de la Ley General de Crédito Rural. Sin embargo, aún cuando la Ley de Fomento Agropecuario se encuentra vigente, carece de positividad, o sea que, no se ha operado el crédito con ellas.

Cooperativas Agropecuarias y Agroindustriales. El maestro Roberto Mantilla Molina define lo que para él es una cooperativa: "Es aquella que tiene por finalidad permitir a sus componentes obtener la máxima remuneración por su fuerza de trabajo, o el máximo de bienes o servicios por el dinero que pagan a la propia cooperativa, y en la cual las utilidades se reparten en proporción a los servicios prestados a la sociedad o recibidos de ella". Se constituyen con un mínimo de 10 socios (53).

Las cooperativas como sujetos de crédito, fueron integradas a la Ley General de Crédito Rural por decreto del 30 de diciembre de 1977.

Se considera que esta Ley no define a una nueva persona moral, sino que permite que las cooperativas de producción, creadas al amparo de la Ley de Sociedades Cooperativas, tengan capacidad para obtener financiamiento.

Por último, el artículo 54 de la Ley General de Crédito Rural, establece que se consideran sujetos de crédito a todas aquellas personas morales previstas por las leyes y

---

(53) Mantilla Molina, Roberto. "Derecho Mercantil". Editorial Porrúa. México, 1974. Pág. 299.

que se dediquen a actividades agropecuarias.

En este renglón, cabe destacar que de acuerdo a nuestra constitución política las sociedades por acciones no pueden adquirir, poseer o administrar fincas rústicas.

### 3. LOS CREDITOS DE AVIO.

Aunque son regulados por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, son definidos de manera más amplia por la Ley General de Crédito Rural.

Son los que el acreditado debe emplear para cubrir los costos de cultivo y demás trabajos agrícolas, desde la preparación de la tierra hasta la cosecha de los productos.

El crédito de avío puede ser agrícola, frutícola, ganadero, avícola, industrial, apícola o pesquero, en atención a la producción a la que se destine.

El plazo de este tipo de préstamo corresponde al ciclo de producción, y no deberá exceder de 24 meses. Su importe puede cubrir hasta el 100% de los costos de producción.

Consideramos oportuno hacer notar que este tipo de

---

crédito es el de mayor importancia y representa en promedio el 80% del monto de las operaciones del Sistema.

#### 4. LOS CREDITOS REFACCIONARIOS.

Son definidos de manera general por la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, pero la Ley General de Crédito Rural, en sus artículos 112 y 113, los distingue: unos destinados a la producción primaria y otros a las industrias rurales; los primeros tienen por objeto capitalizar a los sujetos de crédito, mediante la adquisición, producción o inatación de bienes de activo fijo y que tienen una función productiva en las empresas; los segundos son para la adquisición de equipo de construcción de obras civiles y conexas.

Cabe aclarar que la operación de los créditos refaccionarios no debe exceder de 15 años y su importe puede alcanzar el 100% de las inversiones.

## 5. OTROS TIPOS DE CREDITOS.

PRESTAMOS PARA LA VIVIENDA CAMPESINA. Son aquellos cuyo objeto es satisfacer la necesidad habitacional de los miembros del sector campesino. Se encuentran mencionados, más no regulados, por la Ley General de Crédito Rural.

PRESTAMOS PRENDARIOS. Tienen por objeto proporcionar recursos financieros para que los sujetos de crédito puedan comercializar sus productos en mejores condiciones de precio, ante situaciones temporales de desequilibrio del mercado. Su plazo no será mayor de 180 días y su importe no excederá del 80% del valor comercial de los bienes objeto de la prenda.

PRESTAMOS PARA EL CONSUMO FAMILIAR. Son aquellos que se destinan para cubrir principalmente necesidades de alimentación de los acreditados. Tienen por objeto evitar que los créditos de avío o refaccionarios, se empleen para cubrir dichas necesidades durante el proceso de producción.

## **C A P I T U L O   I V**

### **EL CREDITO A LA PALABRA**



## 1. LA POLITICA CREDITICIA DE BANRRURAL

Al inicio de la actual administración del Gobierno Federal, se dictaron lineamientos de política en el seno del Consejo Directivo del Banco Nacional de Crédito Rural, tendientes a corregir los rezagos económicos y sociales en el campo, mediante la articulación congruente de los programas de fomento a la producción y a la productividad (54).

La institución de crédito, en su carácter de banca de desarrollo, promovería mecanismos crediticios participativos y coadyuvaría a la formación de sujetos de crédito, respaldando así la consecución de los objetivos de la más alta prioridad económica, social y de justicia en el campo, para materializar en el ámbito de sus operaciones, los acuerdos propuestos por el Gobierno de la República consistentes en la

---

(54) Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. Acta de la junta del Consejo Directivo, celebrada el 20 de enero de 1969. (Punto IV del Orden del Día).

ampliación de la vida democrática, para transitar del paternalismo a la responsabilidad compartida, procurar la recuperación económica mediante mayor eficiencia operativa y mejor uso de los recursos, buscando el mejoramiento productivo del bienestar popular, que significa la atención prioritaria para los productores rurales de bajos ingresos.

Como consecuencia, la operación crediticia se revisó con profundidad, ya que su distribución regional se hallaba concentrada y el subsidio que involucraba se había venido otorgando de manera indiscriminada, propiciando la producción de granos básicos en áreas inadecuadas, dando mayor énfasis al avío agrícola en detrimento de otras actividades importantes, con el objeto de revertir estas tendencias, tomando acciones entre las que se contarían el orientar sus operaciones al otorgamiento de créditos para productores de bajo nivel económico con potencial productivo, en especial de alimentos básicos, en forma compatible con la obtención de mayores niveles de productividad, de ingresos y de recuperaciones directas.

Para ello se requería evitar que el crédito fuera una transferencia de recursos no recuperables, tipificando las zonas riesgosas especialmente en las áreas de temporal, para que se concurriera conjuntamente con los subsidios,

inversiones y demás instrumentos que propiciaran el desarrollo. Mientras tanto, el crédito se adecuaría a las diferentes condiciones de los productores, con la intención de que se complementarían con otros apoyos y servicios de las entidades que participan en el Sector Rural.

Como resultado de la aplicación de las políticas institucionales y de las medidas de cambio estructural, para los ciclos agrícolas de 1989, se inició una importante reorientación en la operación tradicional del crédito, a fin de que Banrural retomara su papel de institución financiera para el fomento rural. En este contexto, se realizó una clasificación de la clientela, considerándose como la población objetivo a los productores de bajo nivel económico con potencial productivo, a los cuales se les apoyaría mediante proyectos integrales de desarrollo que les permitieran alcanzar estratos superiores de ingresos y bienestar social en el mediano y largo plazos.

De esta forma, se inició un proceso para transferir a la clientela ubicada en zonas de alta siniestralidad o bajo rendimiento, a la atención de los Gobiernos Estatales y del Programa Nacional de Solidaridad, a efecto de separar del crédito los recursos que el Gobierno Federal destina como subsidios a esos productores y, al mismo tiempo, buscando

otras opciones productivas que incorporaran a esas zonas a la dinámica del desarrollo del país. Por otra parte, los productores de altos ingresos fueron transferidos a la atención de la banca múltiple.

Así, el programa crediticio del ciclo primavera verano 1989, de un monto programado por \$2 billones 517,821 millones para el avío agrícola, sólo se ejercieron \$1 billón 850,551 millones, en virtud de la depuración de las áreas que se venían atendiendo en zonas de baja productividad o siniestralidad recurrente, la cancelación de créditos a clientela morosa y a aquella cuyos adeudos eran liberados con ministraciones del nuevo ciclo.

El proceso de depuración ha conllevado para Banrural una disminución de sus operaciones crediticias y de las superficies atendidas, en la medida en que se transfirieron a los productores de bajos ingresos asentados en zonas de alta siniestralidad a la atención del Programa Nacional de Solidaridad y de los COPLADES, y a los de altos ingresos a la banca múltiple.

Durante el citado proceso, el Banco inició el otorgamiento de crédito a la palabra, bajo la figura de préstamos de habilitación y avío en los términos de los artículos 110,

111 y 116 de la Ley General de Crédito Rural, definidos como aquéllos en que el acreditado queda obligado a invertir su importe precisamente en cubrir los costos de cultivo y demás trabajos agrícolas, desde la preparación de la tierra hasta la cosecha de los productos, incluyendo la compra de semillas, materias primas y materiales, o insumos inmediatamente asimilables, cuya amortización pueda hacerse en la misma operación de cultivo o de explotación anual a que el préstamo se destine; en los gastos de cosecha de productos vegetales silvestres o espontáneos y en los costos de labores de beneficio necesarios para su conservación; en la adquisición de aves y ganado de engorda y reposición de aves de postura; en la compra de alimentos y medicinas para aves y ganado; en los gastos de manejo de hatos; en la compra de alimentos y medicinas así como el manejo de parvadas; en los gastos de operación; administración y adquisición de materias primas para industrias rurales y demás actividades productivas.

Estos créditos se otorgaron de la manera tradicional en que se venía haciendo, o sea, con una participación alta de subsidio, por un plazo correspondiente al ciclo de producción objeto del financiamiento, sin exceder de 24 meses, por un importe hasta del 100% del costo de la producción, quedando garantizados invariablemente con las materias primas y materiales adquiridos y con las cosechas o productos

---

que se obtuvieran mediante la inversión del préstamo, sin perjuicio de solicitarles garantías adicionales.

Eta política continuó aplicándose en los planes de operación de los ciclos invierno 1989/90 y primavera verano 1990, originando con ello una mayor participación del Programa Nacional de Solidaridad en la atención de los productores de bajos ingresos asentados en áreas de alta siniestralidad, el que ha instrumentado sus programas de producción agropecuaria mediante mecanismos de distinta naturaleza jurídica a los bancarios, como enseguida se expone.

## 2. EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

En su discurso de toma de posesión como Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, propuso tres acuerdos nacionales para su periodo de gobierno: el primero, para la ampliación de la vida democrática del país; el segundo, para la recuperación económica con estabilidad de precios; y el tercero, para el mejoramiento productivo del bienestar popular.

En el marco del acuerdo para el bienestar popular, propuso concentrar recursos y esfuerzos en cuatro temas críticos, el primero de los cuales es la erradicación de la pobreza extrema, para lo cual anunció que pondría en marcha el PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, inspirado en los Sentimientos de la Nación, de José María Morelos y Pavón: "El bienestar de cada familia -dijo el Presidente- tendrá que ser la medida de la prosperidad de la Nación. El gran propósito de equidad es que todos eleven su nivel de vida, pero los que

menos tienen que beneficiarse más y los que más han alcanzado, menos." (55).

El 5 de diciembre de 1988, por decreto presidencial publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, se creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que, en el ámbito de la Administración Pública, se emprendan para combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.

La Comisión la preside el titular del Ejecutivo Federal y está integrada por los titulares de las dependencias del gobierno encargadas de la política social del régimen, a saber, los Secretaríos de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Educación Pública, de Salud, de Trabajo y Previsión Social, de la Reforma Agraria y

---

(55) Salinas de Gortari, Carlos. Discurso pronunciado en su toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F., 10. de diciembre de 1988.



de Pesca, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, del Instituto Nacional Indigenista, del Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías, Fidepal, S. de R.L. de I.P. y C.V., de la Comisión Nacional de Zonas Áridas y de La Forestal, F.C.L.; designándose, además, a un Coordinador General del Programa.

Lineamientos generales expuestos por el Ejecutivo Federal en la ceremonia de instalación, fueron: la concertación, es decir, la participación y la corresponsabilidad. La asignación de recursos se haría conforme a las propuestas construidas desde abajo, respondiendo a las prioridades de la gente, reconociendo su reclamo y atendiendo aquello que le es más importante.

Administrativamente, para operar el Programa, se creó una Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad, que funge como Secretariado Técnico de la Comisión del Programa y de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatales (COPLADES), ahora a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.

El Programa obtiene los recursos del Ramo 26 del

Presupuesto de Egresos de la Federación, especialmente dedicado al desarrollo regional. Además, a través de acuerdos con las dependencias que integran la Comisión, para la ejecución de proyectos concertados con comunidades y organizaciones sociales, se transfieren recursos presupuestales de los ramos por sector al Ramo 26.

Políticamente, el Presidente de la República ha dado la máxima importancia a este programa de su gobierno, ha impulsado la participación de las autoridades estatales y municipales, y ha establecido un diálogo permanente con grupos, unidades y organizaciones a quienes se dirige el Programa Nacional de Solidaridad. Este diálogo es patente, sobre todo, en las giras constantes del primer mandatario por los Estados.

Socialmente, el Programa se orienta a los pueblos indígenas, a los grupos campesinos de las zonas áridas y más pobres del país, y a los habitantes de las colonias populares urbanas que carecen de servicios básicos.

Para erradicar la pobreza extrema y elevar el bienestar social, se requiere promover la recuperación de las actividades productivas y crear más opciones de ocupación, aumentando la eficiencia productiva, diversificando las acti-

vidades económicas y fortaleciendo la organización de la población en condiciones de pobreza para que, mediante su propio trabajo, se eleve gradualmente el nivel de bienestar (56).

En esta vertiente, destaca la creación de los FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION, mediante los cuales se brinda apoyo financiero a productores agrícolas de bajos ingresos en zonas de alta siniestralidad, principalmente en los Estados de Zacatecas, Guanajuato, Durango, Oaxaca, México, Campeche, Michoacán y Puebla, con una cobertura de más de 263,000 productores y 1.200,000 ha. Los Fondos operan a través de Consejos Municipales, en los que se define a los beneficiarios de los recursos.

Los convenios de concertación entre el Programa y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, se establecen con organizaciones de productores, con el objeto de realizar estudios de factibilidad y perfiles de inversión, de otorgar capacitación y asistencia técnica, de apoyar la organización de productores, el fortalecimiento de empresas campesinas y la creación de agroindustrias, así como diversas

---

(56) Gaceta de Solidaridad. Número especial. Publicada por la Coordinación General del Programa de Solidaridad. México, D.F., agosto de 1990. Pág. 8.

obras de infraestructura agrícola; pecuaria y forestal, que llevarán al incremento de la producción del sector.

En áreas rurales consideradas de subsistencia, se promueve el aprovechamiento integral de los recursos naturales mediante la reorientación del uso de la tierra, el manejo adecuado del agua y el fomento a las actividades agropecuarias y forestales.

Asimismo, con el propósito de avanzar en la diversificación productiva y enriquecer los regímenes alimenticios en el medio rural, se promueve el impulso a la acuicultura y la pesca ribereña; se fomenta la constitución de nuevas organizaciones de pescadores y piscicultores, la consolidación de las ya existentes y se apoya la adquisición del equipo e instrumentos necesarios (57).

Entre otras actividades del Programa Nacional de Solidaridad se encuentra el impulso a la pequeña minería, a los cafecultores, a la mujer campesina y se realizan programas de desarrollo integral de los grupos étnicos, orientados a mejorar las condiciones de vida de los indígenas, ga-

---

(57) Gaceta de Solidaridad. Número 6. Publicada por la Coordinación General del Programa de Solidaridad. México, D.F., 30 de junio de 1990. Pág. 5.

---

rantizando su integridad jurídica y el respeto a su cultura, costumbres y formas de organización.

### 3. EL CREDITO A LA CONFIANZA

Desde el punto de vista de que la pobreza no es una fatalidad, el Gobierno Federal canaliza más recursos para enfrentarla, basado en el mandato de la ley y el reclamo social, para hacer de esta tarea una prioridad nacional.

El Programa recoge las propuestas de trabajo de los grupos participantes, alienta y promueve sus iniciativas mediante un diálogo permanente, siguiendo cuatro principios generales, el primero, el respeto a las iniciativas de las comunidades que se convierten en proyectos modestos pero que elevan su bienestar; el segundo, la organización y la efectiva participación comunitaria en todas las acciones del Programa; el tercero, que se basa en la corresponsabilidad, ya que no se ofrece nada en forma gratuita, pues quienes participen no piden ni aceptan regalos, el pueblo tiene mucha dignidad y sólo reclama apoyos para sus legítimas iniciativas, sin que se exija afiliación ni subordinación, beneficiándose

a la población sin distinción alguna; el cuarto principio es la honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos, combatiendo la discrecionalidad, autoritarismo y la burocratización.

Bajo este contexto, los recursos se proporcionan a los productores con base en su honorabilidad y en la promesa personal que genera la confianza de que los restituirán al concluir los ciclos agrícolas, documentados con simples recibos otorgados en favor de las Tesorerías Municipales.

Esta forma de financiamiento, desde el punto de vista de la legislación que en su momento pudiera ser aplicable, se aleja de las formas tradicionales mercantiles y bancarias, ya que el documento es de naturaleza civil. Sin embargo, tal manera de operar no representa, en esencia, un cambio en la figura del mutuo simple.

Como rasgo característico de estas operaciones, se señala que los recursos recuperados se destinan a un fondo que servirá para realizar obras necesarias al bienestar de la comunidad a que pertenece cada productor, como pueden ser el alumbrado público, embanquetado, pavimentación, drenaje, etc.

Obviamente, la confianza en la honorabilidad perso-

---

nal de los sujetos del crédito, es un elemento subjetivo que ha estado siempre presente en las operaciones y negocios de carácter mercantil, pues es comunmente conocido que éstas se basan precisamente en ella; así, nuestro Código de Comercio consagra este principio en su artículo 1051, al prevenir que el procedimiento mercantil preferente a todos es el que libremente convengan las partes, pudiendo ser un procedimiento convencional ante los tribunales o arbitral con o sin la intervención judicial. Asimismo, en el artículo 78, se establece que en las convenciones mercantiles, cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que la validez del acto comercial dependa de la observancia de formalidades o requisitos determinados.



#### 4. EL SUJETO DE CREDITO

Atendiendo a las finalidades del Programa Nacional de Solidaridad para combatir la extrema pobreza, los beneficios que del mismo se derivan tienen como sujetos a aquellos campesinos que se encuentran asentados en zonas de alta siniestralidad y baja productividad y que por sus condiciones socioeconómicas, son los que más necesitan de los apoyos financieros para trabajar la tierra y hacerla producir, especialmente aquéllos que se dedican a los cultivos básicos como el maíz y el frijol en zonas de temporal.

Lo anterior significa que estos productores son de bajos ingresos y que han dejado de ser sujetos de crédito del sistema bancario, en especial de Banrural, que es la Institución especializada en el área agropecuaria y que, generalmente, carecen de bienes para garantizar los créditos mercantiles.

Para ser considerados dentro del Programa deberán estar inscritos en el Padrón de Productores, que corre a cargo de los gobiernos de las entidades federativas participantes, con base en los datos que proporcionen las presidencias municipales; así mismo, la superficie máxima a beneficiar por productor será de tres hectáreas.

## 5. MODALIDADES DE OPERACION

En cada Municipio se forma un Comité de Validación y Seguimiento, integrado por el Presidente Municipal, el Tesorero Municipal, Presidentes de los Comisariados Ejidales, Presidentes de las Organizaciones de Pequeños Propietarios, Presidentes de las Organizaciones de Bienes Comunales, Presidentes de los Comités Locales de Solidaridad y Presidentes de las Organizaciones Económicas acreditadas ante el Ayuntamiento. En ningún caso participará personal de Dependencias Federales o Estatales.

Ante este Comité presentan los productores sus solicitudes, que estudia la viabilidad de los proyectos y, en su caso, las aprueba y la Tesorería Municipal les entrega en una sola ministración los recursos financieros, que no podrán ser mayores a \$300,000.00 por hectárea, y considerando que la superficie máxima a beneficiar es de tres hectáreas, el crédito alcanzará \$900,000.00 por productor. Posteriormente el

Comité realiza visitas a los ejidos o predios, para comprobar que los participantes destinaron los recursos a las actividades productivas programadas, verifica los siniestros y sus consecuencias en la recuperación.

Entre un ciclo agrícola y otro, la Delegación Regional de la Secretaría de Desarrollo Social (58) y el COPLADE, cotejan en el Padrón de Productores con los recibos de los reintegros y con base en esa depuración, liberan el 100% de los recursos necesarios para cubrir, en una sola ministración, a los productores que hayan reintegrado el monto total de los apoyos del ciclo anterior.

En acto especial, la Tesorería Municipal entrega

- 
- (58) Por Decreto que derogó, recordó y reformó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1992, todas las facultades y atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pasaron a la de Hacienda y Crédito Público, con excepción de las relativas a la coordinación y promoción del desarrollo científico y tecnológico, que se atribuyeron a la Secretaría de Educación Pública, desapareciendo la Secretaría de Programación y Presupuesto. Posteriormente, por Decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de 25 de mayo de 1992, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se transformó en la actual Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), atribuyéndosele facultades para continuar atendiendo el Programa Nacional de Solidaridad (artículo 32, fracciones I, II, III, IV, V y VI, principalmente).

los apoyos a los productores que cumplieron y recaba el recibo correspondiente, procurando la mayor difusión a través de la radio, televisión y periódicos locales.

En lo que se refiere a los siniestros, deben ser validados por el Comité Municipal de Validación y Seguimiento y por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y los reportes enviados a la Delegación Regional de la Secretaría de Desarrollo Social y el COPLADE, en donde se cotejan con el Padrón de Productores y una vez hecho, se determinan los listados de productores siniestrados que tienen derecho a recibir los nuevos apoyos, que les serán otorgados también en una sola ministración.

El Comité Municipal de Validación y Seguimiento relaciona las solicitudes de apoyo hasta por un límite igual a los recursos financieros operados en el ciclo anterior, dando preferencia a productores que no fueron atendidos en el mismo, por falta de recursos.

Un 50% de los recursos se destina a atender a los productores nuevos, quienes recibirán los apoyos en dos ministraciones.

La Unidad Responsable del Programa Nacional de So-

lidad es quien proporciona todos los recursos económicos, después de estudiar los Programas de Trabajo de los Fondos de Solidaridad para la Producción, enviados por las Delegaciones Regionales de la Secretaría de Desarrollo Social y de los COPLADES, y en los que deberán asentarse las fechas que se establezcan para la realización de los siguientes eventos:

- Entrega de solicitudes ante las Presidencias Municipales.
- Comprobación de los apoyos entregados a los productores que reintegraron los recursos del ciclo anterior.
- Entrega del formato de solicitud de apoyo denominado FSP-2, por parte de las Presidencias Municipales.
- Liberación de la primera ministración.
- Entrega de la primera ministración.
- Liberación de la segunda ministración.
- Entrega de la segunda ministración.
- Recuperación de los fondos.

La Delegación Regional de la Secretaría de Desarrollo Social, deberá enviar a la Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad, dentro de un lapso que no exceda a los quince días naturales contados a partir de la fecha que el Programa de Trabajo establezca para cada evento, un diskett que contenga la información respectiva.

El Programa de Trabajo de referencia deberá ser comunicado con toda oportunidad a las Presidencias Municipales, ya que de no contar la Unidad Responsable con la información requerida, no se autorizará en lo sucesivo la liberación de ningún otro recurso (59).

Con los apoyos recuperados se constituye un fondo común mancomunado entre la Tesorería Municipal y los Comités de Solidaridad Pro-obra que se formen en cada núcleo agrario, integrado con productores que hayan cumplido la obligación de reintegrar el apoyo financiero y decidan a qué obra o acción se destinarán los recursos. Los trabajos de la obra seleccionada son ejecutados por el propio Comité.

Para el buen funcionamiento de las acciones, los

---

(59) Fondos de Solidaridad para la Producción. Instructivo para su operación en 1991. Unidad Responsable. Subsecretaría de Desarrollo Regional. S.P.P.

productores participan a través de sus actividades de contraloría social, que es la acción permanente y organizada en la vigilancia de las acciones que le corresponden al Gobierno en este Programa y en el control de las tareas que son responsabilidad de la propia comunidad, cuidando que el esfuerzo solidario fructifique.

Esa participación puede consistir (60) en promover que se integre y funcione adecuadamente el Comité de Validación y Seguimiento; en exigir que se atiendan oportunamente las acciones de apoyo y se entreguen los recursos a los productores en el momento acordado; en solicitar que los listados de productores participantes se coloquen en lugares visibles de la comunidad; en motivar a los productores participantes para que los recursos se apliquen en actividades agrícolas y después de la cosecha los devuelvan a la Tesorería Municipal; en alentar a los productores que hayan devuelto los recursos, para que se incorporen al Comité de Solidaridad Pro-obra; cuidar que las obras o acciones se desarrollen de acuerdo con el Programa de Trabajo que el Comité establezca y que los recursos se apliquen con transparencia, honestidad y

---

(60) Fondos de Solidaridad para la Producción. Instructivo para su operación en 1991. Unidad Responsable. Subsecretaría de Desarrollo Regional. S.P.P.



---

eficiencia; apoyar y respetar las decisiones del Comité; y presentar quejas y denuncias cuando haya conductas irregulares que así lo ameriten.

## 6. LA NORMATIVIDAD APLICABLE

Como ya se mencionó, los recursos para apoyar el proceso de producción agropecuaria, son proporcionados a los campesinos en una sola ministración por las Tesorerías Municipales, sin que se les exija garantía alguna, sino únicamente el otorgamiento de un recibo en el que se compromete a reintegrarlos al término del ciclo agrícola que corresponda.

En este documento, que carece de las características de un título de crédito, se asienta textualmente: "Recibí del Tesorero Municipal, en su carácter de depositario del Fondo, la cantidad de \$....., como primera ministración del Fondo de Apoyo a la Producción; me comprometo a reintegrar los recursos al Tesorero Municipal al término del ciclo agrícola para que se apliquen a través del Comité de Solidaridad de mi comunidad en obras y/o acciones de interés colectivo que decida la Asamblea Comunitaria."

La naturaleza jurídica de este acto, corresponde a la de un contrato translativo de dominio que responde a la figura del mutuo, definido por el artículo 2384 del Código Civil vigente en el Distrito Federal, como aquél por medio del cual el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas fungibles al mutuuario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad.

Luego es la esencia del mutuo transferir el dominio, en forma gratuita u onerosa, mediante un acto jurídico consensual y bilateral.

El carácter consensual significa, en oposición a lo real, que el contrato se perfecciona por el simple consentimiento de las partes expresado aún antes de la entrega de la cosa, originando la obligación del mutuante de entregarla en la forma y términos convenidos y del mutuuario, de restituirla.

En nuestra legislación anterior (Código Civil de 1884), el mutuo era un contrato real, no existía sino hasta el momento en que se entregaba la cosa, o sea, la entrega era elemento constitutivo del contrato y, por consiguiente, no era una obligación nacida del mismo, a posteriori, pues sin

la entrega no había contrato y, por tanto, no podía formarse o nacer obligación alguna.

El carácter bilateral radica en el nacimiento de obligaciones recíprocas: el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero, o de otras cosas fungibles, al mutuuario y éste, a devolver otro tanto de la misma especie y calidad.

Desde otro punto de vista, se puede clasificar el mutuo como civil o mercantil. El artículo 358 del Código de Comercio nos dice: "Se reputa mercantil el préstamo cuando se contrae en el concepto y con expresión de que las cosas prestadas se destinen a actos de comercio y no para necesidades ajenas de éste. Se presume mercantil el préstamo que se contrae entre comerciantes."

Los mercantilistas, como Raúl Cervantes Ahumada, sostienen que el préstamo mercantil es real, o sea, que se realiza o perfecciona por la entrega de la cosa, y aunque el Código de Comercio no lo dice expresamente, tal criterio se desprende de las disposiciones relativas (61).

---

(61) Cervantes Ahumada, Raúl. "Derecho Mercantil". Editorial Herrero. México, 1984. Pág. 556.

Como consecuencia, el préstamo mercantil es unilateral, ya que sólo da nacimiento a la obligación del deudor de restituir la cosa prestada.

También puede clasificarse el mutuo en simple y con interés; en el primero no se estipula una compensación en dinero o en algún otro valor por la transferencia de la cosa, de tal manera que el mutuuario sólo reporta la obligación de restituirla. Se denomina con interés cuando se pacta esa compensación, obligándose el deudor a pagar generalmente una suma de dinero, por el disfrute del valor dado en mutuo además de la restitución de la especie recibida. El interés no sólo puede consistir en dinero, sino en cualquier otra ventaja de orden económico, es decir, en especie; también puede ser legal y convencional, el primero señalado por la ley y el segundo por las partes.

Los elementos de existencia y validez del mutuo, consentimiento y objeto, se rigen, el primero por las reglas generales y el segundo presenta características especiales:

- Sólo pueden ser objeto del mutuo los bienes fungibles, tanto corporales como incorporeales, los consumibles por el primer uso como los que no lo son.

- El mutuo no puede recaer sobre bienes consumibles que no sean fungibles.

El mutuuario tiene como principal obligación la de restituir bienes de la misma especie, calidad y cantidad de los que haya recibido en mutuo. Existe una eventualidad que puede afectar al mutuuario en su provecho o perjuicio, consistente en el cambio de valor de los bienes fungibles, tanto si se trata de géneros como de cantidades de dinero; por consiguiente, el deudor no puede exigir compensación cuando el valor de los géneros sube extraordinariamente ni tampoco puede el mutuante exigirla cuando baje de manera sensible. Por este motivo dispone la legislación civil que en las obligaciones en dinero, el mutuuario deberá devolver no la misma especie recibida, sino la moneda que tenga curso legal en el momento de efectuar el pago.

Como antecedente de la actual legislación, la Ley Monetaria promulgada el 25 de marzo de 1905, en su artículo 23, consagró el principio fundamental del régimen monetario moderno, estimado de orden público y por lo tanto, irrenunciables los preceptos que imponen la obligación de recibir el pago de las deudas en dinero, precisamente en la especie de curso legal y sancionó con la nulidad de pleno derecho cualquier estipulación en contrario.

La misma Ley estableció que en las obligaciones en dinero no debe restituirse la misma especie, aún cuando se hubiese así convenido; debe devolverse el bien equivalente y éste es la moneda que tenga curso legal. El carácter fungible de la moneda por disposición de orden público, por un interés social indiscutible, exige que el valor nominal de la misma sea el que se toma en cuenta para determinar su poder liberatorio y no su valor intrínseco o real; así, como el bien fungible se determina por su poder liberatorio equivalente en los pagos, la moneda tiene un poder liberatorio nominal aunque cambie de especie.

La vigente Ley Monetaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de julio de 1931, en sus artículos 4o., 7o., 8o y 9o., sigue el mismo criterio, otorgando poder liberatorio ilimitado a los billetes del Banco de México; limitado al valor de 100 piezas de cada denominación de un mismo pago a las monedas metálicas; y señala que las obligaciones de pago de cualquier suma en moneda mexicana se denominará invariablemente en pesos que se solventarán mediante la entrega, por su valor nominal de billetes del Banco de México o en moneda metálica; que la moneda extranjera no tendrá curso legal en la República y las obligaciones de pago contraídas dentro o fuera de ella, para ser cumplidas en ésta, se solventarán entregando el equivalente en moneda nacio-

nal al tipo de cambio que rija en el lugar y fecha en que se haga el pago; así como que dichas prevenciones no son renunciables y toda estipulación en contrario será nula.

Sin embargo, es pertinente aclarar que cuando en la obligación de pago el deudor se haya obligado en forma expresa a efectuarlo precisamente en moneda extranjera, así deberá hacerlo.

Por otra parte, el mutuuario tiene la obligación de restituir en el tiempo y lugar convenidos. El artículo 2385 del Código Civil del Distrito Federal dispone: "Si en el contrato no se ha fijado plazo para la devolución de lo prestado, se observarán las reglas siguientes: I.- Si el mutuuario fuere labrador y el préstamo consistiere en cereales u otros productos del campo, la restitución se hará en la siguiente cosecha de los mismos o semejantes frutos o productos; II.- Lo mismo se observará respecto de los mutuuarios que, no siendo labradores, hayan de percibir frutos semejantes por otro título; III.- En los demás casos, la obligación de restituir se rige por lo dispuesto en el artículo 2080."

Este último se refiere a la regla general en las obligaciones de dar, que es la de restituir treinta días después de la interpelación judicial o extrajudicial, cuando



no haya plazo.

Ahora bien, considerando que el Programa Nacional de Solidaridad es un programa del Gobierno Federal para impulsar la producción y combatir la extrema miseria, para cuyo efecto se ha creado un aparato administrativo dentro de las funciones de la Secretaría de Desarrollo Social, que proporciona recursos económicos para fines no lucrativos, puesto que los otorga al productor de manera gratuita, bajo la palabra de honor de que le van a ser devueltos, encontramos que, por parte del Gobierno Federal, se celebra en igualdad de condiciones con el acreditado, un contrato de mutuo de naturaleza civil.

Por parte del productor, debemos llegar a la conclusión de que también se trata de un acto jurídico de naturaleza civil y no mercantil, porque los recursos se destinan al apoyo de la producción primaria agropecuaria, específicamente de granos básicos para la alimentación humana, generalmente de autoconsumo, con lo que se cumplen los objetivos del Programa Nacional de Solidaridad, fin que no es mercantil por su naturaleza, ni constituye un acto de comercio.

Además, ni el Gobierno Federal ni el campesino tienen la calidad de comerciantes, ni realizan actos de comer-

cio, en la forma y términos en que lo disponen los artículos 3o. y 75 del Código de Comercio, esto es, aún teniendo capacidad legal para ejercer el comercio no hacen de éste su ocupación ordinaria, no son profesionales del comercio, ni queda comprendida esta operación entre los que la ley reputa actos de comercio.

Técnicamente, para adquirir la calidad de comerciante, se requiere ser titular de una empresa mercantil. "El comercio sólo puede ejercerse, en la actualidad, a través de una empresa que produzca o adquiera bienes u organice prestaciones de servicios destinando tales bienes y servicios al mercado general."

"El comercio es una actividad esencial y exclusivamente humana, que consiste en la intermediación en la producción y en el cambio de bienes y de servicios con destino al mercado general. Esta actividad de intermediación adquiere relevancia para el derecho cuando se ejercita a través de la organización empresarial (62)".

En consecuencia, el crédito a la palabra es un acto

---

(62) Cervantes Alumada, Raúl. "Derecho Mercantil". Editorial Herrero. México, 1984. Págs. 33 y 515.

---

jurídico de naturaleza civil y se registrá en cada Estado de la República por sus particulares Códigos Civiles, en cuanto regulan el contrato de mutuo simple.

## CONCLUSIONES

- Los gobiernos de la República, desde la Independencia hasta nuestros días, se han preocupado por el financiamiento a la actividad agrícola, creando instituciones y cuerpos de leyes que canalizaran los recursos tanto oficiales como particulares, dentro de un sistema que liberara al campesino de las operaciones especulativas de los grandes intereses financieros y les apoyara con créditos oportunos y blandos, no sólo para el trabajo de la tierra sino también para introducir técnicas modernas para incrementar la producción agropecuaria.

- En la consecución de esos fines, el Estado ha participado directamente en la intermediación bancaria a través de las Instituciones Nacionales de Crédito, pretendiendo regular e impulsar a la actividad agrícola mediante estructuras cada vez más sanas y con un mayor grado de seguridad y liquidez.

- La evolución de la banca mexicana, bajo las directrices oficiales a través de un banco central de emisión

---

monetaria, la ha llevado a estructuras crediticias de primer orden, pasando por etapas de experimentación, como fue la banca en poder del Estado como medida político-económica de control.

- El Banco Nacional de Crédito Rural surgió como colorario de un proceso que se ha venido perfeccionando como instrumento del Estado para coordinar la vida rural, fomentar, reglamentar y vigilar la producción agropecuaria, intermediando en el crédito agrícola, que es especial, diferente a otros tipos de créditos, que necesita un amplio subsidio gubernamental y que para su operación, por la vigilancia y asesoría que precisa, es más costoso que los créditos que otorgan los bancos comerciales.

- En la misma forma, la legislación en materia de crédito agrícola ha sido el soporte más eficaz para la definición de las estructuras de los sistemas bancarios y de las operaciones de crédito, que han venido surgiendo en cada etapa de renovación de directrices político-económicas para el campo.

- La preocupación del Gobierno de la República por la actividad agrícola y el estado socio-económico en el campo, generó una política conducente a promover mecanismos cre-

diticios y formativos de sujetos de crédito, para transitar del paternalismo a la responsabilidad compartida, procurando una recuperación económica mediante mayor eficiencia operativa y mejor uso de los recursos, buscando el mejoramiento productivo del bienestar popular y la atención prioritaria para los productores rurales de bajos ingresos.

- Para plasmar en hechos esas políticas, el Gobierno de la República puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, dando lugar a un mecanismo de apoyo económico ajeno a las prácticas bancarias, basado en la confianza, en la honorabilidad del campesino, a quien se le proporcionan recursos sin más garantía que la de su palabra, de que los restituirá en el momento oportuno.

- Este Programa se orienta a los pueblos indígenas, a los grupos campesinos de las zonas áridas más pobres del país y a los habitantes de las colonias populares urbanas que carecen de servicios básicos.

- El crédito a la palabra, por su naturaleza jurídica, constituye un contrato civil de mutuo sin interés, documentado por un recibo que carece de los atributos de un título de crédito.

- A través del crédito a la palabra, el Estado cumple una función de amplio beneficio social que no conlleva especulación comercial alguna; y el campesino, que no es empresario, recibe los recursos para dedicarlos únicamente a la producción primaria de alimentos básicos.

- Las operaciones, por su limitada envergadura en montos y superficies, pueden considerarse destinadas a satisfacer las necesidades alimenticias más apremiantes de los sectores campesinos menos favorecidos, sin especulación comercial alguna.

- Si bien los fines del Programa Nacional de Solidaridad en materia agrícola benefician a los sectores menos favorecidos, para su consecución se requiere de una mejor estructura que la actualmente adoptada, que sea capaz de un seguimiento individualizado de cada operación para determinar la eficacia, eficiencia y productividad.

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

Acosta Romero, Miguel. "Derecho Bancario". Editorial Porrúa. México, 1983.

Acosta Romero, Miguel. "La Banca Múltiple". Editorial Porrúa. México, 1981.

Acosta Romero, Miguel. (Coautoría). "Las Instituciones Fideuciarias y el Fideicomiso en México". Editorial Fomento Cultural de la Organización Somex, A.C. México, 1982.

Acosta Romero, Miguel. "Legislación Bancaria" Editorial Porrúa. México, 1986.

Banrural. "El Crédito Rural en México". México, 1978.

Banrural. "60 Años de Apoyo Crediticio al Campo". México, 1986.

Barrera Graf, Jorge. "Temas de Derecho Mercantil". Revista Mexicana de Justicia. U.N.A.M. México, 1983.

Barrera Graf, Jorge. "Comentarios a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito". Revista Mexicana de Justicia. U.N.A.M. México, 1983.

Bauche Garcíadiego, Mario. "Operaciones Bancarias". Editorial Porrúa. México, 1978.

Cervantes Ahumada, Raúl. "Derecho Mercantil". Editorial Herrero. México, 1984.

Coordinación General del Programa de Solidaridad. "Gaceta de Solidaridad". Número especial. México, 1990.

Chávez Padrón, Martha. "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa. México, 1974.

Dauphin-Meunier, A. (Traducción de Ignacio L. Bajona Oliveras). "Historia de la Banca". Vergara Editorial. Barcelona, 1958.



De Albornós de la Escosura, Alvaro. "Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México". Instituto de Investigaciones Económicas. México, 1966.

De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa. México, 1981.

Espinosa Santibañez, Rogelio. "La Banca de Desarrollo del Sector Rural". Coloquio sobre El Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1986.

Herrejón Silva, Hermilo. "Las Instituciones de Crédito. Un Enfoque Jurídico". En proyecto de edición.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano". U.N.A.M. México, 1985.

Krause, Enrique y Jean Meyer. "Historia de la Revolución Mexicana, Período 1924-1928. La Reconstrucción Económica". Colegio de México. México, 1977.

Lagunilla Iñárritu, Alfredo. "Historia de la Banca y Moneda en México". Editorial Jus. México, 1981.

Manero, Antonio. "La Revolución Bancaria en México". Talleres Gráficos de la Nación. México, 1957.

Mantilla Molina, Roberto L. "Derecho Mercantil". Editorial Porrúa. México, 1974.

Mendieta y Núñez, Lucio. "El Crédito Agrario en México". Editorial Porrúa. México, 1977.

Meyer, Lorenzo. "Historia de la Revolución Mexicana. Período 1928-1934. El Conflicto Social y Los Gobiernos del Maximato". Colegio de México. México, 1978.

Muñoz, Luis. "Derecho Bancario Mexicano". Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1974.

Pazos, Luis. "La Estatización de la Banca". Editorial Diana. México, 1982.

Porrúa. "Diccionario de la Lengua Española". México, 1980.

Quijano, José Manuel y Otros. "La Banca, Pasado y Presente (Problemas Financieros Mexicanos)". Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. México, 1983.

---

Ramírez Gómez, Ramón. "La Moneda, el Crédito y la Banca a través de la Concepción Marxista y de las Teorías Subjetivas". U.N.A.M. México, 1984.

Rodríguez, Luis Lázaro. "Comentarios al tema La Banca de Desarrollo del Sector Rural. Coloquio sobre el Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo en México". Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. México, 1986.

Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. "Derecho Bancario". Editorial Porrúa. México, 1964.

Uribe Ruíz, Jesús. "Problemas y Soluciones en el Desarrollo Agrícola de México" Banagro. México, 1964.

## L E Y E S Y D O C U M E N T O S

Banrural. "Acta de la junta del Consejo Directivo", celebrada el 20 de enero de 1989. (Punto IV del Orden del Día).

Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa. México, 1991.

Código de Comercio. Editorial Porrúa. México, 1991.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México, 1991.

Dirección de Integración Regional e Intersectorial. "Informe sobre la situación actual del Fondo de Solidaridad para la Producción". Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1991.

Estatutos Sociales del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. Escritura Pública No. 40,366 de 29 de marzo de 1982. Notaría Pública No. 144 del Distrito Federal.

Informes Anuales de Banrural 1980 - 1990. México.

Ley de Crédito Agrícola de 1955. Editorial Porrúa. México, 1974.

Ley de Instituciones de Crédito. Diario Oficial de 18 de julio de 1990. México.

Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa. México 1991.

Ley General de Crédito Rural. Banrural.

Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Editorial Porrúa. México, 1980.

Ley General de Sociedades Mercantiles. Editorial Porrúa. México, 1991.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Editorial Porrúa. México, 1991.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Editorial Porrúa. México, 1980.

Ley Orgánica del Sistema Banrural. Diario Oficial del 13 de enero de 1986. México.

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (14 de enero de 1985) Banxico. México, 1985.

López Portillo y Pacheco, José. Sexto Informe de Gobierno. México, 1982.

Poder Ejecutivo Federal. Decreto mediante el cual se dispone que las Instituciones de Crédito que se enumeran operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito. Diario Oficial de 6 de septiembre de 1982. México.

Poder Ejecutivo Federal. Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada. Diario Oficial de 10 de febrero de 1982. México.

Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. Diario Oficial de 29 de julio de 1985. México.

Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. Diario Oficial de 14 de julio de 1986. México.

Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. Diario Oficial de 3 de abril de 1991. México.

Salinas de Gortari, Carlos. "Discurso pronunciado en su toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Excelsior. México, D. F., 2 de diciembre de 1988.

Secretaría de Gobernación. Decreto que deroga, reordena o reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de 21 de febrero de 1992. México.

Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de 25 de mayo de 1992. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Decreto de transformación de Bancos Múltiples Sociedades Anónimas en Bancos Múltiples Sociedades Nacionales de Crédito. Diario Oficial de 29 de agosto de 1983. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Decreto que deroga el párrafo quinto del artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del Apartado A del artículo 123 y reforma la fracción XIII Bis del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de 27 de junio de 1990. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Decretos mediante los cuales se transforman las Instituciones Nacionales de Crédito, de Sociedades Anónimas en Sociedades Nacionales de Crédito, como Instituciones de Banca de Desarrollo. Diario Oficial de 12 de julio de 1985. México.