



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

434
2es.

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE
MEXICO

**ANALISIS DE ALGUNOS DELITOS QUE COMETEN LOS
SERVIDORES PUBLICOS BANCARIOS, EN LAS
SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ARMANDO HERNANDEZ RUIZ

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**
MEXICO, D.F.

1993



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

ANALISIS DE ALGUNOS DELITOS QUE COMETEN LOS SERVIDORES PUBLICOS BANCARIOS EN LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO

	Página
I N T R O D U C C I O N	1
C A P I T U L O P R I M E R O	
NOCIONES GENERALES DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO	3
1.1. CONCEPTO Y CARACTERISTICAS DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO	4
1.2. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO; Y DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO	11
1.3. NATURALEZA JURIDICA DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO Y SU RELACION CON LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO. (LEY REGLAMENTARIA)	16

C A P I T U L O S E G U N D O

MARCO JURIDICO DE LAS SOCIEDADES NA CIONALES DE CREDITO	22
2.1. CONSTITUCION POLITICA DE -- LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	23
2.2. LEGISLACION ESPECIAL COMO - INSTITUCIONES DE CREDITO	32
2.3. REGIMEN LEGAL COMO ENTIDA-- DES PARAESTATALES	35
2.4. MARCO JURIDICO DE SERVIDO-- RES PUBLICOS BANCARIOS	40

C A P I T U L O T E R C E R O

ANALISIS DE ALGUNOS DELITOS QUE CO- METEN LOS SERVIDORES PUBLICOS BAN-- CARIOS	41
--	----

3.1.	BREVE PREAMBULO A LOS DELITOS BANCARIOS	47
3.2.	ALGUNOS DELITOS COMETIDOS - POR LOS SERVIDORES	56
3.2.1.	ABUSO DE AUTORIDAD	56
3.2.2.	EJERCICIO ABUSIVO- DE FUNCIONES	67
3.2.3.	COHECHO	72
3.2.4.	PECULADO	76
3.2.5.	ENRIQUECIMIENTO ILICITO	81
3.3.	DELITOS BANCARIOS PREVISTOS EN LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA y CREDITO	84
3.4.	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	93
	CONCLUSIONES	98
	BIBLIOGRAFIA	107
	LEGISLACION CONSULTADA	107

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

El presente trabajo se elaboró a pesar de los diversos problemas inoportunos que se suscitaron durante la investigación, teórica y empírica, ajenos completamente a mi voluntad, toda vez que mi asesor inicial fue asignado en razón de su empleo, Juez de Distrito en Cd. Reynosa, Estado de Tamaulipas, no comunicándomelo con oportunidad para tomar las debidas precauciones.

En octubre de 1991 se decretó la reprivatización del Servicio Público de Banca y Crédito, dejando obsoleta la mayor parte de la información que había obtenido, en virtud de que el tema se refiere a Sociedades Nacionales de Crédito y a Servidores Públicos Bancarios.

No obstante los acontecimientos anteriores continúe con la investigación por mi propia cuenta sin tener un asesoramiento académico de ningún profesor, corriendo el riesgo que mi nuevo asesor aprobare o rechazare totalmente el tema y el trabajo desarrollado.

Posteriormente me asignaron otro asesor, con el que concluí totalmente la investigación del trabajo

y sin cambiar de tema, considerando los hechos expuestos.

El motivo por el que no cambié el tema a desarrollar es la simple inquietud de saber cuales son los delitos que cometen exclusivamente los servidores públicos bancarios y no cualquier persona, no olvidando que los usuarios también pueden cometer ciertos delitos dentro del Servicio Público de Banca y Crédito.

En relación al contenido, pretendo exteriorizar al lector la secuencia del servicio público de banca y crédito, desde que inicio hasta nuestros días; la situación jurídico-laboral de los servidores públicos bancarios, como normalmente se conocían, dentro de las Sociedades Nacionales de Crédito; y lo más importante presento un análisis no muy profundo de algunos delitos que cometen tales servidores y usuarios, toda vez que hay temas que son propios de la Teoría del Delito y Teoría de la Pena.

C A P I T U L O P R I M E R O

NOCIONES GENERALES DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO, Y DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO.

1.1 CONCEPTO Y CARACTERISTICAS DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.

1.2 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO; Y DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO.

1.3 NATURALEZA JURIDICA DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO Y SU RELACION CON LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO (LEY BANCARIA).

NOCIONES GENERALES DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO
Y DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO.

1.1. Concepto y Características del Servicio Público
de Banca y Crédito.

Por principio, diremos que no existe un criterio unificado en la doctrina de algunos países, al determinar si la actividad bancaria es o no un servicio público.

Este planteamiento fue hecho en Francia hace poco más de veinte años. En México, aún cuando la cuestión no ha sido debatidamente doctrinariamente, desde el siglo XIX se utilizó en la legislación al criterio de que, para el ejercicio de la banca, era necesario contar con concesión que otorgará la autoridad hacendaria.

A efecto de opinar si la actividad bancaria es o no un servicio público, habremos de acotar el concepto de éste, mencionando las posturas a favor y en contra de diversos autores.

Primeramente la Licenciada Fanny Pineda, el

servicio público es "una institución jurídico administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas por el Estado. Por su naturaleza estarán siempre sujetas a normas y principios de Derecho Público". (1)

Por su parte, Rafael De Pina considera al servicio público como un "complejo de elementos personales y materiales coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser satisfecha - adecuadamente por la actividad de los particulares, dados los medios de que estos disponen normalmente para el desarrollo de la misma". (2)

Asimismo, para el maestro Miguel Acosta Romero afina que "es muy satisfactorio para mí, el hecho de que siempre sostuve a nivel teórico la opinión de que la actividad bancaria consista en un servicio público, postura que vino a confirmar la reforma al párrafo quinto del Artículo 28 constitucional (D. O. de 17 de noviembre de 1982) en la que ya formalmente y a nivel Constitución, se hace ese reconocimiento". (3)

(1) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VIII, págs. 117 y 118.

(2) De Pina, Rafael. Diccionario, Décimo sexta Ed., Ed. Porrúa, S.A., 1969, pág. 439.

(3) Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario, Tercera Ed., Ed. Porrúa S.A., 1986, pag. 109

La noción de servicio público surge en la jurisprudencia de los tribunales contencioso administrativos de Francia, y se desarrolla la doctrina de ese país, sin que exista en este criterio unánime, ni la legislación aporte una definición. Sin embargo, en 1955 en este mismo país, se inició un movimiento teórico tendiente a considerar como servicio público la actividad bancaria. Por otra parte, la Comisión Nacional Bancaria de Bélgica, en un informe de 1973-74, recoge esta misma idea.

En Italia, Ferri sostiene el criterio que considera como -- servicio público el ejercicio de la banca; igual posición adoptan en -- España los profesores Martín Mateo y Martín Retortillo.

En México, la legislación define el servicio público de la siguiente forma:

"Para los efectos de esta ley, se entiende por ser vicio público, la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes -- en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer, -- en forma continua, uniforme, regular y permanente, -- necesidades de carácter colectivo. La prestación -- de este servicio, es de interés público". (4)

(4) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Art. 23, D. O. 29 de Diciembre de 1978.

Por otro lado, existen autores que están en contra de considerar que la actividad bancaria sea servicio público. En esta línea se encuentra Michel Vasseur cuya opinión es la siguiente: "Esta idea y brillante es falsa. Ningún autor de Derecho Público que haya tratado la cuestión del servicio público ha emitido jamás la idea de que, aún nacionalizados los bancos, manejen un servicio público y el informe Nora, sobre los bancos nacionalizados (conjuntamente con las aseguradoras y las fábricas Renault), incluye, en la categoría de empresas públicas que no administran un servicio público, a los bancos. Tal como el Proyecto de Estatutos de Empresas Públicas de 1948, que los ubica en la categoría B, caracterizada por la ausencia del servicio público. La conclusión que deriva de esto, es que los bancos no administran y no son un servicio público. Esta conclusión se vuelve necesaria y se encuentra corroborada por el hecho de que los bancos no están sometidos a un estatuto de servicio público". (5)

De acuerdo con lo anterior, el suscrito considera que la actividad bancaria sí constituye un servicio público y está regulada por el Derecho Público; considerando al servicio público como la actividad destinada a satisfacer necesidades colectivas, y al Estado, como el único órgano facultado para prestar dicho servicio.

(5) Vasseur, Michel. Droit et Economie Bancaires. Fascicule 1, Les - - Cours de Droit 158 Rue Saint-Jacques, Paris V, 1977, pág. 192 (la traducción es del autor).

CARACTERISTICAS DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.

El maestro Miguel Acosta Romero en su obra titulada "Derecho Bancario", enumera las características del servicio público para reafirmar que la actividad bancaria es un servicio público. Y son las siguientes:

a) Es una actividad que corresponde al Estado.

Al Estado no corresponde toda la actividad crediticia, pero si desarrolle gran parte de ella, como por ejemplo: la emisión de papel moneda, la acuñación de moneda, la política monetaria, el equilibrio de la balanza de pagos y la política financiera.

b) Se trata de Actividades Técnicas.

El desempeño de la actividad bancaria, precisa de conocimientos y preparación especializados, de carácter complejo; la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 exige a los funcionarios, calificación técnica administrativa y honorabilidad. Se requiere, aparte de esas cualidades respecto a los individuos, que las instituciones y equipo especiales adecuados a la naturaleza de sus tareas.

c) El servicio público Bancario no es Materia de Concesión.

El servicio público de banca y crédito es una actividad -

que no puede ser concesionada a particulares de acuerdo con el Artículo 28, párrafo quinto, de nuestra Constitución, que a la letra dice:

"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 aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

d) El Régimen Jurídico aplicable es de Derecho Público.

El servicio público de banca y crédito es una actividad exclusiva del Estado y esta regulada por normas de Derecho Público. En la Ley Bancaria de '85 Artículo 9º señala que las Sociedades Nacionales de Crédito son instituciones de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Como se puede apreciar, el servicio público de banca

y crédito requiere de las anteriores características para lograr su efectividad, como lo es, que deba satisfacer necesidades colectivas mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público. También es notorio que la actividad bancaria es un servicio público.

1.2 Antecedentes Históricos del Servicio Público de Banca y Crédito y de las Sociedades Nacionales de Crédito.

La actividad bancaria tiene un origen muy antiguo, sin embargo es muy poco lo que se sabe con certeza antes del siglo XIII de nuestra era. Muchos de los primeros bancos negociaban fundamentalmente en moneda y especie, siendo sus giros: el cambio de moneda y la oferta de moneda domésticos y extranjera.

Los historiadores hablan de que, aproximadamente 2,000 años a.C., se iniciaron en Babilonia operaciones bancarias sencillas con los préstamos que se hacían en el interior de los templos y que expresaban en tablilla de barro cocido, en las que se marcaban mediante símbolos las características de esas operaciones.

Los babilonios practicaban estas operaciones en los templos en virtud de que de acuerdo con la costumbre, en ellos se depositaban joyas y otros objetos valiosos; ese mismo uso también existía en regiones tan distantes como el antiguo Egipto, la India y Grecia.

El profesor Felipe De Solís Cañizares estima que "el comercio

del dinero fue reglamentado desde 1958 antes de J.C. y se conocen las actividades de la banca neohabibndia que recibían fondos en depósitos pagando un interés, guardaba mercancías y objetos de valor cobrando derechos de custodia, realizando pagos por cuenta de sus clientes, y gerentizaban compras con los mismo". (6)

Por su parte R. Gay de Montellá señala que "el Código de Hammourabi reglamentaba el préstamo de dinero y el depósito de mercancías y en Grecia los sacerdotes realizaban préstamos sin intereses a particulares. También en Grecia aparecieron los trepezitas, que trabajaban con dinero propio y con aquel que les entregaba su clientela que recibían en depósito y luego lo colocaban entre los comerciantes; en esa época la banca era realizada fundamentalmente por lo esclavos que posteriormente y dada su riqueza e influencia se transformaban en hombres libres". (7)

Posteriormente, el maestro Miguel Acosta Romero apunta que "entre las operaciones más importantes de la antigüedad se encontraba el cambio de moneda, que en Roma se desarrolló como consecuencia de la hegemonía del imperio y en especie, que posteriormente eran

(6) De Solá Cañizares, Felipe. Tratado de Derecho Comparado. Montaner y Simón S.A. Barcelona, 1963, Tomo I, pág. 4.

(7) Gay de Montellá, R. Tratado de Legislación Bancaria Española. Tomo I. Ed. Bosch. Barcelona 1953, pág. 12

cambiados por los comerciantes dedicados a ello.

Los banqueros romanos recibían el nombre de "argentarius" y ejercían fundamentalmente su actividad en la Calle de Jano en la antigua Roma y recibían depósitos regulares sin percepción de intereses, depósitos irregulares, otorgaban préstamos, realizaban cobros por cuenta de terceros, mediaban en las cuentas públicas, operaban seguros marítimos e intervenían en el cambio de moneda; su función era considerada pública y estaba sometida a la vigilancia del "prefectur urbi", según el texto de Ulpiano". (8)

Durante la Edad Media, las operaciones bancarias que adquirieron gran desarrollo en Roma, tuvieron una declinación por considerar que la usura era pecado. Los únicos traficantes de dinero y crédito fueron los israelitas y los italianos originarios de los estados lombardos, que dieron lugar a una serie de operaciones que adquirieron su nombre, como el "préstamo lombardo".

Victor M. Giorgana y Frutos añade que "en 1171 se fundó en Venecia el primer banco de depósito, y en Barcelona en 1401, el segundo, conocido como "La Taula de Cambi".

También con el movimiento de las Cruzadas, se contribuye al renacimiento de la actividad bancaria, orden religiosa militar

(8) Acosta Romero, Miguel. Op. cit. pág. 88.

que adquirió grandes riquezas; recibían depósitos, ofrecían cajas fuertes para la guarda y prestaban a terceros". (9)

La evolución de los bancos durante los siglos XVII a XIX fue acelerada, surgieron los bancos de emisión; siendo primero el de Estocolmo en 1650, que en su origen fue privado, para ser después público como Banco Real. En 1694 se funda el banco de emisión inglés, considerado como el primer banco de emisión moderno.

El siglo XIX se destaca por su equiparamiento de los bancos americanos con los europeos, sobre todo con los de Estados Unidos, con su Bank of America, que es actualmente el más grande del mundo.

A partir de este siglo, la operación bancaria adquiere ciertos perfiles propios, en donde se empieza a trabajar sobre los depósitos del público, que en un principio simplemente se les entregaba para su conservación y posteriormente, empiezan a utilizarlos en préstamos lucrativos a terceros, que es la característica de la banca moderna; o sea, la mediación profesional y masiva entre aquellos que poseen dinero y aquellos que lo necesitan para invertirlo en el proceso productivo industrial o de circulación comercial, o para la adquisición de consumo duradero.

(9) Giorgana y Frutos, Victor M. Curso de Derecho Bancario y Financiero. Ed. Porrúa S.A. Ed. 1era. México, pág. 22.

Ahora bien, por lo que respecta a los antecedentes en México el jurista Mario Bauche Garciadiego opina que "los primeros vestigios del crédito se remontan hacia los aztecas, en donde efectuaban importantes operaciones de crédito y más aún la acuñación de moneda; sin embargo, no existieron los bancos, ni instituciones de crédito como los de hoy en día". (10)

Acosta Romero señala que precisamente "los antecedentes de los bancos están en la época colonial. El crédito se ejercía principalmente por los comerciantes durante esta época. En 1784, se creó el Banco del Avío de Minas, destinado a apoyar a la minería mexicana, desapareciendo a principios del siglo XIX". (11)

Después de la independencia surgen dos bancos que son el antecedente de las instituciones nacionales de crédito y que son el Banco del Avío y el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre. Entre la aparición de estas instituciones y las que se establecieron posteriormente, el crédito fue ejercido por agiotistas particulares, casas comerciales y casas de empeño.

(10) Bauche Garciadiego, Mario Operaciones Bancarias Activas, Pasivas y Complementarias. Ed. Porrúa, S.A. 1974, pág. 19.

(11) Acosta Romero, Miguel. Op. cit. pág. 47.

A fines del siglo XIX, proliferaron una serie de bancos, entre los que se pueden contar el Banco de Londres, México y Sudamérica que establecieron una sucursal en México el 22 de junio de 1864; posteriormente se establecieron diversas instituciones en las entidades federativas y el Gobierno otorgó concesión para el Banco Nacional Mexicano de 1881.

Se creó la primera ley bancaria en 1897 y se llamó Ley de Instituciones de Crédito, sin embargo, presentaba una serie de crisis la banca mexicana que se acentuaron con la Revolución de 1910. Posteriormente, se establecieron las bases (1925) para el Moderno Sistema Bancario Mexicano, que empieza con la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 24 de Diciembre de 1924, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de Enero de 1925. En este año se funde la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México, S.A. como instituto único central facultado para emitir moneda, de acuerdo con el Artículo 28 Constitucional.

El maestro Miguel Acosta Romero, en su obra "La Banca Múltiple", apunta que, a partir de la Ley de 1925, se dictaron otras legislaciones que regularon la materia, como fueron la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926, la nueva Ley General de Instituciones de Crédito de 28 de Julio de 1932, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Cré-

dito de 1982 y la que actualmente rige el Sistema Bancario Mexicano que es la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985.

Por decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1º de Septiembre de 1982, se expropiaron los bancos que estaban en manos de los particulares, excepción hecha del Banco Obrero y del First National Bank.

Posteriormente en el Decreto de 6 de Septiembre de 1982 se considera ya a los Bancos Privados como Instituciones Nacionales de Crédito. También en la Ley que regula el servicio público de banca y crédito publicada en el Diario Oficial de 31 de Diciembre de 1982 se considera por vez primera a tales instituciones como Sociedades Nacionales de Crédito.

1.3 Naturaleza Jurídica de las Sociedades Nacionales de Crédito y su relación con la Ley Bancaria.

El suscrito considera pertinente citar la opinión del maestro Andrés Serra Rojas para determinar la naturaleza jurídica de las Sociedades Nacionales de Crédito.

"La nacionalización de la Banca Mexicana realizada el 1º de Septiembre de 1982, ha originado una profunda transformación en

en el Servicio público de banca y crédito en nuestro país.

La reforma del artículo 28 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, ordena en su párrafo octavo lo siguiente:

--- 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 sefa - prestado exclusivamente por el Estado a través de -- instituciones en los términos que establezca la co-- rrespondiente ley reglamentaria, la que también de-- terminará las garantías que protejan los intereses - del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de conce-- sión a particulares. ---" (12)

La naturaleza jurídica de las sociedades nacionales de crédito esta contemplada en el artículo 9 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 que a la letra ordena en su primer párrafo:

"Las sociedades nacionales de crédito

(12) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo T-I, Ed. Porrúa, S.A. Ed. 1985, pág. 682.

son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tendrán duración indefinida y domicilio en territorio nacional. Serán creadas por decreto del Ejecutivo Federal conforme a las bases de la presente Ley".

Además, existe un marco jurídico constitucional que ampara el ordenamiento antes citado. El Artículo 28 en cuanto establece que el servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado. El artículo 73 fracción X, en cuanto a que el Congreso tiene facultad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicio de banca y crédito; y el Artículo 123, Apartado B, fracción XIII bis, que establece que 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.

Al respecto, el Maestro Andrés Serra Rojas añade lo siguiente: "Una nueva legislación reglamentaria del artículo 28 constitucional ha sido puesta en vigor para regular el servicio público de banca y crédito. Esta leyes, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 14 de Enero del presente año, son:

a) Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

- b) Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.
- c) Ley de Sociedades de Inversión.
- d) Los Reglamentos, Acuerdos y Decretos que intervienen también en la actividad bancaria". (13)

En el artículo 2º de la primera Ley señala que el servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por instituciones de crédito constituidas con el carácter de sociedad nacional de crédito, en los términos de la presente Ley. Las sociedades nacionales de crédito serán:

I. Instituciones de Banca Múltiple.

II. Instituciones de Banca de Desarrollo.

Posteriormente, en el artículo 5º de la misma Ley se ordena que las instituciones de Banca Múltiple se registrarán por esta misma Ley, por la Ley Orgánica del Banco de México, y en su defecto, en el orden siguiente por:

(13) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pág. 683.

- I. La legislación Mercantil.
- II. Los usos y prácticas bancarios y mercantiles.
- III. El Código Civil para el Distrito Federal.

En cuanto a las operaciones y servicios bancarios de las Instituciones de Banca de Desarrollo, se regirán por su respectiva Ley Orgánica, por ésta Ley, y la Ley del Banco de México. En su defecto, conforme a lo dispuesto por este artículo.

También en el Artículo 9º de esta misma Ley, en su párrafo segundo, establece que las Instituciones de banca de desarrollo contarán con leyes orgánicas, debiendo sujetarse los decretos correspondientes del Ejecutivo Federal a lo que el Congreso de la Unión disponga en dichos ordenamientos.

Por otro lado, la relación que existe entre las Sociedades Nacionales de Crédito y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito es notoria, porque es una Ley fundamental para regular las actividades bancarias y vigilar la prestación del servicio público bancario, tratense de Instituciones de Banca Múltiple o Instituciones de Banca de Desarrollo.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO JURIDICO DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO

2.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

2.2 LEGISLACION ESPECIAL COMO INSTITUCION DE CREDITO.

2.3 REGIMEN LEGAL COMO ENTIDADES PARAESTATALES.

2.4 MARCO JURIDICO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS BANCARIOS.

MARCO JURIDICO DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO

El marco jurídico aplicable a las Sociedades Nacionales de Crédito, es muy extenso y complejo; parte de nuestra carta Magna, hasta llegar a oficios y circulares que, una manera u otra, regulan su constitución, organización, la realización de sus operaciones y actividades crediticias; así como también la prestación de tal servicio público.

Existen diversas legislaciones que norman un tanto la actividad crediticia, así como la situación laboral de los servidores públicos bancarios.

Algunos juristas y banqueros han afirmado que este régimen legal, el cual ya es muy amplio, debería verse reducido sustancialmente, o bien, integrarse en un solo ordenamiento, ya que dichas normas se encuentran tan dispersas que resulta, por un lado, muy difícil su estudio y, por otro lado, de varias de esas disposiciones, queda la duda de su aplicación. Este problema nuevamente lo planteó el Sr. Ernesto Fernández Hurtado, ex Director General de Bancomer, S.N.C., en la reunión nacional de la Banca correspondiente a 1987, celebrada en el mes de junio en Guadalajara, Jal., en donde señaló sobre esta cuestión, la necesidad de darle mayor flexibilidad a los bancos para una ágil y eficiente prestación de su servicio.

No abarcaré todas las disposiciones que norman la actividad bancaria, sino que me referiré a las que considero más importantes y citaré algunos preceptos que serán suficientemente ilustrativos, aunque insisto, esto no significa que sean las únicas normas aplicables.

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De nuestro máximo ordenamiento, son aplicables a las Sociedades Nacionales de Crédito, los Artículos 27 fracción V; 28, párrafo quinto; 73, fracción X; 89, fracción II; 90, 93, párrafos segundo y tercero; 108 párrafo primero; 109, 110, 113 y 123 Apartado "B", en especial en su fracción XIII bis.

Artículo 27 Fracción V

Establece que los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de Instituciones de Crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo. Los bancos podrán tener capitales sobre propiedades urbanas y rústicas únicamente sobre los bienes raíces que le son necesarios para realizar

su actividad bancaria, no más.

Artículo 28 Párrafo quinto

Este precepto ordena literalmente que se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo ("En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuesto en los términos y condiciones que fijan las leyes ..."), 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 aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares. Este artículo es fundamental porque es el que determina la naturaleza de la actividad crediticia. Es un servicio exclusivo del Estado, ya que únicamente este es quien puede realizar operaciones bancarias a través de las Sociedades Nacionales de Crédito. No existe concesión alguna para los particulares.

Artículo 73 Fracción X

Ordene que el Congreso tiene facultad para legislar en toda República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito ...

El Congreso es el órgano facultado para crear leyes que regulen el servicio público de Banca y Crédito; y también para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del Artículo 28.

Artículo 89 Fracción II

"El Presidente de la República Mexicana tiene facultad para nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes".

Enuncio este precepto porque considero que también es aplicable a la materia en cuanto que el Presidente

tiene facultad para nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión. Esta respaldado por el Artículo 24 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en su primer párrafo: el Director General tendrá a su cargo la administración de la institución, la representación legal de ésta y el ejercicio de sus funciones incluyendo las de delegado fiduciario general, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Consejo Directivo. Podrá delegar sus facultades y constituir apoderados. Será designado por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público ...

Artículo 90

Enuncia que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Cito este Artículo constitucional porque las so-

ciudades nacionales de crédito son uno de los organismos que componen la administración pública paraestatal, entre otros, con fundamento en el párrafo tercero el Artículo Primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal".

Artículo 93 Párrafos segundo y tercero

Cualesquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Artículo 108 Párrafo primero

A este respecto, nuestra Constitución previene las responsabilidades en que puedan incurrir los servidores públicos bancarios. Establece que, para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputará como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judiciales Federales, y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos o comisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Este precepto y todo el título cuarto esta

reglamentado por el Título Primero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de que, posteriormente, trataré.

Artículo 109.

Este artículo enmarca que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, bajo ciertas prevenciones.

En la primera fracción, menciona que se impondrán, mediante juicio político, claro, las sanciones indicadas en el Artículo 110, cuando incurran en actos u omisiones que perjudiquen los intereses públicos. Sin embargo, cuando únicamente expresen sus ideas tales servidores públicos, no incurrirán en responsabilidad, no procediendo así el juicio político.

La segunda fracción indica que toda comisión de los delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legis-

lación penal.

Además de esa persecución por la vía penal, se aplicarán sanciones administrativas por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Artículo 110

Los directores generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, podrán ser sujetos de juicio político. Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Artículo 113.

Este artículo menciona fundamentalmente que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones, a

fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de dichas funciones, empleos, cargos y comisiones.

Artículo 123 Apartado B Fracc. XIII-Bis.

Expresamente establece que los empleados bancarios rigen sus relaciones laborales con las sociedades nacionales por lo dispuesto en este apartado. Es decir, que las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del Artículo 28 de la misma Constitución, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

Así, entonces, los empleados bancarios son considerados como trabajadores del Estado, aunque cabe aclarar que no les es aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sino la ley reglamentaria de esta fracción XIII bis.

En el artículo 5º de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis, del Apartado B, se señala que a las relaciones laborales materia de esta ley les serán aplicables, en cuanto no se opongan a ella, las disposicio-

nes contenidas en los Títulos Tercero, Cuarto Séptimo, Octavo y Décimo de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado. En el párrafo segundo del mismo Artículo, ordena que en lo no previsto, se aplicarán supletoriamente y en su orden la Ley Federal del Trabajo, etc.

Tampoco están sujetos, los servidores públicos bancarios al régimen de seguridad social proporcionado por el ISSSTE y el FOVISSTE, sino que gozan de los beneficios otorgados por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.

2.2 Legislación Especial como Institución de Crédito.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, constituye el pilar para regir a las instituciones de banca múltiple, a las operaciones y servicios bancarios. Sin embargo, en el Artículo 5º de la propia le se establece:

"En las operaciones y servicios bancarios, las instituciones de banca múltiple se regirán por esta ley,

por la Ley Orgánica del Banco de México, y en su defecto, en el orden siguiente por:

I. La Legislación Mercantil

II. Los usos y practicas Bancarios y Mercantiles

III. El Código Civil para el Distrito Federal

Además de aplicarse la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito en primer término, se aplicará la Ley Orgánica del Banco de México entre otras, pero únicamente tratándose de Instituciones de Banca Múltiple. Es decir, a las Instituciones que han surgido por consecuencia de la nacionalización de la banca y el crédito que formaban parte de la banca privada.

En segundo párrafo del mismo Artículo 5º, se menciona que, en cuanto a las instituciones de banca de desarrollo, las operaciones y servicios bancarios se regirán por su respectiva ley orgánica por esta ley y la ley orgánica del Banco de México.

Las instituciones de banca de desarrollo son las anteriores instituciones nacionales de crédito, únicamente han cambiado su denominación. (14)

(14) Serra Rojas, Andres, Op. Cit. pág. 285.

Existe un criterio diferenciador entre las instituciones de banca múltiple y las instituciones de banca de desarrollo, en el texto del segundo párrafo del Artículo ~~noveno~~ de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito:

"Las instituciones de banca de desarrollo contarán con leyes orgánicas, debiendo sujetarse los decretos correspondientes del Ejecutivo Federal a lo que el Congreso de la Unión dispone en dichos ordenamientos". Es decir, el problema queda en manos del Congreso. (15)

(15) Serra Rojas, Andres Op. Cit. pág. 688.

2.3 Régimen Legal como Entidades Paraestatales.

Como ya los había mencionado anteriormente, el Art. 90 Constitucional establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida al Congreso ... Así, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se enuncia en su primer Artículo que "la presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal".

Administración Pública Centralizada

- a) Presidencia de la República
- b) Secretarías de Estado
- c) Departamentos Administrativos
- d) Procuraduría General

Administración Pública Paraestatal

- a) Organismo Descentralizados
- b) Empresas de Participación Estatal
- c) Instituciones Nacionales de Crédito

- d) Organizaciones Penales de Crédito
- e) Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas
- f) Fideicomisos

En la legislación anterior no existía un título genérico con el que se denominaran los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal (Leyes de 31 de Diciembre de 1947, 1965 y 1970). Actualmente, se ha expedido la Ley Reglamentaria de Entidades Paraestatales que regula, y en forma concreta, la organización y funcionamiento de las mismas (D.O. de 14 de Mayo de 1986).

En algunas legislaciones extranjeras, la expresión "paraestatal" se ha considerado como un vocablo que carece de valor jurídico y que sólo se usa con un valor de nomenclatura (Ronelletti Ist. de Dir. Publ, 1931, T. Vitta, Dir. Amm, 1933, T.I. pág. 126; Zanobini, Dir. Amm 1936, T.I, pág 147). Al utilizarse esta expresión en la Ley Mexicana, se aparta del origen etimológico de la misma, pues, de acuerdo con él, significa "algo que no se confunde con el Estado (16), camina lado a lado del Estado, paralelamente al Estado" (17). Y, en el caso

(16) Cretella, Diccionario de Adm, Sao Paulo, Pág. 64.

(17) M. Maris, Díaz, D.D. Adm, Buenos Aires, T.I. pág. 81.

de las entidades que se comprenden en aquella designación, no caminan al lado del Estado, sino que son parte integrante del Estado.

Así pues, en el capítulo único de la Administración Pública Paraestatal, se diferencian cada una de las entidades que la integra.

En el Artículo 45 se establece que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

En el siguiente artículo se incluye a las empresas de participación estatal mayoritaria, y son:

- I. Las Sociedades Nacionales de Crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

- II. Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfaga alguno

o varios de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente; aportan o sean propietarios de más del 50% de capital social.

- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;

- c) Que al Gobierno Federal corresponde la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de Gobierno o su equivalente, o bien, designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

La Ley dispone, además, que se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores

públicos Federales que participan en razón de sus cargos, o alguna o varios de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes. (Art. 46).

Por otra parte, los fideicomisos a que se refiere la fracc. III del Artículo 3º de esta ley, son aquellos que son constituidos por el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Posteriormente, en el D.O.F. del 17 de enero de 1987, se publicó el acuerdo presidencial por el que las entidades de la administración pública paraestatal, a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por sectores a efectos de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo que se determina.

2.4 Marco Jurídico de los Servidores Públicos Bancarios

En el último punto de este capítulo, intento establecer la base jurídica sobre la que se apoya la ejecución de las operaciones bancarias; es decir, abordaré la situación jurídica de los servidores públicos bancarios.

Primeramente, expresaré que este marco tiene un fundamento constitucional derivado de nuestra Carta Magna en su artículo 123 apartado "B", fracción XIII bis, (por la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de Noviembre de 1982) que incorpora a los trabajadores bancarios como trabajadores al servicio del Estado, bajo un régimen especial.

Así, el 30 de diciembre de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la ley reglamentaria de esta fracción, que constituye la estructura sobre la que se regirán las relaciones entre los bancos y sus trabajadores.

Artículo Primero:

"La presente ley es de observancia general en

toda la república y rige las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de las instituciones siguientes:

Instituciones que presten el Servicio Público de Banca y Crédito, Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional.

A su vez, esta Ley dispone en su Artículo 5º- lo siguiente:

"A las relaciones laborales materias de esta ley, les serán aplicables, en cuanto no se opongan a ella, las disposiciones contenidas en los títulos tercero (Del Escalafón), cuarto (De la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo), séptimo (Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Procedimiento ante el mismo), octavo (De los Medios de Apremio y de la Ejecución de los Laudos) y Décimo (De las Correcciones Disciplinarias y de las Sanciones) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".

En lo no previsto, se aplicarán supletoriamente y en su orden, La Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las Leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de Derecho

y la equidad.

Los trabajadores de las instituciones quedan sujetos al régimen de seguridad social previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

También conforma el régimen jurídico laboral, las condiciones generales de Trabajo de cada institución, como lo ordena el artículo 3º transitorio de esta misma ley, que, en tanto no expiran las condiciones generales de trabajo de las Instituciones, seguirán aplicándose los reglamentos interiores de trabajo respectivos. Dichas condiciones deberán expedirse dentro de los tres meses posteriores a la fecha de entrada en vigor de la presente ley.

En el caso de Bancomer, S.N.C., las condiciones Generales de Trabajo fueron autorizadas y registradas en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el 7 de junio de 1985.

Afecta, así mismo, la situación laboral de los

servidores públicos bancarios lo dispuesto en los siguientes ordenamientos:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 90, en cuanto a que el Congreso expedirá las leyes que determinarán las relaciones contra las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos.

Artículo 93 (párrafo segundo), referente a que cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión podrá citar a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal y mayoritaria, para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Artículos 108, 109, 110, 113 y 114, que conciernen a las responsabilidades de los servidores públicos.

- b) Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (Título Cuarto, capítulo Tres, De los Delitos).

- c) Código Penal para el D.F. (artículos 212 y 213 referente a los delitos cometidos por servidores públicos; y artículo 214 al Ejercicio indebido de servicio público).

- d) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (Título Tercero Responsabilidades Administrativas).

- e) Reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y oficios emitidos por autoridades competentes en la materia, como podrían ser el Tribunal Federal de conciliación y Arbitraje, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, El Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Como se puede apreciar, es inmensa la legislación laboral bancaria, es decir, existen varios ordenamientos que, de alguna manera, intervienen en la relación laboral de empleado bancario con su institución. Se aplica la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 Constitucional, junto con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en ciertos títulos; claro, siempre y cuando no se opongan a aquella. Luego, establece la misma Ley Reglamentaria que los trabajadores de las instituciones quedan sujetos al régimen de seguridad social previsto en la ley del Seguro Social y en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

Se puede considerar que la relación laboral del empleado bancario con la institución, es regulada por un ordenamiento especial porque contiene preceptos de derecho público como es la ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, y preceptos de derecho social respecto a la seguridad social de los trabajadores, previstos en la Ley del Seguro Social y en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, como se mencionó anteriormente.

C A P I T U L O T E R C E R O

ANALISIS DE ALGUNOS DELITOS QUE COMETEN LOS SERVIDORES PUBLICOS BANCARIOS.

- 3.1. BREVE PREAMBULO A LOS DELITOS BANCARIOS.
- 3.2. ALGUNOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS BANCARIOS TIPIFICADOS EN EL CODIGO-PENAL.
 - 3.2.1. ABUSO DE AUTORIDAD
 - 3.2.2. EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES
 - 3.2.3. COHECHO
 - 3.2.4. PECULADO.
 - 3.2.5. ENRIQUECIMIENTO ILCITO
- 3.3. DELITOS BANCARIOS PREVISTOS EN LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.
- 3.4. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

ANALISIS DE ALGUNOS DELITOS QUE COMETEN LOS SERVIDORES
PUBLICOS BANCARIOS

3.1 Breve Preámbulo a los Delitos Bancarios

Existen diversos delitos bancarios tipificados en ciertas legislaciones, tales como en el Código Penal, en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y, de alguna manera, en la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos.

En el contexto de éstas legislaciones se define una serie de actos que tienen, en mi opinión carácter netamente penal.

No es intención de este capítulo el resolver cuestiones que corresponden a la materia penal, tales como definir el delito, etc. Únicamente señalo que la tipificación de delitos en la Ley Reglamentaria, tiene el efecto de considerarlos delitos especiales, algunos de los cuales se aprecian en su régimen de procedibilidad.

Se hace el comentario sobre el tema, por la ejecutoria de la Primera Sala de la H. Suprema Corte de Justicia que enseguida cito:

Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, delito previsto en el artículo 153 bis 1, de la Ley. Requisitos de Procedibilidad. El artículo 153 bis 1, de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en su texto anterior a su reforma de 29 de Diciembre de 1970, establece: "Los funcionarios y los empleados de las Instituciones de Crédito que omitan registrar en los términos del primer párrafo del artículo 94 de esta Ley, las operaciones realizadas por la institución de que se trate y de dicha omisión resultare la variación del activo o pasivo, o de ambos, serán sancionados con las penas que señale el artículo que antecede. En los casos previstos en este artículo y en el anterior, se procederá a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien escuchará la opinión de la Comisión Nacional Bancaria".

El artículo 94 del propio ordenamiento bancario dispone: "Todo acto o contrato que signifique variación en el activo o en el pasivo de una institución de crédito u organización auxiliar, o implique obligación inmediata o contingente, deberá ser registrado en la contabilidad. La contabilidad podrá llevar-

se, sin perjuicio de su valor probatorio legal en auxiliares encuadrados o en hojas sueltas y se registrará por lo que disponga el reglamento que dictará al efecto la Comisión Nacional Bancaria".

La Comisión Nacional Bancaria determinará, por medio de resoluciones de carácter general, cuáles son los libros o documentos que, por integrar la contabilidad de las instituciones de crédito u organizaciones auxiliares, deben ser conservados; cuáles pueden ser destruidos previa microfilmación que de los mismo hagan dichas instituciones en los rollos autorizados por la propia Comisión Nacional Bancaria; y cuáles pueden ser destruidos sin la necesidad de microfilmación. También fijará los plazos de conservación de los mencionados libros y documentos, una vez que dichas instituciones hayan sido liquidadas. Los libros y documentos de las instituciones liquidadas se pondrán a disposición de la Comisión Nacional Bancaria, proveyéndola de los medios necesarios para su conservación y destrucción una vez transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior". El artículo 153 bis de la Ley en cita, en su texto también anterior a la reforma de la misma fecha, expresa que: "serán sancionados con prisión de uno a nueve años quienes ...".

Ahora bien, los requisitos de procedibilidad que se exigen, consisten en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, después de escuchar la opinión de la Comisión Nacional Bancaria, haya hecho una petición para que se proceda ante el órgano facultado para proceder penalmente, esto es, el Ministerio Público Federal. En Tales condiciones, si se alega que el Procurador Fiscal de la Federación no tiene la representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para hacer tal petición y que esta sólo la pueden hacer los más elevados funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme lo dispone la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, esa afirmación carece de consistencia, ya que, independientemente de la distribución de atribuciones que la Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado hace entre los altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda, para determinar la competencia administrativa de cada uno de ellos en los asuntos que competen a la misma y la capacidad para representarla, la Ley Orgánica de la Procuraduría Fiscal de la Federación, en su artículo 4º, fracción VII, establece que dicha Procuraduría es competente: "En general, para comparecer ante todos los tribunales de la República o autoridades de la misma, en defensa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre que la representación de dicha Secretaría no corresponda

al Ministerio Público Federal". Así pues, de acuerdo con las disposiciones anteriores, la Procuraduría Fiscal de la Federación tiene la representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ante todas las autoridades o tribunales de la República en defensa de esa Secretaría, y como en el caso, para hacer la petición de que se viere tratando no está facultado el Ministerio Público para representar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino que ésta debe hacer su petición ante dicha autoridad, es evidente que la Procuraduría Fiscal de la Federación es la competente para hacer la repetida petición, representando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

Ampero Directo 2740/73. José Escobar Yañez.
20 de Marzo de 1975, Unanimidad de 5 votos. Ponente: Manuel Rivera Silva.

Por otro lado el Maestro Miguel Acosta Romero cita a Fenech en su obra titulada "Derecho Bancario", quien opina que la procedibilidad consiste en el conjunto de circunstancias jurídicas ficticias o subjetivas y objetivas, estáticas o dinámicas, que han de concebir en su caso concreto, para que pueda iniciarse, desenvolverse y lograr su fin inmediato la actividad jurisdiccional del Estado, en cada caso. (18)

En otras palabras, es el conjunto de presupuestos, requisitos y condiciones que determinan la iniciación, desarrollo y conclusión de un proceso penal.

Los actos punibles, los delitos reales o hipotéticos, no tienen todos el mismo régimen de procedibilidad. Esto es, el proceso que ha de servir para la determinación del delito, de la persona del delincuente y de las circunstancias que tengan influencia en la punibilidad, es distinto del régimen de procedibilidad, según la naturaleza del delito por lo que se impone establecer una calificación procesal de los delitos que nos permita agru-

(18) Acosta Romero, Miguel Op. cit., pág. 389

parlos de tal manera que facilite el estudio del régimen de procedibilidad de los procesos que en su caso debe, o pueden iniciarse.

Coincidiendo con Fenech, clasifica el régimen de procedibilidad de la siguiente forma:

- a) En primer lugar los delitos perseguibles de oficio que constituyen la regla general de los establecidos en el Código Penal;
- b) Los delitos perseguibles de oficio previa denuncia del ofendido, por ejemplo, los delitos contra la honestidad;
- c) Los delitos perseguibles tan sólo a instancia de parte legítima, en los que la instancia es presupuesto necesario y suficiente para determinar la procedibilidad. Estos delitos son de adulterio y amancebamiento.

La estructura del proceso penal, teniendo en cuenta las dos fases o periodos fundamentales que pueden distinguirse, obliga a examinar la procedibilidad en cada

caso concreto, atendiendo, en primer lugar, a los presupuestos, requisitos y condiciones de procedibilidad del proceso instructorio, y, en segundo lugar, a los del proceso decisorio.

La nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 establece (art. 92), al igual que la anterior ley bancaria, que se procederá penalmente, respecto de los delitos contemplados por ella, a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y previa opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, hay opiniones que estiman a dicha petición y opinión como dos requisitos de procedibilidad de la acción penal, conforme a un precedente establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia. Aunque la ley se refiere a una petición y no a una denuncia o querrela, parece ya claro que a nuestro máximo tribunal ha considerado a la petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como requisito de procedibilidad.

Ahora bien, por ser justamente condiciones de procedibilidad, estos requisitos hacen que el procedimiento sea prolijo y lento, lo que, a mi juicio, dificulta el ejercicio de la acción penal en contra de los responsa-

bles, pues, primeramente, la institución de crédito por el delito necesita determinar los hechos, hacerlos del conocimiento de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, que por lo general realiza una inspección especial, luego se formula una opinión que debe aprobar la junta de Gobierno; después esa opinión se envía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que através de la Procuraduría Fiscal de la Federación es la que formula la petición ante el Ministerio Público Federal. El procedimiento es por todo esto bastante complicado y consume mucho tiempo.

La Ley Bancaria de 85, por otra parte, ajustó su terminología a la legislación vigente pues se refiere a los funcionarios y empleados de las instituciones de crédito Como Servidores Públicos.

Respectos de estos últimos, cabe señalar que la responsabilidad penal de los mismos puede ser mayor, puesto que están sujetos a los delitos tipificados en otras leyes, en particular conforme al artículo 92 de esta Ley, a los previstos en el Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal.

3.2. Algunos Delitos Cometidos por los Servidores Públicos Bancarios Tipificados en el Código Penal.

3.2.1. Abuso de Autoridad (Artículo 215 del Código Penal).

Se puede definir al Abuso de Autoridad como el acto o conjunto de conductas llevadas a cabo por un servidor público, tendientes a cometer tropelías y excesos en sus funciones, sobrepasando lo establecido en la Ley que regula su actuación, o causando daños y perjuicios a algún sujeto, enarbolando como escudo su carácter de servidor público, sin ser óbice su jerarquía o status dentro de la administración pública, esté descrito en el artículo 215 del Código Penal Vigente, y tiene doce fracciones en las que se detallan las violaciones que cometen los servidores públicos bancarios para ser acusados de cometer abuso de autoridad.

De la redacción del Artículo 215 de dicho ordenamiento, se desprende que solamente unos cuantos servidores públicos bancarios pueden ser acusados de abuso de autoridad, y son aquellos encargados de administrar justicia, una fuerza pública o de cualquier establecimiento destina-

do a la ejecución de sanciones de privación de la libertad, de reclusorios preventivos o administrativos, etc.; es decir, que si el Artículo 215 se refiere únicamente a quienes tienen el carácter de servidores públicos, en sus fracciones cuarta, quinta y sexta, limita aún más la posibilidad de caer en el supuesto de la comisión del delito que se está analizando.

La fracción primera del citado Artículo 215, señala como delito el hacer uso de la fuerza pública para obstaculizar el cumplimiento de una ley, decreto, reglamento, resolución de carácter judicial o la recaudación de impuestos; comprende toda conducta ilícita o arbitraria realizada por el servidor público que, abusando de su puesto, lo encamine a evitar el cumplimiento de ordenamientos o medidas de índole judicial, administrativa o fiscal. Este párrafo contempla dos supuestos: el pedir auxilio a la fuerza pública, o emplear con objeto de impedir el cumplimiento de las disposiciones legales a esta misma fuerza pública; ésto es, a los sujetos designados para mantener el orden, gestionando como autoridades.

Para que el delito sea considerado como efectuado, basta el haber pedido ayuda a la fuerza pública o usarla

para evitar el cumplimiento de las disposiciones legales, sin llegar a la consumación de estos actos; a mi criterio, con este simple hecho se tipifica al delito.

La fracción segunda habla de que es necesario que el servidor público bancario, al efectuar la violencia contra cualquier persona, esté, en ese momento, actuando como tal, en funciones públicas; ya que, de lo contrario, sin la investidura de servidor público y en una situación ajena a su cargo, no pueda tomarse su conducta como delito; así mismo, señala que la violencia, y aquí coincidió con el Lic. Mariano Jiménez Huerta, quien señala que el término violencia puede ser tomada como violencia física o moral (19), deber ser cometida sin causa legítima, o sea, que no exista motivo legal que la origine, sino por simplemente querer o para satisfacer alguna necesidad del Servicio Público, pisoteando la dignidad del individuo, haciendo alarde de una detestable prepotencia y consiguiendo lo que su gusto le dicte. Este es el concepto de "arbitrariedad" que explica Recasens Siches (20).

(19) Jiménez Huerta, Mariano. Derecho Penal Mexicano 3ª edición. Editorial Porrúa, México 1965, Tomo V, Pág. 391.

(20) cfr. Tratado General de Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa.

Otro elemento plasmado en la fracción segunda, es el insulto, vejación o humillación de que hace objeto el servidor público a cualquier individuo, valiéndose de su cargo o posición dentro de la esfera administrativa, lo cual tipifica el delito en estudio.

La fracción tercera, estatuye que comete el delito aquel servidor público que no preste el servicio que por obligación tenga que dar, por el hecho de su nombramiento, ya sea por negligencia o por querer sacar provecho de la situación cobrando alguna cantidad por efectuar una conducta que, strictu sensu, tiene la irrenunciable obligación de efectuar. Es requisito para que se tipifique este delito que sea en forma indebida, es decir, sin motivo o pretexto alguno para detener la prestación de su servicio gestión también es causa del delito, el hecho de evitar que siga su trámite normal que la palabra "impedir", a mi criterio conlleva la posibilidad de violencia, lo cual constituye una agravante del delito en sí; además, se constituye como un deber para el servidor público el hecho de aceptar o recibir toda la documentación que sea presentada a su consideración y darle el trámite o la brevedad posible, siempre y cuando no existan circunstancias justificantes para

no hacerlo, previa comprobación.

La fracción cuarta se refiere únicamente a servidores públicos que ejerzan dentro de la rama judicial como son los jueces, ministros, etc., ya que mencione que deben estar al cargo de la administración de justicia; y no pueden utilizar disculpas o justificaciones para no atender algún asunto que, por ámbito de competencias, concierna.

En la presente fracción no pueden encuadrarse los servidores públicos bancarios porque, definitivamente, ellos no imparten justicia, siendo lo únicos facultados para impartirla los servidores públicos del Poder Judicial: como lo mencione anteriormente, los jueces magistrados y ministros.

Retomo la opción que prefiere el Lic. Mariano Jimenez Huerta, al afirmar que esta fracción debiera haber sido incluida en el título décimo primero, designado "Delitos cometidos con la Administración de Justicia", ya que es en este título donde se consignan los delitos perpetrados por ministros, jueces y magistrados. (21)

(21) cfr. Jimenez Huerta Mariano. Derecho Penal Mexicano, 3ª edición. Editorial Porrúa, México 1985, Tomo V, págs. 392 y 393.

La fracción quinta, señala que comete el delito en cuestión áquel sujeto bajo cuyo mando se encuentre las personas encargadas de mantener el orden como agentes de autoridad, al cual le pida ayuda alguna autoridad investida de legalidad para cualquier situación, sea de emergencia por catástrofe, por exceso de trabajo, etc., y el servidor público no atienda a este requerimiento de índole legal, ya que emana de una autoridad con pleno reconocimiento, y el funcionario da el apoyo que se le está solicitando con la debida legitimación.

La fracción sexta tampoco puede encuadrar a los servidores públicos bancarios, en virtud de que hace mención de que cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, sin los requisitos legales, reciba como presa detenida, arrestada o internada a una persona o la mantenga privada de su libertad.

Es decir, la fracción únicamente se refiere centros de Readaptación Social, no a Instituciones de

Crédito, que no tienen nada que ver con la privación de la libertad.

La siguiente fracción (séptima), esta muy relacionada con la fracción anterior en cuanto a que, teniendo conocimiento el Servidor Público de una privación ilegal de la libertad, no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente; por consiguiente no podría incurrir un servidor público bancario en tal hipótesis.

En la fracción octava si pueden los servidores públicos bancario incurrir en la comisión del delito en cuestión, en virtud de que se tipifique, cuando el servidor hace que se le entreguen fondos, valores y otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente .

El Prof. Mariano Jimenez Huerta señala que en la fracción novena existe una explotación al subalterno Jerárquico (22), pues manifiesta la percepción del servidor público de dinero, dédivas y otros servicios hechos por sus subordinados o dependientes inferiores en jerarquía, y la entrega de parte del sueldo; lo cual, a mi criterio, ya no es un obsequio sino una exigencia del superior, y denota un abuso de su rango.

(22) cfr. Jimenez Huerta Mariano. Derecho Penal Mexicano. 3ª ed. Editorial Porrúa, México 1965, tomo V, Pág. 397.

La fracción décima es de novísima inclusión en el Artículo 215, pues se creó en la reforma de 1982, y declara como delito cometido por servidores públicos el conceder empleos, cargos o comisiones públicos el conceder empleos, cargos o comisiones públicas o cualquier otro tipo de trabajo, a cualquier persona, la cual no lo va a llevar a cabo, pero sí a cobrar un sueldo, valiéndose el servidor de su encargo o ejercicio de un nombramiento público, para conceder estos empleos. Así mismo, la penalidad se va a extender a las personas que acepten estos nombramientos, y por tanto, la percepción de sueldos, ya que se les va a tomar como servidores públicos, si están gestionando como tales.

La fracción décima primera, señala como responsable del delito de abuso de autoridad a aquél servidor público que ponga bajo sus órdenes o de autorización a aquél sujeto que ya haya estado sirviendo en la administración pública y por haber delinquido o infringido la ley, haya sido condenado por medio de una sentencia

de autoridad competente a no ejercer ningún puesto público; y, conociendo esta circunstancia, el servidor público le da algún encargo con visos de función pública, aún a sabiendas de la inhabilitación a que está sujeta la persona a contratar. Opino que esta fracción está muy bien fundamentada, ya que una persona que ha sido sorprendida flagrantemente en la comisión de algún delito, e inhabilitada para ocupar otro en la administración pública y es introducida de nueva cuenta, ya no está cumpliendo la sanción a que debe estar sometido, y, además, puede volver a incurrir en la comisión de algún delito, es decir, puede ser reincidente: De la redacción del último párrafo se presume que esta tipificación delictiva alcanza al nombrado, es decir, que su conducta se considera como abuso de autoridad y se penaliza al sujeto de igual magnitud que al servidor público que lo contrató ilegalmente.

La última fracción, la décima segunda, al igual

que la anterior, es de nueva creación en el Código Penal, debido a la reforma de 1982; estipula que comete el delito de abuso de autoridad aquél servidor público que proporciona credenciales, tarjetas o lo que normalmente es conocido como "charolas" a personas que no son servidores públicos y ni desempeñan labor alguna dentro de la esfera administrativa pero que, por medio de estos documentos, amparan su conducta. A mi criterio, también encuentro acertada esta fracción, toda vez que esta anomalía se presenta en todo momento, y que la persona que porta estas credenciales se inviste de una falsa e ilegítima autoridad que no posee; la conceptualizo como una simulación, ya que esta persona está aparentando algo que no es, y, por lo mismo, el último párrafo del artículo 215 extiende la sanción tanto al servidor público que proporcione estas credenciales falsas, como al que las obtiene; en mi opinión, sancionan al sujeto que no es servidor público como si lo fuera, siendo una decisión acertada del legislador el puntualizar esta penalidad para los servidores públicos por falsear actividades.

En la última fracción del Artículo 215 en análisis, se desentraña que no es necesario que la persona que posee una credencial sin ser servidor público, la

deba estar mostrando para que configure el delito de abuso de autoridad; basta con la simple aceptación de ésta o hallarse bajo el poder del sujeto, para ser reconocido como delincuente su portador.

La comisión del delito de abuso de autoridad, en sus diferentes modalidades, conlleva una penalidad de uno a ocho años de prisión, multa que va de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de ser cometido el delito y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para volver a ocupar otro empleo en la esfera pública.

A las personas que acepten las identificaciones, nombramientos y contrataciones, de acuerdo a lo estatuido por las fracciones décima, décima primera y décima segunda del Artículo 215 del Código Penal, se les sancionará con destitución e inhabilitación.

En el caso de la fracción décima segunda, incurre el legislador en un error, ya que las personas que ostentan nombramiento con credenciales, sin tenerlo oficialmente, no pueden ser destituidas, pues ¿cómo puede quitarse algo que no se ha dado?; esta laguna de la Ley,

a futuro deberá ser reformada, pues es muy obvio, y, a mi criterio, salta a la vista tal defecto legislativo, y deber tomarse en consideración para ser derogado del Código Penal.

3.2.2 Ejercicio Abusivo de Funciones (Artículo 220 del Código Penal).

Se encuentra tipificado en el Artículo 220 del Código Penal; es de nueva creación, y se estableció a raíz de la reforma del Código en 1982; trata de castigar a los servidores públicos que, al amparo de su encargo público, cometan abusos que causan daño a la Administración Pública, encaminando sus conductas a beneficiar pecuniariamente a familiares, amigos, socios o servidores en nivel jerárquico inferior del propio servidor delincuente.

La fracción primera, señala como culpables de la comisión del presente delito no sólo al servidor público, sino también al sujeto que le ayudare para llevar a cabo la conducta delictuosa, aún en el caso de que se trate de un particular, pues bien lo establece el Artículo 212, en su último párrafo: señala que la persona que par-

ticipe en la comisión de un delito cometido por un servidor público, será acreedora de la misma sanción.

Para conformarse el delito, es necesario que la actitud del servidor público se califique como indebida o sea, que no tiene el derecho de otorgar cosa alguna.

El hecho se configura con la actitud del servidor público, tendiente a otorgar, dar contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias y exenciones a un individuo o persona para explotar algún negocio jurídico con el cual tenga que ver la administración pública; así como, si efectúa compras o ventas, valiéndose de su calidad de servidor público, y estas actividades, ya consumadas, le reportan ganancia al mencionado servidor público o a familiares, por consanguinidad o por afinidad, personas que estén unidas a él por lazos afectivos, económicos o de índole jerárquica, socios o sociedades.

En lo referente a la realización de estos actos jurídicos por el servidor público, que redunden en beneficios económicos para el mismo servidor público, o personas

unidas a él por lazos de parentesco, de efecto o de negocios, el Prof. Jiménez Huerta manifiesta que un nombramiento o designación para desempeñar un puesto público es clasificado como un acto jurídico, un acto administrativo; luego, entonces, el nepotismo o favoritismo para otorgar concesiones o autorizaciones, es un acto jurídico y sancionado por el Artículo 220 en estudio; sin embargo, y según opinión del citado Prof. Jiménez Huerta, "al sancionar la conducta del servidor público, que efectúe las operaciones a que se refiere el Artículo 220, el legislador no tomó en cuenta la ejecución de actos jurídicos, concepto que no concuerda con el de operación, no es subgénero, ya que cada concepto tiene su propia definición e independencia; por lo tanto, no se penaliza el nombramiento efectuado con el presente artículo, sino con lo preceptuado por el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de Funcionarios Públicos. Además, es muy difícil valorar en dinero una operación de tal índole, o sea, la conducta del Servidor Público de nombrar a alguien para la comisión del supuesto descrito por el artículo 220ⁿ (23).

Existe la posibilidad de la tentativa del

(23) Jiménez Huerta Mariano. Derecho Penal Mexicano, 3^o Ed. Editorial Porrúa, México, - 1995 Tomo v, Págs, 415 y 416.

delito, en el caso de aquel servidor público que hubiere otorgado, por ejemplo, un contrato a un familiar para que le produzca ganancias económicas; no las haya producido. Entonces, está consumándose el delito tipificado, que requiere para su configuración, que le reporte beneficios al familiar, sino que hubo intento por delinquir.

La fracción segunda señala al servidor público como responsable del delito en cuestión, cuando efectúe movimientos financieros, por sí o por intermediario, como inversiones, enajenaciones, adquisiciones, o cualquier otra actividad que le reporte beneficios económicos indebidos, o sea, sin merecimiento, a él o a personas con las cuales esté unido por lazos de parentesco, afectivos o de negocios.

Para configurar el delito es necesario que el servidor público haga uso de la información obtenida por medio de su empleo en la administración pública, o proporcionada por otro servidor público; así mismo, esta información no debe ser del dominio público, sino clasificada como secreta, y proporcionada sólo a unos cuantos, sin declaración oficial a los medios de información para hacerla pública.

Las inversiones, enajenaciones o adquisiciones deben ser realizadas con medios económicos del propio servidor público, ya que, aunque esto no lo exprese la ley, se desprende de la esencia misma del Artículo, en su fracción segunda en análisis, confirmando ésto con la postura del Prof. Jiménez Huerta, el cual expresa: "que de hacer uso de los bienes propiedad de la nación (como dinero) para efectuar las inversiones, enajenaciones y adquisiciones, el servicio público esté incurriendo en el delito de peculado." (24)

Por otro lado, las inversiones, enajenaciones y adquisiciones a que se refiere este Artículo 220, han aumentado el patrimonio del servidor público o de la persona con la cual esté ligado por nexos a efectivos, familiares o de negocios; ésto es, que su capital aumente o sus bienes sumen mayores cantidades, que sea perceptible el mejoramiento económico del servidor público o de las personas anteriormente citadas.

Si bien es cierto que entre las obligaciones del servidor público, no se encuentra la de no efectuar operaciones que redunden beneficio de su economía, con sus propios fondos, y gracias a la información obtenida,

(24) Jiménez Huerta, Mariano. Derecho Penal Mexicano. 3ª edic. Edit. Porrúa. México 1985. Tomo V. Pág 418.

considero que esta disposición está regulando tal anomalía, sancionando al servidor público, que en este caso es servidor público bancario, de la siguiente forma: si el monto no pasa del equivalente a quinientas veces el salario mínimo, se le impondrá al servidor público de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años; si el monto de las operaciones detalladas anteriormente pasan de quinientas veces, se le impondrán de dos a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

3.2.3. Cohecho (Artículo 222 del Código Penal).

Este delito se encuentra tipificado en el Artículo 222 del Código Penal vigente, en donde se sanciona la conducta delictuosa de los servidores públicos en general, en virtud de recibir dádivas (regalo, cosa que se dan sin obligación ya sea por recompensa o con intento torcido de ganar algún ánimo o asegurar algún silencio), por sí o por interpósita persona, para hacer o dejar de hacer algo.

La Ley establece que comete el delito de cohecho, primero el servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o recibe indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones; y, segundo, el que, de manera espontánea, ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga y omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

De la redacción del Artículo 222 de tal ordenamiento, se desprende que, tanto el servidor público que recibe alguna dádiva como el que dé u ofrezca tal dádiva, cometen simultáneamente el delito de cohecho.

Ahora bien, la Academia de la Lengua Española entiende por cohecho la acción o efecto de cohechar o dejarse cohechar y define que cohechar quiere decir "sobornar, corromper con dádivas al juez, o persona que interviene en el juicio o a cualquier servidor público para que contrajusticia o derecho haga o deje de hacer lo que se le pide". (25)

(25) Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Edit. Essa-Calpe, S.A., 1950-Madrid, Segunda Edición.

Aunque este delito de cohecho está colocado dentro del Título Décimo del Código, que se refiere a los "Delitos Cometidos por los Servidores Públicos", es evidente que se comete no sólo por estos, sino por personas que pueden no ser funcionarios públicos, puesto que el sujeto que cohecha (el cohechador) no obra en tales casos como servidor público, aunque pueda tener, ocasionalmente, dicha calidad profesional.

La fracción segunda del Artículo anterior, expresa claramente que el delito de cohecho pueden cometerlo quienes no son servidores públicos.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece algo al respecto, aunque cabe mencionar que es un tanto antigua, pero la considero importante y oportuna para entender mejor aún el delito en estudio, y a la letra dice;

JURISPRUDENCIA

1) La fracción II del Artículo 217 (hoy Artículo 222) del Código Penal distingue entre el ofrecimiento y la dádiva como elementos materiales en el delito y aban-

donando la teoría bilateral de las legislaciones penales que lo antecedieron, elevó a la categoría de delito consumado el simple ofrecimiento que se hace a una persona encargada de un servicio público de una d6diva a6n cuando 6ste hubiese rechazado la proposici6n admitiendo la unilateralidad y bilateralidad en el delito de cohecho: la primera, cuando la acci6n de cohechante se traduce en la oferta que el cohechado no acepta y la segunda cuando el cohechado acepta la d6diva que pasa a aumentar su patrimonio. (Anales de Jurisprudencia, t. XX p6g 101).

2) Basta que se haga el indebido ofrecimiento, para que quede consumado el delito de cohecho, por parte de quien hizo la proposici6n, y si, a mayor abundamiento, lo que se ofrece es una estampilla falsificada, se comete el delito de fraude, puesto que para hacerse de determinada cantidad o de alguna cosa ajena, se recurre a maquinaciones, enga6os o artificio; y si el fraude no llega a consumarse, el delito quedar6 en el grado de tentativa (sem. Jud. de la Fed., tomo suplemento a6o 1934, p6g. 152).

3) El C6digo Penal adopt6 un criterio distinto de las legislaciones penales que le antecedieron, trat6n-

dose del delito de conecho ..., y elevó a la categoría de delito consumado, el ofrecimiento que se hace a una persona encargada de un servicio público, aún cuando aquella hubiese rechazado la proposición. (sem. Jud. de la Fed., T. LIX, pág. 2401). (26)

3.2.4. Peculado (Artículo 223 del Código Penal)

El peculado, hablando en términos prácticos, se considera como aquel delito que consiste en el hurto de caudales del tesoro público de una nación, provincia, Estado o Pueblo; hecho por aquel a quien está confiada su administración.

El Maestro Rafael de Piña opina que el peculado es el apoderamiento ilegítimo de caudales del Erario Público, realizado por la persona a la que ésta confiada su administración (27). Luis Fernández Doblado estima que "en forma general se puede afirmar que el peculado propiamente dicho consiste en la apropiación de bienes pertenecientes a la Administración Pública realizada por

(26) De Piña, Rafael. Derecho Penal Anotado. 5ª Edic. Edit. Porrúa. México 1960. pág. 148.

(27) Fernández Doblado, Luis. El delito de Peculado. México, D.F. Mayo de 1959.

un funcionario público o por el encargado de un servicio público, cuando por razón de su cargo están en posesión de tales bienes". (28)

Los tres conceptos expuestos anteriormente llegan a una misma conclusión, que es el apoderamiento de los bienes que pertenecen al Estado, realizado por un funcionario público o por un encargado de un servicio público; estando estos confiados a la Administración Pública.

En cuanto al Código Penal, en su Artículo 223, establece que comete el delito de peculado:

I. Todo Servidor Público que para sus propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, el organismo descentralizado o aun particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

II. El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se

(28) Fernández Doblado, Luis. El Delito de Peculado. México, D.F. Mayo de 1959.

refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

III. Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades.

IV. Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

En cuanto al objeto del delito, el Doctor Raúl Carranca y Rives, director del Seminario de Derecho Penal, estima que es el interés de la colectividad social, y por ello del Estado, porque funcionen normalmente los servicios públicos y las empresas de interés público,

en beneficio de la misma colectividad. Es un delito de lesión doloso; el dolo general del artículo 9 del Código Penal, se agrega un dolo específico, consistente en la voluntad y conciencia del agente, de que la distracción de su objeto legal, de los bienes, redunde en lucro económico propio o de tercero. No es configurable la tentativa. El delito se consume por el hecho de la misma aplicación ilegal de los bienes. Para ser sujeto activo calificado se requiere estar encargado de un servicio público o descentralizado, no teniendo que ser necesariamente funcionario. Y el sujeto pasivo es la colectividad social. (29)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece:

Jurisprudencia.

1.- El artículo 168 de la Ley de Crédito Agrícola dispone expresamente que los consejeros y empleados del Banco Nacional de Crédito Agrícola serán considerados

(29) cfr. Carranca y Rives, Raúl. Código Penal Anotado. 15ª edic.
Edit. Porrúa. México 1, D.F., 1990.

como encargados de un servicio público para el efecto de la responsabilidad civil y penal en que puedan incurrir y declara aplicable para esos casos el Código Penal del Distrito Federal. Si, pues, existe prevención legal expresa que da a los empleados de los Bancos el carácter de servidores públicos, la disposición ilegal que hagan de los bienes del mismo constituye claramente el delito de peculado que prevé el artículo 223 del Código Penal del Distrito Federal (sem. Jud. de la Fed., t. LXXV, pág. 5568; ejecutoria de 5 de marzo de 1943).

2.- Cuando se atribuya la comisión del delito de peculado para que se compruebe es necesario que se practique un arqueo o liquidación del cual se desprenda que existe un faltante en los bienes de fondos a cargo del imputado. (S.C., 1a. sala, Amparo 2575/41/1a). Por distracción de una cosa se entiende la aplicación de ella aun destino diferente del que ha querido darle su propietario, por conducto de quien la recibe (T.S. 6ª sala, abril 24, 1941). En las últimas resoluciones competenciales pronunciadas por el pleno de la Suprema Corte, que volvió a su antiguo criterio, calificó al Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero como organismo descentralizado, tomando en cuenta los antecedentes históricos, so-

ciológicos, económicos, filosóficos y legales que dieron cime a su creación, al igual que la del Banco Ejidal ... por lo que el Gobierno Federal aportó a esas Instituciones el mayor número crediticio, con funciones expedidas para la tramitación de los préstamos, como lo requieren las labores del campo, por lo que los servidores de esos organismos realicen una función o servicio de alto interés colectivo y, por ende, el distraer de ese objeto los bienes a ellos encomendados por razón de su cargo consuman el delito de peculado (S.C. la sala Amparo 5752/57/2ª).

Entre las notas distintivas del fraude y el peculado se observa que en la segunda figura el agente no se mueve para obtener dinero, valores, fincas, etc., del caudal público, supuesto que ya los tiene en razón de su encargo, en tanto que en la primera figura es preciso que despliegue actitudes positivas o negativas para alcanzar del sujeto pasivo diversos bienes; además en el peculado no se consuma la infracción al momento de la recepción sino al de la distracción a fines diversos de los presupuestados, en tanto que en el fraude se realiza en el instante de la obtención (S.C. la sala, 3346/59/2ª).

3.2.5 Enriquecimiento Ilícito (Artículo 224 del Código Penal).

Este delito está tipificado por el Artículo 224 del Código Penal, siendo un acierto del legislador el el cambio de denominación, ya que antes de la reforma de 1982, era conocido como "enriquecimiento inexplicable", lo cual a mi punto de vista, no decía nada en concreto, ya que un servidor público podía aumentar su patrimonio de una manera honesta y legal, por ejemplo, teniendo un restaurante o una cadena de tiendas de opa y obtener buenas ganancias pecunarias; todo lo cual no podemos argumentar que sea hecho de modo deshonesto o ilegítimo, toda vez que no está obteniendo sus ganancias por medio de sus funciones desempeñadas dentro de la administración pública, sino por otras fuentes; luego, entonces, se podía catalogar sin explicación, el aumento considerable del patrimonio del servidor público para poder ser acusado de enriquecimiento ilícito, y, por tanto, para poder proceder es necesario, primero, la sospecha de que el servidor público bancario, se ha enriquecido en detrimento de la administración pública, para, a continuación, y sobre ciertos lineamientos establecidos por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, efectuar una investigación exhaustiva y a fondo, sobre el servidor público, sus negocios, su domicilio, etc.

El párrafo segundo, señala como cómplices a aquellos individuos que manifiesten que son de su propiedad (sin serlo) los bienes que el servidor público (banquero), haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, que en este caso es el servicio público de banca y crédito, y no pudiere manifestar su procedencia lícita; esta conducta trae aparejada responsabilidad y sanción penal, siempre y cuando el servidor público sepa que los bienes fueron adquiridos de modo ilícito y con detrimento de la administración pública.

3.3. Delitos Bancarios Previstos en la Ley
Reglamentaria del Servicio Público de Banca y
Crédito.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito '85, determina una serie de delitos cuyos sujetos activos pueden ser:

- 1.- Servidores Públicos Bancarios
- 2.- Personas Particulares

Así pues, los delitos son los siguientes:

Artículo 89: Práctica habitual de operaciones de Banca y Crédito en contravención a lo que establece el artículo 82 de esta misma ley. El artículo 82 señala en su primer párrafo, que sólo las sociedades nacionales de crédito podrán dedicarse a la captación de recursos del público en el mercado nacional y su educación rentable en el público mediante la realización habitual, por cuenta propia o ajena, de actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, accesorios financieros de los recursos captados.

El sujeto activo, sea Servidor Público Bancario o persona particular, que realicen operaciones de banca y crédito constantemente en contravención al artículo 82 anteriormente señalado, serán sancionados con prisión de dos a diez años, y multa hasta por cantidad equivalente a cinco mil veces el salario mínimo general diario en el Distrito Federal.

Respecto a la penalidad, el artículo en estudio remite nuevamente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en donde después de realizar inspecciones y auditorías sobre la procedencia ilegítima de los bienes el Servidor Público, y posteriormente ya calificada como ilícita la tenencia de tales bienes, declara el mismo artículo en el siguiente párrafo: El decomiso de los bienes en beneficio del Estado.

Valuando los bienes, si su valor no sobrepasa el equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, serán impuestas al Servidor Público las siguientes sanciones: de tres meses a dos años de prisión multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y destitución e inhabilitación de tres meses a los dos

años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Y cuando el valor de los bienes exceda de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se le impondrá de dos catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

. En ambos casos procederá el salario que esta vigente en el momento de la comisión del delito.

El Doctor Raúl Carranca señala que "como se ve el enriquecimiento ilícito nada tiene que ver con el que entre nosotros, y a nivel de Ley de Responsabilidades de Funcionarios, se ha llamado "enriquecimiento inexplicable". Haber introducido esta figura en una Ley de Responsabilidades no ha sido en realidad un hallazgo jurídico. El que uno no se pueda explicar el enriquecimiento de alguien no conduce fatalmente, al señalamiento de su culpabilidad en el orden del Derecho Penal. Pretenderlo así es, incluso, atentatorio de las disposiciones generales de la Constitución. En cambio, la ilicitud del enriquecimiento es otra cosa: se trata aquí de un comportamiento que encuadra perfectamente en las reglas del Derecho Penal. No basta con que una conducta sea sospechosa para

que se le considere reprochable; es necesario que la sospecha no sea una simple sospecha, si no que se halle fundada en razones poderosas que hagan concluir su ilicitud. En este orden de ideas, me parece por demás plausible que la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no aluda al "enriquecimiento inexplicable", que, habiéndose transformado en "enriquecimiento ilícito", ocupe el sitio que le corresponde en el Código Penal.

Artículo 90

Fracción I. Las personas que, con el propósito de obtener un préstamo, proporcionen a una Institución de Crédito, datos falsos sobre el monto activos y pasivos de una entidad o persona física o moral, si como consecuencia de ello resulta quebranto patrimonial para la institución.

Fracción II. Los Servidores Públicos de una Institución de Crédito que, conociendo la falsedad sobre el monto de los activos o pasivos, conceden el préstamo a que se refiere la fracción anterior, produciéndose los resultados en los mismos términos que señala la fracción anterior.

Fracción III. Las personas que para obtener préstamos de una institución de crédito presentan avalúos que no correspondan a la realidad, de manera que el valor real de los bienes que ofrecen en garantía sea inferior al importe del crédito, resultando quebranto patrimonial para la institución.

Fracción IV. Los Servidores Públicos de la institución que, conociendo los vicios que señala la fracción anterior, concedan el préstamo, si el monto de la alteración hubiere sido determinante para concederlo y se produce quebranto patrimonial para la institución u organización.

De las fracciones anteriormente transcritas, se deduce que, por medio del engaño, el sujeto activo (Servidor Público Bancario o persona particular) desea obtener un préstamo, repercutiendo en detrimento patrimonial de la institución. Los sujetos que presentan documentación falsa, avalúos falsos, y que, a sabiendas el Servidor Público Bancario conceda los préstamos solicitados, será sancionado con prisión de dos a diez años y multa hasta por cantidad equivalente a cinco mil veces el salario mínimo general diario del Distrito Federal.

Artículo 91.

Serán sancionados con las penas que señale el Artículo que antecede, los Servidores Públicos de las Instituciones de Crédito.

Fracción I. Que omitan registrar en los términos del Artículo 78 de esta ley. (Todo acto o contrato que deberá ser registrado en la contabilidad) de esta ley, las operaciones efectuadas por la institución de que se trate o que mediante maniobras alteren los registros para ocultar la verdadera naturaleza de las operaciones realizadas, afectando la composición de activos, pasivos, cuentas contingentes o resultados.

Fracción II. Que falsifiquen, alteren, simulen o, a sabiendas, realicen operaciones que resulten en quebrantos al patrimonio de la institución en la que presten sus servicios.

Sigue señalando el mismo artículo, que se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en el párrafo anterior y, consecuentemente, sujetos a iguales sanciones, los Servidores Públicos de instituciones de crédito:

a) Que otorguen préstamos a sociedades constituidas con el propósito de obtener financiamientos de instituciones de crédito, a sabiendas de que las mismas no han integrado el capital que registren las actas constitutivas correspondientes.

b) Que otorguen préstamos a personas físicas o morales cuyo estado de insolvencia les sea conocido, si resulta previsible al realizar la operación que carecen de capacidad económica para pagar o responder por el importe de las sumas acreditadas, produciendo quebranto patrimonial para la institución.

c) Que renueven créditos vencidos parcial o totalmente a las personas físicas o morales a que se refiere el inciso b) anterior.

d) Que para liberar a un deudor, otorguen créditos a una o varias personas físicas o morales, que se encuentren en estado de insolvencia sustituyendo en los registros de la institución respectiva unos activos de otras.

e) Que, a sabiendas, permitan a un deudor desviar el importe del préstamo en beneficio de terceros, redu--

ciendo notoriamente su capacidad para pagar o responder por el importe del crédito y, como consecuencia de ello, resulte quebranto patrimonial a la institución.

Fracción III. Que, a sabiendas, presenten a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, datos falsos sobre las solvencia del deudor o sobre el valor de las garantías que protegen los créditos, imposibilitándola a aceptar las medidas necesarias para que realicen los ajustes correspondientes en los registros de la institución respectiva.

Este artículo Únicamente será aplicable a los Servidores Públicos Bancarios que incurran en alguna de sus fracciones.

Los artículos 89, 90 y 91 que anteriormente apunté, no señalan a partir de que momento será aplicable la sanción pecunaria, es decir cuál será el salario mínimo general que se tomará en cuenta para calcular la cantidad equivalente a las cinco mil veces tal salario. Y por otra parte, la fracción IV Artículo 91 que describe quebranto patrimonial para la institución u organización; no Únicamente se refiere a institución sino a organización,

a diferencia de las fracción anteriores, que se refiere solamente a instituciones y no a organizaciones.

Artículo 92.

En los casos previstos en los artículos 89, 90 y 91 de esta ley, se procederá a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien escuchará la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Lo dispuesto en los artículos citados en el párrafo anterior, no excluye la imposición de las sanciones que conforme a ésta u otras leyes fueren aplicables, por la comisión de otro u otros delitos.

Como se mencionó en el preámbulo a los delitos bancarios, los requisitos de procedibilidad son:

- 1) Petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 2) Opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Ahora bien, la comisión de los delitos banca-

rios puede implicar la atribución de las sanciones que señalen otras legislaciones o de ésta misma.

3.4 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta legislación Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, básicamente reglamenta el Título Cuarto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a los sujetos de responsabilidades en el Servicio Público, las obligaciones en el Servicio Público, las responsabilidades y sanciones administrativas en el Servicio Público, así como las que requieran del juicio político, las autoridades competentes, procedimientos para aplicar las sanciones y el registro patrimonial de los Servidores Públicos; refiriéndose a los funcionarios públicos bancarios.

Es aplicable esta ley federal a los servidores públicos bancarios que infringan algún estatuto de la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, que en

este asunto sería Sociedades Nacionales de Crédito.

El artículo segundo del mismo ordenamiento, establece que son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional, que, a su vez, señala:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputará como Servidores Públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judiciales Federales, y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

Por lo anterior, insisto en que es aplicable este ordenamiento a los Servidores Públicos Bancarios porque las Sociedades Nacionales de Crédito pertenecen a la administración pública federal, tal como lo había señalado en el capítulo segundo del presente trabajo, en auxilio del artículo primero de la Ley Orgánica de

la Administración Pública Federal.

Continuando con la Ley Federal en estudio, enumera una serie de obligaciones que deben cumplir los Servidores Públicos, considerándose también a los bancarios, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, entre otras:

- 1.- Cumplir con eficiencia el servicio que le sea encomendado.
- 2.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión.
- 3.- Ejecutar legalmente, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia.
- 4.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión.
- 5.- Custodiar la documentación e información que

por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso.

6.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión.

7.- Abstenerse de ejercer las funciones de empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.

8.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario.

9.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

10.- Las demás que les impongan las leyes y reglamentos.

En cuanto a las sanciones por incurrir en falta administrativa, se impondrá en el siguiente orden:

- a) Apercibimiento privado o público.
- b) Amonestación privada o público.
- c) Suspensión.
- d) Destitución del puesto.
- e) Sanción económica.
- f) Inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargos o comisiones en el Servicio Público.

Realmente, es muy precisa la legislación en estudio, en relación a los sujetos, responsabilidades administrativas y sanciones; y, claro, sin pasar por alto que también se aplicarán otras leyes y reglamentos que se refieren específicamente el Servidor Público.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- Para hablar de Sociedades Nacionales de Crédito y más comunmente conocidas como bancos, hay que ligarlas siempre a otras Instituciones Económicas tales como el dinero y el crédito, pues desde su origen han mantenido una unión indisoluble por la función de intermediación de recursos.

- 2.- El origen de la banca es muy remoto, ubicándolo la mayoría de los autores en Roma, con los argentinii, en el siglo XIII antes de nuestra era, aunque algunos autores hacen referencia a datos de 3,400 a 3,700 años a. C., en Mesopotamia.

- 3.- En México, la actividad bancaria se inicia en la época colonial, aunque los autores coinciden en que en la Nueva España no hubo propiamente bancos o sucursales de bancos españoles que trabajaran en nuestro país.

- 4.- A partir de la década de los treinta, la evolución del derecho bancario alcanzó gran aceleración,

hasta llegar a consolidar un gran sistema nacional con Instituciones que podrían prestar todo tipo de servicios bancarios (banca múltiple), en la década de los setentas se constituyen los llamados grupos financieros, bajo estructuras de Sociedades Anónimas.

- 5.- Con la expropiación de los bancos privados en 1982 y el consecuente proceso de nacionalización surge una nueva estructura bancaria, bajo la forma de Sociedades Nacionales de Crédito, a las que se les da el carácter de entidades públicas y se les dota de un nuevo régimen legal, al considerarse como Servicio Público.
- 6.- Las Sociedades Nacionales de Crédito son personas jurídicas colectivas, de derecho público, consideradas como empresas de participación estatal mayoritaria, con carácter mercantil (comerciante), pero sujetas a un marco jurídico especial.
- 7.- El marco jurídico de los bancos emana de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

y se conforme por múltiples ordenamientos de diversa índole, que hace complejo de estudio y aplicación.

- 8.- La clasificación que la ley reglamentaria hace de los bancos es arbitraria y sin justificación, pues califica de banca múltiple a los bancos privados expropiados, no correspondiendo esta acepción a su contenido, pues ambas Instituciones (las múltiples y las de desarrollo) prestan los mismos servicios.

- 9.- Los trabajadores de las Instituciones de Crédito se transformaron en servidores públicos bancarios, sujetos a un nuevo régimen jurídico especial.

- 10.- Se requiere de una revisión exhaustiva por parte de nuestros legisladores de la materia bancaria y financiera, pues lo extenso y complejo de su marco jurídico entorpece su operación, debiendo reducirse sustancialmente o bien agruparse en un sólo ordenamiento sistematizado, que les permita una sana autonomía de gestión dentro de los

objetivos nacionales.

- 11.- La importancia de la banca dentro del contexto social mexicano es indiscutiblemente cada día mayor pues sus repercusiones se presentan en todos los ámbitos, incluso de carácter político-económico, por lo que se debe concluir en que tanto el legislador como el aplicador de los ordenamientos en esta materia deben tener especial cuidado con el fin de que este servicio público cumpla efectivamente como factor social en un mayor y mejor desarrollo de las clases necesitadas del país.

- 12.- En sus orígenes, el servicio público no estaba considerado como tal, ya que los particulares, de motu proprio, efectuaban los actos pertinentes para colmar sus necesidades; por tanto, no estaba reglamentado el servicio público, sino hasta fines del siglo pasado, cuando empezó a brotar un interés por reglamentarlo, emanando pequeñas normas que definían un poco sus organización; pero al paso del tiempo, con el crecimiento de la población crecieron también ciertos problemas, que el estado

absorbió para darles resolución pronta y expedita, canalizando una parte de los recursos del erario para llevar a cabo esta actividad; actualmente el servicio público es una enorme maquinaria necesaria para llevar a cabo la administración.

- 13.- En mi opinión, en los conceptos de servicio público, sobresale el mismo denominador común, que es la prestación de ayuda y colaboración al conglomerado humano, sea o no esta conducta remunerada por el que recibe el satisfactor o servicio, o diferenciándose tanto por el número de sujetos que reciben el beneficio, como por el tipo de profesión ejercida y otorgando el servicio social, por el tiempo, etc.
- 14.- El servidor público es aquel sujeto que ejerce un cargo o empleo dentro del engranaje administrativo público (llámese dependencias gubernamentales e instituciones de crédito), proporcionando con su actividad un beneficio general, ya que es en pro de la colectividad; el servidor público bancario, particularmente hablando, siempre será remunerado, pues

inclusive existen leyes reglamentarias de sus actividades y comportamientos.

15.- Dos legislaciones importantes fueron las promovidas por los Licenciados Antonio Martínez Castro y José Almaráz, por cuyos nombres son conocidos los dos códigos más importantes de nuestras leyes (código de 1871 y código de 1929, respectivamente); en la primera tocaban temas tales como la anticipación o prolongación de funciones públicas, abuso de autoridad, coacción de funcionarios, cohecho, peculado y concusión; en el código de Almaráz se omitieron los delitos de peculado y concusión, anomalía que puede deberse a la época de transición que atravesaba el estado mexicano, y que se reflejó en el animus del legislador; sufrió reformas el Código Penal, siendo las de 1979 y de 1983 las más importantes, con respecto a penalidad y a tipificación de conductas.

16.- De la reforma sufrida por el Código Penal en 1982 se infiere la creación de cinco nuevos delitos, que son el uso indebido de atribuciones y facultades, intimidación, ejercicio abusivo de funciones,

tráfico de influencia y enriquecimiento ilícito, cada uno de estos delitos con su tipificación y penalidad que va desde prisión, multa, destitución e inhabilitación para ejercer otro empleo público; asimismo, las penalidades vigentes son más estrictas que las impuestas en las legislaciones penales anterioras vigentes, ya que el crecimiento económico ha sido de tal magnitud, que las otras sanciones pecuniarias en la actualidad resultan risibles, dado el pequeño monto que representan, tanto a nivel económico como de tiempo impuesto para la reclusión.

- 17.- El abuso de autoridad fue contemplado en todas las legislaciones penales, desde la llamada ley de Martínez de Castro, hasta el Código vigente; opino que este delito en la última reforma, ha sido completado en sus lagunas anteriores por el legislador, toda vez que se añadieron algunas fracciones a las ya existentes, y en lo relativo a su penalidad y sanciones yo siento que están adecuadas a la realidad presente e histórica; desgraciadamente y a mi punto de vista, son contadas o pocas las veces que se ha juzgado a algún servi-

dor público de abuso de autoridad, toda vez que es rara la ocasión que se lleva ante las autoridades correspondientes la denuncia, y asimismo, es poco común que prosperen, debido al alto grado de corrupción imperante en el país.

18.- El ejercicio abusivo de funciones, en mi opinión, es un delito emparentado con el tristemente célebre "nepotismo", ya que tiene que ver con la ayuda a parientes por consanguinidad o afinidad del servidor público; a mi parecer, es de difícil valoración, ya que generalmente estos delincuentes obran con cautela y cuidado, por lo cual es difícil sorprenderlos en sus actividades ilícitas, por lo mismo, considero que debe aplicarse al delincuente la pena máxima sin atender el monto, esto es, si excede o no de quinientas veces el salario mínimo.

19.- A mi juicio, el delito de enriquecimiento ilícito está dejando una salida a los servidores públicos para delinquir toda vez que señala en su penalización que si el valor de lo obtenido ilícitamente no rebasa de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se aplicará

al servidor público de tres meses a dos años de cárcel, por lo cual puede obtener libertad bajo fianza, por lo cual los servidores públicos pueden, poco a poco y sin exceder el monto arriba detallado enriquecerse, ya que siempre van a poder salir libres mediante el pago de una fianza; se debe reglamentar de acuerdo a la última fracción del artículo 224, o sea, prisión de dos a catorce años, independientemente del monto, o de si excede o no de cinco mil veces el salario mínimo vigente al momento de cometerse el delito.

- 20.- Algunos de los delitos expuestos en el presente trabajo no necesariamente deben ser cometidos por Servidores Públicos Bancarios, toda vez que pueden intervenir en la comisión de tales delitos personas ajenas a las Sociedades Nacionales de Crédito (clientes), como se expuso anteriormente.

**BIBLIOGRAFIA Y LEGISLACION
CONSULTADAS**

A U T O R	T I T U L O
1.- Acosta Romero, Miguel.	Derecho Bancario, Tercera Ed.
2.- Bauche Garciasdiego, Mario.	Operaciones Bancarias - Activas, Pasivas y Complementarias.
3.- Carrencá y Rivas, Raúl.	Código Penal Anotado.
4.- Cretella.	Diccionario de Administración, Sao Paulo.
5.- De Pina, Rafael.	Diccionario, Décima Sexta Ed.
6.- De Pina, Rafael.	Derecho Penal Anotado - quinta Ed.
7.- De Solé Cañizares, Felipe.	Tretado de Derecho Comparado, Tomo I.

- 8.- Díaz, M. María. Derecho de la Administración.
- 9.- Fernández Doblado, Luis. El Delito de Peculado.
- 10.- Gay de Montellá, R. Tratado de Legislación Bancaria Española. Tomo I
- 11.- Giorgana y Frutos, Victor M. Curso de Derecho Bancario y Financiero. Primera Ed.
- 12.- Jiménez Huerta, Mariano. Derecho Penal Mexicano. Tercera Ed. Tomo V.
- 13.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo-Tomo I.
- 14.- Vasseur, Michel. Droit et Economie Bancaries. Fascicule 1.
- 15.- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VIII.
- 16.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

- 17.- Tratado General de Filosofía del Derecho.
- 18.- Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española.
- 19.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 20.- Código Penal para el Distrito Federal.
- 21.- Ley Federal de la Administración Pública.
- 22.- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito
- 23.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.