

476
Rejs



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

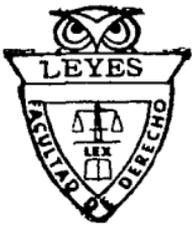
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

**LAS INSTITUCIONES DE CREDITO EN EL
SISTEMA FINANCIERO MEXICANO**

T E S I S

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



MEXICO, D. F.



1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
EXAMENES Y TITULACIONES**



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.

LAS INSTITUCIONES DE CREDITO EN EL

SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

INDICE I

INTRODUCCION VI

CAPITULO I GENERALIDADES

1.1 ANTECEDENTES 1

1.1.1 EXTRANJEROS 1

A) BABILONIA 4

B) GRECIA 3

C) ATENAS..... 6

D) ROMA 9

E)	EDAD MEDIA	12
F)	INGLATERRA	18
1.1.2	NACIONALES	20
1.2	CONCEPTO	26
1.3	CARACTERISTICAS	28
1.4	NATURALEZA JURIDICA	30
1.5	REGIMEN DE CONCESION	32
	Notas.....	35

CAPITULO II SISTEMA BANCARIO MEXICANO

2.1	EJECUTIVO FEDERAL	36
2.2	SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	
2.2.1	FACULTADES	42

2.3	BANCO DE MEXICO	57
2.3.1	NATURALEZA JURIDICA	60
2.3.2	FACULTADES	61
2.4	COMISION NACIONAL BANCARIA	63
2.4.1	NATURALEZA JURIDICA	65
2.4.2	FACULTADES	69
	Notas	71

CAPITULO III LA BANCA MULTIPLE

3.1	CONCEPTO	72
3.2	OBJETO	77
3.3	CARACTERISTICAS	85
3.4	OPERACIONES ESPECIFICAS	88
3.4.1	Operaciones Pasivas	88
3.4.2	Operaciones Activas	90
	Notas	94

5.2	LA REPRIVATIZACION BANCARIA	122
5.2.1	LAS REFORMAS DE 1991	124
5.2.2	RIGIDEZ DE LA CONSTITUCION EN MATERIA BANCARIA	130
5.3	REFORMAS DE 1993	137
5.3.1	SITUACION ACTUAL	137
	Notas	142
	CONCLUSIONES	143
	BIBLIOGRAFIA	150

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

El principal objetivo del presente trabajo es analizar, desde sus orígenes históricos hasta la actualidad, los cambios jurídicos que ha sufrido nuestro sistema bancario, con el fin de otorgar una visión más amplia de los cambios a nuestra legislación, su afectación y trascendencia en el desarrollo económico - financiero en nuestro país.

En la primera parte se realiza una revisión histórica de los orígenes de lo que hoy conocemos como instituciones bancarias, hasta llegar a la complejidad de los servicios financieros que la banca moderna ha desarrollado para ofrecer a sus clientes y la labor que desempeñan, asimismo, la participación de los grupos financieros dentro del crecimiento económico de los países en los que se ejerce sanamente sus actividades.

En la segunda parte se estudiamos la naturaleza jurídica de lo que en la actualidad comprende el servicio de banca y crédito, así como sus principales características.

En el Capítulo Segundo, se tratan las autoridades que regulan y supervisan el servicio de banca y crédito en la actualidad, de acuerdo a la legislación vigente de nuestro país, detallando las principales funciones del Ejecutivo Federal, a través del Banco de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria.

En el Capítulo Tercero, abordamos elementos y características que abarcan lo que hoy en día entendemos como banca múltiple, precisando las operaciones que los bancos están autorizados a realizar, las diferencias de la banca múltiple con la banca de desarrollo y las funciones de la banca central.

En relación a la banca de desarrollo, se delimitan sus funciones y señalan los principales objetivos que el legislador estableció para su creación, así como sus principales características, indicando los cambios que ha sufrido la legislación bancaria en nuestro país durante los últimos años

Se estudian las transformaciones que las instituciones de banca múltiple sufrieron dentro de su régimen legal al asumir la naturaleza de Sociedades Nacionales de Crédito.

Respecto al Capítulo Quinto, abordamos los procesos de "estatización" y su posterior "reprivatización", señalando los principales cambios que se llevaron a cabo dentro de nuestra legislación, precisando algunos aspectos importantes sobre todo de índole jurídica como son los que se refieren a los puntos relativos a su constitución social, laboral, comentando inclusive las modificaciones realizadas en el ámbito constitucional.

Por último, hacemos comentarios de las reformas más recientes efectuadas a las Ley de Instituciones de Crédito, mismas que se realizaron dentro de lo que se ha denominado como "Paquete Financiero" y cuyas modificaciones abarcaron a los principales ordenamientos legales del Sistema Financiero Mexicano, tales como fueron las leyes de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la del Mercado de Valores, Instituciones de Fianzas y de Seguros y la de Agrupaciones Financieras.

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BANCA

1.1.1 ANTECEDENTES EXTRANJEROS

BABILONIA

En Babilonia encontramos los primeros antecedentes de los que en la actualidad es la banca moderna, fué en el Templo Rojo de Uruk (edificio bancario más antiguo que se conoce) (1) , alrededor de los años 3400 a 3200 A. C., en donde los sacerdotes recibían de los comerciantes de la región y de los jefes de las tribus, así como de los particulares, las ofrendas y las donaciones habituales. Poseían haciendas que administraban directamente, entre otras actividades, prestaban cereales a los agricultores, ofrecían adelantos a los esclavos para poder ser libertados. Fué necesario para ellos entonces, crear la escritura y diversas formas de contabilidad para poder atender a la gran cantidad de movimientos que tenían que realizar.

Más tarde tuvieron que disponer de tales recursos, con el objeto de pagar con ellas los rescates que se pedían en las guerras para la recuperación de los prisioneros, de éstas y de las diversas operaciones que realizaron, quedan registros en tablas de contabilidad hechas en tablillas de arcilla en escritura cuneiforme.

De esta forma es como los sacerdotes comienzan a recibir bienes para su guarda y préstamo, asimismo se comienzan a utilizar los mencionados recursos para otro tipo de negocios. No obstante que no usaron en sus comienzos la moneda, sí empleaban lingotes de plata y oro como medios de cambio y símbolos de valor.

Al transcurrir el tiempo surgen nuevas ciudades que adquieren supremacía en cuanto a este tipo de operaciones, como Ur y Larsa, con esto "los dioses banqueros" provocaron el desplazamiento de la autoridad, alrededor de 2294 a 2187 A. C.; el comercio de la banca se desarrolla en Babilonia, dedicándose principalmente a la recepción en depósito y en préstamo

(2); los depósitos eran gratuitos, siendo los templos responsables de la desaparición de los objetos pero eran libres de hacer uso de ellos, a cambio, tenían la obligación de restituirlos mediante una cantidad equivalente al precio en que fueran valuados; los préstamos se confirmaban mediante un acta escrita que daba derecho a la percepción de un interés que en ocasiones podía llegar hasta el 33% anual sobre cereales y en el caso de los metales, hasta un 20% . (3)

Poco a poco las operaciones en los templos, derivadas por los grandes propietarios van aumentando en gran número a tal grado de que Hammurabi, entre los años de 1955 a 1913 A. C., expidió el *Eli Código*⁽⁴⁾, con objeto de reglamentar todo lo relativo al depósito, préstamo y movimiento de mercancías; en este ordenamiento, se hace mención por primera vez, al contrato de comisión. Los contratos de préstamo debían ser revisados por los funcionarios reales, en ellos el acreedor podía ejercer apremio corporal sobre el deudor , sobre su mujer e inclusive sobre sus propios hijos.

GRECIA

Aproximadamente en el año de 1687 A. C., después de la liberación de la dominación de los Hititas , substituyeron los lingotes de plata que empleaban, los cuales tenían un peso y una forma variable, por elementos de metal uniformes, compuestos por una aleación de plata y oro, acuñados con una señal específica que garantizaba su valor, a tales piezas las denominaron electrum. En opinión de los diversos autores, es en esos momentos en donde debe considerarse como la creación de la mones, atribuyéndose tal invención a *Gyses*. (5)

Con las conquistas de los persas *Aquiménides*, alrededor del año 539 A.C., durante la destrucción del Imperio Babilónico, se compenetra con las costumbres de los pueblos dominados, aconteciendo entonces, una de las primeras experiencias de bimetalismo dentro de la historia económica, empezando con emisiones de plata y oro; a tales unidades se les identificó con el nombre de *Daricos*.

Durante el imperio de Alejandro Magno y la expansión de las colonias griegas desde el mar Negro hasta Sicilia, extendió su uso hasta la India; más tarde los Galos los adoptan cuando se internaron en Grecia y Asia Menor; años antes de la primera Guerra Púnica, los romanos empiezan a acuñar moneda adoptando la plata, la cual era el patrón de los griegos.

Alrededor del siglo II, los griegos emplearon para sus transacciones locales el hierro, en forma de varillas pequeñas llamadas óbolos, al reunir estos en un puñado, formaba un dragma; con esto el óbolo se convirtió en el origen de lo que hoy conocemos como moneda fraccionaria; el dragma es la primera unidad monetaria de plata, que se conoce, que tuvo un poder adquisitivo limitado.

ATENAS

En Atenas, a partir del año de 594 A.C., Solón comienza a autorizar préstamos con interés, sin que se dispusiera un límite en su imposición, consumándose con esto la supremacía de los comerciantes, facilitando esta situación, que dicha ciudad se convirtiera en la capital del Imperio Mediterráneo, con esto, Atenas se convirtió en una de las primera ciudades en las que se otorgó un lugar preferente al prestamo con interés dentro de las instituciones de la economía monetaria.

Una de las operaciones a las que en mayor grado se dedicaron los griegos, fué la del depósito de mercancías, en la cual el depositante recibía un interés, de donde encontramos los antecedentes de lo que hoy se conoce como el depósito marítimo, el cual era el préstamo a la gruesa, mediante éste, se le otorgaba al prestatario una cantidad de plata, bajo la condición de que el deudor no estaba obligado a devolverla, sino en el caso de que las mercancías

afectadas en garantía y embarcadas llegasen al puerto de destino.

A finales del siglo V, destacaron las figuras de los Trapezitas y los Colubistas, generalmente de origen extranjero, llegados de las ciudades Jónicas, al ser el canon de interés libre, existieron prestamistas al mes e incluso al día, los cuales podían exigir un óbolo por dragma, con lo cual era posible doblar el capital invertido en pocos días.

Los Trapezitas poseían inmuebles y comanditaban empresas de diversa índole, eran proveedores del estado cuanto éste necesitaba que se cubrieran déficits en las balanzas públicas, incluso llegaron a financiar a los ejércitos y a los marinos. Junto con ellos existían organismos semificiales que se dedicaron al comercio del dinero; estos fueron los templos, entre los principales que existían se encontraban los de Apolo en Delfos y el de Artemisa en Efeso, poseían grandes bienes derivados de los tributos de los fieles, otorgaban préstamos generalmente sin interés, empleaban el capital en préstamos a largo plazo que otorgaban a sus ciudadanos y a los gobiernos de las ciudades; por la gran importancia que adquirieron, recibieron cierta

vigilancia por parte del Estado, por lo que formaron parte de su consejo de administración.

A finales del siglo IV, el estado trató de formar bancos públicos, con el fin de crear un contrapeso a las presiones de los bancos religiosos y laicos, tratando principalmente el normalizar el canon de interés y de reglamentar las diversas modalidades de los empréstitos. Estas instituciones eran administradas y otras veces arrendadas por funcionarios públicos, entre las diversas funciones que tenían a su cargo eran la recepción de los recursos del erario público, asimismo, se encargaban del pago de los gastos de la administración del Estado.

ROMA

En los primeros siglos de su existencia, fué una sociedad meramente agraria, y no es sino con el contacto con los pueblos de Grecia, cuando asimilan la utilización de un patrón monetario: el as (el aes), que era un lingote de bronce, de peso aproximado de una libra, el cual se hizo de uso corriente hasta finales del siglo III.

Las Basílicas Romanas se convirtieron en los grandes centros bancarios, ahí los comerciantes de dinero intercambiaban informes sobre sus clientes en cuanto a su solvencia o morosidad, para encontrar asociados en alguna empresa o para obtener financiamientos, eran los lugares más adecuados .

Correspondió a los Argentarios, *argentarii*, el comenzar a realizar las funciones de banca, originalmente debían efectuar los cambios de monedas y quitar de la circulación las monedas falsas, para lo cual

debían recorrer las ciudades del Imperio, desempeñando su función en las tabernas, que eran locales alquilados por el Estado.

En opinión de A. Dauphin, durante el Imperio Romano, con "el reconocimiento de la validez de los contratos de interés y los privilegios otorgados a los depositantes, llevaron a la puesta en marcha de una de las grandes innovaciones de los procedimientos jurídicos, del que la técnica bancaria es deudora: la Compensación." (6)

Otra de las instituciones importantes que existieron durante el Imperio Romano fué la de las mensaes, cuyo nombre venía de las mesas alrededor de las cuales trabajaba su personal, éstos, eran una especie de bancos públicos que tenían la función de reunir los impuestos de las diversas provincias dominadas y encausarlos hacia el Tesoro Imperial, distribuían y cambiaban entre el público las monedas acuñadas por el Imperio, asimismo, aseguraban la paridad de las diversas monedas en circulación, para lo cual, generalmente se establecían alrededor de todas las fronteras del Imperio. A sus administradores se les llamaba los colectarii.

Existió otra figura importante a la que se les llamo los negociatores, preferentemente judíos o judaizantes, eran una especie de banqueros privados, que desempeñaban su actividad en las fronteras del Imperio y comerciaban con las caravanas que partían a la India y a China, frecuentaban las ferias y negociaban a expensas de los ejércitos romanos, con el poder que adquirieron. Los más ricos pudieron establecer oficinas permanentes.

EDAD MEDIA

En esta época, el comercio tuvo un desarrollo lento en virtud de la inseguridad de los caminos, y también, provocada esta situación, por la economía cerrada de las ciudades y de los feudos.

Debido a las prohibiciones de la iglesia católica para poder dedicarse al tráfico del dinero, fueron los judíos y los sirios quienes se aprovecharon de esta situación y comerciaron en gran parte de las costas del Mediterráneo en las grandes ciudades. Los judíos se dedicaron preferentemente al cambio de moneda y al *pret a la consumation*, prohibida en ese entonces, debido a que daba origen a la usura. Fueron ellos, quienes precisaron la naturaleza de los bienes mobiliarios susceptibles de ser presentados como fianza, definieron los derechos de los prestamistas en contra de los propietarios del objeto empeñado en los casos en que éste fuera perdido o robado, determinando escalas de interés.

Si bien los sirios y judios operaron en las grandes ciudades, los monasterios intervinieron en los campos, debido a que disponían de un enorme capital, integrado por los de sus altares, ostentorios, relicarios, candelabros, vasos, etc., lo cual los hacía tener una gran potencialidad financiera. Practicaban el crédito agrícola en beneficio de los cultivadores de los pueblos. (7)

Por lo que se refiere a las cruzadas, debido a que era necesario transportar las riquezas obtenidas y mandar el rescate de los prisioneros, dió lugar al resurgimiento de la moneda de oro.

Los Templarios fueron quienes se convirtieron en los grandes banqueros de la época; La Orden del Temple, era una congregación militar y religiosa, fundada en Jerusalém a principios del año 1108, con el objeto de proteger a los peregrinos en todas las partes de la cristiandad, que visitaban los lugares sagrados, recibían donaciones y depósitos en fondos, así como objetos valiosos; estas aportaciones tenían por el propósito de financiarlos y de que

con los mismos fondos, se obtuviera una protección por parte de ellos .(8)

Contaron con nueve mil sucursales, repartidas en templos y castillos, dentro de las principales se encontraron las de Londres y París. Dentro de las actividades que es conveniente destacar es el alquiler de cajas fuertes a quienes les solicitaban la protección de su bienes, los propietarios les entregaban en custodia sus pertenencias, confiados en sus grandes fortificaciones y por su carácter de religiosos.

Otra de las funciones importantes que tuvieron, fué el que los tesoros del temple, sirvieron de cajas de consignación y de secuestro, a las cuales se les remitían sumas destinadas para efectuar pagos relacionados con contratos públicos y por diversas operaciones de carácter particular.

A los templarios les corresponde la financiación de las Cruzadas, en virtud de que fueron ellos quienes alentaron al rey de Francia para partir a Tierra Santa.

Otro de los acontecimientos que tuvieron gran relevancia para el desenvolvimiento económico fué, la participación de los orfebres en el desarrollo de las operaciones mercantiles, ya que la mayoría de las personas les confiaban sus riquezas por considerar que en su poder permanecerían bien resguardados, para ello, los orfebres extendían una constancia en donde se detallaban los valores y se garantizaba la devolución de los bienes entregados; cuando existían transacciones urgentes, el depositante en lugar de entregar los valores, proporcionaba las constancias expedidas por los orfebres, en las cuales se pueden vislumbrar los antecedentes de los títulos de crédito, así como del endoso.

Al acumular valores en depósito, los orfebres se dieron cuenta de que una cierta cantidad de estos permanecía siempre constante, por lo cual, consideraron la posibilidad de disponer de ellos para invertirlos o bien para darlos en préstamo, vislumbrándose con este tipo de actividades, en forma incipiente, el origen de las instituciones de crédito.

A partir de estos antecedentes del depósito, del cambio y del préstamo, es como surgieron los primeros bancos importantes en Siena y Florencia, empezándose a realizar las primera operaciones de banco a banco con las ordenes que extendían a los clientes para que pudieran ejercitarlas en otras ciudades en alguna de sus sucursales. A dichas ordenes se les conoció en ese entonces como las *conditi di banco*, antecedentes de las letras de cambio.

Los banqueros, además de prestar los fondos depositados, los utilizaron en empresas de diverso índole, tales como las de tintorería, tejidos, explotación de plomo y cobre, seda, etc.

Poco a poco, en diverso lugares, la actividad de los bancos fué siendo sujeta a autorización oficial, y se exigieron cauciones para los que solicitaban dedicarse a ese tipo de actividades.

Entre los banqueros italianos es de señalarse la costumbre que se estableció al entregársele al depositante una especie de copias de sus libros de contabilidad, en los que aparecía como deudor de una suma depositada.

Posteriormente, esos recibos, se transformaron en promesas del banco de pagar a la vista, o a término la cantidad depositada en sus establecimientos, constituyéndose así, con la promesa de pago, en títulos de crédito nominativos e incluso transferibles a terceros. (9)

INGLATERRA

De acuerdo a diversos autores, la Banca Moderna apareció con la creación del Banco de Inglaterra en 1695, mediante la expedición de la ley del Parlamento denominada "*The Tonnage Act*", mediante la cual se autorizó la creación de un banco de emisión y que además imponía diversos impuestos fiscales a la navegación.

El Banco de Inglaterra, a través del mencionado ordenamiento, se le llamo "*The Governor and Company of the Bank of England*", siendo en su origen un banco de emisión privado que podía recibir depósitos e intereses, emitir billetes al portador, >negociables y de valor fijo.

Para la mayoría de los autores, es considerado el Banco de Inglaterra, como el primer banco de

emisión moderno, y que además de emitir billetes , fué un banco de descuento; utilizó cheques, letras de cambio, pagarés, notas de caja, etc.

En 1696, el Banco emitió una gran cantidad de billetes, por lo que se vió en dificultad de pagarlos, provocando que el Parlamento emitiera una nueva ley en 1697, con la cual se le concedió el monopolio de la emisión.

1.2 ANTECEDENTES EN MEXICO

En opinión del maestro Joaquín Rodríguez y Rodríguez, durante la época prehispánica no existieron bancos, sin embargo, durante la Colonia pueden vislumbrarse algunos antecedentes de lo que hoy en día conocemos como actividades bancarias, ya que señala "debieron existir quienes se dedicaron profesionalmente a hacer operaciones a las que mas tarde se consideran como bancarias, especialmente cambios de dinero, giros, diversas modalidades de prestamos, todas ellas exigidas por el desarrollo del comercio y de la industria extractiva." (10)

En opinión del maestro Carlos Dávalos "Durante sus primeros cuarenta años de independencia, nuestro país no tuvo instituciones de crédito importantes; además de la evidente escasez de capitales, el gobierno absorbía casi la totalidad de la oferta de crédito mediante la celebración de diversas captaciones, cubriendo incluso los intereses más elevados; a pesar de esto, los créditos con garantía continuaron atendándose, tanto por el clero, como por

algunos capitalistas particulares, pues lo común es que estas operaciones estuvieran respaldadas por sólidas garantías."(11)

A pesar de la situación anterior, hubieron intentos de creación de instituciones de crédito, como lo fueron el Banco del Avío en 1830, o el Banco de Amortización de las monedas de cobre en 1837, teniendo una vida económica corta y una influencia que paso casi inadvertida. "

Durante el periodo virreinal, el Monte de Piedad. operó el crédito prendario, realizando sus actividades con un gran número de habitantes de la capital de México, sin embargo, no puede considerarse que sus actividades hayan sido similares a lo que hoy conocemos estrictamente, como una actividad bancaria .

El Banco del Monte de Piedad surgió como una fundación privada, creada por Don Pedro Romero de Terreros, Conde de Regla. Debía dedicarse al otorgamiento de préstamos pequeños, con garantía

prendería a personas necesitadas; diversos autores coinciden en mencionar que es la más antigua institución bancaria mexicana. Fué el primer banco facultado para la emisión de billetes, los cuales tenían una redacción de recibos de depósito, pero que en la práctica se pueden catalogar como unos verdaderos billetes de banco.

Durante la vigencia del Código del Comercio de 1854, se constituyó el primer banco de características modernas, con la creación del Banco de Londres, México y Sudamérica; sus oficinas originalmente se encontraban en Londres.

El 27 de marzo de 1882, inició sus operaciones como banco de emisión, descuento y depósito: el Banco Nacional Mexicano.

Poco después, surgió el Banco Mercantil, para venir a hacer competencia al Banco Nacional Mexicano, que en sus inicios actuó como un banco libre.

Debido a la competencia que surgió entre ambos bancos se llegó a la fusión el 31 de mayo de 1884, poco después, fué cuando surgió el Banco Nacional de México, al cual, el Gobierno de México le otorgó el monopolio de la emisión de billetes, con esto, se afectaron a su vez los intereses del Banco de Londres, México y Sudamérica, para que en 1886 se le facultara para que también pudiera emitir billetes, autorización que tenía el antiguo Banco de Empleados.

En el inicio de la Revolución de 1910, existían en el país 24 bancos de emisión y 5 refaccionarios; es en aquel entonces cuando la suma total de los activos y los pasivos existentes llegaba a la cantidad de \$1 200,000.00 Con la problemática surgida a raíz del movimiento armado, los bancos de emisión fueron intervenidos y liquidados, en la Constitución Política de 1917, se determinó el establecimiento de un banco perteneciente al Estado, que tendría el privilegio de la emisión de billetes, surgiendo después su primera Ley Orgánica en el 25 de agosto de 1925, mismo que comenzó a operar el 1° de septiembre del mismo año.

El Banco de México, S.A., comenzó a operar como banco central y comenzó a tener, entre otras funciones, las siguientes:

a) Regular la emisión y circulación de la moneda y cambios sobre el exterior,

b) Operar como banco de reserva con las instituciones asociadas a él, teniendo también respecto a esas instituciones la función de cámara de compensación,

c) Constituir y manejar las reservas que se necesitasen para la realización de los dos puntos anteriores,

d) Podía revisar las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria, cuando las mismas afectasen los fines anteriores,

e) Actuar como agente financiero del Gobierno Federal en las operaciones de crédito interno y externo, en la emisión de billetes, la atención de los empréstitos públicos y le correspondía también la atención del servicio de tesorería del gobierno, y

f) Participar en representación del Gobierno, y con garantía del mismo, en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, así como operar en conjunto con estos organismos.

1.2 CONCEPTO

En opinión de Ducange, la palabra banca proviene de " mensa mercatorum in qua merces sus emptoribus exponeret", (12) es decir, mesa en que los mercaderes mostraban sus mercancías a los compradores, sufriendo la expresión un cambio semántico al pasar al italiano como el banco en que se sentaban los comerciantes y cambistas en la plaza pública, o mesa en que los mismos contaban su dinero.

En el derecho Alemán y el Anglosajón, la palabra "Bank", es utilizada para designar un conjunto de cosas, un montón o amontonar, con la que se expresaba la acumulación de fondos de capital, de dinero o de existencias, significa también para otros como el mostrador, silla o mueble donde se sientan las personas.

De acuerdo con Caballereze, en una cita realizada por Esteban Cotelly, afirma que "banco o banquero teniendo en cuenta los dos elementos de su

función: depósito y circulación, se le puede considerar como el agente intermediario entre la demanda y oferta del crédito que con el ejercicio del depósito bancario y a fin de emplear los capitales recibidos, promueve la circulación bancaria con el propósito de obtener beneficios, constituyéndose de esa manera en deudor hacia la oferta y en acreedor hacia la demanda del crédito. (13)

Para Esteban Cotelly, bancos son las entidades organizadas que crean, esterilizan, administran, distribuyen y anulan al poder adquisitivo circulante. (14)

En opinión de Joaquín Garrigues " Banco es la empresa mercantil que tiene por objeto la mediación en las operaciones sobre el dinero y sobre títulos. (15)

1.3 CARACTERISTICAS

Es importante aclarar que una cosa es banco y otra banca, porque ésta es la que agrupa a las diversas clases de bancos existentes, motivo por el cual, las características de la banca son las siguientes:

a) Es una institución de depósito, que se distingue por su autorización para recibir del público depósitos irregulares;

b) Está autorizada para recibir depósitos de ahorro, con o sin emisión de estampillas y bonos de ahorro;

c) Está autorizada para realizar operaciones financieras, es decir, podrá intervenir en el fenómeno de la producción industrial o agrícola, con préstamos a largo plazo;

d) Tiene la particularidad de intervenir en la creación de las cédulas hipotecarias;

e) Se dedica a la formación de capitales a largo plazo, por medio del contrato de capitalización;

f) Presta el servicio de fideicomiso;

g) Celebra contratos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar.

Los elementos anteriores, son los que caracterizan a la banca mexicana, que en otra época se dividía en diversas clases de bancos; sin embargo, en la actualidad al establecerse instituciones de banca múltiple, engloba un solo banco todas las funciones que antes se han descrito, tal y como lo veremos posteriormente.

1.4 NATURALEZA JURIDICA

La importancia real y efectiva de la banca en la actualidad radica en el qué o para qué sirve su creación dentro del sistema bancario en nuestro país. Así, debe decirse, que su intervención es fundamental en el fenómeno económico de captar fondos de quien los posee para derivarlos a quienes los necesitan, en forma masiva y profesional utilizando además toda la tecnología moderna que cada día es más sofisticada y ampliando, a su vez también el espectro de los servicios financieros que proporciona para tales propósitos han extendido su red de oficinas, tanto en el país de origen, como a nivel mundial.

La Banca se dedica en forma profesional y masiva a captar recursos del ahorro público o disponibilidades en efectivo de la población, para a su vez transmitirlos a aquellos sectores que requieren apoyo económico y financiero para el desarrollo de sus actividades, esencialmente, en la industria y en la agricultura, que de acuerdo con las tendencias

señaladas por las autoridades respectivas, tiene la prioridad principal para recibir apoyo de las instituciones de crédito.

Es importante destacar, que es un hecho notorio, que el mayor volumen de recursos que maneja la banca, no es propio, sino de terceros y ello da pauta para percatarnos de la verdadera naturaleza jurídica que tiene la Banca y como el Estado a través de las diversas legislaciones en la materia regula su ejercicio de la Banca vigilando su sana operación, lo que da como consecuencia, el buen manejo de los capitales ajenos, su adecuada canalización e inversión y la garantía de recuperación, en las áreas de apoyo económico, de donde se justifica la vigilancia y el empeño por parte del Gobierno y una mejor política bancaria que contribuye, sin duda, al desarrollo económico del país.

1.5 REGIMEN DE CONCESION

La Banca en la actualidad se encuentra concesionada a los particulares derivado de las reformas realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1991 y la creación de leyes reglamentarias, cuestión ésta a la cual nos avocaremos en el capítulo quinto de este trabajo, por ello, consideramos que esté régimen debe verse con posterioridad, habida cuenta que, en principio, y de acuerdo al texto original del artículo 28 constitucional, se encontraba permitido que el servicio público de la banca y crédito estuviese concesionado por parte del Estado a los particulares, más en el año de 1982 en que se decreta la nacionalización de la Banca, y por ende, surge como consecuencia inmediata la reforma al artículo 28 constitucional en que se prohíbe la concesión de dicho servicio a los particulares, para posteriormente volver a concesionarlo debido a las reformas habidas en el año de 1991.

El régimen de concesión del servicio público de la banca y crédito corresponde otorgarlo única y exclusivamente al Estado, que es quien decide a que persona moral debe otorgarlo mediante un acto administrativo, que precisa las condiciones en que se deberá otorgar dicho servicio público que originalmente corresponde brindarlo al Estado, pero que al no poder desempeñarlo por múltiples factores, faculta entonces a los particulares para ese efecto, y con los requisitos que establezca la ley.

NOTAS

- (1) Dauphin, A. Meunier. Historia de la Banca. Ed. 4 m, Vergara Editores, Barcelona España, 1968, p. 7
- (2) Cfr. Ibid. ob. cit. p. 10
- (3) Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Ed. Porrúa.
- (4) Giorgana Frutos, Víctor Manuel. Curso de Derecho Bancario Ed. Porrúa, México, p. 23
- (5) Cfr. Dauphin, A. Meunier, ob. cit. p. 13

- (6) Cfr. Dauphin, A. Meunier, ob. cit. p. 287
- (7) Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Ed. Porrúa.
- (8) Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Ed. Porrúa.
- (9) Cfr. Dauphin, A. Meunier, ob. cit. p. 65
- (10) GARRIGUES, Joaquín, Curso de Derecho Mercantil. -
Septima Edición. Tomo I, Ed. Porrúa, S.A., México
1984,
- (11) Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Ed. Porrúa.
pag. 89.
- (12) DUCANGE, citado por Arteaga, Eduardo F.- Proyecto de
Ley sobre Bancos e Instituciones de Crédito.- Impranta
del Gobierno de Puebla.- 1880.- pág. 6
- (13) CABALLERESE, citado por COTELLY, Esteban, - Derecho
Bancario, Ediciones Arayus.- Buenos Aires, 1956,-
pag.157
- (14) Idem. - pag. 159
- (15) GARRIGUES, Joaquín, Curso de Derecho Mercantil. -
Septima Edición. Tomo I, Ed. Porrúa, S.A., México
1984,

CAPITULO II

SISTEMA BANCARIO MEXICANO

El Sistema Bancario Mexicano se encuentra conformado por las Instituciones de Crédito, y por las autoridades de inspección y vigilancia.

El artículo 3o. de la Ley de Instituciones de Crédito vigente describe la forma en que el Sistema Bancario Mexicano se encuentra compuesto, al expresar:

"Art. 3o.- El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquéllos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan".

2.1 EJECUTIVO FEDERAL

El Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejerce atribuciones en materia de banca y crédito en México, y conforme al artículo 5o. de la ley citada puede interpretar las disposiciones de la misma para los efectos administrativos correspondientes. Siendo importante que para el motivo de nuestro estudio, previamente se transcriba el artículo 4o. del cuerpo de leyes de referencia, mismo que a la letra dice:

*Art. 4o.- El Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a 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 propio Sistema con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

Las instituciones de banca de desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas".

De la lectura del precepto legal reproducido, se puede advertir, que dicha facultad del Estado deriva de lo establecido en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que plantea los principios básicos del Sistema Económico Mexicano, que son:

- a) Rectoría Económica del Estado;
- b) Desarrollo Nacional; y
- c) Economía Mixta.

La rectoría económica del Estado significa un conjunto de facultades en favor de las autoridades u órganos del Estado para dirigir la vida económica del país.

La rectoría económica del Estado se desenvuelve a través de diversas actividades económicas como son

planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica.

Evidentemente la rectoría del Sistema Bancario Mexicano es consecuencia lógica de la rectoría económica del Estado, puesto que sin ésta no puede existir aquélla, y que en el criterio del jurista brasileño Octavio Ianni se desprende con toda claridad dicha aseveración, al expresar lo siguiente:

"...la intervención rectora del Estado regula la disponibilidad y uso de recursos, según la matriz de necesidades reconocidas y jerarquizadas; incide en la producción y distribución de bienes, servicios, ingresos entre clases y sectores, regiones y objetivos.

El Estado administra servicios públicos, infraestructuras, contribuye a la formación del ahorro, es el principal productor, comprador y vendedor de bienes y servicios, inversionista por sí mismo, y agente de estímulo directo e indirecto para la inversión privada al través del empleo burocrático, los servicios sociales y las transferencias; el Estado regula los niveles de ocupación e ingreso, la capacidad adquirida del mercado, las condiciones de competencia y del

monopolio. El Estado asume el funcionamiento público de la producción privada, la socialización de riesgos y pérdidas en la gran empresa. El Estado asume las tareas de pilotaje global de la economía, prevención y superación de la crisis, de promoción del crecimiento y la modernización de desarrollo y planificación".(16)

La rectoría económica del Estado, es una verdadera facultad que se otorga al Ejecutivo Federal para intervenir en la actividad económica del país, actividad dentro de la cual se encuentra, la del servicio de banca y crédito.

El desarrollo nacional debe entenderse como el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, que dá como consecuencia, el perfeccionamiento de la vida de la colectividad y abarca las distintas actividades nacionales, y en el caso concreto, es incuestionable que al regir el Ejecutivo Federal el Sistema Bancario Mexicano, apoya y promueve el desarrollo nacional para ejerciendo con estricto apego, las facultades que prevé la Constitución Federal.

En la economía mixta participan distintas formas de propiedad, sin que unas excluyan a las otras. Se garantiza la coexistencia de la propiedad pública, social y privada, sujetas al interés de la nación.

En suma, el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de la rectoría del Sistema Bancario Mexicano a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que veremos en el siguiente apartado.

2.2 SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público fué creada después de la consumación de la Independencia, el 4 de octubre de 1821, cambiando su denominación con posterioridad a Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio, pero al crearse la Secretaría de Comercio, se suprimió ésta última palabra de su denominación, misma que data de fines del siglo pasado, conociéndose desde esa época y hasta la fecha como Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano más importante del Gobierno Federal en materia de banca y crédito; a ella corresponde aplicar, ejecutar e interpretar para efectos administrativos los diferentes ordenamientos que sobre la materia existen, entre los que se encuentran la Ley de Instituciones de Crédito, Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley del Mercado de Valores, Ley Monetaria, etc. Asimismo, le corresponde dar la

orientación de la política financiera y crediticia a todas las instituciones y organizaciones auxiliares, acorde con los lineamientos que en esas materias señale el Ejecutivo Federal.

2.2.1. FACULTADES.

Las facultades que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro del Sistema Bancario Mexicano son de diversa índole; sin embargo, en principio, conforme a lo establecido en el artículo 31, fracciones VII, XI, XII, XIII y XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene las siguientes atribuciones:

a) Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, el cual está comprendido por el Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y a las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;

b) Dirigir la política monetaria y crediticia;

c) Administrar la Casa de Moneda y Ensaye;

d) Ejercer las facultades que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y organizaciones auxiliares del crédito;

e) Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

En segundo lugar, tenemos las atribuciones que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Instituciones de Crédito, y que son las que a continuación se precisan:

* Interpreta para efectos administrativos, la Ley de Instituciones de Crédito (artículo 5');

* Autoriza la adquisición de acciones de la serie "B" de Sociedades Anónimas de Banca Múltiple (art. 14, fracción III);

* Autoriza a que, determinadas personas físicas o morales puedan adquirir mayores porcentajes de acciones en Sociedades Anónimas de Banca Múltiple, sin exceder en ningún caso el 10% del capital social (art. 17);

* Fija los límites excepcionales de tenencia accionaria en Sociedades Anónimas de Banca Múltiple (art. 17);

* Sanciona a las personas que excedan ilegalmente el límite de tenencia accionaria en Sociedades Anónimas de Banca Múltiple (art. 18);

* Establece los casos y condiciones en que las Sociedades Anónimas de Banca Múltiple puedan adquirir transitoriamente sus propias acciones (art. 19);

* Fija los lineamientos a las Sociedades Anónimas de Banca Múltiple en las que el Gobierno Federal tenga el control de sus acciones

para la elaboración y aprobación de sus presupuestos anuales, administración de sueldos y prestaciones (art. 20);

* Resuelve los recursos que interpongan los funcionarios de instituciones de crédito que sean removidos de sus cargos por la Comisión Nacional Bancaria (art. 25);

* Autoriza la fusión de dos o más instituciones de Banca Múltiple (art. 27);

* Revoca la autorización a las instituciones de Banca Múltiple cuando cometan violaciones a lo establecido en el artículo 28 de la ley en cita, otorgándoles la garantía de audiencia;

* Autoriza anualmente a los bancos, el desarrollo de sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones (art. 31);

* Dicta reglas generales para que entidades de la Administración Pública Federal y Gobiernos de las entidades federativas y municipios

adquieran certificados de aportación patrimonial de bancos de desarrollo (art. 33);

* Dicta disposiciones generales sobre la forma, proporción y comisiones aplicables a la suscripción, tenencia y circulación de los Certificados de Aportación Patrimonial de bancos de desarrollo (art. 34) ;

* Acuerda el aumento de capital social de bancos de desarrollo y ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación (art. 35, fracción III);

* Establece el capital mínimo de los bancos de desarrollo (art. 37);

* Determina los casos y condiciones en que los bancos de desarrollo podrán adquirir transitoriamente los certificados de la serie "B" representativos de su propio capital (art. 38, último párrafo);

* Establece con base en la ley, las políticas y prioridades para que los consejos directivos de los bancos de desarrollo sean dirigidos (art. 42);

* Designa a los directores generales de los bancos de desarrollo (art. 43);

* Autoriza a los consejos directivos de los bancos de desarrollo para la emisión de obligaciones subordinadas, inversiones de capital en empresas, aprobación de los programas anuales de publicidad y propaganda, y de la estructura orgánica básica, niveles de empleo y bases de elaboración de tabuladores de sueldos y otorgamiento de incentivos (art. 42, fracciones XV, XVI, XVII y XVIII en relación con el penúltimo párrafo);

* Dicta los lineamientos, establece las medidas y mecanismos para procurar el mejor aprovechamiento y canalización más adecuada de los recursos de los bancos de desarrollo (art. 47, último párrafo);

* Determina, previa opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, las clasificaciones de activos y de operaciones causantes de pasivo contingente y los porcentajes máximos de pasivo exigible y pasivo contingente (art. 49);

* Dicta disposiciones de carácter general, previa opinión del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, para la fijación del capital neto de las instituciones de crédito, tomando en cuenta los usos internacionales respecto de la adecuada capitalización de las instituciones de crédito (art. 50);

* Fija las reglas de diversificación para los bancos múltiples (art. 51);

* Autoriza a los bancos múltiples para invertir en acciones de sociedades distintas a las señaladas en los artículos 88 y 89, en porcentajes y plazos mayores, cuando se trate de empresas que desarrollen proyectos nuevos o de larga maduración, o realicen actividades de fomento (art. 75);

* Determina la cartera de créditos de las instituciones de crédito; la documentación e información que deberán recabar para el otorgamiento de los mismos, para su renovación y los demás documentos de los que sea necesaria su presentación durante la vigencia de créditos de cualquier naturaleza (art. 86);

* Autoriza a los bancos múltiples sus programas anuales sobre establecimiento, reubicación y clausura de sucursales, agencias y oficinas en el país o en el extranjero, así como la cesión del activo o pasivo de sus sucursales (art. 86);

* Autoriza a las sucursales de instituciones de crédito mexicanas en el extranjero, para realizar operaciones que no estén previstas en las leyes mexicanas (art. 87 cuarto párrafo);

* Autoriza a las Instituciones de banca múltiple para invertir en acciones de sociedades que les presten servicios complementarios o auxiliares, así como en las de inmobiliarias bancarias (art. 88);

* Dicta reglas generales para autorizar a bancos múltiples que no formen parte de grupos financieros, para invertir en acciones de organizaciones auxiliares del crédito, intermediarios financieros no bancarios que no sean casas de bolsa, sociedades de seguros y fianzas (art. 89, párrafo segundo);

* Dicta reglas generales sobre intermediarios que tengan domicilio social en el territorio nacional y sus actividades, no se encuentren reguladas por otra ley (art. 89 quinto párrafo);

* Autoriza a comisionistas, personas morales, para que auxilien a las instituciones de crédito en la celebración de sus operaciones y emite reglas generales al respecto (art. 92);

* Solicita toda clase de información a las instituciones de crédito (art. 97);

* Emite reglas sobre la actividad de las personas autorizadas que puedan realizar operaciones de intermediación en los términos del artículo 103, fracción III de la Ley;

* Emite reglas de carácter general para establecer excepciones a la prohibición de préstamos a los funcionarios de las instituciones, señalados en la fracción VI del artículo 106, o a sus familiares y a los comisarios y auditores externos;

* Resuelve el recurso de revocación cuando se trate de procedimientos de imposición de sanciones en los términos del artículo 110 y tiene la facultad de hacerlas efectivas, conforme al último párrafo de ese precepto;

* Aprueba el reglamento interior de la Comisión Nacional Bancaria (art. 125 fracción VI);

* Autoriza el presupuesto anual de la Comisión Nacional Bancaria (art. 125 fracción VIII);

* Nombra al Presidente de la Comisión Nacional Bancaria (art. 127 segundo párrafo);

* Resuelve sobre las excepciones previstas para la operación con valores;

* Fija las condiciones y plazos de tenencia de las acciones de las empresas;

* Declara en nombre del Gobierno Federal, la constitución de fideicomisos;

* Autoriza el establecimiento, cambio de ubicación y clausura de cualquiera de las oficinas y locales en el país o en el extranjero de las instituciones de crédito;

* Autoriza la cesión de partes del activo o pasivo de las instituciones de crédito;

* Recibe la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, en los casos en que proceda la autorización de :

- 1.- Establecimiento de sucursales.
- 2.- Cesión de partes del activo o pasivo.
- 3.- Reglas para la instalación y el uso de equipos y sistemas automatizados.

* Escucha la proposición de la Comisión Nacional Bancaria para que se autorice, por disposiciones de carácter general, a las instituciones de crédito para que mantengan ciertos valores en su activo a la estimación que resulte de sus precios de adquisición;

* Autoriza las asociaciones de instituciones de crédito u otras personas distintas de las instituciones de crédito, a usar las palabras banco, crédito, ahorro, fiduciario y otras que expresen ideas semejantes;

* Autoriza a las instituciones de crédito a otorgar fianzas o cauciones, cuando no puedan ser atendidas por las instituciones de fianzas, en virtud de su cuantía;

* Castiga con multa, el uso de las palabras banco, ahorro, en el nombre de personas morales y establecimientos distintos a quienes estén autorizados para ello;

* Impone y hace efectivas las multas administrativas a las instituciones de crédito cuando éstas incurran en incumplimiento o desacato de los acuerdos o resoluciones dictadas por la Comisión Nacional Bancaria en los procedimientos establecidos por la ley;

* Encomienda estudios a la Comisión Nacional Bancaria respecto del régimen bancario y de crédito;

* Conoce de las opiniones que emita la Comisión Nacional Bancaria sobre la interpretación de la ley de la materia;

* Conoce del informe de labores que anualmente rinde la Comisión Nacional Bancaria;

* Conoce del informe del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria sobre su actuación respecto de los casos concretos que éste le solicite;

* Conoce de los informes del Presidente de la Junta de Gobierno cuando se hayan detectado irregularidades operativas en las instituciones de crédito, a efecto de que aquellas tomen las medidas y, en su caso, apliquen las sanciones que procedan;

Autoriza:

1.- Las reformas y modificaciones a las escrituras constitutivas y estatutos de las organizaciones auxiliares de crédito (salvo de Uniones de Crédito);

2.- El establecimiento, cambio de domicilio, clausura, etc. de las sucursales, agencias y oficinas;

3.- La cesión de activos entre organizaciones auxiliares;

4.- La inversión en el capital de sociedades inmobiliarias y otras de servicios conexos;

5.- La enajenación de bienes inmuebles adjudicados en pago, fuera de los plazos establecidos por la ley.

* Formula estudios y dictámenes sobre:

1.- Leyes, reglamentos y demás disposiciones relativas a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares;

2.- Sobre proyectos de reformas, interpretación y aplicación administrativa de la Ley de Instituciones de Crédito, Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las demás leyes financieras y fiscales del país.

Como se puede apreciar son múltiples y diversas funciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene en relación con la Banca Mexicana, ya que en ella descansa todo el Sistema Bancario Nacional, y por ende, resulta lógico que tenga una serie de atribuciones que parecen interminables pero que son todas las que ejercita para el mejor desarrollo de la Banca Nacional.

2.3 BANCO DE MEXICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su texto original prevé el establecimiento de un banco único de emisión, pero por diversas circunstancias político-económicas por las que atravesaba el país retrasaron su instrumentación hasta el año de 1925.

Es en el año de 1925 cuando se constituye el Banco Central, por virtud de la Ley publicada el 28 de agosto de ese mismo año en el Diario Oficial de la Federación, encomendándosele las funciones de emitir billetes; regular la circulación monetaria; los cambios sobre el exterior y la tasa de intereses; redescontar documentos de carácter genuinamente mercantil; encargarse del servicio de tesorería del Gobierno Federal y efectuar transitoriamente las funciones que correspondían a los bancos de depósito y descuento.

Por lo que respecta a sus actividades, el Banco de México, se desempeño como un simple banco comercial, sin embargo en 1931 se transforma como el Banco de Bancos, toda vez que, el 25 de julio de ese año se publica en el Diario Oficial de la Federación una ley que modifica a la de 1925, para determinar que el Banco Central estuviese en concordancia con lo disuesto en la Ley Monetaria que suprimió el patrón oro.

La Ley Orgánica de 1932 obligó a los bancos de depósito a asociarse con el Banco de México, el cual quedó como eje del sistema bancario, depositario y guardián de las reservas de aquéllos, y además, como cámara de compensación.

En el año de 1933 se permite al Banco de México comprar oro y giros sobre el exterior, pero no a paridad legal, sino a los precios que fijare el consejo de administración, de conformidad con el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

La Ley Orgánica de 1936 le otorga al Banco de México en forma plena y total sus características de único emisor, banco de bancos y prestamista en última instancia.

En la Ley de 1941, la emisión de billetes se limita únicamente en relación con la reserva monetaria, el crédito del Banco de México sólo podía ser usado como elemento de expansión a través del sistema bancario.

Posteriormente, a raíz de la nacionalización de la Banca en el año de 1982, se reforma la Ley de 1941 y aparece la de 1985, en la cual, el Banco de México deja de ser una sociedad anónima y se convierte en un organismo público descentralizado del Estado y se le confieren facultades en materia de control de cambios.

2.3.1 NATURALEZA JURIDICA

El Banco de México es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El organismo mencionado es el Banco Central de la Nación y tiene por finalidades emitir moneda, poner en circulación los signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo de dinero, al desarrollo del sistema financiero y en general, al sano crecimiento de la economía nacional.

2.3.2 FACULTADES

Las atribuciones que tiene el Banco de México son las siguientes:

a) Determinar las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito;

b) Establecer las inversiones obligatorias para la Banca que requieran de una adecuada regulación cuantitativa y cualitativa del crédito;

c) Regular la emisión y circulación de la moneda, del crédito y los cambios;

d) Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y como acreditante en última instancia;

e) Regular el servicio de cámara de compensación;

f) Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo;

g) Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y particularmente financiera;

h) Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional que agrupen bancos centrales.

2.4 COMISION NACIONAL BANCARIA

La Comisión Nacional Bancaria se crea mediante Decreto del 24 de diciembre de 1924, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de ese mismo año. La Comisión Nacional Bancaria a partir de su creación ha sido regulada en los siguientes disposiciones :

1.- Reglamento de Inspección, Vigilancia y Contabilidad de las Instituciones de Crédito, del 9 de febrero de 1935.

2.- Reglamento Interno de la Comisión Nacional Bancaria, del 14 de enero de 1937.

3.- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, del 31 de mayo de 1941.

4.- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, del 31 de diciembre de 1982.

5.- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito , del 14 de enero de 1985.

6.- Ley de Instituciones de Crédito, del 16 de julio de 1990.

2.4.1 NATURALEZA JURIDICA

La Comisión Nacional Bancaria es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En virtud de que es un órgano desconcentrado tiene las siguientes características:

1.- Depende siempre de un órgano que forma parte del Poder Ejecutivo Federal en este caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que a dicha dependencia corresponde nombrar a los vocales de la mencionada Comisión y a su Presidente; aprobar y vetar los acuerdos del propio organismo; señalarle los lineamientos conforme a los cuales debe desarrollar su actividad y aprobar el presupuesto anual de gastos;

2.- Tiene facultades de decisión y de ejercicio limitadas;

3.- Puede realizar todas las atribuciones que señalan la Ley de Instituciones de Crédito, así como otras leyes y en algunos otros casos se requerirá para ciertas decisiones la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

4.- No tiene personalidad jurídica ni patrimonio propios, ya que para que una entidad tenga personalidad jurídica propia, es necesario que los preceptos que la crean, le otorguen expresamente tales facultades, ya que así se prevé en el artículo 25 fracción II del Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal;

5.- En cuanto a su presupuesto, debe decirse que no puede confundirse los conceptos de presupuesto y patrimonio, porque al primero lo constituyen las cantidades de que puede disponer una dependencia del Gobierno para sus gastos durante el ejercicio fiscal de que se trate; en tanto que el segundo, lo forma un conjunto de bienes y derechos valables

pecuniariamente de los que es titular una persona; en consecuencia, lo que se asigna a la Comisión de que se trata es un presupuesto, y de ninguna manera tiene patrimonio, de acuerdo a los conceptos vertidos;

6.- Tiene un carácter de autoridad frente a los particulares, porque el ordenamiento que la rige le atribuye facultades de decisión y de ejecución que producen afectación en situaciones jurídicas concretas y particulares, conforme a lo que indica el Dr. Ignacio Burgoa, que además es criterio generalizado entre los tratadistas, las autoridades son aquéllas:

"...que están investidas con facultades de decisión y ejecución, es decir, que se reputa autoridad a aquél órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que puedan presentarse dentro del Estado; alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada por la ejecución de esa decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente..."; (17)

7.- Las relaciones con sus trabajadores de base se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123 apartado "B" Constitucional (Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963), que en su artículo 1o. estableció que le es aplicable dicho cuerpo de leyes a los empleados en la referida Comisión;

8.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1976, introdujo la figura llamada "sectorización", mediante la cual se agrupan bajo la responsabilidad de un órgano centralizado dependencias de la denominada administración pública paraestatal;

Así, la Comisión Nacional Bancaria no se encuentra sectorizada, dada su naturaleza de organismo desconcentrado y por lo tanto, se le omite en el acuerdo que agrupa por sectores a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

2.4.2 FACULTADES

Las atribuciones que tiene la Comisión Nacional Bancaria se pueden enumerar en la siguiente forma:

- 1.- Tiene funciones de consulta, estudio e interpretación de la ley;
- 2.- Fungir como órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- 3.- Realizar los estudios que la dependencia citada en el párrafo anterior, le encomiende respecto del régimen bancario y de crédito, asimismo, presentar a dicha dependencia y al Banco de México, propuestas cuando así lo estime conveniente;

4.- Presentar opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la interpretación de la Ley de Instituciones de Crédito y de otros relativos al régimen bancario;

5.- Para el eficaz cumplimiento de las facultades la ley le otorga, podrá emitir las disposiciones necesarias para su ejercicio, así como los reglamentos que con base en dichas facultades se expidan;

6.- Coadyuvar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante la expedición de disposiciones e instrucciones a las instituciones de crédito, con la política de regulación monetaria y crediticia.

NOTAS

(16) IANNI, Octavio. Estado y Planeamiento Económico en Brasil.- Editorial Civilizacao Brasileira.- Rio de Janeiro.- 1972.- pág. 88

(17) BURGOA, Ignacio.- El Juicio de Amparo.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1991.- pág. 175.

CAPITULO III

LA BANCA MULTIPLE

3.1 CONCEPTO.

Previamente al concepto de lo que debe entenderse por banca múltiple, debemos decir que es relativamente de nueva creación, toda vez que hasta antes del año de 1975 se encontraba vigente un sistema de especialización y separación que prohibía la operación de dos tipos de instituciones de crédito distintas, al amparo de una misma concesión, esto es, que una Institución de Crédito no podía obtener concesión por parte del Gobierno Federal para realizar simultáneamente operaciones de depósito, financieras, hipotecarias y de capitalización, sino que tenía que realizar como actividad principal cualquiera de las operaciones que se han señalado, adicionadas por las de ahorro y fiduciarias, y de ninguna manera, todas las operaciones en conjunto, por ello, era común ver que los bancos después de

su denominación le insertaban las palabras Institución de depósito, ahorro, fideicomiso, crédito hipotecario, etc.

Fue interés del propio Gobierno Federal, a través del Ejecutivo Federal que conforme al sistema en que se actuaba se causaban perjuicios notorios a pequeñas instituciones especializadas e independientes que tenían que competir con grandes grupos financieros que, aunque no se encontraban fusionados, sí desempeñaban todas las operaciones que se han citado en el párrafo precedente, ello por medio de diversas razones sociales creadas través de diferentes concesiones.

Ante esta situación, se tuvo que realizar una reforma a la Legislación Bancaria, que se constituye dos etapas, la primera que es la primordial, se estableció mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1975 que previó que las Instituciones que ya se encontraban operando como bancos de depósito, financieras, o sociedades de crédito bancario, se fusionaran en una sola que abarcara todos los servicios de referencia, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público y cubriendo todos los requisitos señalados por las autoridades hacendarias.

Así, la mencionada reforma que crea el sistema de banca múltiple, que reformó y adicionó el artículo 2o. de la Ley de 1941, General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, indicaba que las concesiones otorgadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público eran de naturaleza intransferible y se referirán a uno o más de los siguientes grupos de operación:

- a) Operaciones de depósito;
- b) Operaciones de ahorro;
- c) Operaciones financieras;
- d) Operaciones de crédito hipotecario;
- e) Operaciones de capitalización;
- f) Operaciones fiduciarias; y
- g) Operaciones Múltiples.

La reforma que se ha mencionado en el párrafo que antecede, no previó la posibilidad de la creación de nuevas instituciones de banca múltiple, por lo cual, y con motivo de esa omisión, se realiza una segunda reforma que vendría a complementar a la primera en ese sentido, y que fué prevista mediante decreto

publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1978 que estableció la posibilidad de otorgamiento de nuevas concesiones para el sistema de banca múltiple, es decir, bancos que no se concentraran en una sola operación y que se constituyeran como Instituciones de crédito bajo la forma de banca múltiple.

Ahora bien, derivado de lo que prevé la Ley de Instituciones de Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de julio de 1990, debe decirse, que la Banca múltiple es una sociedad anónima de capital fijo, organizada de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles ; con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria; cuya duración es indefinida; con capital social y capital mínimo que corresponda conforme a lo previsto en la ley y con domicilio social dentro del territorio nacional; y cuyo objeto sea la prestación del servicio de banca y crédito.

No debe pasar desapercibido el hecho de que los autores en la materia no expresan realmente el concepto de lo que debe ser la banca múltiple, puesto que como ya se apuntó, ello deriva de lo

establecido en la ley. A este respecto el profesor de la Universidad de Baja California, Carlos Dávalos apunta;

"...el gobierno federal instituyó la política bancaria de permitir fusionarse a las empresas de un mismo grupo, que prestaran individualmente un servicio específico diferente de los que acabamos de analizar, a fin de constituir lo que el mismo gobierno denominó bancos múltiples, que estarían en posibilidad de prestar, siendo una sola persona moral, todos los servicios antes mencionados excepto el de capitalización".(18)

Como se puede advertir de las palabras del autor citado, en realidad, no se desprende ningún concepto de lo que es la banca múltiple, sino que se limita a expresar que el gobierno federal le otorga dicha denominación, sin embargo, se desprende del mismo texto que la definición es derivada de lo que se prevé en la ley, como ya se mencionó con anterioridad.

3.2 OBJETO

El objeto de la banca múltiple lo encontramos precisado con toda claridad en el artículo 9o., de la Ley de Instituciones de Crédito que textualmente dice:

"Art. 9o. Sólo gozarán de autorización las sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles, en todo lo que no esté previsto en esta ley y, particularmente, con lo siguiente:

I. Tendrán por objeto la prestación del servicio de banca y crédito, en los términos de la presente ley,..."

Partiendo de las distintas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, podemos determinar las

variadas operaciones a las que dichas instituciones estan facultadas para realizar:

1. Recibir del público en general depósitos bancarios de dinero a la vista y a plazo.

2. Recibir depósito de títulos y valores en custodia o en administración.

3. Ejecutar descuentos, otorgar préstamos y créditos de cualquier clase.

4. Otorgar préstamos y créditos para la explotación de artículos manufacturados.

5. Otorgar préstamos y créditos para la adquisición de bienes de consumo duradero.

6. Otorgar préstamos y créditos de habilitación y avío.

7. Otorgar préstamos y créditos de habilitación o avío con plazo superior a un año.

8. Hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes.

9. Efectuar aceptaciones, expedir cartas de crédito y a través de ellas asumir obligaciones por cuenta de terceros.

10. Operar con títulos y valores.

11. Llevar a cabo por cuenta propia o en comisión, operaciones de compraventa de oro, plata y divisas.

12. Efectuar contratos de reporto y anticipos sobre valores.

13. Adquirir inmuebles dedicados a su oficina matriz y a sus sucursales.

14. Otros actos de naturaleza análoga o conexas que autorice o regule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

15. Promover la organización o transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles.

16. Suscribir y conservar acciones, partes de interés en empresas, sociedades o asociados mercantiles o entrar en comandita.

17. Suscribir o colocar acciones emitidas por terceros.

18. Actuar como representante común de obligacionistas.

19. Proporcionar servicio de caja y tesorería.

20. Mantener en cartera, comprar, vender y, en general, operar con valores y efectos de cualquier clase.

21. Recibir en depósito valores y efectos de comercio.

22. Efectuar operaciones con divisas.

23. Otorgar préstamos con garantía de documentos mercantiles.

24. Otorgar préstamos y créditos para la industria, la agricultura o la ganadería con garantía hipotecaria y fiduciaria.

25. Otorgar préstamos de habilitación, de avío o refaccionarios.

26. Con base en créditos concedidos, expedir cartas de crédito para compra de maquinaria.

27. Con base en créditos concedidos, otorgar aceptaciones. endosar y avalar títulos.

28. Otorgar préstamos y créditos simples o en cuenta corriente.

29. Suscribir y contratar empréstitos públicos y otorgar créditos para construcción de obras y mejoras de servicios públicos.

30. Emitir bonos financieros.

31. Aceptar préstamos y créditos o recibir depósitos a plazo.

32. Girar, suscribir, aceptar, endosar, descontar y avalar títulos de crédito, para documentar y realizar las operaciones que autorice la ley.

33. Efectuar las operaciones necesarias para llevar a cabo los cometidos de financiamiento de la producción y de la colocación de capitales a que están dedicadas.

34. Realizar operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

35. Intervenir en la emisión de toda clase de títulos de crédito que realicen las instituciones públicas o privadas, o las sociedades.

36. Desempeñar el cargo de comisario.

37. Encargarse de la contabilidad en libros de actas y de registro en toda clase de sociedades y empresas.

38. Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial de negociaciones.

39. Desempeñar los cargos de albacea, ejecutor especial, interventor y depositario judicial.

40. Administrar toda clase de bienes inmuebles que no sean fincas rústicas a menos que en este caso hayan recibido la administración para distribuir el patrimonio entre herederos, legatarios, etc.

41. Hacer avalúos, que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignen a los hechos por corredores titulares.

42. Emitir certificados haciendo constar la participación de los distintos copropietarios de bienes, títulos o valores que se encuentren en poder de la institución, o la participación de acreedores en las que la institución fiduciaria tenga el carácter irrevocable de liquidador o síndico.

43. Emitir certificados de vivienda a que se refiere el artículo 228-A Bis de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

44. Recibir en depósito, administración o garantía por cuenta de terceros, toda clase de bienes muebles, títulos o valores.

45. Llevar a cabo cualquier clase de negocios de fideicomiso y desempeñar toda clase de mandatos y comisiones; además de aquellas operaciones necesarias para la administración e inspección de su patrimonio

Como se puede apreciar, son diversas y variadas las operaciones de banca y crédito que desempeña la banca múltiple; más adelante dentro de este mismo capítulo veremos las operaciones específicas que desde luego son de vital importancia en nuestro estudio, ya que se advierte como en una misma persona moral autorizada por el Estado se desarrollan un sin número de actividades bancarias.

3.3. CARACTERISTICAS

Las características que presenta la banca múltiple son las siguientes:

a) Es una persona moral, que surge con las características de una sociedad mercantil,

b) Se rige por un consejo de administración que estará presidido por un director general,

c) Cuenta con un capital pagado que se integrará por acciones de la serie "A", que representarán el cincuenta y uno por ciento del capital ordinario de la institución. Asimismo, el cuarenta y nueve por ciento restante de la parte ordinaria del capital se integrará indistinta o conjuntamente por acciones, series "A", "B" y "C"; la serie "C" sólo puede emitirse hasta por el treinta por ciento de dicho capital.

d) Contará con un capital mínimo que será de la cantidad equivalente al 0.5% de la suma del capital pagado y reservas del capital que alcancen en su conjunto dichas instituciones al 31 de diciembre del año inmediato anterior.

e) Tiene una función social que se ve fortalecida con las actividades de banca múltiple que le permite realizar en forma más adecuada su actividad de intermediario profesional en el mercado del dinero y del crédito.

f) Establece un principio de competencia sana y equilibrada entre las instituciones de crédito, porque permite que las instituciones de menor tamaño, sumen sus recursos para formar sociedades más grandes y productivas.

g) Robustece el desarrollo regional al prestar servicios integrados.

h) Fomenta el ahorro interno del país y ayuda a financiar su desarrollo.

i) Logra un abatimiento en los costos porque refleja, en un solo balance las operaciones y resultados del grupo integrado.

j) Mejora el aprovechamiento y productividad de los recursos humanos al orientarlos hacia el conocimiento y asimilación de toda la gama de servicios que ofrece.

k) Optimiza en forma completa los servicios bancarios, mediante la integración de sistemas de trabajo que permiten una mejor adaptación de las necesidades y preferencias del público al poder obtener, en una sola institución, una gama completa de servicios bancarios y financieros.

3.4 OPERACIONES ESPECIFICAS DE LAS INSTITUCIONES BANCARIAS

La forma básica de captación de recursos es a través del crédito, y las operaciones que pueden realizarse mediante el mismo pueden constituirse en operaciones activas o pasivas, dependiendo de que se reciban o se otorguen recursos, respectivamente.

OPERACIONES PASIVAS.

Este tipo de operaciones son aquellas en las que la institución de crédito o la organización auxiliar, funge en la calidad de acreedor, es decir que implican la captación de recursos del público. Esta recepción no solamente se constituye en efectivo, sino que puede considerarse dentro de este tipo de operaciones, la aceptación de bienes o servicios estimables en dinero y cuyo pago o

remuneración se pueda realizar a futuro. Esta captación de recursos puede realizarse mediante los siguientes instrumentos:

- Depósitos bancarios de dinero:
 - a) A la vista
 - b) Retirables en días preestablecidos
 - c) De ahorro
 - d) A plazo o con previo aviso

- Aceptación de préstamos y créditos

- Emisión de Bonos Bancarios

- Emisión de Obligaciones Subordinadas

- Operar valores

- Operar documentos mercantiles por cuenta propia

OPERACIONES ACTIVAS

Por operaciones activas podemos entender aquellas en las que las instituciones de crédito prestan dinero, otorgan créditos o servicios, cuya reposición y/o remuneración se pacta a futuro, através de un contrato o de algún otro instrumento legal. Es decir que en ésta operación, la institución se convierte en acreedor y el cliente en deudor.

Estas operaciones pueden clasificarse de diversas maneras dependiendo si la disposición de fondos, o el crédito otorgado, se realiza con algún tipo de garantía o no, por su destino, duración, disponibilidad o por los sujetos que los reciben, de tal forma que se pueden agrupar de las siguientes formas:

Con Garantía:

Refaccionarios

De habilitación o avío

Hipotecarios
Prendarios
Fiduciarios
Garantía de ingresos públicos
Avales
Garantía del Gobierno Federal,
Estados y Municipios

Sin Garantía:

Personales
Directos o Quirografarios

Por su duración:

Corto plazo
Mediano plazo
Largo plazo

Por su destino:

Cuenta corriente
Hipotecario
Refaccionario

Industrial
Agrícola
Ganadero
Comercial
De inversión
De consumo
Para la exportación
Distribución

Por el sujeto:

Activo o Pasivo
Publico o Privado
Nacional o Internacional

Por su Disponibilidad:

Para abono en cuenta de cheques
Para abono en cuenta de ahorros
Para disposiciones parciales de
giros
Entrega en efectivo
Pago a terceros
Tarjetas de crédito
Crédito en libros
Cartas de crédito

Por el origen de los recursos:

Con cargo a pasivo:

- a) del público
- b) de otras instituciones
- c) del Gobierno

Existen otro tipo de operaciones que no pueden considerarse activas ni pasivas, en virtud de que las instituciones no reciben ni otorgan créditos, por lo que podemos llamarlas " de servicios bancarios" y que pueden clasificarse de la siguiente manera:

Servicios bancarios:

1. Mandatos y comisiones por cuenta de terceros:

- a) Servicios de caja y Tesorería
- b) Pagos y cobranzas

2. Servicios de custodia y administración, bóvedas y cajas de seguridad

3. Cambios:

De moneda

De divisas

Cheques de tesorería

De remesas

4. Cheques de viajero

5. Fideicomiso

6. Avalúos y peritajes

7. Servicios de información de crédito

8. De Asesoría Financiera

9. De Ingeniería Financiera

NOTAS

(18) DAVALOS MEJIA, Carlos L.- Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras.- Editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1984, pág. 352

CAPITULO IV

4.1 LA BANCA DE DESARROLLO

4.1 LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO.

Al respecto, el jurista Carlos Dávalos apunta lo siguiente:

"Por primera vez desde 1934, fecha de publicación y vigor de la Ley General de Sociedades Mercantiles, en 1982, se crea en nuestro derecho una nueva forma societaria, precisamente las Sociedades Nacionales de Crédito.

A esta forma social pertenecen tanto los bancos múltiples como los bancos de desarrollo, es decir, es una forma de agrupación mercantil

privativa del derecho bancario, a la que deben plegarse todas las Instituciones que el sistema reconozca como tales.

A diferencia de otras figuras bancarias de reciente creación, ésta no se originó en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982, sino en la ley de emergencia de 1983, igualmente denominada del Servicio Público de Banca y Crédito. Las Sociedades Nacionales de Crédito se crearon, entonces, de manera inmediata al nuevo estado de cosas posterior a 1982; la vigente Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 retomó, de aquélla emergencia, las reglas de funcionamiento de las Sociedades Nacionales de Crédito diseñadas específicamente desde el inicio*. (19)

Cabe decir que es a raíz de la reforma a la Constitución en su artículo 28 producida en el año de 1983, que nace esa ley de emergencia a que se alude; sin embargo, también es preciso señalar que dicha ley no podía surgir sin que hubiese una reforma a la Constitución, pues basta recordar que los banqueros al verse afectados por el Decreto que

establece la nacionalización de la banca privada expedido por el entonces Presidente de la República, José López Portillo, contraviniendo la Constitución en el numeral que se indica, decidieron interponer el juicio de amparo en contra del Decreto citado ante el Juez de Distrito correspondiente, no obstante que las instalaciones y los bancos ya habían pasado a formar parte del gobierno federal.

Después, de que se admitió la demanda de garantías de las instituciones de crédito, se recurrió el auto admisorio mediante el recurso de queja, interpuesto por parte del gobierno, quien actuaba como autoridad responsable y que, el Tribunal Colegiado de Circuito admitió.

Mientras se tramitaba este recurso en el Congreso de la Unión a instancias del Poder Ejecutivo, se realizó la reforma al artículo 28 constitucional y se prohibió la concesión del servicio público de la Banca y Crédito a los particulares, dando así por terminado un problema jurídico que resultaba a todas luces violatorio de garantías, poco después, el Tribunal Colegiado a raíz de la reforma a la Constitución revocó el auto admisorio

del Juez de Distrito en relación con la demanda de los banqueros y desechó su demanda, lo que corroboró la arbitrariedad con que se condujo el gobierno federal en aquel entonces.

El Maestro Miguel Acosta Romero también vierte su punto de vista al decir que :

"En el ámbito del sistema jurídico que regula a los bancos e instituciones financieras, también hubo prisa por legislar desde las reformas a la Constitución, para agregar el párrafo quinto al artículo 28 y con ello pretender hacer irrevocable la expropiación, así como la adición a la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 para mandar la regulación jurídica de las relaciones laborales entre los bancos y sus trabajadores, al propio apartado B del mencionado artículo 123 y a una ley especial". (20)

Ahora bien, en el momento en que se crea la Ley de Instituciones de Crédito del año de 1990 las instituciones de banca múltiple son instituciones privadas, pero subsisten las instituciones nacionales de crédito, identificadas como banca de desarrollo, como así lo prevé el artículo 30 del cuerpo de leyes en consulta que a la letra dice:

"Art. 30.- 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".

4.2 CARACTERISTICAS

La ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial del 18 de julio de 1990, señala en sus artículos 30 al 45 las operaciones que las instituciones de banca de desarrollo pueden realizar, asimismo, determina las características de las mismas al precisar que:

"Art. 30.- 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."

Mediante una simple comparación puede advertirse que las operaciones que desempeña la institución de banca de desarrollo son las mismas

que realizan las instituciones de banca múltiple, no obstante éstas no son las únicas puesto que por disposición expresa del artículo 47 de la legislación en cita, además de las operaciones mencionadas, realizarán las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y el cumplimiento de las funciones y objetos que les sean propios, conforme a las modalidades y excepciones que respecto a las previstas en la ley de referencia o en otras leyes, determinen sus leyes orgánicas.

De igual manera, las operaciones que realicen las instituciones de banca de desarrollo consistentes en la recepción de depósitos bancarios de dinero y de aceptación de préstamos y créditos serán con vistas a facilitar a los beneficiarios de sus actividades, el acceso al servicio de banca y crédito, propiciando con ello el hábito del ahorro y el uso de los servicios que presta el Sistema Bancario Mexicano, de manera que no se produzcan desajustes en los sistemas de captación de recursos del público.

4.3 LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

4.3.1 ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.

En el texto original del artículo 28 de la Constitución General de la República no aparecía regulado lo relativo al servicio público de la banca y crédito, ya que es de explorado derecho que el numeral en cita se refería fundamentalmente a la prohibición de monopolios y a la garantía consistente a la libre concurrencia, respecto de la cual cabe señalar que el jurista Francisco Ramírez Fonseca la define de la siguiente manera :

"Recibe el nombre de libre concurrencia el fenómeno económico por el cual todo individuo puede dedicarse a la misma actividad, perteneciente a un ramo determinado, que aquella a cuyo desempeño se entregan otras personas". (21)

Asimismo, en relación a lo anterior, también el connotado jurisconsulto Ignacio Burgoa señala que :

"La idea de libre concurrencia descarta la del exclusivismo en una fracción económica, esto es, implica la prohibición de que una persona o un grupo de individuos determinados tengan el privilegio o la prerrogativa de desplegar una cierta actividad sin que ésta sea susceptible de ejercitarse por otros sujetos". (22)

Por tanto, al preverse la libre concurrencia en el numeral citado, y por ende, la prohibición de monopolios, resultaba innecesario en ese entonces que se hiciera alusión al servicio público de banca y crédito, toda vez que el mismo se encontraba concesionado por parte del Ejecutivo Federal a través de contratos administrativos a personas morales constituidas en forma de personas anónimas, con el objeto de que colaboraran en la atención del servicio

que el Gobierno Federal no podía proporcionar integralmente.

En razón de lo anterior, al celebrarse dichos contratos con las personas mencionadas, evidentemente no podían existir monopolios, ya que el propio gobierno se encargaba de que no fuera así.

Sin embargo, con la reforma realizada al artículo en cuestión a través del Decreto expedido el 16 de noviembre de 1982, y al hacerse cargo la administración pública federal de la prestación integral del servicio público de banca y crédito, consideró el Legislador que debían formularse reformas a dicho precepto constitucional y adicionar un quinto párrafo en el que se exceptuara de los monopolios, al servicio de que se trata, tal y como veremos en el siguiente apartado, sin dejar de ser una facultad del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

NOTAS

- (19) DAVALOS MEJIA, Carlos L.- Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras.- Editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1984, pág. 352
- (20) ACOSTA ROMERO, Miguel.- Op. cit.- pág. 121
- (21) RAMIREZ FONSECA, Francisco.- Manual de Derecho Constitucional.- Cuarta Edición.- Editorial Pac, S.A. de C.V.- México, 1985.- pág. 181.
- (22) BURGOA, Ignacio.- Las Garantías Individuales.- Vigésima Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1987.- pág. 324.

CAPITULO V
PRINCIPALES REFORMAS AL
REGIMEN BANCARIO

5.1 LA NACIONALIZACION BANCARIA.

La llamada nacionalización bancaria se dió mediante Decreto expedido por el presidente de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10. de septiembre de 1982 cuyos artículos a la letra dicen:

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

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

ARTICULO TERCERO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en su caso, el Banco de México, con la intervención que corresponda a las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Comercio, tomarán posesión inmediata de las instituciones crediticias expropiadas y de los bienes que las integran sustituyendo a los actuales órganos de administración y directivos, así como las representaciones que tengan dichas instituciones ante cualquier asociación o institución y órgano de administración o comité técnico y realizarán los actos necesarios para que los funcionarios de niveles intermedios y,

en general, los empleados bancarios conserven los derechos que actualmente disfrutaban, no sufriendo ninguna lesión con motivo de la expropiación que se decreta.

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

ARTICULO QUINTO.- No son objeto de expropiación el dinero y valores propiedad de usuarios del servicio público de banca y crédito o cajas de seguridad, ni los fondos o fideicomisos administrados por los bancos, ni en general bienes muebles o inmuebles que no estén bajo la propiedad o dominio de las instituciones a que se refiere el Artículo Primero; ni tampoco son objeto de expropiación las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, ni la banca mixta, ni el Banco obrero, ni el City Bank, N.A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del

exterior, ni las sucursales de bancos extranjeros de primer orden.

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

ARTICULO SEPTIMO.- Notifíquese a los representantes de las instituciones de crédito citadas en el mismo y publíquese por dos veces en

el Diario Oficial de la Federación, para que sirva de notificación en caso de ignorarse el domicilio de los interesados."

En razón de lo anterior, debe decirse, que la estructura de las Instituciones de Crédito, prácticamente continuó en la misma forma de como habían venido operando con la diferencia de que en lugar de que se les otorgara una concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito, se organizaron como instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, pero con las mismas atribuciones y obligaciones que tenían hasta antes de la emisión del decreto de referencia.

Es oportuno señalar que en el momento de la expedición del mencionado Decreto se discutió acerca de la terminología apropiada para determinar la naturaleza jurídica de los actos derivados del multicitado Decreto.

Sobre el particular, consideramos pertinente señalar que en nuestra opinión no puede considerarse como una "estatización", toda vez que dicho término no se encuentra considerado dentro de algún precepto legal, sino que únicamente tiene una connotación política, sin que exista una definición jurídica al respecto, ya que no se describe algún procedimiento ni efectos derivados de dicho supuesto.

Ahora bien, respecto del empleo del término de "nacionalización", cabe considerar que solo puede tener significado en el sentido de proporcionar u otorgar a algún extranjero derechos o reconocimientos que sólo se le otorgarían a un nacional, sin que en el sentido estrictamente jurídico se entienda o defina como un medio de adquisición de bienes por parte del Estado.

El único sentido en que podría aplicarse es porque a dicha actividad, es decir a la prestación del servicio bancario, se le consideró como exclusiva de nacionales; sin embargo no se puede nacionalizar lo que ya era nacional, toda vez que a quienes se les concesionó, cumplían con dicho requisito.

Por lo que respecta al término "expropiación", cabe mencionar que si atendemos a la definición jurídica como el acto de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de la propiedad de determinados bienes, cuando sea necesaria para la realización de la actividad del propio Estado y que exista una causa de utilidad pública, siempre y cuando medie una indemnización, no es posible explicar el hecho de que con el mencionado Decreto, no solamente pasaron a ser propiedad del Estado los bienes, sino que el Estado asumió el control de las mismas personas morales a las que se les confirió la concesión para prestar dicho servicio, llegando al extremo de realizarse la expropiación de las personas morales mismas.

De acuerdo a lo anterior, en estricto apego a un criterio jurídico cabría concluir que lo único que en realidad debió expropiarse fueron las acciones de las sociedades concesionadas y que se hizo exclusiva como nacional la actividad bancaria.

5.1.1 LA REFORMA DE 1982

En realidad, la reforma al artículo 28 de la Constitución Federal se da en el año de 1983 bajo el mandato presidencial del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, quien en su toma de posesión afirmó categórico "la nacionalización de la banca es irreversible"; con lo cual dio lugar a imaginar o a pensar que, desde luego, habría una reforma a la Constitución Federal en el artículo en cuestión, que finalmente se produjo al adicionarse un quinto párrafo al multicitado precepto constitucional en los siguientes términos:

"Art. 28.- . . .

. . .

. . .

. . .

. . .

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito.

Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares...".

Existen, desde luego, otros párrafos que se adicionaron al referido precepto constitucional, pero no se refieren particularmente al tema de que se trata, por lo cual no se transcriben.

Lo verdaderamente trascendente en este aspecto es que en un momento determinado se nacionalizó la banca privada por medio del decreto que hemos reproducido, y que ya se estudió anteriormente, con la reforma, el gobierno federal realizó durante casi diez años la función de banca y crédito que se pensaba jamás iba a regresar a menos de los particulares, no obstante, podemos observar que la administración actual ha reconsiderado de nuevo la política crediticia.

5.1.2 REGIMEN LABORAL

REGIMEN LABORAL DE LAS INSTITUCIONES BANCARIAS

Por lo que concierne al aspecto laboral de las instituciones de crédito, cabe señalar que de conformidad con el Decreto de septiembre de 1982, los trabajadores de las mencionadas instituciones se convirtieron en servidores públicos al disponerse que a los bancos se les daría el tratamiento de organismos públicos descentralizados, para tal efecto se determinó que se continuaría aplicando transitoriamente el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

De conformidad con el Decreto que modifica el Artículo 73 fracciones X y XVIII, adiciona los artículos 28 y 123, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, se instituyó la regulación de dicha relación laboral como sujeta al

mencionado Apartado B, al precisarse en su artículo cuarto que :

"Artículo Cuarto. Se adiciona el Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la fracción XIII bis, como sigue:

B.....

I a XIII

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

XIV....."

Junto con este Decreto, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de diciembre de 1982 y posteriormente la emitida en 1985,

establecieron las bases conforme a las cuales se crearían las empresas estatales de participación mayoritaria que se regirían por el Apartado B, del artículo 123 Constitucional.

Con la finalidad de lograr que los derechos laborales de los trabajadores se respetaran y hacer compatibles dichos derechos al régimen al cual se adherían, el 30 de diciembre de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que establecía la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado B del Artículo 123 de nuestra Carta Magna.

En opinión del Maestro Mario de la Cueva (25), el régimen laboral de los trabajadores de las instituciones bancarias adolecía de muchas deficiencias que dejaban descubiertos muchos de sus derechos, en donde había problemas por la determinación del salario y de la jornada de trabajo, con la Ley Reglamentaria anterior, se obtuvieron ventajas como el reconocimiento de sindicatos, participación en las condiciones generales de trabajo y sobre todo la eventualidad del derecho de huelga.

No obstante que los trabajadores bancarios se encontraban regulados por el Apartado B del artículo 123 de nuestra Constitución, se encuentran sujetos al régimen de la Ley del Seguro Social y por la Ley del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores con la finalidad de respetar los derechos que hayan adquirido.

Por último, es pertinente señalar que a través del Decreto del 2 de mayo de 1990, nuestra Constitución volvió a modificarse, indicándose como propósito de las mismas, la necesidad de una nueva estructuración y regulación del Sistema Bancario, el cual ahora se integra con entidades de la administración pública y empresas de participación mayoritaria de los particulares. Para tales efectos, el mencionado Decreto modifica y adiciona el artículo 123 en sus apartados A y B, en los siguientes términos:

"Artículo Segundo. Se modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del Apartado A del Artículo 123 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 123

A.

XXXI.

a) Ramas industriales y servicios.

21.

22. Servicios de Banca y Crédito.

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

XIII bis. Las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado."

Con objeto de establecer la secuencia histórica, corresponde mencionar que el Lic. Carlos Salinas de Gortari, titular del Ejecutivo Federal, promovió ante el Congreso de la Unión, la reforma a los artículos 28 y 123 Constitucionales. De ese modo, el 27 de junio de 1990, se publicaron las reformas en virtud de las cuales se derogó el párrafo Quinto del artículo 28 y se modificó la fracción XIII bis del artículo 123.

5.2 LA REPRIVATIZACION BANCARIA

Como se ha mencionado anteriormente, las reformas a la Constitución parten de la iniciativa que se sirva enviar el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, y al entrar en funciones el Presidente de la República llega a realizar cambios sin que aparentemente sean claros y transparentes, así como el que tampoco surjan de una voluntad verdaderamente democrática, señalándose siempre que es en beneficio del país, lo que realmente resulta no siempre claro.

En el año de 1982 según los considerandos del Decreto expropiatorio, era benéfico y saludable para el país el que el servicio público de banca y crédito fuera prestado única y exclusivamente por el Estado, que estaba en quiebra por la multitud de derroches que se hicieron durante dos sexenios, y al necesitar allegarse de recursos y medios financieros para no llegar a tomar medidas extremas en contra de los gobernados, se llegó a la conclusión de que lo mejor era expropiar a los particulares todos los bienes referentes a la prestación de ese servicio.

Sin embargo, curiosamente los motivos que indujeron al gobierno a realizar esa expropiación, que desde luego son de fondo en cuanto al saneamiento de la economía nacional, años más tarde vuelven a servir de base para que se inicie la reprivatización bancaria sustentada en la necesidad impostergable de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas; el cambio profundo en el país de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, que modifica de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca, y el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos.

Consideramos que el Ejecutivo Federal es acertado en función de que mientras el servicio público de banca y crédito fué prestado exclusivamente por el Estado al no existir la libre concurrencia, se prestó en forma verdaderamente inestable y con muchas molestias e inconvenientes para los gobernados.

5.2.1 LAS REFORMAS DE 1991

En realidad las reformas a que alude este apartado fueron realizadas en el año de 1990 al artículo 28 y al 123, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las cuales se deroga el quinto párrafo del precepto constitucional anteriormente mencionado, que como ya se apuntó, había establecido la prohibición de que se concesionara el servicio público de la banca y crédito a los particulares, razón por la cual, se realiza la reforma en este sentido y pasa a formar parte del octavo párrafo del propio dispositivo, aunque debe aclararse que no lo establece en una forma explícita sino en una forma implícita en que se encuentra incluido este servicio, tal y como se puede apreciar en el texto que a continuación se reproduce:

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las

mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficiencia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público. . ."

Con motivo de la reforma antes transcrita se expidió un acuerdo por parte del Ejecutivo Federal que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca Múltiple, mismo que crea el Comité de Desincorporación Bancaria que tendría diversas funciones con el objeto de realizar el avalúo de los bienes que integraban las sociedades nacionales de crédito y publicar las bases sobre las cuales se regiría la venta de tales instituciones a los particulares, teniendo la facultad de expedir la convocatoria en la que se invitaría a las personas o grupos interesados a inscribirse en el registro que se abriría para tal efecto.

En consecuencia, el mencionado Comité analizaría las solicitudes de registro que se presentaran y calificaría a los postores para verificar que reunían los requisitos establecidos en su caso la autorización

para participar en la subasta. El Comité a través de los medios de comunicación masiva emitió la convocatoria para la subasta; y una vez que se presentaron las posturas respectivas, el Comité realizaría una evaluación de las mismas, proponiendo a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento las resoluciones en los términos que estimare pertinentes.

En base al acuerdo que se indica en el apartado precedente se llevó a cabo la venta de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca Múltiple a los particulares, desde luego a precio muy por encima de su valor real hasta tres veces más del mismo.

Sin embargo, recordemos que en meses recientes han existido ciertas quejas por parte de los particulares que adquirieron instituciones de banca múltiple, en el sentido de que las instituciones adquiridas no tenían el valor que les había asignado el Comité que se menciona, argumentando situaciones no contempladas dentro de las evaluaciones en el precio de las mismas, tales como una determinación precisa de los montos que en realidad constituirían las carteras

vencidas de los referidos bancos, por mencionar alguno de los puntos en desacuerdo.

La importancia de esta desincorporación es que al pasar a formar parte las instituciones de banca múltiple en manos de la iniciativa privada, ha sido saludable porque como lo habíamos citado anteriormente, se establece el sistema de la libre concurrencia y todo ello en beneficio colectivo, ya que los gobernados pueden acudir a la institución de su preferencia con el objeto de realizar las operaciones bancarias que requieran, contando con un mejor servicio que tiene el carácter de rápido y eficiente.

Podemos apuntar que en algunos casos, fué notoria la diferencia de servicio del momento en que las detentaba el Estado a su paso a manos de particulares, en virtud de que eran continuas las quejas de los usuarios por la denuncia de problemas tales como la lentitud, cargos indebidos, prepotencia y mal trato en el que incurrió el personal bancario, así como el excesivo burocratismo que se presentó en algunas de las instituciones mencionadas.

Asimismo, con motivo de la reforma al artículo 28 constitucional, necesariamente se tuvo que dar otra reforma de orden constitucional, ésta al artículo 123 y en función de que los trabajadores bancarios a raíz de la reforma de 1983 pasaron a formar parte del apartado B del numeral que se indica; al volver la banca múltiple a manos de los particulares, resultaba obvio que ya no podían ser considerados como trabajadores del Estado, y por consiguiente, tuvo que reformarse la fracción XIII bis de dicho artículo que hasta antes de la reforma de 1990 estableció:

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

Ahora bien, la propia fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 constitucional reformada de la siguiente manera:

"XIII bis.- Las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado*.

Es claro que la fracción reformada sigue considerando como trabajadores al servicio del Estado a los que laboren en las sociedades nacionales de crédito que operan como banca de desarrollo, y que por tanto, excluyó a los trabajadores de las instituciones de banca múltiple, que como ya se ha visto, pasaron a formar parte de la iniciativa privada.

**5.2.2 RIGIDEZ DE LA CONSTITUCION
EN MATERIA BANCARIA**

El maestro Felipe Tena Ramírez apunta:

"Cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos; cuando aquél ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados. Desde el punto de vista de las funciones, también existen diferencias.

El poder constituyente no gobierna, sino sólo expide la Ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; éstos, a su vez, no hacen otra cosa que gobernar en los términos y límites señalados por la Ley emanada del constituyente, sin que puedan en su carácter de poderes constituidos alterar en forma alguna la Ley que los creó y los dotó de competencia.

Esto es que, la intangibilidad de la Constitución en relación con los poderes constituidos significan que la Constitución es rígida en lo que respecta a sus principios tan elementales, los cuales no aceptan derogación. En ningún sistema constitucional se admite que cualquier órgano constituido pueda poner la mano en la Constitución, pues tal cosa implicaría la destrucción del orden constitucional. La flexibilidad consistente en que la Constitución puede ser retomada o modificada por el poder legislativo. Siempre y cuando sea sin alterar o abrogar el sentido ni lo esencial de su contenido.

La rigidez de la Constitución encuentra su complemento en la forma escrita. Aunque no indispensable si es conveniente, por motivo de seguridad y de claridad, que la voluntad del constituyente se externé por escrito en un documento único y solemne*. (26)

Así nuestra Constitución es rígida y escrita de acuerdo con lo que dispone el artículo 135 que a la letra dice:

*Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas

lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

A la luz del texto constitucional, sin duda alguna, en materia bancaria la Constitución es rígida porque para que se hubiere reformado en el sentido que se hizo y como ya se señaló en este propio capítulo, se requirió forzosamente el acuerdo del Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las legislaturas, razón por la cual, en apariencia, no existe mayor problema.

No obstante lo anterior, vemos como la práctica dice otra cosa, acorde al estudio realizado desprendiéndose que en el lapso de diez años se reformó

dos veces la Constitución en materia bancaria, desde luego con las formalidades que señala la propia Constitución. Pero, todo ello a iniciativa del Ejecutivo de la Unión que envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma en materia bancaria tanto en el año de 1983 como en el año de 1990, y que, en ambos casos fue aprobada sin adiciones, ni reformas, o alguna observación por parte de las Cámaras del Congreso de la Unión, de acuerdo a esto es legítimo cuestionar que se haya transgredido la mencionada rigidez constitucional.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados se plegaron a los requerimientos y solicitudes del Presidente de la República, baste recordar que en el año de 1982 cuando el entonces Presidente de la República José López Portillo en su informe del 10. de septiembre hizo el anuncio de la nacionalización de la banca, y la aceptación fué aparentemente unánime por parte de los integrantes de las Cámaras de Senadores y Diputados.

De la misma manera, cuando el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado informó un año después que la Constitución había sido reformada en materia bancaria

en el sentido de que el servicio público de banca y crédito no podía ser objeto nuevamente de concesión a los particulares, consolidándose así el Decreto expedido por su antecesor, posteriormente fueron aprobadas las correspondientes reformas sin que hubiera oposición alguna. Finalmente, después de algunos años con otra administración en turno, en el año de 1990, se hizo el anuncio de que en materia bancaria se había reformado nuevamente el artículo 28 constitucional .

Una de las principales transgresiones que se sucedieron, fué lo que algunos autores han denominado el "fraude a la constitución", al violentarse lo que preceptúan los artículo 135 y 136 constitucionales, ya que los mismos establecen claramente las limitaciones que las reformas constitucionales deben mantener, para no trastocar los principios fundamentales de la Carta Magna, ya que el poder reformador puede reformarlos, pero no derogarlos ni nulificarlos a través de reformas.

Tratándose de una reforma constitucional debió ser el Congreso de la Unión en pleno el

promotor de la iniciativa y no el Ejecutivo Federal.

Otras de las violaciones que se cometieron con dicho acto fué el que no se respetaron a los particulares las garantías contenidas en el artículo 13 referente a la igualdad ante la ley, ya que a través del citado Decreto se excluyeron a los bancos Obrero y City Bank. De igual forma, se objetaron diversas transgresiones a las garantías de motivación y fundamentación, a las de libre comercio e industria, asimismo, jamás se presentaron las votaciones de las Legislaturas de los Estados aprobando la modificación a la Constitución.

Considero aún cuando muchos de los errores y violaciones en los que incurrieron las pasadas administraciones han tenido que dar marcha atrás y que las referencias a que se aluden en esta exposición son ahora preponderantemente de índole histórico, cabe señalar que de ahí surge el interés por su estudio, ya que de la visión que se tenga de los hechos pasados, y de la importancia económica que ha

tenido la Banca dentro de la historia de nuestro país, así como en el extranjero, ayudarán de manera indubitable a comprender los fenómenos jurídicos, económicos y políticos que han llevado al desenvolvimiento de las estructuras jurídicas actuales, y darán algún parámetro para evitar incurrir en los errores económico-históricos en los que las clases políticas han incurrido, con el propósito de buscar verdaderamente un equilibrio de poderes que enriquezca y favorezca el desarrollo jurídico y económico de nuestra nación.

5.3 LAS REFORMAS DE 1993

5.3.1 SITUACION ACTUAL DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO

Es oportuno señalar los principales cambios efectuados por las recientes reformas a la Ley de Instituciones de Crédito mediante el Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1993, la misma.

Uno de los principales cambios es la adición al artículo 22 de la Ley de la materia en relación al quórum que se requerirá para las asambleas especiales que tengan por objeto el nombramiento de consejeros y comisarios de las referidas instituciones, con lo que se

propicia el que la celebración de las citadas asambleas sean reguladas por las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles relativas a las asambleas generales ordinarias.

Se incorporan al texto de la Ley los lineamientos generales para hacer posible la determinación de la cuota inicial que las sociedades interesadas en constituirse y operar como instituciones de banca múltiple deberán efectuar, mediante la modificación a la fracción VI del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito. Esta determinación se pretende que se haga conforme a la participación real que la nueva institución bancaria tendría dentro del mercado.

Por otra parte, se prevé la revocación de la autorización para operar como institución bancaria, en los casos en que la escritura constitutiva de la correspondiente sociedad no se presente para la autorización respectiva, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de los tres meses siguientes al en que se haya efectuado u otorgado dicha autorización; lo anterior, de acuerdo a las

modificaciones de la fracción I del artículo 28 de la Ley.

Otra de las obligaciones que deberán asumir las instituciones bancarias será la de constituir un fondo de reserva de capital, mediante la separación anual de por lo menos un 10 por ciento de las utilidades netas, con la finalidad de que el mencionado fondo llegue a igualar a la suma del importe del capital pagado de la correspondiente institución.

Asimismo, se dispone como una nueva actividad adicional por parte de las instituciones crediticias, el que estarán obligadas a canjear los billetes y monedas metálicas en circulación, y el retirar de dicha circulación, las piezas que el Banco de México les señale.

Reiterando que el incumplimiento a las obligaciones señaladas en el párrafo anterior, facultará al Banco de México para suspender las operaciones de la institución bancaria de que se trate, independientemente de las sanciones que la Ley de

Instituciones de Crédito determine. Lo anterior se establece, mediante las adiciones realizadas al artículo 48 de la citada Ley.

Relativo a otras operaciones de las instituciones de crédito, mediante la reforma a la fracción XXIV del artículo 46 de la citada Ley, se faculta a dichas sociedades para la celebración de contratos de arrendamiento financiero y para la adquisición de los bienes que sean objeto de los mencionados contratos.

Como complemento para la referida facultad, se determinó que les serán aplicables en tales actividades, las disposiciones relativas de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

Con relación a las operaciones de reporto, su formalización y sus prórrogas se efectuarán conforme a las reglas de carácter general que para tales propósitos determine el Banco de México.

Asimismo, dentro de la reforma al artículo 54 de la Ley de la materia, se precisa que los plazos u prórrogas podrán pactarse libremente por las partes, pero con la limitante de que no podrán excederse los plazos que mediante las respectivas reglas generales determine el mencionado Banco Central.

En el artículo 92 de la Ley de Instituciones de Crédito, se amplía la participación de los comisionistas en lo relativo a actividades de auxilio a la clientela de las instituciones de crédito.

Es decir que, las mencionadas actividades de auxilio las podrán realizar cualquier otra persona y por lo tanto no será exclusiva de comisionistas quedando sujetas a las disposiciones generales que el mismo ordenamiento señala.

En la realización de este tipo de actividades les estarán prohibidas distintas actividades como: actuar por cuenta propia, determinar plazos o

tasas, no obtendrán diferenciales de precios o tasas, y tampoco realizarán actividades que requieran autorización para operar con el carácter de entidad financiera.

NOTAS

- (25) DE LA CUEVA, Mario, - El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. - Tomo I. - Editorial Porrúa .- México.- pág. 529
- (26) TEÑA RAMIREZ, Felipe. - Derecho Constitucional. - Editorial Porrúa, S.A. .- México.- pág. 354

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La legislación mexicana no otorga ningún concepto sobre lo que debe entenderse por banco; sin embargo, conforme a la doctrina banco es la empresa mercantil que tiene por objeto la mediación en las operaciones sobre el dinero y sobre títulos, de manera profesional y en forma masiva, cuyo requisito indispensable para su formación requiere de la autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, la Ley de Instituciones de Crédito determina cuales serán los requisitos y características de dichas instituciones, al establecer en su artículo 9° que sólo gozarán de autorización las sociedades anónimas de capital fijo, organizadas conforme a la Ley de Sociedades Mercantiles en todo

lo no previsto en esa Ley; deberán tener una duración indefinida, debiendo contar con un capital social y un capital mínimo determinado en la propia Ley; y deberán tener su domicilio social dentro del territorio nacional.

SEGUNDA.- El Banco Central es un organismo descentralizado del Gobierno Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por finalidad emitir billetes, poner en circulación los signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo de dinero, al desarrollo del sistema financiero y en general, al sano crecimiento de la economía nacional.

TERCERA.- La Banca Múltiple es una sociedad anónima de capital fijo, organizada de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles y la Ley de Instituciones de Crédito, con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya duración es indefinida, con un domicilio dentro del territorio nacional y con el objeto de prestar el servicio público de banca y crédito y que puede dedicarse indistintamente las

operaciones de depósito, y financieras e hipotecarias, de manera principal; y de ahorro y fideicomiso, en forma secundaria; así como, prestar todos los servicios bancarios.

CUARTA.- El Decreto de la nacionalización de la banca expedido por el Ejecutivo de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de septiembre de 1982, tenía en esos momentos, tal y como hemos visto, el carácter de inconstitucional porque contravenía lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al violar las garantías individuales de los particulares que en ese entonces prestaban el servicio público de banca y crédito otorgado mediante concesión del Gobierno Federal por contrato administrativo.

QUINTA.- Respecto a la naturaleza jurídica de los acontecimientos que de manera general conocemos como nacionalización bancaria, cabe hacer las siguientes consideraciones: en relación al empleo del término "nacionalización", cabe señalar que que sólo puede tener significado en el sentido de proporcionar

u otorgar a algún extranjero derechos o reconocimientos que sólo se le otorgarían a un nacional, sin que en el sentido estrictamente jurídico se entienda como un medio de adquisición de bienes por parte del Estado.

El único sentido en que podría aplicarse es porque la prestación del servicio bancario, se le consideró como exclusiva de nacionales; sin embargo, no se puede nacionalizar lo que ya era nacional, toda vez que a quienes se les concesionó, cumplían con dicho requisito.

Ahora bien por lo que respecta al término "expropiación", si atendemos a la definición jurídica como el acto de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de la propiedad de determinados bienes, cuando sea necesaria para la realización de la actividad del propio Estado y que exista una causa de utilidad pública, siempre y cuando medie una indemnización, no es posible explicar el hecho de que con el mencionado Decreto, no solamente pasaron a ser propiedad del Estado los bienes, sino que el Estado asumió el control de las mismas personas morales a las que se les confirió la concesión para prestar dicho servicio, llegando al

extremo de realizarse la expropiación de las personas morales mismas.

De acuerdo a lo anterior, en estricto apego a un criterio jurídico cabría concluir que lo único que en realidad debió expropiarse fueron las acciones de las sociedades concesionadas y que se hizo exclusiva como nacional la actividad bancaria.

SEXTA.- Las sociedades nacionales de crédito son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios que realizan funciones de banca de desarrollo. Cuya existencia duró únicamente durante la vigencia del multicitado Decreto de expropiación bancaria, y cuyo desenvolvimiento en la prestación de servicios bancarios y financieros, se caracterizó por muchas deficiencias, por lo que su existencia jurídica podemos considerarla efímera y de conveniente desaparición.

SEPTIMA.- La banca de desarrollo desempeña las mismas operaciones que la banca múltiple, pero además realiza las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía

nacional y el cumplimiento de las funciones y objetivos que le sean propios.

OCTAVA.- La estructura de las Instituciones de Crédito a raíz de la nacionalización de la banca, prácticamente continuó en la misma forma como venía operando, con la diferencia de que en lugar de que se les otorgara una concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito, se organizaron como instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, pero con las mismas atribuciones y obligaciones que tenían hasta antes de la emisión del Decreto de Expropiación.

NOVENA.- A la luz de su propio texto en materia bancaria tenemos que la Constitución General de la República es rígida porque para que se hubiere reformado en el sentido que se ha hecho en dos ocasiones, se requirió forzosamente el acuerdo del Congreso de la Unión y la aprobación de todas las legislaturas de los Estados.

DECIMA.- No obstante lo anterior, en la práctica no puede decirse que nuestra Constitución Federal en estricto sentido sea rígida, pues el Poder Legislativo se adhiere con facilidad a las políticas económicas del Presidente de la República, mediante la aprobación de las iniciativas de reforma del mismo, dando así el matiz de legitimidad a sus actos.

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

- 1.- **ACOSTA ROMERO, Miguel.-** Derecho Bancario.- Cuarta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, 1991.
- 2.- **ACOSTA ROMERO, Miguel.-** La Banca Múltiple, Editorial Porrúa, México, 1985.
- 3.- **ACOSTA ROMERO, Miguel.-** Legislación Bancaria, Doctrina, Compilación Legal, Editorial Porrúa, México. 1987.
- 4.- **BARRERA GRAF, Jorge,** Nueva Legislación Bancaria, Editorial Porrúa, México, 1990.
- 5.- **BAUCHE GARCADIENO, Mario.-**Operaciones Bancarias.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1967.
- 6.- **BAUCHE GARCADIENO, Mario.-**Operaciones Bancarias, Activas, Pasivas y Complementarias, Editorial Porrúa, México. 1968.

- 7.- **BURGOA**, Ignacio.- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, México, 1986.
- 8.- **BURGOA**, Ignacio.-Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1990.
- 9.- **BURGOA**, Ignacio.- Las Garantías Individuales.- Vigésima edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1987.
- 10.- **BURGOA**, Ignacio.- El Juicio de Amparo.- Quinta edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, 1966.
- 11.- **CARABALLESE**, citado por COTELLY, Esteban.- Derecho Bancario.- Ediciones Arayus.- Buenos Aires, 1956.
- 12.- **CERVANTES AHUMADA**, Raúl.- Títulos y Operaciones de Crédito.- Tercera edición.- Editorial Herrero, S. A.- México, 1961.
- 13.- **CLAPHAM**, John.- The Bank of England.- Trad. de Juan del Rosal.- Ediciones Jurídicas Europa-América.- Buenos Aires, 1954.

- 14.- **CONSTITUCION MEXICANA.**- La rectoría del Estado y la Economía Mixta, Ed. Porrúa, México, 1986.

- 15.- **DE LA GARZA, Sergio Francisco.**-Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México. 1986.

- 16.- **FAYA VIESCA, Jacinto.**- Rectoría del Estado y Economía Mixta, Ed. Porrúa, México. 1985.

- 17.- **FRAGA, Gabino.**- Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México. 1992.

- 18.- **GIORGANA FRUTOS, Victor Manuel ,** Curso de Derecho Bancario y Financiero, Ed. Porrúa, México.

- 19.- **IGARTUA ARAIZA, Octavio,** Introducción al Estudio del Derecho Bursátil Mexicano, Ed. Porrúa, México.

- 20.- **MANTILLA MOLINA, Roberto,** Derecho Mercantil, Ed. Porrúa, México. 1990.

- 21.- **DAVALOS MEJIA**, Carlos L.- Títulos y Operaciones de Crédito, Quiebras.- Editorial Harla, S. A. de C. V.- México, 1984.
- 22.- **DUCANGE**, citado por ARTEAGA, Eduardo F.- Proyecto de la Ley sobre Bancos e instituciones de Crédito.- Imprenta del Gobierno del Estado de Puebla.- México, 1880.
- 23.- **GARRIGUES**, Joaquín.- Curso de Derecho Mercantil.- Séptima edición.- Tomo I.-Editorial Porrúa, S. A.- México, 1984.
- 24.- **HERNANDEZ**, A. Octavio.- Derecho Bancario.- Tomo I.- Editorial Herrero, S. A.- México, 1944.
- 25.- **IANNI**, Octavio.- Estado y Planeamiento Económico en Brasil.- Editorial Civilizac Brasileira.- Río de Janeiro, 1972.
- 26.- **PEREZ DE LEON**, Enrique, Derecho Constitucional y Administrativo, Ed. Porrúa, México. 1982.
- 27.- **PINA**, Rafael de , Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, México. 1991.

- 28.- **PUGLIESE, Mario**, Instituciones de Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, México. s/a.
- 29.- **RAMIREZ FONSECA, Francisco**.- Manual de Derecho Constitucional.- Cuarta edición.- Editorial Pac, S. A. de C. V.- México, 1985.
- 30.- **RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín**, Derecho Mercantil, Ed. Porrúa, México. 1992.
- 31.- **RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín**, Derecho Bancario, Ed. Porrúa, México. 1983
- 32.- **RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín**, Tratado de Sociedades Mercantiles , Ed. Porrúa, México. 1985
- 33.- **RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín**.- Derecho Bancario.- Editorial Esfinge.- México, 1964.
- 34.- **TENA RAMIREZ, Felipe**.- Derecho Constitucional.- Editorial Porrúa, S. A.- México, 1985.

- 35.- **TENA RAMIREZ, Felipe**, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México. 1988.
- 36.- **TENA, Felipe de J.**, Derecho Mercantil Mexicano, Ed. Porrúa, México. s/a.
- 37.- **SAYEG, Helu**, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México. s/a.
- 38.- **SERRA ROJAS, Andres**, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México. 1985.
- 39.- **SOTO SOBREYRA Y SILVA, Ignacio**, La Ley Reglamentaria del Servicio Publico de Banca y Crédito, Ed. Porrúa, México., 1985

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos.- Editorial Porrúa, S.A. .-
México .- 1992.

Ley de Instituciones de Crédito.- Editorial Porrúa,
S.A. .- México .- 1992.

Ley del Servicio Publico de Banca y Crédito.-
Editorial Porrúa, S.A. .- México .- 1990.

Código de Comercio.- Editorial Porrúa, S.A. .-
México .- 1991.

Ley del Mercado de Valores.- Editorial Porrúa, S.A..-
México .- 1992.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.-
Editorial Porrúa, S.A. .- México .- 1992.

Ley Orgánica del Banco de México.- Editorial Porrúa,
S.A. .- México .- 1992.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.-
Editorial Porrúa, S.A. .- México .- 1993.

Reglamento Orgánico de la Secretaría de Hacienda y
Crédito Público.