

56
25

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



ANALISIS JURIDICO DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO EN LA REPUBLICA MEXICANA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE MANUEL CERVANTES OMAÑA

ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

MANUEL CERVANTES Y OCAMPO Y
LETICIA OMAÑA DE CERVANTES,
POR SU EJEMPLO Y GUIA, CON
TODO CARIÑO Y ADMIRACION.

A MI FAMILIA:

TERE, MANUELITO, TERESITA
E INES, CON TODO MI AMOR.

A LA MEMORIA DE:

DN. MANUEL CERVANTES Y CERVANTES

I N D I C E

I N D I C E

	PAG
DEDICATORIA.....	1
PROLOGO.....	5
CAPITULO PRIMERO "Evolución de la Banca Mexicana desde la época precolombina hasta nuestros días".....	8
CAPITULO SEGUNDO "La Banca: Concesión de Servicio Público".....	73
CAPITULO TERCERO "La Nacionalización de la Banca Privada Mexicana".....	111
CAPITULO CUARTO "Reprivatización de la Banca Mexicana".....	159
CONCLUSIONES.....	220
BIBLIOGRAFIA.....	224

P R O L O G O

PROLOGO

Este trabajo es consecuencia de mi gusto por el Derecho y el amor a la Historia Patria así como a mi actividad diaria como Banquero. El objetivo del mismo es conocer las diversas Leyes que han influido en la actividad bancaria y primordialmente la necesidad que ha tenido el Estado de controlar dicha actividad de Servicio Público.

La actividad bancaria ha sido permitida por el Estado mediante una "Concesión" de Servicio Público, dada la importancia que ésta reviste en el Sistema Económico Mexicano, más específicamente en el Sistema Financiero. Asimismo por la ingerencia en la vida diaria que la banca tiene, tanto para los individuos como para las empresas y las instituciones.

Mucho se ha escrito y discutido respecto a la naturaleza jurídica de la actividad bancaria sin que se haya logrado un concenso sobre el particular, es por ello que me pareció interesante estudiar y concluir sobre este tópico en particular, através del análisis de las diversas normas tratantes del tema.

Por otro lado, mi trabajo diario me ha orillado a conocer aspectos de la Banca, así como a estudiarlos, comprenderlos y

aplicarlos según sea el caso. Pienso que aún falta mucho que estudiar y hacer al respecto, pero también considero que éste es un buen principio y que el futuro depara muchos más e interesantes cambios, en un mundo en constante movimiento, interactuante y globalizado, en donde habrá muchas oportunidades de aportar ideas y hechos.

Por último, que debería ser lo primero, quisiera agradecer a todas aquellas personas que influyeron o ayudaron a que este trabajo se realizara. Un especial agradecimiento a mi suegro Lic. José Antonio Escandón Gómez, al Dr. Manuel I. Pérez Alonso, a Joaquín Blanes, Alvaro Castro, Carlos Martínez Arizpe, Diego Martín del Campo y Gerardo Lozano, por su apoyo y ejemplo.

Quisiera agradecer también a los señores Lic. Raúl Medina Mora, Lic. Luis Ortiz Hidalgo, Lic. Eduardo S. Morales Figueroa, Lic. Gerardo Sepúlveda y Lic. Javier Lozano Alarcón, por su guía y ayuda.

A Rosa Ma. Correa, muchas gracias por su paciencia y habilidad.

México, D. F., 1993.

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

"EVOLUCION DE LA BANCA MEXICANA DESDE LA EPOCA PRECOLOMBINA
HASTA NUESTROS DIAS".

1.- MARCO HISTORICO

Para entender como se han desenvuelto las instituciones de credito de nuestro país, hijo del mestizaje de dos culturas, tan disímbolas una de otra, debemos encuadrar, coincidentemente, el desarrollo de la banca con el de la historia de México. Asimismo para hablar de la banca es necesario hablar al mismo tiempo de las sucesivas formas que el poder político y económico a tomado a lo largo del devenir histórico de nuestra república.

A) EPOCA PRECOLOMBINA

Antes de la llegada de los conquistadores a la region del Anáhuac varios pueblos habían detentado el poder en ella y heredado sus conocimientos, experiencia y religión al pueblo que se encontraba en aquellos días subyugando todo mesoamérica: los aztecas. Este pueblo sorprendió a los españoles: legos, cultos, sacerdotes y soldados por igual. Gracias al estudio, observación e investigación de hombres como Sahagun, Las Casas, Torquemada, Bernal Díaz o Hernán Cortés, entre otros, hemos logrado saber que en aquellos días existía un comercio bastante fuerte, en forma de trueque algunas veces o utilizando diversos objetos como moneda. Baste para ello recordar la descripción que hace Hernán Cortes al emperador Carlos V del mercado de Tlatelolco en sus cartas de

relación (1). o bien citar la historia de la banca y moneda en México del Mtro. Lagunilla Iñárritu quien señala: " en el ámbito de una economía fundamentalmente natural las transacciones económicas se realizaban a través del pago en especie o en trabajo, aunque algunas mercancías como el cacao, las mantas, el oro en polvo y las plumas eran usadas ocasionalmente como medios de pago, por lo demás, el uso del crédito entre los aztecas parece confirmado por la existencia entre ellos de deudas(2).

Al respecto el Dr. Octavio Hernández en su obra "Derecho Bancario Mexicano" señala que los primeros vestigios del crédito en México se encuentran entre los aztecas(3). Afirma a continuación que en materia económica habían alcanzado cierto desarrollo, realizando transacciones comerciales no solo mediante permutas, ya que los indígenas conocían el crédito y que en sus leyes se reconocían las deudas.

Pedro Carrasco escribe, refiriéndose a la economía

(1) HERNAN CORTES " CARTAS DE RELACION ", MEXICO, ED. PORRUA, COL. SEPAN CUANTOS, 1988, P. 41.

(2) ALFREDO LAGUNILLA IÑARRITU, " HISTORIA DE LA BANCA Y MONEDA EN MEXICO ", MEXICO, ED. JUS, 1981, P. 29.

(3) OCTAVIO HERNANDEZ, "DERECHO BANCARIO MEXICANO", TOMO I, EDICIONES DE LA ASOCIACION MEXICANA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS, MEXICO, 1956, P. 43.

prehispánica: " en términos generales se puede decir que la economía del Mexico antiguo era una economía política en el sentido literal de la palabra; el cuerpo político organizaba directamente los rasgos fundamentales de la economía. El Gobierno controlaba los recursos fundamentales, la tierra y el trabajo; reglamentaba, e incluso participaba de modo inmediato en el proceso de producción, y decidía las líneas generales de la distribución de la riqueza"(4).

Por el contrario tenemos opiniones como la del Lic. Miguel Acosta Romero(5), quien sostiene que en México no existió una actividad bancaria definida sino hasta la época colonial.

De la misma opinión es el maestro Toribio Esquivel Obregón, quien en su obra "Apuntes para la Historia del Derecho en México"(6), escribe: "no conocían la moneda y el uso del cacao como tal, carecía de las mas elementales características de las monedas, por no existir legislación en donde se señalara que era éste un instrumento de pago, es decir que mediante él se pudiera liberar de obligaciones. otro argumento con el que escuda su

(4) PEDRO CARRASCO, "LA SOCIEDAD MEXICANA ANTES DE LA CONQUISTA", EN HISTORIA GENERAL DE MEXICO, TOMO I, MEXICO, EL COLEGIO DE MEXICO, 1976, P. 221.

(5) MIGUEL ACOSTA ROMERO, "DERECHO BANCARIO", ED. PORRUA, S. A., MEXICO, 1978.

(6) TORIBIO ESQUIVEL O., "APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO", ED. POLIS, S. A., MEXICO, 19 , P 375 Y 376.

afirmación es que los tlatoanis o gobernantes no tuvieron control de ésto.

b) LA COLONIA

Durante esta época no se tienen noticias ciertas de alguna institución de crédito, así nos lo señala Jesus Rodríguez y Rodríguez (7), aseverando además que durante éstos años existieron quienes se dedicaron a efectuar operaciones que posteriormente fueron consideradas como bancarias.

Independientemente de lo anterior y de acuerdo a Enrique Semo (8) el crecimiento del comercio planteó la necesidad de contar con medios de pago expeditos, pues al comienzo de la colonización el escaso dinero metropolitano en circulación era insuficiente para sustentar las operaciones de intercambio. en respuesta a tal estado de cosas la corona española decreto en 1535 la fundación de la "Casa de la Moneda", a la que se le asignó la función de acuñar monedas de oro, plata y cobre. La nueva institución cumplió con creces el cometido para el que fue

(7) JESUS RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, "DERECHO BANCARIO", ED. PORRUA, S. A., MEXICO, 1973, P. 21.

(8) ENRIQUE SEMO, "HISTORIA DEL CAPITALISMO EN MEXICO". LOS ORIGENES (1521/1763), MEXICO, ED. ERA, 1973, P.281.

creada, si tomamos en cuenta que, de 1537 a 1731 acuñó 760.6 millones de pesos en oro y plata. no obstante, tales cifras darían una idea errónea de la economía novohispana, de acuerdo con Semo, quien hace una advertencia al respecto, en el sentido de que la acuñación de la moneda era una más de las industrias de exportación colonial. agrega el autor: "en la Nueva España sólo un diez por ciento de las operaciones se hacían con moneda oficial. La inmensa mayoría de las transacciones se hacían con monedas locales o por medio del trueque. Gran parte de los salarios se pagaban con granos de cacao. Para todo ello se utilizaban en forma muy extendida los tlacos o clacos, equivalentes locales hechos de madera, cobre o jabón, establecidos arbitrariamente por los comerciantes o hacendados que los introducían en la circulación, obligando a sus proveedores y compradores a aceptarlos".

Lo anterior trajo como consecuencia la concentración de una riqueza inmoderada en manos de la elite eclesiástica, burocrática, comercial y de terratenientes. El crédito asume, al no estar controlado, la forma de usura y de préstamos

hipotecarios, realizados estos últimos por la iglesia. De acuerdo al Dr. Octavio Hernández⁽⁹⁾, el estado eclesiástico en México se consolidó, entre los años de 1521 a 1859, como el mas grande acreedor de la Colonia y el México independiente, ya que a través de hipotecas logro una gran riqueza, llegando a detentar la mayoría de los bienes inmuebles de la nación mexicana, terminada esta costumbre gracias a las leyes de reforma.

En referencia a lo anterior, Lagunilla Iñarritu⁽¹⁰⁾ escribe: "en cuanto a la iglesia, sus grandes riquezas podrían haber sido el primer mercado de títulos de deuda, pero esa circulación era considerada como mal conformable por su doctrina eclesiástica. En cambio abundaron los pactos de arrendamientos e hipotecas, bastante liberales con rendimientos moderados: un 5 % anual".

Después de la iglesia, los grandes comerciantes de la capital se erigieron como la segunda fuerza financiera de la colonia. Hacían sus prestamos, prioritariamente, sobre las cosechas de los agricultores o las inversiones ya existentes de los mineros. En provincia, sobre todo, los comerciantes fueron

(9) OCTAVIO HERNANDEZ, OP. CIT., P. 47.

(10) ALFREDO LAGUNILLA INARRITU, OP. CIT., P. 32 Y 33

algo semejante a una banca refaccionaria de muchos agricultores (11).

Durante la colonia aparecen dos organismos que impropriamente reciben el nombre de instituciones de crédito, ya que sus notas características no concuerdan, íntegramente, con las que corresponden a estas instituciones. Se trata de bancos de tipo particular; el primero de ellos fue el Real Monte de Piedad de Animas, creado por cédula real el 2 de junio de 1774, otorgada en Aranjuez. Fue fundado por Don Pedro Romero de Terreros, con un capital inicial de \$300,000.00 pesos. Su objeto era conceder pequeños préstamos con garantía prendaria. Fué éste el primer organismo que emitió billetes, los cuales eran una especie de recibos de depósito. Mario Bauche Garcia-Diego⁽¹²⁾, agrega que estos préstamos prendarios se otorgaban a personas de escasos recursos. Por su parte Lagunilla Iñarritu⁽¹³⁾ confirma y agrega:

(11) ENRIQUE SEMO, OP. CIT., P. 178.

(12) MARIO BAUCHE GARCADIIEGO, OPERACIONES BANCARIAS. ED. PORRUA S.A., 4A. EDICION, MEXICO 1981, P. 20

(13) ALFREDO LAGUNILLA IÑARRITU, OP. CIT., P. 31

"sus operaciones de origen fueron prendarias, atención de depósitos confidenciales, atención de autoridades y juzgados, y para recibir depósitos legales y remates en pública almoneda sobre los pequeños recibos no rescatados" además señala "durante sus 46 años de vida colonial el Monte de Piedad realizó 35,000 operaciones de préstamo por un valor aproximado de 500 mil pesos".

La segunda de estas instituciones fue el Banco de Avio y Minas, que fue fundado en el año de 1783 bajo los auspicios de Don Domingo de Reborato y Salas, creado mediante la ordenanza de minas de 1783, en el título XV, dictada por Carlos III de España⁽¹⁴⁾. Era este un banco refaccionario-minero, que operaba con garantía de los fondos de la mina; se caracterizó principalmente porque dejaba la administración de la mina al propio minero y no percibía interés alguno; toda su intervención se resumía a vigilar la inversión de los fondos proporcionados, por medio de un interventor⁽¹⁵⁾. Respecto a este banco, Lagunilla Iñarritu⁽¹⁶⁾ nos señala: "el Banco de Avio y Minas opero hasta

(14) JESUS RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, OP. CIT., P. 21.

(15) OCTAVIO HERNANDEZ, OP. CIT., P. 46.

(16) ALFREDO LAGUNILLA INARRITU, OP. CIT. P. 33.

los albores de la independencia con mas pena que gloria en su afan de sustituir los préstamos usuarios de los particulares. Su relativo fracaso se debió a la anarquía y falta de planificación con que se otorgaron los créditos, amén de los onerosos préstamos que en repetidas ocasiones tuvo que hacer a las nunca saciadas arcas reales".

Otras actividades de tipo bancario que surgieron en la colonia fueron los créditos agropecuarios. Estos se otorgaban a través de los pósitos y las alhóndigas, que eran construcciones destinadas para almacenar granos. En estos lugares los agricultores podían solicitar préstamos, mismos que se les otorgaban en especie. También se llegaron a utilizar las habilitaciones, en las que se les anticipaba dinero a los agricultores, con cargo a las utilidades que recibirían por sus cosechas.

C) EPOCA MODERNA

Con la consumación de la independencia se hicieron varios intentos por crear algunos bancos, el primero de éstos fue en época de Agustín de Iturbide: "El Gran Banco del Imperio

Mexicano". pero fue hasta 1830 y 1837 cuando se crearon el Banco de Avio Para el Fomento de la Industria Nacional y el Banco Nacional Amortización de la Moneda de Cobre, ambas instituciones fueron disueltas por sendos decretos del presidente Antonio López de Santa Ana en 1841 y 1842, por estar ambos a punto de la quiebra y sin haber logrado sus objetivos⁽¹⁷⁾. Como éstos, aparecieron en nuestro país otras organizaciones que merecieron el título de instituciones de crédito.

En aquella época fluyeron a nuestra República capitales extranjeros pues veían en el un campo fértil para su reproducción, por otra parte México demandaba el ingreso de dichos capitales. Así pues el gobierno empezó a legislar sobre la materia. Ya desde entonces el estado mexicano se preocupaba por regular y controlar a las instituciones de crédito. Aun con el estado de guerra en que vivió nuestro país la mayor parte del siglo pasado, tanto liberales como conservadores se encargaron de tratar de controlar a estas instituciones. Los bancos empezaron a surgir principalmente en los estados, pues la materia bancaria se consideró de jurisdicción local y por lo tanto la gran mayoría de

(17) OCTAVIO HERNANDEZ, OP. CIT., PAG. 47

los estados al promulgar sus propios códigos de comercio, autorizaron la existencia y funcionamiento de instituciones de crédito tal y como fue el caso del banco de Jalisco. Distinguiéndose además el Banco Minero Chihuahuense (1878), el Banco Mexicano de Chihuahua (1883) y el Banco de Santa Eulalia, en el mismo año y en la misma ciudad. por otro lado, en el sureste se fundo el Banco de Yucatán durante 1885. Todos éstos desaparecieron pronto por carecer de importancia⁽¹⁸⁾.

La primera institución de crédito que trascendió en México fue creada por iniciativa de Maximiliano de Hasburgo en el año de 1864, estableciendo el Banco de Londres, México y Sudamérica, filial de la matriz que operaba en Londres, Inglaterra. Este banco inicio operaciones el primero de julio de 1864, con un capital estimado en 1.5 millones de pesos. para su establecimiento este banco se acogió al código de comercio de 1854, el cual, como se verá mas adelante, no contenía ningun precepto relativo a la actividad bancaria. Ello le dió al nuevo banco un amplio margen de libertad para sus operaciones, al grado que para 1865, contaba con sucursales en Colima, Durango, Guanajuato, Matamoros, Morelia, Puebla, San Luis Potosí, Tampico, Veracruz y Zacatecas, así como dos oficinas en La Habana Cuba y otra en la Columbia Británica, Canadá⁽¹⁹⁾.

(18) ENCICLOPEDIA DE MEXICO, 4a. ED., MEXICO, IMPRESORA Y EDITORA MEXICANA, TOMO V, PAG. 34-35.

(19) J. ANTONIO BATIZ VAZQUEZ. "VI ASPECTOS FINANCIEROS Y MONETARIOS". MEXICO EN EL S.XIX., 2a ED., MEXICO, NVA IMAGEN, 1981, PAG. 178.

La principal aportación del Banco de Londres-México y Sudamérica a la estructuración del sistema financiero del país fue la introducción de los billetes de Banco, cuya primera emisión se realizó el 13 de febrero de 1865, seguida a varias más debido a la favorable acogida que la población dió a ésta. Además de la emisión de billetes el banco realizaba operaciones de compra y venta de divisas, giros, cobranzas, descuentos mercantiles, depósitos a plazo fijo y a la vista, créditos a la Industria y al Comercio, préstamos sobre prenda y consignación y, en un principio, préstamos hipotecarios, pero pronto se retiró del mercado, ya que la ley no garantizaba al acreedor, por lo que tuvo problemas y precisó entrar en litigios para la recuperación de dinero⁽²⁰⁾.

Al caer derrotado Maximiliano de Hasburgo y dispersados los intereses europeos en México, este banco logró que el nuevo gobierno le permitiera seguir operando. Pero en 1884, con la expedición del nuevo código de comercio, que prescribía la previa

(20) IBID., PAG. 179.

autorización del gobierno para el establecimiento de instituciones de banca y crédito y prohibía la operación en el país de sociedades financieras y particulares con sede fuera del país, vió amenazada su existencia. Su actitud fue de ignorancia de los nuevos preceptos, obligando a las autoridades a cancelar sus actividades, respondiendo a su vez con un amparo basándose en el principio de la no retroactividad de las leyes. Este pleito duró varios años, hasta que el 21 de agosto de 1889 se convirtió en una nueva sociedad mexicana que se denominó Banco de Londres y México (21).

Esta Institución es considerada el decano de las Instituciones Bancarias del País. En el año de 1977 a raíz del establecimiento de la Banca Múltiple en México, transformó su nombre a Banca Serfín, S.A. Hoy día tras fusionarse con Banco Azteca, S.A., Banco de Tuxpan, S.A. Financiera Crédito Monterrey, S.A. y Crédito Mexicano, S.N.C. se le conoce como Banca Serfín, Sociedad Anónima (22).

(21) ENCICLOPEDIA DE MEXICO, T. II. PAG. 42-43

(22) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DECRETO DE TRANSFORMACION Y FUSION 29 DE AGOSTO DE 1983, P.29.

En el año de 1881 se concesionó al Banco Franco-Egipcio el establecimiento de un Banco al cual llamaron Banco Nacional Mexicano mismo que entró en funciones hasta el año de 1882, contaba con un capital de \$3,000,000.00. Era un banco en el que el Gobierno se interesaba, ya que por medio de determinadas concesiones de tipo fiscal, se comprometía a refaccionar y otorgar todos los servicios de Banca de Gobierno Federal, además se le autorizó a emitir billetes garantizados con una reserva metálica del 33%.⁽²³⁾

Como reacción a la creación del Banco Nacional Mexicano los capitalistas españoles radicados en el país, encabezados entre otros por Don Antonio Escandón Estrada, fundaron el Banco Mercantil Mexicano. En el año de 1884, mediante concesión otorgada el 15 de mayo por la Secretaría de Hacienda, este Banco quedó fusionado al Banco Nacional Mexicano naciendo así el Banco Nacional de México⁽²⁴⁾, quien fusionó al Banco Provincial del Norte, S.A., subsistiendo como fusionante el Banco Nacional de México, Sociedad Anonima⁽²⁵⁾.

(23) ALFONSO LAGUNILLA IÑARRITU, OP. CIT., P.41.

(24) IBID. P.41.

(25) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DECRETO DE TRANSFORMACION Y FUSION 29 DE AGOSTO DE 1983. P.28

Señala Alfredo Lagunilla I, en su multicitada obra que "Siguió la lucha de intereses entre el Banco de Londres y México y el Banco Nacional de México" lo que provocó el primer debate en el país acerca de la pluralidad de emisión, defendida por el Banco de Londres, que alegaba que la concesión del monopolio implicaba la violación del artículo 28 de la Constitución de 1857. Don José Yves Limantour, que años después sería ministro de Hacienda (1893-1922), contribuyó al triunfo del Banco de Londres y México. Como resultado de lo anterior reinó el sistema de pluralidad de emisión de Billetes de Banco hasta 1915, año en el que el Gobierno de Don Venustiano Carranza declaró la caducidad del sistema (26).

Todo lo anterior fue consecuencia, como ya se dijo, de la importancia que cobró el comercio en nuestro país y de la necesidad que tuvo el gobierno de controlar este tipo de actividad. Sabemos también por principio, que la necesidad crea costumbres y que éstas son fuente del derecho, por lo que la Constitución de 1857, plasmó en su artículo 72 Fracción X que era facultad del congreso de la unión dictar las bases generales de

(26) ALFONSO LAGUNILLA INARRITU, OP. CIT., P.42.

la Legislación Mercantil, y como ya se hizo mención entendiéndose que toda la legislación mercantil era competencia de los Estados. De acuerdo a la recopilación de "Legislación Bancaria" hecha por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el año de 1980, (27), el día 29 de julio de 1857 y paralelo a la constitución antes mencionada el presidente sustituto Ignacio Comonfort expidió un Decreto mediante el cual el Gobierno permite el establecimiento de un Banco en la Ciudad de México a favor del Sr. Liger de Libessart y socios, esta Institución llevaría el nombre de "Banco de México", con un capital social de \$50,000,000.00 y una serie de protecciones del Gobierno Federal.

Regresando a la Constitución de 1857 y desprendiéndose de la misma fracción X del artículo 72 se dedujo que se podían dictar las reglas para todos los establecimientos Bancarios y en concordancia con esto se reformó esta fracción por Decreto del 15 de Diciembre de 1873 comprendiendo a las Instituciones Bancarias o de Crédito (28).

(27) SHCP, LEGISLACION BANCARIA, MEXICO, 1980, TOMO I, P.29.

(28) SHCP, OP.CIT., TOMO I, P.29.

El 20 de abril de 1884 el Gral. Don Manuel González y Flores de Balboa Presidente de la República, en uso de las autorizaciones concedidas al Ejecutivo de la Nación por decreto del 15 de Diciembre de 1883 expidió un Código de Comercio, al que se hará mayores referencia en el punto número 2 del presente capítulo. (29).

Después de ésto se destacaron como fundamento para las actuales instituciones de crédito el Código de Comercio de 1889 y una Ley Especial sobre instituciones de crédito que apareció el 19 de marzo de 1897. En el año de 1908, debido a que la presencia de una crisis bancaria se reformó la ley antes mencionada, a través de la expedición de la ley Limantour.

El Presidente Venustiano Carranza en una circular fechada el 6 de diciembre de 1913 hacía saber a los bancos de emisión que operaban en la zona ocupada por las tropas constitucionalistas que debían abrir sus oficinas, reanudar sus operaciones e informar a la jefatura del ejército, en los siguientes treinta

(29) FELIPE TENA RAMIREZ, "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO", 1808-1989, DECIMA EDICION, ED. PORRUA, S.A., MEXICO 1981, P.707

días, sobre el cumplimiento de esta disposición. Carranza no ²⁶ obtuvo respuesta, dió un plazo adicional con el mismo silencio, por lo que el 18 de febrero de 1914 disponía el control de las Sucursales del Banco Nacional de México en Hermosillo y Nogales, así como las del Banco Occidental de México y del Banco Minero de Chihuahua, por parte de su ejército (30).

Como era de esperarse los banqueros reaccionaron ante estas medidas con hostilidad hacia el constitucionalista por lo que éste ejerció más presión. Para ello Don Venustiano decretó en enero de 1914 un fondo regulador de la circulación fiduciaria fijada por el artículo 16 de la Ley General de Instituciones de Crédito, en el que prohibía terminantemente admitir como existencia en numerario los billetes de otros bancos o cualesquiera otros títulos de crédito (31). El objetivo de Carranza era derrumbar el financiamiento de Huerta. Siguió con una serie de luchas intestinas hasta la caída de Victoriano

(30) MARIO RAMIREZ, "Y CUANDO CARRANZA INCAUTO LA BANCA", BANCA Y CRISIS DEL SISTEMA, MEXICO, ED. PUEBLO NUEVO, 1983, P. 13-15

(31) MARIO RAMIREZ, OP. CIT. P. 22-23

Huerta, mientras tanto buscó siempre la rigurosa aplicación de la Ley General de Instituciones de Crédito que databa de 1897.

En septiembre de 1916 los constitucionalistas habían retomado el control de la Ciudad de México y de buena parte del territorio nacional y se hallaban listos para cambiar definitivamente el Sistema Bancario de México. El 16 de septiembre de ese año se emitió un decreto mediante el cual se abolía la legislación bancaria vigente, concediendo sesenta días de plazo a los bancos de emisión para que aumentaran sus reservas metálicas hasta cubrir la totalidad de los billetes en circulación, condicionándose su operación a la previa autorización de la Secretaría de Hacienda, disponiendo la creación de un Consejo de Incautación para cada banco de emisión. Desgraciadamente la administración carrancista se encontró con muchas dificultades de orden práctico al tratar de someter a un control a las Instituciones Financieras, su propósito de reorganizar el Sistema Bancario persistió, aunque sólomente en la teoría. En la

Constitución de 1917 se hizo referencia a la actividad bancaria en su artículo 28 así como en el artículo 73, mismos que serán estudiados más profundamente más adelante.

A partir de este momento como consecuencia lógica de los movimientos revolucionarios que agitaban al país, todas las instituciones nacionales se encontraban en una situación muy inestable, siendo en el año de 1926 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de noviembre de 1926 una nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, es esta Ley obra del Gobierno del Gral. Plutarco Elias Calles, la piedra angular del sistema bancario nacional, ya que ella ha servido de base para elaborar, reformar o adicionar aquellas leyes que a banca se refieren (32).

Dos años antes de la promulgación de la citada ley, mediante Decreto Oficial publicado en el Diario Oficial del día 31 de

(32) SHCP, OP. CIT., TOMO I, P.550

Diciembre de 1924, se autorizó la creación de la Comisión ²⁹ Nacional Bancaria, que tenía su antecedente en la Comisión Reguladora e inspectora de Instituciones de Crédito, creada el 26 de Octubre de 1915 por circular de la Secretaría de Hacienda, cuyo fin principal era y es vigilar e inspeccionar las actividades de la Banca Nacional (33).

Un año después en el mes de agosto de 1925 y bajo el mismo gobierno se emitió un Decreto creando el Banco de México, S.A. Esta institución nace en el momento en que los Bancos de Emisión habían sufrido un fuerte colapso y en que los capitales privados desaparecían en lugar de ser invertidos, además de que la situación crediticia se encontraba en muy mal estado. Pero esta semilla sembrada por Don Plutarco Elías Calles y su Secretario de Hacienda y Crédito Público Don Alberto J. Pani fructificó y el organismo creado con funciones privilegiadas, apoyo del Estado y siendo cabeza del sistema Bancario, logró la reorganización y

(33) SHCP., OP.CIT., P.552.

coadyuvó el funcionamiento de la banca Nacional. El Banco de México, S.A., tiene como objeto el ayudar al Gobierno Federal en la dirección de las políticas crediticias y ser lazo de unión entre las Instituciones de Crédito y el Estado, destacando como sus principales características: su exclusividad de emisión y acuñación de monedas, Tesorero del Gobierno Federal, cámara de compensación y ser Banco de Bancos, entre otros. (34).

La creación del Banco de México trajo como consecuencia muchos cambios en el sistema financiero nacional. En el año de 1932 el presidente Pascual Ortiz Rubio haciendo uso de las facultades extraordinarias que al efecto le dió la Ley de 21 de Enero de 1932 expidió una nueva Ley General de Instituciones de Crédito, publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 29 de junio de 1932. La primera razón que ofrece en su exposición de motivos el Sr. Presidente es "La orientación que definitivamente se ha dado

al Banco de México, concibiéndolo como Banca Central... (35). Nos deja ver la importancia que se le dió a esta institución como

(34) SHCP., OP.CIT., TOMO I P.553.

(35) SHCP., OP.CIT. TOMO I PAG. 555

punto de referencia de toda la actividad financiera del país.

Nueve años después, el día 31 de mayo de 1941 fue publicado en el "Diario Oficial" de la Federación una nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares emanada de un Decreto del Presidente Gral. Manuel Avila Camacho, quien en su exposición de motivos declaró: "Respondiendo a la preocupación fundamental que inspira la reforma de la Ley orgánica del Banco de México, de hacer de este instituto un regulador eficaz del volúmen de expansión crediticia, era indispensable revisar también la Ley de instituciones de crédito, a fin de poner de relieve en el sistema de la banca comercial o de depósito, las condiciones internas que son los supuesto lógicos que determinan el volúmen del crédito que ésta pueda crear para que a través de su mecanismo se ejercite la acción directora, que compete al Banco Central" (36). Es decir al igual a la Ley de Instituciones de crédito de 1932 se modifican por así requerirlo los cambios causados, en materia financiera, por el Banco de México.

(36) SHCP., OP.CIT. TOMO II PAG. 173

Dentro de las modificaciones más importantes que sufrió la Banca Nacional a partir de aquellos años fue la de crearse en la Ley un capítulo de Instituciones de Banca Múltiple. A continuación se detallan estos cambios tan importantes que se han sucedido desde hace 14 años. Para ésto, transcribiré parte del texto de la exposición de motivos, dada por el presidente López Portillo en la publicación del Decreto de Reformas y Adiciones a la L.G.I.C.O.A. el 27 de Diciembre de 1978. (37)

"Durante la década de los sesenta adquirió una gran fuerza en nuestro medio la Agrupación de instituciones de crédito que establecían vínculos comunes para manejar toda la gama de operaciones bancarias y ofrecer una misma imagen frente al público. Este fenómeno fue captado por la misma legislación de 1970, incorporando a la Ley General de Instituciones de Crédito y

(37) SHCP., OP CIT. TOMO II PAG 748

Organizaciones Auxiliares una reforma en virtud de la cual se reconoció la existencia de los llamados grupos financieros". El mencionado decreto fue publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 29 de Diciembre de 1970 (38).

Continúa diciendo el presidente López Portillo en la mencionada exposición de motivos "Con tal reforma se respondió a la necesidad de encausar la actuación de las citadas agrupaciones a fin de que se desarrollaran en términos de sanidad y responsabilidad, significando ésto el primer paso en un nuevo proceso de transformar la estructura del sistema bancario del país, a fin de procurar una más eficiente intermediación y la canalización de sus recursos a las actividades de mayor prioridad económica y social".

En opinión del presidente, en la citada Exposición de motivos "Ello permitió dar un enfoque armonizando y un mejor aprovechamiento a las operaciones bancarias, además de facilidades técnicas y administrativas para concentrar capacidades y esfuerzos en la tarea de preservar la solidez y propiciar el sano desarrollo del sistema financiero mexicano".

Al respecto concluyó: "Las Reformas de 1970 reforzaron también los controles de las autoridades competentes para prever fenómenos de irregularidad que pudieran presentarse en el sistema bancario con el objeto de robustecer su estabilidad".

El 29 de Diciembre de 1974 se promulgó un Decreto que reformó y adicionó a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (39), en el sentido de cambiar el sistema de banca especializada por el de banca general o múltiple.

Para seguir el análisis de estos hechos se utilizará de nueva cuenta la citada exposición de motivos del presidente López Portillo de fecha 27 de Diciembre de 1978 (40), que a la letra dice "A estas medidas siguió otra de gran trascendencia en 1974, que inició el giro del sistema de banca especializada al de la banca general o múltiple que ha demostrado su eficiencia en gran número de países".

"Para tal efecto en una primera etapa se procedió a establecer el

(39) SHCP., OP. CIT. TOMO II PAG. 693

(40) SHCP., OP. CIT. TOMO II PAG. 748

régimen de banca múltiple, como una mera yuxtaposición de operaciones de banca especializada, suprimiendo la incompatibilidad de fusionar bancos de depósito, financieras e hipotecarias, pero bajo el sistema de departamentos separados y con reglas especiales de cada uno de ellos".

"Las ventajas de esta nueva estructura bancaria han prohibido que los grupos financieros existentes obtuvieran al fusionarse, una mayor coordinación en sus políticas y operaciones en mejores condiciones de eficiencia, y que surgieran instituciones de banca múltiple mediante la fusión de instituciones pequeñas que han mejorado su situación competitiva, propiciando una mejor distribución de recursos en el sistema, un desarrollo bancario más equilibrado y un freno a las tendencias oligopólicas". Hasta aquí López Portillo.

Esta exposición de motivos sirvió de base para que en 1978 se promulgara otro Decreto de reformas y adiciones a la L.G.I.C.O.A. logrando con ésto brindar, al nuevo sistema financiero, un marco jurídico apropiado para su funcionamiento.

D) 1982: Las Sociedades Nacionales de Crédito.

Como se ha analizado la Banca Mexicana ha sufrido muchos cambios, algunas veces por motivos sociales, políticos o bien por motivos financieros. Pero el penúltimo cambio que sufrió es uno de los de mayor trascendencia puesto que modificó la estructura financiera del país desde sus raíces. Los motivos que se conjugaron fueron muchos sobresaliendo, el caos de la economía mundial y el de México en particular, así como los problemas políticos y sociales por los que atravesaba el país.

El día 10. de septiembre de 1982 se publicó en el "Diario Oficial" de la Federación el Decreto que estableció la Nacionalización de la Banca Privada. Este decreto fue firmado por el Presidente López Portillo y su Gabinete.

A través de este decreto se expropiaron a favor del pueblo y la nación mexicana: "las instituciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles en

cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito; para el pago de la indemnización a los ex-accionistas de los Bancos se fijó un plazo de 10 años. (41)

En el considerado de este Decreto se señaló que en virtud de que los empresarios privados habían obtenido con creces ganancias por la explotación del servicio..., creando fenómenos monopólicos y para evitar lo anterior y manejar los recursos captados con criterios de interés general, era necesario orientar el servicio de la banca y crédito en beneficio de las grandes mayorías evitando concentraciones inconvenientes del crédito, para lo cual era necesario que el Estado se hiciera cargo directamente del servicio, ya que la Administración Pública cuenta con los elementos y experiencias suficientes para hacerse cargo del servicio público de banca y crédito.(42)

Dada la importancia y complejidad de este proceso de

(41) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DECRETO QUE ESTABLECE, LA NACIONALIZACION DE LA BANCA PRIVADA, MEXICO, D.F., 10. DE SEPTIEMBRE DE 1982, P.3.

(42) IBID., P.3.

nacionalización se llevaron a cabo distintas acciones para lograr el objetivo. El día 6 de septiembre de 1982, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó en el "Diario Oficial" de la Federación un Decreto, en el que se atribuía a esa dependencia la facultad de poner a consideración del Ejecutivo Federal la transformación de las instituciones expropiadas, a efecto de que se constituyeran los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal. (43)

Otra medida de importancia fue la modificación del artículo 73 fracciones X y XVIII y las adiciones a los artículos 28 y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, referente al monopolio del servicio público de banca y crédito por parte del Estado y al régimen de relaciones laborales entre las instituciones de crédito y sus empleados (44).

Se publicó, el 31 de Diciembre de 1982, la Ley Reglamentaria del Servicio Público en Banca y Crédito, que más adelante se analizará; asimismo se publicaron los montos de la indemnización correspondiente a cada institución privada de crédito (45).

(43) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DECRETO SHCP, MEXICO, D.F., 6 DE SEPTIEMBRE DE 1982, P.3.

(44) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DECRETO SECRETARIA DE GOBERNACION, MEXICO, D.F., 17 DE NOVIEMBRE DE 1982.

(45) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO, MEXICO, D.F., 31 DE DICIEMBRE DE 1982, 1A. SECCION, P.19

E) Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985

Como consecuencia de la celeridad y la improvisación con la que fue emitida la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 31 de diciembre de 1982, el Presidente Miguel de la Madrid tuvo que emitir una nueva ley que cubriera los errores de la anterior, para ello tuvo que derogar esta Ley así como la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, mediante el artículo 2o. Transitorio de la Ley que aquí nos ocupa (46).

La nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1985 y su objeto principal era reglamentar los términos en el que el Estado prestaría el Servicio público de Banca y Crédito así como las características de las Instituciones que otorgarían éste, su organización, su funcionamiento en apoyo de las políticas de desarrollo nacional, las actividades y operaciones que éstas pueden realizar, y las garantías que protegían los intereses del público (47).

(46) LEGISLACION BANCARIA, OP. CIT. P. 89

(47) IBID. P. 53

F) Reprivatización de la Banca Mexicana

Como se verá en el capítulo IV el último cambio sufrido por la legislación bancaria y la estructura financiera del país fue la reprivatización de la Banca Nacionalizada mediante la modificación de los artículos 28 y 123 de la Constitución Política, vía la Iniciativa Presidencial del 2 de mayo de 1990, enviada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari al Congreso de la Unión, misma que fue autorizada a través del decreto expedido el 26 de junio del mismo año y publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación (48).

La modificación de estos artículos constitucionales dió oportunidad al Presidente de la República de presentar una Iniciativa de Ley para normar el Servicio de Banca y Crédito, de acuerdo a la nueva estructura que se esperaba tener con la Reprivatización de la Banca. En virtud de lo anterior el día 14 de julio de 1992 se envió al H. Congreso de la Unión dicho proyecto mismo que fue autorizado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 del mismo mes y año (49).

(48) FELIPE TENA RAMIREZ, "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1992", 17A. EDICION, ED. PORRUA, SA., MEXICO D.F. 1992, P. 1068

(49) LEGISLACION BANCARIA, ED. PORRUA, SA., MEXICO D.F. 1992, P. 52

2) ANTECEDENTES JURIDICOS

A) NOVISIMA RECOPIACION (JUAN DE HEVIA Y BOLAÑOS EN LA CURIA PHILIPPICA)

Referente a este documento y a las instituciones de cambio y banqueros, el Maestro Jesús Rodríguez y Rodríguez transcribe los siguientes principios generales "los bancos son un género de cambios a quien se da la moneda en guarda para que disponga y según les ordenaren los que la dieren", todos los que quisieren pueden ser Cambios y Bancos sin pena, ni impedimento alguno", "aunque los que quieren tener Cambios y Bancos públicos" "en las Indias, en el lugar que residiere el Virrey, el los puede nombrar, y en los demás pueblos dar la licencia que el Consejo Real puede dar, pues el Virrey tiene el mismo poder que el rey en lo que no fuere especialmente prohibido"; "los Cambios y Bancos públicos, para serlo, han de ser personas llanas y abonadas, y de buena fama, y han de jurar de usar fielmente sus oficios, y dar

fianza abonada para ello"; "por ser nombrado el Cambio y Banco público por pública autoridad de la República, es oficio público", y "ninguno por si sólo puede tener Cambio, ni Banco público, sino que han de ser dos al menos, obligados in solidum a ello, ni puede haber en el Reino un Cambio, o Banco público solo, sino dos o más (50).

Rodríguez y Rodríguez, sostiene junto con Macedo y Pallares que la Curia Philippica, fue una obra de consulta para los tribunales tanto en España como en México siendo sus doctrinas tan válidas, como las contenidas en cualquier ley. Por el contrario, Acosta Romero no comparte la opinión de aquellos autores, señalando que esta obra nunca tuvo vigencia en México (51).

De los principios transcritos con anterioridad, se puede deducir que el ejercicio de la banca estaba sujeto a licencias administrativas, prohibiéndose el monopolio de un sólo banco exigiéndose dos o más.

(50) JESUS RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, OP. CIT., P.26 Y 27.

(51) MIGUEL ACOSTA ROMERO, OP. CIT., P.53.

B) CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

Siendo el órgano máximo de Gobierno en aquella época el Supremo Poder Ejecutivo, formado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Miguel Domínguez, fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de Octubre de 1824, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que establecía, respecto a bancos y monedas, en su título III, Sección Quinta, Artículo 49, Fracción XV, lo siguiente:

"Las leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto:

Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los Estados de la federación, y adoptar un sistema general de pesas y medidas" (52).

El anterior, es el único precepto con cierta relación a la materia de Bancos, además se puede observar en el mencionado Artículo que no se le otorgaban facultades al Congreso para legislar en materia de comercio.

(52) FELIPE TENA RAMIREZ, OP. CIT., P.173.

C) CONSTITUCION DE LA REPUBLICA (1836).

En esta Constitución centralista, tampoco se le otorgaron facultades al Congreso para legislar en materia de comercio. A pesar de ello en la Fracción XI se estableció que le correspondía al Congreso determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas que le pareciera (53).

D) BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA (1843)

El Gral. Antonio López de Santa Anna al promulgar esta Constitución, no hizo nada nuevo siguiendo la misma forma de las Constituciones anteriores, ya que tampoco se dieron facultades al Congreso para legislar en materia de comercio. Sólo se estableció en la Fracción XIII del Artículo 76, el determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas (54).

E) CODIGO DE COMERCIO (CODIGO LARES 1854)

De acuerdo a la obra de Manuel Dublan y José María Lozano en ninguno de los cinco libros que lo componían, se estableció

(53) FELIPE TENA RAMIREZ, OP. CIT., P.219.

(54) IBID., P.415.

título alguno que dispusiera normas para la regulación de los bancos (55).

F) CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

Como ya se mencionó con anterioridad, en esta Constitución promulgada el 5 de Febrero de 1857, en el Artículo 72 se estableció que:

"El Congreso tiene facultad:

Fracción X: Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.

Fracción XXIII: Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera (sic) y adoptar un sistema general de pesas y medidas". (56)

Asímismo ya se hizo mención a que mediante reforma del 15 de

(55) DUBLAN, MANUEL Y LOZANO, JOSE MARIA

(56) FELIPE TENA RAMIREZ, OP.CIT., P.618.

Diciembre de 1873, la Fracción X del mismo Artículo 72 quedó redactada de la siguiente forma:

Para expedir cógidos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en éste último las instituciones bancarias". (57)

Con esta reforma, la facultad para legislar sobre instituciones bancarias, fue reservada por primera vez a la Federación, quien un año después expediría las primeras disposiciones bancarias que quedaron contenidas en el Código de Comercio de 1884, libro II, título Décimo Tercero.

Por último, tenemos que el Artículo III de esta Constitución, prohibió a los estados acuñar moneda y emitir papel moneda.

G) CODIGO DE COMERCIO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (1884)

En el punto primero precedente, se hizo referencia a este código promulgado por el entonces presidente Gral. Manuel González

(57) TENA RAMIREZ, FELIPE, OP.CIT., 707

y Flores de Balboa, introduciendo ya un capítulo de Bancos cuyo articulado estableció lo siguiente: "Art. 954. No podrán establecerse en la República bancos de emisión, circulación, descuento, depósitos, hipotecarios, agrícolas, de minería, o con cualquier otro objeto de comercio, sino con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a juicio del Ejecutivo Federal; y llenando los requisitos y condiciones establecidas en este Código (58).

Art. 956. Antes de que el banco de principio a sus operaciones, someterá a la Secretaría de Hacienda los estatutos que hayan de servir para el manejo de los negocios de la sociedad, y dicha Secretaría los aprobará, si no contuvieran ninguna estipulación que de algún modo contraríe lo dispuesto en este Código". (59)

Cabe hacer notar que este código dispuso que los bancos debían adoptar la forma de sociedad anónima o de Sociedad de Responsabilidad Limitada con un capital mínimo de \$500,000.00. Reglamentó también la emisión de billetes prohibiéndola a los bancos o personas extranjeras. Obligando además a los bancos de emisión nacionales a garantizar sus emisiones pagando un impuesto

(58) IBID P.707

(59) S.H.C.P. OP. CIT., TOMO I P.31

del 5% sobre el total de las mismas. Por último diremos que estableció las sanciones para los casos de incumplimiento a lo dispuesto en el mismo código y en un título aparte reglamentó la moneda.

H) CODIGO DE COMERCIO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (15 DE SEPTIEMBRE DE 1889)

En la fecha mencionada el Gral. Porfirio Díaz envió para su aprobación ese Código de comercio que en su título Catorce del Libro Segundo dispuso que las Instituciones de Crédito se registrarán por una ley especial, y que mientras ésta se expedía, ninguna institución de crédito podría establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato aprobado por el Congreso de la Unión (60).

El maestro Miguel Acosta Romero, en su obra, señala que "una práctica muy usual en el siglo pasado, mediante la cual, las concesiones otorgadas por el Ejecutivo mediante contratos, se sometían a la aprobación del Congreso de la Unión. Creo que esta

(60) S.H.C.P. OP. CIT., TOMO I. P.43

práctica era francamente, si no anticonstitucional, al margen de la Constitución, ya que, conforme al artículo 72, de la Constitución de 1857, el Congreso de la Unión no tenía facultades para ratificar o aprobar contratos concesiones celebrados por el Ejecutivo y, por otra parte, éste, de acuerdo con el artículo 85, de la propia Constitución, tampoco tenía facultades para someter al Congreso, a su aprobación, los contratos que celebrara". (61).

Continúa diciendo Acosta Romero que por no tratarse de leyes "resulta discutible que los contratos fueran ratificados o aprobados en los términos que se comenta. Por otra parte ni por analogía se podía aceptar que se equipararan a los tratados celebrados por el Ejecutivo con potencias extranjeras, en los que el Congreso sí tenía facultades de aprobación, pues evidentemente los contratos de concesión no se celebraban con otros países soberanos, sino con ciudadanos extranjeros y aún con mexicanos, de donde ésta práctica resultaba al margen de la Constitución(62).

(61) M. ACOSTA ROMERO OP. CIT. P.56 Y 57

(62) M. ACOSTA ROMERO OP. CIT. P. 56 Y 57

I) LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO (19 DE MARZO DE 1897)

Dn. José Yves Limantur, Secretario de Hacienda, en la exposición de motivos para la promulgación señala diversas causas, sobresaliendo el haber de esta Ley, del Código de comercio, antes referido el capítulo concerniente a Instituciones de Crédito, creando con esto una situación llena de inconvenientes. Hace resaltar sobre todo "la añeja discusión" sobre el sistema de monopolio en la emisión de moneda o bien el favorecer la multiplicidad de instituciones que disfrutasen ese derecho (63).

Ya hicimos referencia el particular interés que tenía el ministro de Hacienda al respecto, tanto que el estudio de esta Ley se lo encomendó a jurisperitos como el Lic. Joaquín D. Casasús, Lic. José María Gamboa y Lic. Miguel S. Macedo, quienes coadyuvaron a que este código favoreciera la multiplicidad de Instituciones emisoras de moneda (64).

(63) S.H.C.P. OP. CIT. TOMO I P. 52

(64) S.H.C.P. OP. CIT., TOMO I P.58

Los artículos que mas relevancia tienen en esta Ley son:

Artículo Sexto: "Las instituciones de crédito sólo podrán establecerse en la República mediante concesión especial otorgada por el Ejecutivo de la Unión, con todos los requisitos y condiciones que determina la presente Ley".

En el Artículo Séptimo, estableció que no se autorizaría bajo el amparo de una misma concesión, el establecimiento de dos instituciones de crédito distintas, de las señaladas en el Artículo Primero de la misma ley y que consideraba como tales a los bancos de emisión, los hipotecarios y los bancos refaccionarios (65)

Las concesiones a que se refería el Artículo Sexto, podían ser otorgadas a individuos particulares o a sociedades anónimas, pero la explotación de dichas concesiones sólo podría hacerse por medio de sociedades anónimas debidamente constituidas en la República con un número de socios de siete cuando menos, con capital social mayor de \$500,000.00 para los bancos de emisión e hipotecarios y de \$200,000.00 para los refaccionarios.

(65) S.H.C.P. OP. CIT. TOMO I P. 86

La duración de las concesiones, en ningún caso debería exceder de 30 años para los bancos de emisión y de 50 para los hipotecarios y los refaccionarios.

Las crisis monetarias de la época de vigencia de esta ley, así como las nuevas necesidades económicas de esos tiempos, obligaron a su reforma en varias ocasiones, con el objeto de adecuarla a la realidad financiera que vivía el país.

A pesar de las reformas, esta ley de 1897 no dió los resultados que de ella se esperaban, debido fundamentalmente a que no pudo organizarse el sistema uniforme y justo que técnicamente planeaba, sino que dió bases a la constitución de privilegiados y de abusos sustentados por influencias políticas, además de que fue constantemente burlada tanto por los acreedores como por la mayoría de los administradores de los bancos⁽⁶⁶⁾.

J) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917)

El maestro Felipe Tena Ramírez señala en su obra que la actual

(66) ANTONIO MANERO, "LA REVOLUCION BANCARIA EN MEXICO 1865-1955, TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, MEXICO 1957, P.33

constitución dispone en su Artículo 28 que "En los Estados Unidos Mexicanos, no habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y rafitelegraffa, a la emisión de billetes por medio de un sólo banco que controlaría el Gobierno Federal..." (67)

A ésto se debe agregar que por Decreto del 17 de Noviembre de 1982, el Presidente López Portillo adicionó el párrafo quinto de este artículo, como sigue:

"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 términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan a los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de los políticos de desarrollo nacional (68).

(67) FELIPE TENA RAMIREZ, OP. CIT., P.834

(68) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DECRETO, SECRETARIA DE GOBERNACION, 17 DE NOVIEMBRE DE 1982.

Hasta esa fecha, tal y como dice Tena Ramírez, el artículo 73 en su fracción X facultaba al Congreso, "para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de emisión único en los términos del Artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del Trabajo reglamentarias del Artículo 123 de la propia Constitución" (69).

A partir de entonces esta fracción se modificó quedando de la siguiente forma: "X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, servicio de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear. Para establecer el banco de emisión único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123" (70).

K) LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS
BANCARIOS (24 DE DICIEMBRE DE 1924).

La Secretaría de Hacienda elaboró esta ley después de un análisis de la situación que guardaban los problemas de la Banca en 1923. Para sintetizar esta situación este ministerio dividido, en su

(69) FELIPE TENA RAMIREZ, OP. CIT. P.847

(70) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DECRETO, SECRETARIA DE GOBERNACION, 17 DE NOVIEMBRE DE 1982.

exposición de motivos, a los establecimientos de crédito" en 3 grandes grupos.

A) Los antiguos bancos de concesión federal, que eran: veinticinco bancos de emisión, tres hipotecarios y siete refaccionarios.

B) Los Bancos y establecimientos bancarios privados que no disfrutaban de concesión del gobierno y que operaban sin sujetarse a una legislación especial, sino sólomente a ciertas medidas de garantía y vigilancia expedidos y esporádicamente por la Secretaría de Hacienda.

C) Las Sucursales de bancos extranjeros, que tampoco tenían concesión, y por lo demás se encontraban en el mismo caso que los anteriores. (71).

La entrada en vigencia de esta ley, trajo muchos cambios, sobresaliendo la eliminación del régimen de libertad bancaria

(71) S.H.C.P. OP. CIT. TOMO I, P. 263

56
casi absoluta existente bajo la vigencia de la Ley de 1897, al establecer que las bases constitutivas y los estatutos de las instituciones de crédito debían ser sometidos a la aprobación de la Secretaría de Hacienda, antes de que la sociedad anónima concesionaria iniciara sus operaciones. Dispuso que la duración de las concesiones en ningún caso excedería de 30 años a partir de la fecha de la misma ley y fijó las categorías de los bancos sujetos a la vigilancia prescrita por la misma ley. Las instituciones de crédito que enumeraba eran:

- 1) El Banco Unido de Emisión y la Comisión Monetaria.
- 2) Los Bancos Refaccionarios.
- 3) Los Bancos Hipotecarios
- 4) Los Bancos Agrícolas.
- 5) Los Bancos Industriales; y
- 6) Los Bancos de Depósito y de Descuento. (72).

En el Capítulo II del Título I, el artículo 17 dispuso el Banco Unico de Emisión y la Comisión Monetaria que constituirían y funcionarían de conformidad con las leyes que con ese objeto se expedirían.

(72) OCTAVIO HERNANDEZ, OP. CIT., P.54

Así el 28 de junio de 1925 se expidió la Ley que creó el Banco Unico de Emisión, Banco de México, S. A., a que se refería y se refiere el artículo 28 Constitucional.

La vida de esta Ley General fué corta, pero dió lugar al nacimiento de una nueva que vino a consolidar un largo proceso legislativo de acuerdo con las necesidades económicas del país, además de que estableció las bases generales que hasta la fecha conserva nuestro sistema financiero con las reformas naturales de actualización de toda Ley.

L) LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS.

Como ya se apuntó anteriormente esta ley fue promulgada durante la presidencia del Gobierno del General Don Plutarco Elías Calles siendo base de nuestro actual sistema financiero, los artículos de más relevancia son:

"Artículo 6. Las instituciones de crédito sólo podrán establecerse en la República, mediante concesión especial otorgada por el Ejecutivo de la Unión, con todos los requisitos y condiciones que determina la presente Ley o, en su caso las Leyes especiales a que ésta hace referencia".(73)

Además de la forma de establecimiento de las instituciones de crédito a que se refiere el artículo citado, en esta ley se consignaron los mismos grupos de bancos a que se refería la ley de 1924, agregándose a dicha clasificación los bancos de fideicomiso. Reglamentó también los almacenes generales de depósito y las compañías de finanzas que antes se habían regido por leyes especiales.

En el mismo año de expedición de esta ley, se expidió la de Crédito Agrícola que creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola como eje principal del sistema crediticio para la agricultura.

(73) S.H.C.P. OP. CIT. TOMO II, P.143

M) LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO

(21 de enero de 1934)

A partir de la aparición de esta ley se habló por primera vez de instituciones nacionales de crédito, que debían regirse por leyes especiales y supletoriamente por la de Instituciones de Crédito. Adoptó un régimen legal de especialización de los bancos con objeto de que la organización y funcionamiento de estas instituciones respondieran exactamente a las exigencias de las clases de operaciones contenidas en su objeto.

Por primera vez adoptó un sistema de especialización conforme al cual una misma institución podía practicar diversas operaciones, es decir que podría obtener varias concesiones.

N) LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES (1941).

El artículo 2o. de esta ley del 3 de mayo de 1941, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941, dispuso que "Para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito, se

requerirá concesión del Gobierno Federal, que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, apredo la capacidad técnica y moralidad del solicitante.

La Secretaría de Hacienda sólo podrá rechazar el otorgamiento de una concesión cuando evoque los motivos que señala la parte final del párrafo anterior, con el parecer en tal sentido, de la Comisión Nacional Bancaria".(74).

Las concesiones a que se refería esta ley eran para el ejercicio de la banca de depósito, operaciones de depósitos de ahorro, operaciones financieras con emisión de bonos, operaciones de crédito hipotecario con emisión de bonos y garantía de cédulas hipotecarias, y operaciones de capitalización y fiduciarias.

Mediante reforma del 31 de Diciembre de 1941, se adicionó el artículo 2o., facultando también al Banco de México para emitir

(74) S.H.C.P. OP. CIT. TOMO II, P. 185

opinión con respecto a las concesiones que otorgare el Gobierno Federal para el ejercicio de la banca de depósito.

El 15 de marzo de 1946, apareció publicado en el Diario Oficial un decreto que reformaba la ley a que nos estamos refiriendo y que en su artículo 10., señalaba que debían corregirse los Artículos en los que se emplearan las palabras "concesión", "caducidad", las cuales debían ser sustituidas por los términos "autorización" y "revocación", respectivamente. (75).

También se adicionó al artículo segundo de la misma Ley General de Instituciones de Crédito con un último párrafo, que prohibía la transmisión de las autorizaciones.

En la iniciativa de reformas sometida al Congreso de la Unión se argumentó en la exposición de motivos que "Considerando que la actual denominación de "concesión" que la Ley General de Instituciones de Crédito usa para el acto administrativo por el cual se autoriza el ejercicio de las actividades de banca y crédito en los diversos ramos comprendidos en el mismo

(75) IBID., TOMO II, P.329

ordenamiento, es no sólo impropia sino que se presta a confusiones lamentables de las "autorizaciones" de policía con las "concesiones" de servicio público o de explotación de riquezas del dominio de la nación.

Considerando también que las verdaderas "concesiones" son susceptibles legalmente de transmisión a título oneroso, mientras que no pueden serlo por su propia naturaleza las "autorizaciones" de policía como las que se dan a las instituciones de crédito, de seguros o de fianzas, ya que se otorgan en gran parte "intuiti personae" ya que se limitan a promover en favor de una persona jurídica determinada, el límite y obstáculo que en forma general impone la ley para el ejercicio de una actividad jurídica y mercantil determinada, o en otros términos, ya que las "autorizaciones" de policía son actos administrativos que no otorgan una especial capacidad de obrar.

Considerando finalmente que de no hacerse la debida aclaración, hay lugar a controversias y a que se pretenda comerciar con actos administrativos que sólo tiene como razón de ser la salvaguarda del interés general".(76)

(76) S.H.C.P. OP. CIT. TOMO II P.327 Y SIG.

Otras reformas substanciales a la ley bancaria de 1941, fueron la del 30 de Diciembre de 1947, y la del 11 de Febrero de 1949. En dichas reformas a pesar de haber sido modificado y adicionado el artículo 2o., subsistió el régimen de "autorizaciones" para el establecimiento de instituciones de crédito.

El último cambio de régimen para el ejercicio de la banca y del crédito, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 31 de Diciembre de 1962, implantándose de nueva cuenta el régimen de concesión que el Gobierno Federal otorga hasta la fecha, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público previa opinión de la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México. El mismo artículo 2o., señala la facultad discrecional del mencionado organismo para el otorgamiento de las concesiones. (77)

Así a partir de la fecha a que se hizo referencia en el párrafo anterior y hasta nuestros días, subsiste el régimen de concesión para las instituciones de crédito.

(77) S.H.C.P. OP. CIT. TOMO II, P. 541

La última de las reformas a que nos referimos es a la de 1978, por lo cual quedó incorporado al sistema bancario mexicano, el concepto de banca múltiple, concepto que culmina un período de consolidación y crecimiento de nuestro sistema hasta convertirlo en lo más sólido y eficaz de América Latina. (78)

Cabe hacer mención a las reformas sufridas en estos últimos años por la Ley General de Instituciones de Seguros y la de Instituciones de Fianzas, así como por la Ley General de Instituciones de Crédito en 1981 en lo referente a las arrendadoras.

a) Ley General de Instituciones de Seguros: El artículo 50. dispone que para organizarse y funcionar como Instituciones de Seguros se requiere "concesión" del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

b) Ley General de Instituciones de Fianzas: Mediante reforma de Diciembre de 1981, en el título preliminar de la ley se replantea

(78) S.H.C.P. OP. CIT. TOMO II, P. 761

la naturaleza del acto administrativo al amparo del cual las Instituciones de Fianzas pueden dedicarse al otorgamiento de fianzas, para establecerlo como una "concesión" del Gobierno Federal, basada en el principio de servicio público.

c) Ley General de Instituciones de Crédito: Reformada en Diciembre de 1981, considera como organizaciones auxiliares de crédito que para su operación requieren "concesión" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y registro ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, a las Arrendadoras Financieras.

O) LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO 1982.

En la exposición de motivos de la ley en cuestión no se encuentran elementos suficientes para poder entender, con una mayor amplitud el servicio público de la banca y crédito, es decir no se señala cual fue realmente la motivación por parte del Ejecutivo Federal para presentar la iniciativa de Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Se señala que dicha iniciativa tiene por objeto el "establecer un

marco legal que provea los elementos necesarios para garantizar que el servicio público de banca y crédito se siga prestando por el Estado; en tanto se establece un régimen jurídico integral que comprenda a las instituciones que en la actualidad conforman el sistema bancario nacional".(79)

En el artículo 10. de la citada Ley se señala que la misma tiene por objeto el reglamentar al artículo 28, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual a la letra establece:

Artículo 28.-

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

(79) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE LA BANCA Y CREDITO, MEXICO, D.F., 31 DE DICIEMBRE DE 1982, 1A. SECCION, P.19

Asimismo en dicho artículo 10. se establece que tiene por objeto también el reglamentar las características de las instituciones a través de las cuales el Estado deberá prestar el Servicio de banca y crédito, su funcionamiento en apoyo de las políticas de desarrollo nacional y las garantías que tienen los particulares. (80)

En su artículo 20. la ley nos señala que el servicio público de banca y crédito será prestado por instituciones de crédito, las cuales serán constituidas como sociedades nacionales de crédito en términos de la propia ley, así como por instituciones nacionales de crédito, ambas entidades de la Administración Pública Paraestatal.

El Artículo 40. establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, dictarán las medidas necesarias para que el servicio público de banca y crédito, la operación y funcionamiento de las instituciones de crédito, se realicen de acuerdo a los lineamientos de los programas de financiamiento formulados en el

(80) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, VIERNES 31 DE DICIEMBRE DE 1982, PRIMERA SECCION, P. 19 Y SIGUIENTES.

contexto integral de los planes nacionales de desarrollo, orientando sus actividades hacia los siguientes objetivos:

- I Fomentar el ahorro nacional;
- II Facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio de banca y crédito;
- III Canalizar eficientemente los recursos financieros a las actividades nacionales y socialmente nacionales o prioritarias, conforme a los diversos programas sectoriales o regionales y a los planes nacionales de desarrollo económico y social, y a la satisfacción de las necesidades financieras de todos los sectores productivos del país y del público en general;
- IV Establecer la adecuada coordinación entre los programas de orientación y asignación de los recursos-

presupuestales del erario público y los correspondientes a los recursos crediticios de las Instituciones;

- V Procurar una oferta suficiente de crédito y evitar la concentración de recursos en persona y grupo, a fin de atender eficientemente el financiamiento del mayor y mas diversificado número de proyectos rentables, fundamentalmente de interés general, sectorial regional o nacional;
- VI Descentralizar geográficamente la canalización de recursos a fin de atender de manera eficiente las necesidades de las diversas entidades y regiones del país;
- VII Proveer mejores y más eficientes instrumentos de captación que ofrezcan al público amplias opciones de ahorro e inversión; y

VIII Promover la adecuada participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales.

Respecto a esta ley se han dado diversas opiniones, pensando sobre todo en la tesis de que no es conveniente contar con dos ordenamientos que regulen el servicio de Banca y Crédito, debido al conflicto de intereses que se puede presentar (81).

Esta tesis se puede revatir adicionando que de haberse presentado una nueva Ley Integral hubiera tenido muchos errores por la premura con que fuese elaborada.

P) Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito 1985

Como ya se vió al finalizar el punto O) de este capítulo y de acuerdo a la opinión de Carlos Arocha Morton, el haber tratado de presentar una nueva ley integral bancaria hubiera tenido muchos errores, por lo que fue hasta el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado que se derogó la Ley General de Instituciones de

(81) AROCHA MORTON, CARLOS. COMENTARIOS A LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO. REVISTA E INVESTIGACIONES JURIDICAS NUM. 6 PARTE E.L.D., MEXICO 1983, P. 323

Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 así como la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982, decretándose la Nueva Ley del Servicio Público de Banca y Crédito del 14 de enero de 1985, cuyos principales objetivos ya analizamos en el punto anterior. Otras cuestiones importantes que toca esta Ley (82) son respecto a la división de las Sociedades Nacionales de Crédito, en:

Instituciones de Banca Múltiple,
e Instituciones de Banca de Desarrollo

Asimismo menciona que los objetivos específicos de las Instituciones de Crédito son:

- 1 Fomentar el ahorro nacional
- 2 Facilitar al público el acceso a los beneficios del Servicio público de Banca y Crédito.
- 3 Canalizar eficientemente los recursos financieros

(82) LEGISLACION BANCARIA, OP. CIT. P.53

4 Promover la adecuada participación de la Banca Mexicana en los mercados financieros internacionales

5 Procurar un desarrollo equilibrado del Sistema Bancario Nacional y una competencia sana entre las Instituciones de Banca Múltiple, y

6 Promover y financiar las actividades y sectores que determina el Congreso de la Unión como especialidad de cada Institución de Banca de Desarrollo, en las respectivas leyes orgánicas (83).

Como ya se vió esta Ley fue abrogada por el artículo 2o. Transitorio de la Nueva Ley de Instituciones de Crédito del 18 de julio de 1990 (84).

En el siguiente punto deberíamos analizar la Ley General de Instituciones de Crédito de 1990; pero debido a que el capítulo IV en específico habla de la Reprivatización de la Banca Mexicana, es ahí donde haremos un análisis más exhaustivo de esta nueva normatividad financiera.

(83) IBID. P. 54

(84) IBID. P. 48

C A P I T U L O S E G U N D O**LA BANCA: CONCESION DE SERVICIO PUBLICO**

1) CONCESION

A) NATURALEZA JURIDICA:

Se define la concesión como el acto administrativo discrecional por medio del cual el Estado faculta a un particular para explotar bienes o servicios públicos, dentro de los límites y las condiciones que la ley señale, ya que la actividad bancaria pertenece al segundo grupo sólo haremos referencia a él.

La concesión de un servicio público, es la manera en que el Estado satisface necesidades de la sociedad con la colaboración de los particulares.

Dice Marienhoff que "la concesión" de servicio público es el acto mediante el cual el Estado encomienda a una persona-individual o jurídica, privada o pública, por tiempo determinado, la

organización y el funcionamiento de un servicio público; dicha persona, llamada "concesionario", actúa a su propia costa y riesgo, percibiendo por su labor la retribución correspondiente, que puede consistir en el precio pagado por los usuarios o en subvenciones y garantías otorgadas por el Estado, o en ambas cosas a la vez. (85)

Para Gascon y Marín, "La concesión de servicios públicos es el acto de la administración en virtud del cual se otorga mediante determinadas condiciones, a un servicio de interés general prestado por un particular, carácter de servicio público, como si fuera realizado por la administración. (86)

Ya que la definición del Dr. Marienhoff es la que consideramos más completa es en la que basaremos nuestro estudio.

Respecto a la naturaleza jurídica de la concesión se han escrito diversas teorías, de las que resaltan:

(85) MIGUEL MARIENHOFF S., TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, ED. ABELARDO PERROT, BUENOS AIRES TOMO III-B, P.577

(86) JOSE GASCON Y MARIN, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, ED. C.BERMEJO, MADRID, 1933 TOMO I, P. 370 Y 371

1) Acto de poder público de carácter unilateral.

2) Contrato de derecho privado.

3) Contrato de derecho administrativo.

4) Teoría del acto mixto.

1) Esta doctrina, considera a la concesión como un acto unilateral del poder público. Se argumenta que el concesionario carece de derecho alguno frente al Estado por lo que éste puede en cualquier momento y con el mismo derecho que tiene para otorgar las concesiones, revocarlas y modificarlas.

2) La teoría que consideraba la concesión de servicio público como un contrato privado, prevaleció en el siglo pasado como consecuencia del principio de la doble personalidad del Estado. Se sostenía que el Estado, obraba en el campo del derecho privado y el concesionario se obligaba a cumplir las cláusulas convencionales que él establecía y las disposiciones legales que se consideraban como contenido obligatorio de la concesión.

3) Contrato de derecho público. Conforme a esta teoría, se define la concesión como un contrato administrativo regulado por el derecho público; un contrato con la característica especial de

crear una relación jurídica compleja. "Por un lado, una situación reglamentaria que regula la organización y funcionamiento del servicio. Por otro lado una situación contractual de derecho administrativo, que se refiere a la condición económica de la explotación, o sea a la ecuación financiera de la concesión".(87)

"La concesión de servicios públicos se enuncia como un contrato comportando una delegación del Poder público a los efectos de ocupar el dominio público, imponer limitaciones al dominio y percibir las tarifas de los usuarios del servicio. Sin embargo, se pensaba que la concesión comportaba una particularidad, vale decir, la referente a la organización del servicio en favor de los futuros usuarios y a la creación de derechos para ellos. Pero la teoría general de contrato parece permitir una explicación de estas relaciones jurídicas del usuario con el concesionario y el concedente, y a este respecto se decía que la concesión comportaba una estipulación por otro habiendo el concedente estipulado a favor del público.

(87) MANUEL DIEZ, DERECHO ADMINISTRATIVO, ED. OMEBA, BUENOS AIRES, 1967, TOMO III, P.268

La teoría puramente contractual ha sido abandonada y ello porque, por una parte, la situación de los usuarios del servicio no puede ser concebida como resultante de una estipulación por otro sino al precio de una desfiguración de esta teoría, y ello porque en la teoría de la estipulación por otro los terceros beneficiarios deben estar designados individualmente en el contrato. Por otra parte, en las relaciones entre el concedente y el concesionario, el acuerdo de voluntades no puede ser considerado como contractual, en razón del objeto a que se refiere este acuerdo. Ese objeto es la organización y el funcionamiento de un servicio público en el que la administración debe conservar constantemente el dominio. El establecimiento de las reglas de este servicio constituye lo que se llama la ley de servicio. No se puede concebir, entonces, que semejante objeto de lugar a un contrato. Sin duda la teoría del contrato administrativo permitiría a la administración concedente imponer al concesionario, durante la concesión, las modificaciones del contrato necesarias al interés general, pero existe en la concesión de servicios públicos un elemento que no se encuentra en los contratos administrativos. Y

es el objeto del acto de concesión, que es la organización misma de un servicio público. Esta materia escapa al dominio contractual en virtud del principio fundamental, según el cual la organización de los servicios públicos es la de la competencia unilateral y exclusiva de los Poderes Públicos. De allí que la teoría del contrato administrativo haya sido también rechazada". (88)

4) La Teoría del Acto mixto, es la que señala a la concesión de servicio público como un acto mixto, mitad reglamentaria y mitad contractual. La naturaleza mixta del acto de concesión consiste en que ciertas cláusulas tienen una naturaleza reglamentaria y otras una naturaleza contractual de derecho administrativo. Serían reglamentarias las cláusulas concernientes a la organización y funcionamiento del servicio y serían contractuales las relativas a duración de la concesión y administración de la empresa que prestará el servicio.

(88) MANUEL DIEZ, OP. CIT. P. 269

Indiscutiblemente en México la inmensa mayoría de las concesiones, son otorgadas por medio de actos administrativos discrecionales sin que los particulares intervengan en forma alguna, ni aún pidiendo el otorgamiento de dichas concesiones, reuniendo previamente los requisitos que para su otorgamiento señala la Ley.

Los elementos subjetivos de la concesión, son el Estado que concede y que puede ser a nivel Federal, Local o Municipal. El concesionario que es la persona individual o jurídica, privada o pública a quien se le otorga y que es el titular de la concesión; y los usuarios, únicamente en el supuesto de la concesión del servicio público, quienes generalmente retribuyen la labor del concesionario aún cuando existan los subsidios otorgados por la administración.

Miguel Acosta Romero en su Teoría General del Derecho Administrativo, señala principios que rigen la concesión y que se

refieren a la capacidad del concesionario, que es jurídica, técnica y financiera, al plazo, a los derechos de los concesionarios y a sus obligaciones, al rescate, a la reversión, al procedimiento para el otorgamiento y a la extinción de concesión. (89)

1) Capacidad jurídica del concesionario: Se aprecia a través de los regímenes jurídicos de los Estados. Encontraremos Estados que imponen limitaciones a las actividades sujetas a concesión, como son las que contiene el Artículo 27 Constitucional y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Las limitaciones a las que nos referimos, varían de Estado a Estado, dependiendo de sus procesos histórico-políticos.

2) Capacidad Técnica: Se refiere a los medios materiales y personales con que cuenta el concesionario, cuyos mínimos deben ser establecidos por las leyes del Estado concedente.

(89) MIGUEL ACOSTA ROMERO, "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", ED PORRUA, S.A., MEXICO 1981, P. 414

3) Capacidad Financiera: Consiste en el capital necesario con que cuente el concesionario y que le permita la prestación del servicio de una forma más adecuada. La ley de Instituciones de Crédito, señala los mínimos de capital con que debe contar un individuo para que le sea otorgada la concesión.

4) Plazo: Generalmente las concesiones son otorgadas a plazos determinados. El objeto primordial del establecimiento de un término, es para que el concesionario disfrute de los beneficios derivados del acto de concesión, al tiempo que le permita prestar el servicio de una manera correcta. La legislación bancaria no impone plazos de duración de las concesiones, la mantiene indefinida de acuerdo al Art. 9o. párrafo II de la Ley de Instituciones de Crédito.

5) Derechos del Concesionario: Nacen con el acto de la concesión que es constitutiva de esos derechos. Es ésta una de las

distinciones fundamentales de las concesiones con los permisos, licencias y autorizaciones en donde el particular tiene derechos previos o preexistentes.

"Los derechos derivados de la concesión, generalmente son personalísimos, y el concesionario debe, si no ejecutarlos todos por él mismo, ya que sería imposible, sí vigilar personalmente su ejercicio. Las concesiones amplían el ámbito patrimonial del concesionario y le permiten obtener una utilidad derivada de su actividad personal y un rendimiento a sus inversiones, que es el incentivo que tienen para dedicarse a esa actividad. Anteriormente se decía que este concepto y el plazo, formaban parte del elemento contractual. En nuestra opinión, y en la experiencia administrativa mexicana, ya no se celebran contratos sobre este aspecto, sino que el concesionario calcula previamente cuál podría ser el rendimiento que obtenga de una concesión y si el cálculo le es favorable, la solicitará, pero no entra en un convenio con la Administración, sobre este aspecto, tampoco el plazo se discute, sino que ya está previamente fijado por las

disposiciones legales que rigen las distintas materias".(90)

En México, la regla general es que los derechos derivados de concesiones son intransmisibles. Sin embargo, existen algunas concesiones como la bancaria en las que previo cumplimiento de los requisitos señalados por las disposiciones legales y con el consentimiento expreso del Estado, podrán ser transferidas.

Los bienes materiales como medios necesarios para prestar la concesión, se entienden propiedad del concesionario aún cuando en términos generales tampoco pueden gravarse ni cederse sin la previa autorización de la autoridad independiente de que están sujetos a la reversión.

Las tarifas constituyen posiblemente la parte más importante de los derechos del concesionario, por ser éstas los precios que paga el usuario por la prestación del servicio. A pesar de ser la retribución que recibe el concesionario como contraprestación del servicio prestado, las tarifas, son fijadas unilateralmente por

(90) MIGUEL ACOSTA ROMERO, OP. CIT. P. 419

la administración, quien debe tener en cuenta para el establecimiento de las mismas las utilidades posibles que pueda obtener quien presta el servicio, tomando en consideración los gastos de mantenimiento y nuevas inversiones que deberá hacer el concesionario.

6) Obligaciones del concesionario: Son fundamentalmente el ejercicio personal del servicio, pues aún cuando el concesionario esté imposibilitado para prestar el servicio, las terceras personas que lo hagan por él, deberán ser estrechamente vigiladas por el concesionario quien en todo caso es el responsable de que el servicio se preste correctamente.

No podrá el concesionario, como ya se mencionó, transferir, enajenar o gravar los derechos derivados de la concesión, sin contar con la autorización previa y expresa del concedente.

Otra obligación del concesionario es la prestación diligente del servicio, en los términos y condiciones que señalan las

disposiciones legales y el documento en que se otorgó la concesión.

7) Rescate: Es un principio aplicable únicamente a las concesiones de explotación de bienes del Estado. Es el acto mediante el cual el Estado recupera o rescata los bienes concesionados, previa indemnización al concesionario. Es en otras palabras una revocación administrativa, denominada rescate por considerarse que los bienes nunca salieron del dominio del Estado quien únicamente permitió el uso temporal de ellos.

8) Reversión: Consiste en que transcurrido el plazo al cual estaba sujeta la concesión desde su otorgamiento o renovación, los bienes con los cuales se prestaba el servicio pasan a ser propiedad del Estado sin necesidad de contraprestación alguna.

9) Procedimiento para el otorgamiento de la concesión: Consiste únicamente en la solicitud y demostración de que se cuentan con

los elementos y capacidad que exigen las disposiciones legales para poder prestar satisfactoriamente el servicio. Si la autoridad administrativa estima conveniente al interés general el otorgamiento de la concesión solicitada, la otorgará por escrito y con las formalidades que señalen las disposiciones correspondientes. Como ya lo hemos mencionado, es un acto discrecional, "un acto gracioso del Estado", por no existir un derecho preexistente del solicitante.

10) Finalmente nos referimos a las formas de extinción de las concesiones y que son fundamentalmente el cumplimiento del plazo, la falta de objeto o materia de la concesión, si se hiciere imposible la prestación del servicio público, revocación por incumplimiento de las obligaciones del concesionario, caducidad que opera cuando el concesionario no cumple con ciertos requisitos legales o cuando no inicia la prestación en el plazo previsto.

Hasta aquí lo que se entiende por concesión de servicio público y

sus características. Pasaremos ahora a analizar los conceptos de permisos, licencias y autorizaciones y sus diferencias con la concesión.

B) Figuras Afines: Diferencias y Similitudes

Al igual que con los conceptos de servicio público e interés general, no existe uniformidad doctrinal sobre el significado de los conceptos de permisos, licencias y autorizaciones.

"Gramaticalmente significan"

Licencia, es la facultad que otorga el Poder Público para hacer algo.

Permiso, es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo.

Autorización, es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta.

Se observará que, estos tres conceptos en el fondo son sinónimos y varían sólo en cuestiones específicas o de grado.

Jurídicamente pueden tener los siguientes contenidos:

1.- Permiso, licencia o autorización es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la Administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.

2.- Puede constituir también el documento formal por escrito donde se hace constar el acto administrativo, por ejemplo, la licencia de manejar, el permiso de importación, etc.

3.- Licencia y permiso. También pueden entenderse dentro de la

relación de trabajo, como el acto por el cual el superior jerárquico, permite a los inferiores ausentarse de sus labores por períodos cortos de tiempo, con o sin goce de sueldo".(91)

Rafael Bielsa menciona que, respecto al término autorización, hay una diferencia a saber: a) la autorización que se da para ejercer una actividad que si bien beneficia al autorizado, ella implica un servicio público, y b) la que se da en beneficio directo y exclusivo del titular. Señala también que "en estas autorizaciones, por la misma naturaleza del hecho que las motiva, no hay monopolio. Las autorizaciones de esta segunda clase son de breve duración y revocables discrecionalmente, pero en decisión motivada. Las de la primera especie, por lo mismo que se dan en interés público y suponen en ejercicio de una profesión, solamente pueden ser revocadas por las causas que en general justifican las de las concesiones".(92)

"Licencia es para el derecho administrativo concepto equivalente a "autorización", en el sentido de ejercer una actividad para la

(91) MIGUEL ACOSTA ROMERO, OP. CIT., P 485 Y 486

(92) RAFAEL BIELSA, DERECHO ADMINISTRATIVO, ED. E IMP. LA LEY, S.A., BUENOS AIRES, 1964, SEXTA ED., TOMO I, P. 483 Y 484.

cual es necesario acreditar idoneidad técnica y moral en la forma que la ley establece. Por eso se da "intuitu personae" y es transferible sin la anuencia de la autoridad que la concedió. Los estrictamente personales, fundado en títulos universitarios, como se comprende, no son transferibles".

"Si el ejercicio de la actividad personal que la licencia le atribuye se defrauda la "legítima confianza" que es el motivo presupuesto de la licencia, se debe declarar la caducidad de ésta, pero este acto, que importa una revocación, debe ser legalmente motivado".⁽⁹³⁾

Consideramos adecuadas las definiciones de Bielsa, por lo que pensamos debían tomarse como los correctos en lugar de los que a la fecha se han utilizado, ya que estas últimas se prestan a distintos enredos.

La distinción esencial entre los regímenes de permisos, licencias y autorizaciones, con el de concesión es sin duda alguna el

(93) RAFABL BIELSA, OP. CIT., P 484 Y 485

derecho preestablecido que se les reconoce a los particulares en los primeros casos, y cuyo ejercicio está sujeto a las modalidades y requisitos que establecen las disposiciones legales.

En el régimen de concesión como ya también mencionamos, el solicitante carece de derechos preestablecidos, quedando la facultad de otorgarla en la discrecionalidad de la autoridad quien no tiene obligación alguna de concederla.

De esta forma el procedimiento para el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones se simplifica con relación al que se sigue para otorgar la concesión.

Existen también una diferencia en los plazos, encontrando que generalmente la duración de la vigencia de las licencias, permisos y autorizaciones es más restringida.

Cabe hacer mención también en este inciso, lo que la teoría

administrativa ha dado en llamar actos de aprobación y que son aquellos mediante los cuales el estado otorga su consentimiento a determinados actos que pretenden realizar los particulares. Acosta Romero, considera que se dan en materia bancaria cuando el Estado aprueba las escrituras constitutivas y las reformas de éstas tratándose de las instituciones de crédito, así como la aprobación de los nombramientos de Consejeros, Directores y Delegados Fiduciarios. Sin embargo, consideramos que se trata de simples autorizaciones pues lo que se aprueba es la conducta de las mencionadas instituciones, independientemente de que así lo expresa el documento por el cual se otorga o se niega la aprobación.

C) REGIMEN JURIDICO APLICABLE A LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO.

Como se estableció en la parte final del capítulo I de este trabajo, la Ley General de Instituciones de crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, establece que para dedicarse

al ejercicio de la banca se requiere de concesión otorgada por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (94)

A pesar de la reforma sufrida por esta ley en el año de 1946, en que se modificaron las disposiciones en que se emplearon los términos concesión y caducidad para substituirlos por el de autorización y revocación respectivamente, el proceso legislativo de nuestro país demuestra que siempre hemos estado sujetos si no a régimen de concesión, sí a una estrecha vigilancia estatal. (95)

También mencionamos ya, que las primeras concesiones bancarias tuvieron la naturaleza de un contrato que para darle mayor formalidad era aprobado por el Congreso de la Unión; aprobación que sin ser anticonstitucional, sí estaba al margen de lo dispuesto por nuestra Carta Magna.

Con el transcurso del tiempo las concesiones se han ido transformando hasta convertirse en actos administrativos

(94) S.H.C.P. OP. CIT., TOMO II P. 185

(95) S.H.C.P. OP. CIT., TOMO II P. 329

discrecionales, debido fundamentalmente a cada vez mayor intervencionismo del Estado en esferas que antiguamente eran consideradas como exclusivas de los particulares.

La discusión sobre la naturaleza jurídica de la concesión bancaria, al igual que las discusiones sobre otros conceptos a los que nos hemos referido, ha suscitado las más diversas opiniones y críticas sin que todavía podamos encontrar cierta unanimidad en la doctrina ni podamos determinar a ciencia cierta si la actividad bancaria es o no un servicio público.

Antes de exponer en el siguiente apartado los razonamientos que nos hacen ver la actividad bancaria como un servicio público, mencionaremos las opiniones y críticas señaladas al respecto.

El Doctor Gabino Fraga, sostiene el criterio de que la actividad bancaria no es concesionable, y que debe estar sujeta al régimen de autorización. Octavio Hernández, sostiene el mismo criterio señalando únicamente que el término autorización le parece el más

adecuado sin fundamentar su criterio. El más acérrimo defensor de esta tendencia, es sin duda alguna el Lic. Gustavo R. Velasco quien argumenta que no se trata de servicio público ni de concesión, basando su criterio en ciertos puntos de divergencia entre lo que él estima como contexto teórico, único de ambos conceptos y las actividades bancarias. Señala que en la concesión bancaria no se dá ni el rescate ni la reversión, que el servicio se interrumpe fuera de las horas de oficina y en los días que autoriza la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; que su régimen aplicable no es de derecho público sino de privado y que no se dan ni las tarifas ni las comisiones por la prestación del servicio.

El mayor crítico a lo sostenido por el maestro Velasco, y defensor de la corriente contraria es el Doctor Miguel Acosta Romero quien sostiene que efectivamente en las concesiones bancarias no se da el rescate ni la reversión pues el rescate es aplicable únicamente cuando se trata de explotación de bienes del Estado. Argumenta sobre la reversión que ésta no es forzosa ni

inmutable en todas las concesiones de servicio público. Sobre la interrupción del servicio, considera que hasta los más elementales sufren de interrupciones en determinadas horas, independientemente de que en México el régimen que regula la banca y el crédito es de derecho público. Por lo que hace a existencia de tarifas comisiones por la prestación del servicio, hace referencia Acosta Romero a la adición que se hizo a la Ley de Instituciones de Crédito en el año de 1970, en el artículo 138-Bis.⁽⁹⁶⁾ Que a la letra dice "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fijará los cargos que las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares puedan hacer al público por los servicios que proporcionen. Es por ello que coincidimos con los criterios del maestro Acosta Romero y consideramos que la actividad Bancaria es una concesión de Servicio Público", aunque a partir de 1990 la Nueva Ley de Instituciones de Crédito la considere una autorización.

(96) ACOSTA ROMERO MIGUEL, "DERECHO BANCARIO", ED. PORRUA S.A., 1978. P.82

2) SERVICIO PUBLICO

A) Naturaleza Jurídica:

Para determinar si el servicio que prestan los bancos, es considerado público o no, se hace necesario determinar en lo posible lo que se entiende por servicio público. Para esto debemos estar conscientes que la legislación mexicana, no es la excepción y no hace referencia a lo que se entiende por servicio público, por lo que será necesario estudiar las tesis que sobre el servicio público se han vertido en la doctrina.

Los primeros cánones del concepto fueron vertidos por la doctrina francesa, considerándose originalmente que el servicio público abarcaba prácticamente toda la actividad del Estado, colocando la noción como fundamento, justificación y límite de la existencia del Derecho Administrativo. Es en la doctrina francesa, especialmente la escuela "Realista" fundada por L. Duguit y continuada por G. Jeze y por Bonnard, la que propuso tal amplitud al concepto de servicio público. Duguit trató de cambiar y sustituir las bases tradicionales de Derecho Administrativo que gira en torno al concepto de soberanía, para substituirlo por el

concepto de servicio público. Así toda la actividad administrativa, por el simple hecho de serlo, debía juzgarse como servicio público. Al paso del tiempo ellos mismos llegaron a reconocer que el concepto de servicio público, no abarca toda la actividad del Estado. (97)

En contraposición a aquella teoría, una nueva doctrina, sostenida por autores como A. de Vallés, Zanobini, Alessi y Giannini propuso la definición estricta del término, argumentando que generalizar el concepto de servicio público hasta identificarlo con la totalidad de la acción administrativa, significa renunciar a la idea de ver en este concepto una categoría jurídica específica dentro del sistema general del Derecho Administrativo (98).

Otra definición que tenemos de servicio público es que éste es "el prestado para satisfacer una necesidad general pública, de modo regular y continuo; utilizando procedimiento jurídico público también que somete las relaciones creadas a régimen especial" (99).

(97) GABINO FRAGA, DERECHO ADMINISTRATIVO, ED. PORRUA, MEXICO, 1978, DECIMO OCTAVA ED., P.21

(98) FERNANDO GARRIDO FALLA, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, INS. EST. POL. MADRID, 1966, TOMO II, P. 296

(99) JOSE GASCON Y MARIN, OP. CIT. P.430

Indica también Gascón Marín, que el servicio público no siempre supone el ejercicio de un monopolio. La existencia de monopolio obedece a razones muy variadas de seguridad, orden financiero y de exigencias de hecho que hagan incompatibles varios servicios al mismo tiempo para el mismo fin (100).

Rafael Bielsa, sostiene que nada contribuye más para destinar la noción de servicio público y el de función pública. Sobre el particular señala que la función pública es lo abstracto y general, y el servicio público es lo concreto y particular. La función es concepto institucional y el servicio público actualiza y materializa la función. (101)

Para el tratadista Marienhoff, existen tres puntos esenciales de controversia doctrinaria sobre lo que debe entenderse por servicio y son en su opinión los siguientes: "a) La "actividad" mediante la cual se satisface la pertinente necesidad. ¿Ha de

(100) IBID, P.231

(101) RAFAEL BIELSA, OP. CIT., P. 430

desenvolverse de acuerdo a un "régimen" ("procedimiento") especial de derecho público? Ese "régimen" ¿puede ser de derecho privado?, finalmente dicha actividad por su índole ¿puede considerársele simplemente encuadrada en el Derecho Público, sujeta al mismo; b) La necesidad de satisfacer ¿Ha de ser "colectiva" o de "interés general"? ¿cuáles actividades quedan comprendidas en la noción de servicio público"? (102)

Tal y como ya se menciona, en un principio se consideró como servicio público toda la actividad desarrollada por el Estado (Francia), y sólo aquella que podría prestarse por los órganos estatales. Actualmente la Doctrina admite que los servicios públicos sean prestados por los particulares, dando ésto lugar a que el servicio público sea analizado desde el punto de vista de su naturaleza, prescindiendo de quién es el que lo presta. (103)

Así encontramos, actualmente dos criterios fundamentales: "el orgánico y funcional, para determinar que debe entenderse por servicio público. El criterio orgánico caracteriza el servicio

(102) MIGUEL MARIENHOFF, OP. CIT. TOMO II, P. 18

(103) FAUZI HAMDAN A. "ELEMENTOS Y CARACTERES PROPIOS DEL SERVICIO PUBLICO Y SU UBICACION DENTRO DEL DERECHO POSITIVO MEXICANO, REV. INV. JUR. ELD. NO. 3, 197 P. 274

público en atención al ente o personas que lo satisface o realiza; de ahí que sólo considera servicio público la actividad satisfecha por la administración pública, directamente por sí o indirectamente por medio de concesionarios. El criterio material o funcional define o caracteriza al servicio público en razón a la índole de la necesidad que por ese medio o con esa actividad se satisfaga, independientemente de quien lo preste o realice (administración pública o particulares), siempre y cuando la necesidad a satisfacer reúna determinadas características".(104)

En México ha predominado un criterio Ecléctico, pues se entiende que existe servicio público cuando es prestado por la administración pública directamente o a través de concesionarios (criterio orgánico) y además cuando la prestación recaiga sobre una actividad que interese a toda la colectividad como una necesidad derivada de la vida en común (criterio funcional).(105)

La doctrina ha distinguido entre servicios públicos propios e impropios. Para Rafael Bielsa "son servicios propios, los que

(104) IBID., P. 275

(105) IBID., P.275

presta o debe prestar al Estado directamente por concesionario. Servicios públicos impropios, son aquellos que tienen en común con los propios el satisfacer en forma más o menos continua necesidades colectivas, pero no es el Estado quien los presta ni los concede, sin tan sólo los reglamenta. Entre estos servicios están no pocos de los llamados de interés público o de necesidad colectiva". (106)

Por otro lado el multicitado Marienhoff señala que: "el servicio público impropio" constituye una actividad "privada situada entre la actividad pública y el comercio privado puro y simple, lo cual le atribuye caracteres singulares que justifican un correlativo tratamiento jurídico", continúa diciendo que "la actividad del comerciante, especialmente la del que se dedica al tráfico de artículos de primera necesidad (alimentos, medicamentos, etc.) tienen una substancia tal que trasciende lo meramente "privado" para penetrar en lo "social", saliendo así del estricto ámbito del derecho "privado" para ubicarse en una forma francamente regulada por el derecho público" (107). Es por ello que cualquier

(106) RAFAEL BIELSA, OP. CIT., P. 459

(107) MIGUEL MARIENHOFF, OP. CIT., P.26 Y 27

declaración de la autoridad en el sentido de que alguna actividad es servicio público, no tendrá valor si efectivamente, ésta no se trata de una necesidad social. Lo anterior no excluye la posibilidad de que existan ciertos servicios virtuales, ya sea por su naturaleza o bien porque falta la declaración estatal; pero podían tratarse bajo los supuestos que establece la ciencia jurídica. (108)

Diez critica la existencia del servicio público virtual, ya que ello implicaría que el Estado impusiera obligaciones a particular que son ordinarias de aquellos que realizan propiamente la prestación de un servicio público además del peligro que representa el que la administración, subrogándose en lo que es una facultad propia del órgano legislativo, tienda a facilitar la creación de servicios públicos en lugar de restringirla independientemente de que en cualquier momento el Estado puede elegir un servicio público alguna actividad que no tuviera ese carácter. (109)

(108) MARIENHOFF, MIGUEL S., OP. CIT. P.26 Y 27

(109) MANUEL DIEZ, OP. CIT., P.193.

De adoptar la posición de Marienhoff, se reconocería la facultad indistinta del Órgano Ejecutivo y del Legislativo para calificar que actividades interesa a la colectividad y por ende sujetarlas a un régimen de servicio público constituyéndolas en actividades propias del Estado.

Es por ello que consideramos más adecuada la posición de Díez, en el sentido de que cuando el particular se dedica a ciertas actividades de interés colectivo, tales como la venta de medicinas y otras similares, no se presta de manera alguna un servicio público. Aunque dada la importancia de la actividad esté sujeta a un estricto régimen de policía administrativa. Esta severa vigilancia estatal no dará siquiera la característica de un servicio público impropio que la doctrina ha denominado actividades individuales de interés público.

Pero sigue la siguiente duda: la necesidad o el interés satisfecho mediante servicio público es de carácter general o público. Al respecto Díez señala que la idea de interés general

se encuentra en todas las actividades públicas, sean o no servicio público. Por otro lado señala que además de ser de carácter general es de carácter colectivo, ya que es también consecuencia de la vida en sociedad. (110)

B) Diferencias y Similitudes con otras figuras.

El servicio público puede confundirse o compararse sólo con otra figura jurídica que es la de función pública, sobre las diferencias entre una y otra, señala Díez que "en la actividad de la administración es posible distinguir la función pública del servicio público. Mientras que la actividad del Estado, la legislación y la justicia se caracterizan siempre por ser ejercicio de una función pública, la actividad administrativa comprende además del ejercicio de la función pública, el de los servicios públicos. Es necesario limitar el concepto de servicio público solamente a algunos aspectos de la actividad administrativa y contraponerle el concepto de función pública como forma superior de manifestación de la misma actividad". (111)

(110) IBID., P. 193

(111) IBID., P. 188

Así por funciones públicas debemos entender aquellas que son esenciales a todo estado y que son la función legislativa, la judicial y la función administrativa en la cual debe quedar circunscrito el servicio público independientemente del valor que en cada Estado se dé a cada necesidad y se preste el servicio público en forma directa por la administración, a través de concesionarios o con la concurrencia de los dos.

Para otros autores la diferencia entre función pública y servicio público estriba en la idea de soberanía, es decir si la actividad o servicio no afecta el concepto de soberanía, ésta podrá ser prestada por entes distintos al estado, siendo entonces Servicio Público. Mientras que si la actividad conlleva el concepto de soberanía será sólomente prestada por el Estado, configurándose así en Función Pública.

C) Régimen Legal

El régimen legal en el que podemos encuadrar al Servicio Público

es el de Derecho Público. Al respecto existen muchas y muy honradas opiniones pero coincidimos con aquellos autores que señalan que el régimen aplicable es el del Derecho Público, aún en contra de la teoría del desdoblamiento o doble personalidad del Estado.

Lo anterior se fundamenta en que es sólo el Estado quien legisla, reglamenta, regula, vigila y condiciona los servicios, marcando impuestos, precios de garantía, subsidios, tarifas, etc.

A tal grado llegan los tentáculos del Estado que los beneficiarios de la concesión, quedan inmersos en un régimen legal totalmente diferente al del Derecho Privado, como sería si tratara con particulares. Siendo además que el concesionario repercute en el usuario las condiciones que a él le ha impuesto el estado.

De acuerdo con el maestro Andres Serra Rojas ⁽¹¹²⁾ El Servicio Público deberá tener las siguientes características:

(112) ANDRES SERRA ROJAS, DERECHO ADMINISTRATIVO. ED PORRUA, MEXICO 1979, TOMO I P. 103

a) Generalidad: Es decir que todos los individuos tienen el derecho de uso del servicio, siempre y cuando lo hagan en la forma establecida.

b) Uniformidad: Es decir que todos tienen derecho a recibirlo en igualdad de condiciones y circunstancias.

c) Continuidad: Es decir que el Servicio Público no puede suspenderse, ya que su suspensión acarrearía múltiples problemas a la sociedad.

d) Regularidad: El Servicio Público se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, es decir, medir, ajustar o computar el Servicio por comparación o deducción. El Servicio debe manejarse conforme a reglas.

e) Obligatorio: El servicio debe ser prestado por quien está obligado a ello.

f) Gratuito: No debe prestarse con idea de lucro, es decir con idea de obtener beneficios.

g) Adaptación: Es la posibilidad de adecuarlo a determinadas situaciones.

Como ya lo mencionamos existen muchas opiniones en diversos sentidos respecto al régimen legal del Servicio Público, inclinándonos en definitiva hacia el Derecho Público.

CAPITULO TERCERO

LA NACIONALIZACION DE LA BANCA PRIVADA MEXICANA

1.- Fundamento Jurídico

Como ya hemos visto el día 10. de septiembre de 1982, salió publicado en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada" (113), que en su segundo párrafo dice:

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

(113) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION "DECRETO QUE ESTABLECE LA NACIONALIZACION DE LA BANCA PRIVADA", MEXICO, D.F. 1 DE SEPTIEMBRE DE 1982, P.3

Considerando:

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

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

Que con el objeto de que el pueblo de México, que con su dinero y bienes que ha entregado para su administración o guarda a los bancos, ha generado la estructura económica que actualmente tienen éstos, - no sufra ninguna afectación y pueda continuar reci-

biendo este servicio público y con la finalidad de que no se vean disminuidos en lo más mínimo sus derechos, se ha tomado la decisión de expropiar por causa de utilidad pública los bienes de las instituciones de crédito privadas;

Que la crisis económica por la que actualmente atraviesa México y que, en buena parte, se ha agravado por la falta del control directo de todo el sistema crediticio, fuerzan igualmente a la expropiación, para el mantenimiento de la paz pública y adoptar -- las medidas necesarias para corregir trastornos interiores, con motivo de la aplicación de una política de crédito que lesiona los intereses de la comunidad;

Que el desarrollo firme y sostenido que requiere el país y que se basa en gran medida en la planeación nacional, democrática y participativa, requiere que el financiamiento del desarrollo, tanto por lo que se refiere al gasto e inversión pública, como al crédi-

to, sean servicios o administrados por el Estado, por ser de interés social y órden público, para que se manejen en una estrategia de asignación y de orientación de los recursos productivos del país a favor de las grandes mayorías;

Ya entrado en el decreto en sí, el meollo del mismo se reduce al Artículo 10. que a la letra señala (114)

ARTICULO PRIMERO.- Por causas de utilidad pública se expropián a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, -- acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las Instituciones de --

(114) D.O.F., OP. CIT., P.4.

Crédito Privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito.

Los otros 6 artículos del decreto son realmente intrascendentes por lo que sólo haremos referencia al artículo arriba señalado y mencionaremos la incongruencia del Artículo 5o. ya que en este se señalan excepciones como se podrá observar, sobre todo en la última parte del mismo.

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

instituciones a que se refiere el artículo primero; ni tampoco son objeto de expropiación las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, ni la banca mixta, ni el Banco Obrero, ni el Citibank N.A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, ni las sucursales de bancos extranjeros de primer orden. (115)

Respecto a la legalidad o ilegalidad, constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Nacionalización de la Banca Privada encontramos variadas y muy encontradas opiniones, cuyo análisis es fundamental para poder elaborar una opinión equilibrada sobre el punto. Dentro de las más destacadas podemos citar las siguientes:

La Barra Mexicana-Colegio de Abogados, en una declaración,

(115) IBID, P.4

publicada a página entera, en varios periódicos del 10 de noviembre de 1982, titulada "En Defensa del Estado de Derecho", opinó lo que sigue:

"La utilidad pública es condición fundamental e indispensable de toda expropiación. Para que la utilidad pública fundamente y legitime cualquier acto expropiatorio se requiere no sólo que la autoridad expropiadora la mencione, sino que acredite su existencia. La declaratoria de utilidad pública no puede basarse en una simple aseveración del órgano estatal que pretenda expropiar, sino que éste tiene la obligación de demostrar y justificar que la causa que se aduzca como fundamento de la expropiación existe y opera en la realidad. Todo decreto expropiatorio debe especificar los hechos, circunstancias y elementos que concurran en la situación concreta que justifique la expropiación, para poder establecer que tales hechos, circunstancia o elementos constituyen el supuesto legal de la utilidad pública. El solo señalamiento de supuestas

causas, sin la demostración fehaciente de la existencia de -- las mismas y de sus consecuencias reales, es insuficiente para dar legitimidad al acto expropiatorio" (116)

En el mismo sentido se tiene la opinión del Lic. Ignacio Burgoa Orihuela (117), quien al analizar los supuestos del decreto señala:

"Ninguno de estos supuestos encuadra dentro de ninguna causa de utilidad pública a que se refiere la Ley de Expropiación, - misma que indebidamente se aplicó en el aludido decreto - expropiatorio por medio de las fracciones I, V, VIII y IX de su artículo 10. Así, mediante dicho decreto no se logra "el - establecimiento, explotación o conservación de un servicio público" (fracción I), pues los bancos privados tienen mucho tiempo de establecidos, prestando, por concesión del Estado, el de banca y crédito en sus variadas actividades sin discriminación de ninguna clase social ni de grupos mayoritarios de

(116) PEREZ LOPEZ, ENRIQUE. "EXPROPIACION BANCARIA EN MEXICO Y DESARROLLO DESESTABILIZADOR". MEXICO D.F. ED. DIANA, 1987, P.93

(117) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "INCONSTITUCIONALIDAD; EXPROPIACION BANCARIA", PERIODICO EXCELSIOR, MEXICO, D.F., SEPTIEMBRE 3, 1982, P.9

la colectividad; la expropiación ordenada en tal decreto no propende a la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores (fracción V), toda vez que México no se encuentra, afortunadamente, dentro de ninguna de estas hipótesis legales. No se trata tampoco de conseguir la "equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular" (fracción VIII), puesto que los bancos privados no implican monopolio alguno máxime que han operado bajo la correspondiente concesión estatal y el control de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México, lo cual legitima sus actividades. Por último, no se da el supuesto de que mediante la expropiación comentada se pretenda "la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad" (fracción IX), en virtud de que tales bancos, es decir, los expropiados, lejos de crearse, fomentarse o conservarse mediante el citado decreto presidencial, dejarán de actuar".

En sentido contrario opina Juan Landarrece Obregón, quien en su obra "Expropiación Bancaria y control de Cambios" (118)

(118) LANDARRECHE OBREGON, JUAN. "EXPROPIACION BANCARIA Y CONTROL DE CAMBIOS ED. JUS, MEXICO D.F. 1984, P.55

refiriéndose a la utilidad pública de acuerdo a la fracción V de la Ley de Expropiación, señala:

Fracción V.- Esta fracción declara de utilidad pública, entre otros casos, el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres y de otros artículos de consumo necesario; y si bien el servicio bancario no constituye un elemento material en sí mismo, ni propiamente un artículo de consumo, sí constituye, como se ha dicho, un servicio indispensable -- para la vida y el desarrollo económicos, no sólo de las ciudades o centros de población, sino de todo el país, y también directa o indirectamente para los habitantes del mismo, ya -- que, sin crédito oportuno, accesible y barato, se dificulta gravemente o se vuelve imposible cualquier actividad -- económica; y, pocos serán los sectores de población que, por su primitivismo y su alejamiento de las vías de comunicación, no dependan para el abastecimiento de alimentos, vestidos y -- otros artículos de consumo necesario, de centros de produc--

ción que requieren créditos para su operación; por lo que, por analogía, cuando menos, si no es que por mayoría de razón, esta fracción es aplicable al caso de los Bancos.

Otro punto que resulta interesante analizar es el referente al análisis del Artículo 28 Constitucional, que en septiembre de 1982 prohibía enfáticamente los monopolios de cualquier clase. Al respecto el maestro Felipe Tena Ramírez ⁽¹¹⁹⁾ señala lo siguiente:

"El 10. de septiembre de 1982, el Presidente de la República no pudo reformar el artículo 28, puesto que no es órgano-competente para hacerlo; pero bajo su personal autoridad y -- dentro de la trascendental zona de la ejecución, dispuso

(119) TENA RAMIREZ, FELIPE "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", ED. PORRUA, MEXICO , D.F., VIGESIMA EDICION, 1984, P.P. 641-642.

y llevó a cabo simultáneamente la supresión de la banca privada concesionada y la incorporación total de la materia respectiva al monopolio del Estado. Fue desconocido así en la práctica, aunque permaneció admonitorio e impotente en lo alto de la Constitución, el más que centenario principio de la prohibición de los monopolios del Estado como regla general, con excepción única y exclusiva en materia bancaria la tocante al banco de emisión. No fue esa una más entre las numerosas infracciones a la Constitución que a diario se cometen en perjuicio de particulares. Fue un agravio solemne, ocurrido en las circunstancias antes descritas, que vulneró irreparablemente la norma que desde su supremacía inaccesible confiere a México, dentro de la comunidad internacional, la dignidad de un estado de derecho".

Añade el propio Tena Ramírez, "al parecer, la inconstitucionalidad señalada fue advertida por el titular del Ejecutivo días después de decretada y ejecutada la monopolización

de la banca" y para remediarla el Presidente JLP envió al Congreso, el 17 de Septiembre de 1982, una iniciativa de reforma al artículo 28 constitucional, agregándole como nueva excepción a la prohibición de monopolios, "la prestación del servicio público de banca y crédito". Y agrega Tena Ramírez:

"Lo que no se dijo ni podía decirse en la iniciativa es que ese "servicio público regulado actualmente por la Federación", carecía hasta esos momentos de justificación constitucional, lo que traducía de igual modo que el decreto del 10. de septiembre había estado operando desde entonces al margen de la Constitución". Hasta aquí el Mtro. Tena.

En el mismo sentido es la opinión de la Barra Mexicana de Abogados, transcrita por Enrique Pérez López en su citada obra (120) mismo que a continuación se reproduce:

"El artículo 28 de la Constitución solamente autoriza monopolios a favor del Gobierno, que en ningún caso incluyen a la banca y al crédito. El decreto expropiatorio también --contraría esta disposición de la Ley Suprema"... "El artícu-

(120) ENRIQUE PEREZ LOPEZ. OP. CIT. , P.96

lo 28 constitucional no puede ser modificado sino en la medida en que respete todas las garantías individuales consagradas en los preceptos que le anteceden y la estructura -- misma que conforma a la Constitución"... "Por otra parte, el simple hecho de que se inicie una reforma constitucional -- por el propio autor de los mencionados decretos, con la pretensión de convalidarlos, demuestra la inconstitucionalidad de los mismos".

Otra opinión en este mismo sentido es del jurista Ramón Sánchez Medal (121) en su ensayo "Las Reformas Demolitorias de la Constitución" dice que el propósito constitucional de prohibir los monopolios es el de "dejar el mayor campo de libertad posible al comercio y a la industria..." y agrega:

"Por ello, el artículo 28 aparece dentro del capítulo de garantías individuales, es decir dentro de los límites- impuestos por la Constitución al poder público, para hacer así posible la libertad de industria y comercio y la libre concurrencia garantizada por el artículo 50. de la Constitución".

(121) SANCHEZ MEDAL RAMON. "LAS REFORMAS DEMOLITORIAS DE LA CONSTITUCION", REVISTA DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO, NUM. 8, MEXICO, D.F. 1984, P. 608

Por lo que respecta a estos últimos análisis del Art. 28 Constitucional no encontramos ninguna opinión contraria a las anteriores ya que, una opinión defendiendo lo indefendible sería contraria a la lógica jurídica y en este mismo caso a la Constitución.

En referencia al Art. 73 de la Carta Magna, la Barra Mexicana-Colegio de Abogados citada por Enrique Pérez López (122) opina que el Presidente José López Portillo no tenía facultades legales para expedir el decreto expropiatorio de la Banca Privada, sosteniendo la violación del artículo antes citado y de los artículos 89 y 49 de acuerdo a lo siguiente:

"La fracción X del artículo 73 de la Constitución establece que es el Congreso quien tiene facultad para legislar, - entre otras cosas, sobre instituciones de crédito. En la teoría constitucional, el Presidente de la República no es el Congreso"... "La expedición de los decretos de que se trata conlleva también la violación del artículo 89 constitucional, porque excede las facultades que tal precepto

(122) ENRIQUE PEREZ LOPEZ, OP. CIT. P.97

otorga al Presidente de la República. Ese acto presidencial va mucho más allá de la ejecución de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y de la provisión, en la esfera administrativa, a su exacta observancia, que obligan al Presidente de la República en los términos de la fracción I de la disposición aquí mencionada"... "Ambos decretos, el de expropiación y el de control de cambios, importan una violación al principio de la división de poderes que consagra el artículo 49 de la Constitución, mismo que establece que no podrán reunirse dos o más de los tres poderes en que se divide el Supremo Poder de la Federación, en una sola persona. Mediante la expedición de los decretos de referencia, el Presidente de la República hizo uso de facultades reservadas al Poder Legislativo".

Respecto a lo anterior el Lic. Juan Landarache Obregón ⁽¹²³⁾ en su citada obra opina:

Se afirma que el Decreto expropiatorio modifica el régimen legal de Instituciones de Crédito, cuya determinación es -

(123) JUAN LANDARACHE O., OP. CIT. P.P, 43 Y 44

facultad exclusiva del Congreso conforme a la Fracción X - del artículo 73 de la Constitución; y que por ello, además implica la reunión en una sola persona de los poderes Ejecutivo y Legislativo, en contra de la prohibición expresa del artículo 49 de la Carta Magna. Esto, aparte de que se dice, el Ejecutivo no está autorizado para hacer modificaciones de esta clase por el artículo 89 del mismo Código fundamental, que define las facultades del Presidente.

En realidad el Decreto de expropiación no modificó la Ley Bancaria, que continuó en vigor en su totalidad para los - bancos que no fueron expropiados; y en cuanto a las reglas de operación, también para los expropiados, mientras no se dictó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; y, por consiguiente, la expropiación tampoco significó que se hayan reunido indebidamente en el Presidente de la República los poderes Ejecutivo y Legislativo. Las - nuevas formas para manejar los bancos expropiados a partir de la expropiación, fueron consecuencia de la expropiación y no de modificaciones a la ley. Las modificaciones a la - ley vinieron después y las aprobó el Congreso.

En cambio, el párrafo segundo de la fracción VI - del artículo 27 Constitucional, en forma clara y precisa - establece que las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y que la autoridad administrativa, o sea en el caso, el Presidente de la República hará la declaración correspondiente; de modo que el Presidente tuvo competencia constitucional para decretar la expropiación, puesto que en este aspecto, la disposición del artículo 27 adiciona las facultades del artículo 89 en los términos de la fracción XX de este último.

Pienso que con el análisis de estos artículos y de las opiniones aquí vertidas queda claro la falta de fundamento legal para la "Nacionalización de la Banca Privada Mexicana" y la inconstitucionalidad del mismo.

2.-Expropiación o Retiro de Concesión.

En el capítulo II del presente trabajo se ha definido a la actividad bancaria como un "Servicio Público Concesionado" pero quisiera agregar algunas opiniones mas para definir esta parte del trabajo.

El Mtro. Ignacio Burgoa Orihuela (124) dice acerca de la Concesión de Banca y Crédito:

"Los servicios públicos concesionados que prestan los particulares ¿se expropián o se rescatan por el Estado? La primera hipótesis sería contraria a la materia de la expropiación que constitucionalmente versa sobre bienes o cosas muebles o inmuebles: y en cuanto a la segunda, el acto expropiatorio sería innecesario, pues para el mencionado rescate procede la caducidad, la revocación o la cancelación de las concesiones respectivas".

Por su parte el Lic. Landarreche Obregón (125) opina:

(124) BURGOS ORIHUELA, IGNACIO. "A LOS ABOGADOS APOYADORES DE LA EXPROPIACION BANCARIA, ATENTA INTERPRETACION". EXCELSIOR, MEXICO, D.F. 11 DE SEPTIEMBRE DE 1982.

(125) OP. CIT. P.P., 53, 54 Y 55

Se niega que el desempeño de la banca sea un servicio público y se afirma que, aunque la Ley de Instituciones de Crédito vigente en la época de la expropiación considera servicio público ese desempeño y requiere una concesión estatal para llevarlo a cabo, en realidad se trata de solo una actividad privada sujeta a autorización y a reglamentación, que excluye el régimen legal del servicio público.

En primer lugar, la mencionada Ley Bancaria es clara y terminante en cuanto sujeta el ejercicio de la banca y del crédito al régimen de servicio público que requiere concesión estatal para ser ejercido por particulares; de manera que en ninguna forma se puede pretender que dicho servicio constituya una actividad privada sujeta a mera autorización, concepto no sólo distinto, sino opuesto al de concesión; pues es bien sabido que cuando la ley es clara y precisa, de ninguna manera se puede interpretar en forma contraria a su texto.

La diferencia entre los conceptos de "autorización" y

"concesión" referida al servicio bancario, ha sido materia de polémica doctrinal respetable que define dos tendencias opuestas y excluyentes entre sí; y si bien esa polémica - tuvo trascendencia legal que se reflejó en reformas a la ley relativa, lo cierto es que el concepto servicio público concesión es el que ha prevalecido en toda la legislación bancaria a partir de la Constitución de 1917, desde la ley de 24 de diciembre de 1924 y después, en las de 11 de noviembre de 1926, de 28 de junio de 1932 y en la vigente de 3 de mayo de 1941; y que únicamente en el período de 10. de enero de 1948 a 31 de diciembre de 1962, bajo la vigencia de última de las leyes mencionadas, los defensores del concepto "actividad privada-autorización" lograron se aceptara su criterio y se adoptara el término "autorización" que, definitivamente se rechazó a partir de esa última fecha, cuando menos hasta ahora; y, por tanto en el momento de la expropiación, la banca era legalmente y se definía como servicio público concesionable, naturaleza - que no se puede desconocer al plantear la constitucionalidad de dicha expropiación.

Por lo demás, la definición de la banca como servicio público concesionable, es la correcta por los siguientes motivos:

En primer lugar, el crédito es un servicio indispensable para la vida económica del país. Puede ser una actividad privada cuando se practica con recursos propios u obtenidos por relación personal; pero en esta forma será siempre insuficiente para cubrir las necesidades colectivas. Para lograr esto último, requiere necesariamente poder disponer de recursos del público que se confían a los banqueros, -- que exigen ineludiblemente la intervención activa y no sólo vigilante del Estado; y a partir de entonces, la intermediación del crédito se convierte en servicio público y sólo se puede desempeñar por concesión estatal.

Por otra parte, el ejercicio de la banca con recursos del público faculta a los banqueros para crear medios de pago con esos recursos que, aunque formalmente les pertenecen, -- en realidad son ajenos y se deben proteger y tratar como

tales; y la creación o emisión de medios de pago -léase - moneda- es facultad específica y exclusiva del Estado moderno.

En consecuencia, es claro que el servicio de Banca y crédito constituye un servicio público; y la necesidad de que se desempeñe no sólo en forma adecuada y eficaz desde el punto de vista del cumplimiento de las reglas formales de operación sino, sobre todo, teniendo en cuenta la debida solidaridad nacional y los intereses generales que involucra, constituye un motivo justificado de expropiación.

De otra opinión es Enrique Pérez López, quien en su obra citada⁽¹²⁶⁾ opina, basándose en la exposición de Motivos de la Ley Bancaria de 1946, lo siguiente:

Se ha hecho hincapié en que la banca siempre ha sido un servicio público "concesionado por el Gobierno". Pero esto no es así. En las reformas a la Ley Bancaria publicadas en

(126) OP. CIT., P.6

el Diario Oficial del 15 de marzo de 1946, se sustituyó el término "concesión" por el de "autorización". La Exposición de Motivos de dichas reformas lo explica de esta manera:

"Considerando que la actual denominación de 'concesión' - que la Ley General de Instituciones de Crédito usa para el acto administrativo por el cual se autoriza el ejercicio - de las actividades de banca y crédito en los diversos ramos comprendidos en el mismo ordenamiento, es no sólo impropia, sino que se presta a confusiones lamentables de las 'autorizaciones' de policía con las 'concesiones' de - servicio público o de explotación de riquezas del dominio de la nación. Considerando también que las verdaderas 'concesiones' son susceptibles legalmente de transmisión a título oneroso, mientras que no pueden serlo por su propia naturaleza las 'autorizaciones' de policía, como las que - se dan a las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, ya que se otorgan en gran parte "intuitu personae" y ya que se limitan a remover en favor de una persona jurídica determinada, el límite u obstáculo que en forma ge-

neral impone la ley para el ejercicio de una actividad jurídica y mercantil determinada, o en otros términos, ya que las 'autorizaciones' de policía son actos administrativos que no otorgan o transmiten derecho alguno patrimonial, sino simplemente confieren una especial capacidad de obrar. Considerando, finalmente, que de no hacerse la debida aclaración, hay lugar a controversias y a que se pretenda comerciar con actos administrativos que sólo tienen como razón de ser la salvaguarda del interés general". Hasta aquí el decreto.

El comentario de Enrique Pérez López finaliza así:

Se mantuvo el término "autorización" en los textos legales durante dieciseis años, hasta que en las reformas a la Ley Bancaria publicadas en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1962, se volvió al término "concesión" sin explicación alguna.

De acuerdo a la opinión del Mtro Ignacio Burgoa Orihuela (127),

(127) OP. CIT., EXCELSIOR, 11 DE SEPTIEMBRE DE 1982.

vertida aquí anteriormente en materia de concesión no cabe la expropiación que jurídicamente trata sobre bienes muebles o inmuebles y los servicios públicos se rescatan de los particulares mediante caducidad, revocación o bien cancelación de la concesión.

Al respecto, Enrique Pérez López en su multicitada obra (128) señala:

Pero, aunque se considerara (indebidamente) que la banca privada proporcionaba un servicio público concesionado, ello no justificaría una cancelación unilateral y de improviso de las concesiones (autorizaciones) otorgadas a los bancos por la Secretaría de Hacienda. La Ley de Instituciones de Crédito (artículo 100) establece que sólo se podrá revocar la concesión a un banco "oyendo a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y a la institución afectada", y únicamente en los ocho casos señalados allí de manera li-

(128) OP. CIT., P.98

mitativa, en ninguno de los cuales se encontraban los bancos expropiados.

Por lo tanto, en base a lo anterior considero que se debió rescatar las concesiones de Servicio Público de Banca y Crédito para acto seguido, expropiar los bienes muebles e inmuebles y así estar en posibilidad de atender a los usuarios del servicio. Si se hubiera realizado de esta forma se hubiera cubierto uno de tantos aspectos jurídicos que no se tomaron en cuenta.

3.- Efectos Jurídicos, Políticos y Económicos.

A) Efectos Jurídicos

Como ya se ha visto a lo largo del presente trabajo, los principales efectos jurídicos de la Nacionalización de la Banca son los cambios sufridos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la adición - al párrafo 5o. del Art.28, la modificación a la fracción X del Art.73 y la modificación a la fracción XVIII del mismo Art., así como la adición al Apartado B, del Art.-123, de la fracción XIII BIS (129).

(129) LOPEZ PORTILLO, JOSE. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL DECRETO MODIFICATORIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE FECHA 17 DE SEPTIEMBRE DE 1982., PALACIO NACIONAL, MEXICO D.F. P.6 Y SIG.

Así como la creación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982 (130), misma que substituyó en parte a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Estas, desde mi punto de vista son los cambios más importantes en nuestra Legislación Bancaria, al respecto el Maestro Mario de la Cueva(131) opina en referencia a las modificaciones sufridas por nuestra Carta Magna lo siguiente:

"La tésis de la ilimitabilidad de sus atribuciones rompe - el principio de la seguridad jurídica y el sistema de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos, pues si el poder reformador puede hacerlo todo, si puede suprimir o cambiar los principios fundamentales - de la Constitución, podría suprimir nuestro juicio de amparo y la jerarquía de las normas consignada en el artículo 133"... "Claro está que el poder reformador puede adi-

(130) DIARIO OFICIAL. DECRETO DE LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO. MEXICO, D.F. A 31 DE DICIEMBRE DE 1982.

(131) DE LA CUEVA, MARIO. TEORIA DE LA CONSTITUCION. ED. PORRUA. MEXICO, D.F. 1982. P.P. 172 T 173

cionar o reformar los preceptos que consignan los derechos humanos individuales y sociales, pero lo que no puede hacer es derogarlos totalmente, según la frase de Tena, ni podría tampoco nulificarlos a pretexto de adiciones o reformas".

Felipe Tena Ramírez en su "Derecho Constitucional Mexicano" (132) expresa:

"No habremos de pensar, ni por un momento, que son acreedores a perennidad cualesquiera normas de nuestra organización política"... "Pero esas y otras consideraciones en el mismo sentido, no autorizan de manera alguna a otorgar tratamiento despectivo a un precepto de la ley suprema por el artículo 28, es acreedor por lo menos a los funerales - en cierto modo solemnes, previstos para la alteración de todo precepto de la ley suprema por el artículo 135 de la misma. Para ser modificada, la Constitución ni siquiera requiere la voluntad del Presidente de la República, sino sólo la de los órganos legislativos en el orden federal y local, como son el Congreso de la Unión y las legislaturas

(132) TENA RAMIREZ, FELIPE OP. CIT. P.P. 640 Y 641

de los Estados, titulares natos de la voluntad popular, --
únicos que con ese título tienen acceso al texto constitu-
cional".

Y Ramón Sánchez Medal ⁽¹³³⁾ en su ensayo citado dice:

"El argumento de que cualquier reforma a la Constitución -
con sujeción al procedimiento formal del artículo 135,
hace que tal reforma sea ya parte integrante de la propia
Constitución, y no pueda la Constitución ir contra ella --
misma, es un razonamiento mutilante e insostenible"... "Fué
así como la Corte se negó injustificadamente a conocer y -
resolver el primer amparo que se ha presentado en México -
contra una reforma demolitoria de la Constitución, que su-
primió de nuestro derecho la garantía individual de prohi-
bición de nuevos monopolios de Estado y que suprimió de
hecho la correlativa garantía individual de libertad de -
industria y de comercio".

(133) SANCHEZ MEDAL RAMON. OP. CIT. P.603

Por su parte, el constitucionalista Víctor Manuel Ortega expresa lo siguiente:

"El órgano revisor de la Constitución, o sea, el Poder Constituyente Permanente, no puede alterar ni modificar la esencia del orden que constituye su razón de ser, porque de lo contrario, se destruiría a sí mismo. El desconocimiento de los límites por el Poder revisor, se conoce en la técnica constitucional como fraude a la Constitución. - Cuando su actuación produce una radical modificación en el contenido esencial de la misma"... "Quisiéramos hacer notar que la iniciativa enviada al Congreso, por el Presidente de la República, proponiendo la reforma al artículo 28, -- constitucional, es la palmaria demostración de la inconstitucionalidad del Decreto expropiatorio, por él expedido" (134).

(134) ORTEGA, VICTOR MANUEL "CONSIDERACIONES CRITICAS AL DECRETO DE EXPROPIACION BANCARIA Y AL DECRETO DE REFORMAS A LOS ARTICULOS 28 Y 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA MEXICANA". CONSEJO COORDINADOR EMPRESARIAL. MEXICO, 1982, P. 12

B) Efectos Políticos

Dentro de este rubro encontramos básicamente el endurecimiento de las Políticas Financieras del País, destacando - la siguiente:

Decreto que establece el control generalizado de cambios (135) cuya fundamentación se explica en los considerados de la siguiente manera:

Que el Gobierno de la República ha venido estableciendo una serie de medidas de austeridad y ajuste de la política económica, cuyos objetivos no se han podido alcanzar en forma plena, principalmente por la salida inmoderada de divisas hacia el exterior, con la consiguiente presión de su demanda para fines distintos a las importaciones necesarias para mantener y elevar los niveles de empleo y productividad, o para el pago del servicio de la deuda pública y privada, causando perjuicios a la población y a la economía, por todos conocidos.

(135) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DECRETO SHCP, MEXICO, D.F., 1 DE SEPTIEMBRE DE 1982, P.5

Respecto a este control de cambios Enrique Perez L. en su obra dice que el Banco de México en su informe anual de 1982 señala:

"De hecho no se logró el principal objetivo buscado con el establecimiento del control integral de cambios, que era detener la fuga de capital. Esta siguió produciéndose por medio del nuevo expediente de no ingresar al país las divisas provenientes de la exportación de mercancías y servicios" (136).

Sigue Pérez López:

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional en su Informe sobre la Economía Mexicana (mayo de 1983), aseveró:

"La fuga de capitales disminuyó en el segundo trimestre de 1982, pero la imposición del control generalizado de cambios exacerbó las salidas, en la forma de ingresos retenidos en el exterior". (137).

(136) PEREZ LOPEZ, ENRIQUE. OP. CIT. P.120

(137) IBID. P. 121

Continúa el mismo autor:

Y el Director General del Banco de México, en su comparecencia citada ante la Cámara de Diputados el 28 de Noviembre de 1985, refiriéndose al mismo período dijo:

"La violación de las disposiciones cambiarias era masiva y, no obstante la existencia del control generalizado de cambios, las fugas de capital continuaban ocurriendo en gran magnitud"⁽¹³⁸⁾.

Por su parte el jurista Juan Landarrece Obregón⁽¹³⁹⁾ opina sobre el tema:

"El control de cambios, es un problema económico y, más concretamente financiero; claro que con implicaciones filosóficas, constitucionales, sociales y políticas. Por su parte, la nacionalización o expropiación de los bancos

(138) IBID. P. 122

(139) LANDARRECHE OBREGON, JUAN. OP. CIT. P.P.31 Y 32

es un problema político, por supuesto también con aspectos filosóficos, constitucionales, económicos y sociales. Pero indudable y fundamentalmente un problema político.

Se dice que la expropiación de la banca no era necesaria - para establecer el control de cambios, y que lo prueban - los muchos países en que el control está establecido y - funcionan también en forma normal los sistemas bancarios - privados, que coexisten con bancos de propiedad estatal - y controlados por el Estado.

Lo anterior es cierto en términos generales; pero para aplicarlo a México, hay que tener en cuenta importantes salvedades.

Si se toma en cuenta que, como ya se vió, las circunstancias geográficas y el interés de los Estados Unidos se oponen al control de cambios en México y lo vuelven poco-

menos que imposible, la expropiación bancaria resultaba una medida en alguna forma complementaria para que pudiera haber un mínimo control sobre el control de cambios y para que el control de cambios tuviera alguna realidad práctica; puesto que, a través del manejo de los bancos por el Estado, el Estado puede tener una mayor probabilidad de prevenir y evitar salidas de fondos y algunos abusos en esta materia, dado que control de cambios y manejo de bancos, están estrechamente ligados entre sí.

Sigue diciendo el Lic. Juan Landarache: Además, y aún cuando no se ha planteado y parece que más bien se ha preferido no mencionarlo siquiera, a pesar del derecho constitucional a la información, en realidad, el fondo político y el aspecto fundamental del control de cambios y de la expropiación bancaria, fue que la fuga de capitales se usó por algunos sectores de la iniciativa -- privada, a fines del sexenio anterior y del último, particularmente, como instrumento de ataque al gobierno, para causar dificultades al que terminaba y como eventual advertencia al que iba a empezar, y lo cierto es que el -

gobierno se sintió atacado en esta forma". Hasta aquí Landarreche.

Por otro lado el 13 de diciembre de 1982 se expidió otro decreto para substituir al del 10. de septiembre del mismo año que desde su publicación fue considerado inexacto y erróneo, lo cual se trasluce en los considerados del emitido por el nuevo gobierno de Miguel de la Madrid.

"Que desde el establecimiento del control de cambios se tuvo conciencia de que sería menester irlo modificando, a fin de adaptarlo cada vez mejor a las características-particulares de nuestro país y a la evolución de la economía;

Que el control de cambios ya ha sido objeto de modificaciones tendientes a hacerlo más operativo;

Que el control de cambios debe obstaculizar lo menos posible las transacciones internacionales necesarias para el desarrollo económico del país;" etc. (140)

(140) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. DECRETO SHCP. MEXICO D.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1982, P.4

Sobre el particular el Lic. Landarreche nos dice:

"Por consiguiente, puede suponerse que, a pesar de todo lo anterior, en septiembre de 1982 el gobierno implantó el control de cambios consciente de que ese control distaría mucho de ser eficaz, pero que a pesar de ello era necesario y habría que empeñarse en que fuera lo más amplio que las circunstancias permitieran y tratar que - la medida controlara cuando menos, las transacciones de mayor cuantía, lo que ya de por sí era importante, además de que, complementariamente, se podrían en alguna medida controlar transacciones menores.

En conclusión, a pesar de sus claras dificultades y limitaciones, el control de cambios, en realidad era necesario y justificado cuando se decretó; y, ciertamente la urgencia de la situación, las dificultades del momento y la falta de experiencia y preparación, no hacían fácil

adoptar fórmulas más meditadas. En tales condiciones, la medida se tomó y se impuso a pesar de todos sus riesgos- y de los problemas que tenía que provocar y que por su- puesto trajo consigo.

Posteriormente, el nuevo gobierno ratificó la medida, - como no podía menos de hacerlo; pero substituyó el siste- ma con uno más razonable, capaz de funcionar con efica- cia". (141)

En aquella época, el periodista de aspectos políticos, Carlos Ramírez escribió:

"La nacionalización de la banca cambió, en buena parte- y para beneficio del país, el medio ambiente político.- Si las condiciones para un endurecimiento del gobierno estaban dadas, la sucesión presidencial comenzaba a - vincular a empresarios y políticos en la definición de lo planes y programas del sexenio 1982-88.

(141) LANDARRECHE OBREGON, JUAN. OP. CIT. P. 19

Pero una sola decisión marcó definiciones. Después de las nacionalizaciones, las dudas saltaron: ¿qué pasará con los empresarios que se dijeron miembros del PRI -el diputado empresario Alberto Santos, priísta distinguido-, que se calificaron de "soldados del Presidente López Portillo" -como Emilio Azcárraga, dueño de Televisa- o que formaban parte de las comisiones del PRI para diseñar el programa de gobierno de Miguel de la Madrid?

Otro era el país hacia el 2 de septiembre de 1982. Los empresarios iniciaron una bien orquestada campaña para sabotear las medidas, atacar al Estado y desestabilizar el país. Pero nunca anunciaron su renuncia a las comisiones del PRI. ¿Priístas empresarios que desestabilizan? Tal vez sí.

Y curiosamente, fueron los empresarios más militantes -los que trabajaron en el PRI y contra el país. Cosas de la política, dijeron algunos observadores.

Manuel J. Clouthier, la punta de lanza empresarial, pidió indirectamente la intervención de Estados Unidos para defender a los banqueros. Como presidente del Consejo Coordinador Empresarial es miembro de la comisión priísta sobre renovación moral de la sociedad y sobre la función del Estado.

En el mismo caso se encontraron otros priístas y empresarios. Prudencio López, consejero de Bancomer, expresidente de CCE y ahora redactor del plan de gobierno de Miguel de la Madrid. Y Carlos Abedrop, director de Banco del Atlántico y presidente de la Asociación de Banqueros el día de la nacionalización, ¿cómo conciliará su participación en las comisiones del PRI y su militancia conservadora y subversiva en contra de las decisiones del 10. de septiembre? Cosas de política" (142)

(142) CARLOS RAMIREZ, D. COLMENARES Y LUIS ANGELES, LA NACIONALIZACION DE LA BANCA, ED. TERRA NOVA, MEXICO, 1982, P. 200.

C) Efectos Económicos

Sobre este tema sólo quisiera señalar algunas de las consecuencias de la "Nacionalización de la Banca Privada", de manera muy somera y utilizando los argumentos y cifras de Enrique Pérez López en su multicitada obra (143).

Efectos de las medidas sobre la producción.

El conjunto de medidas anunciadas en los primeros días de septiembre de 1982, también tenía como objetivo "fortalecer el aparato productivo". Tampoco se logró tal cosa, como se comprueba si se examinan los indicadores del Cuadro número 5.

Todos los rubros de la producción industrial (excepto petróleo) disminuyeron fuertemente en términos reales, en el trimestre de septiembre-noviembre de 1982, comparado con igual periodo de 1981: el índice de volumen de la producción industrial bajó 10.3%

(143) ENRIQUE PEREZ LOPEZ, OP. CIT. P.P. 121 Y 122

Nunca antes había habido un desplome tan grande y tan generalizado, en un lapso tan corto, de la producción industrial del país, principalmente de la manufacturera, que se redujo 11.2%.

No hay datos mensuales del PIB real generado por la agricultura, transportes, comercio y otros servicios, pero según los datos anuales también estos sectores disminuyeron grandemente respecto al nivel de 1981, como se vio en la Parte I.

Efectos de las medidas sobre el nivel de precios

Otra pretensión de las medidas tomadas en septiembre-noviembre de 1982, fue que eran antinfracionarias, pero resultó lo contrario: fueron fuertemente inflacionarias.

CUADRO 5

PRODUCCION INDUSTRIAL EN SEPTIEMBRE-NOVIEMBRE 1982 (Y 1981)
Promedio de índices mensuales^a

	Septiembre-noviembre		Variación por ciento
	1981	1982	
VOLUMEN PRODUCCION INDUSTRIAL ^b	227.8	208.8	- 8.4
Sin incluir industria petrolera	218.2	195.8	-10.3
VOLUMEN PRODUCCION			
MANUFACTURAS:	215.6	191.6	-11.2
Bienes de consumo	198.4	183.9	- 7.6
Bienes intermedios	223.6	197.4	-11.8
Bienes de capital	272.5	196.7	-27.9
Personal ocupado	163.8	152.0	- 7.2
Horas trabajadas	159.4	142.6	-10.5
VOLUMEN VENTAS SECTOR INDUSTRIAL	140.3	126.5	- 9.9
VOLUMEN VENTAS SECTOR MANUFACTURAS	148.1	131.5	-11.3

^a Base 1970=100, excepto ventas: Enero 1978=100.

^b Incluye las industrias: minera, manufacturera, construcción, eléctrica petrolera (extracción, refinación y petroquímica) que representan 40% del Producto Interno Bruto.

Fuente: Banco de México: Informe Anual 1983, e "Indicadores Económicos".

En los últimos cuatro meses de 1982 los precios subieron aceleradamente registrando aumentos no alcanzados antes en la historia del país (Cuadro 6 y).

CUADRO 6

MEXICO: INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
Variaciones a tasa anual^a

	1981 %	1982 %
Enero	27.8	30.8
Febrero	28.0	32.7
Marzo	28.1	34.7
Abril	28.5	38.9
Mayo	28.6	44.5
Junio	27.8	49.4
Julio	26.6	54.4
Agosto	26.5	68.2
Septiembre	27.5	74.0
Octubre	28.4	79.0
Noviembre	28.6	84.5
Diciembre	28.7	88.8

^a Variación sobre igual mes del año anterior.
Fuente: Banco de México: "Indicadores Económicos".

En lo tocante a la captación bancaria y el crédito, el mismo autor señala:

"Así, la captación en cuentas de cheques, que habían sido de 20.0 miles de millones de pesos de enero a agosto de 1982 ascendió a 125.0 miles de millones de pesos en septiembre-noviembre de ese año.

En suma, la captación total de pasivos, que en promedio mensual durante los primeros ocho meses de 1982 fue de 158.4 miles de millones de pesos, cayó a 27.3 miles de millones por mes durante septiembre-noviembre (Cuadro 4).

CUADRO 4
BANCA-PRIVADA: CAPTACION-Y-FINANCIAMIENTO
Miles-de-millones-de-pesos

	Saldos corrientes			Variaciones		
	Diciembre 1981	Agosto 1982	Noviembre 1982	Diciembre 1981 a agosto 1982	Agosto 1982 a noviembre 1982	
CAPTACION:						
Pasivos totales:	1,979	3,246	3,328	1,267		82
Monetarios ^a	315	335	460	20		125
No monetarios ^b	1,664	2,911	2,868	1,247		-43
Moneda nacional	1,030	1,388	2,082	358		694
Moneda extranjera	634	1,523	786	889		-737
FINANCIAMIENTO:						
Total ^c	1,194	1,767	1,683	573		-84
Moneda nacional	826	935	1,117	109		182
Moneda extranjera	368	832	566	464		-266
Al sector privado no bancario	1,015	1,329	1,225	314		-104

^a Cuentas de cheques, moneda nacional.

^b Instrumentos de ahorro (más obligaciones diversas).

^c No incluye encaje en el Banco de México.

Fuente: Banco de México: "Indicadores Económicos" (144).

Continúa Pérez López:

"Al sector privado (no bancario) se le disminuyó el crédito neto en 104.0 miles de millones de pesos en esos tres meses, habiendo obtenido 314.0 miles de millones de pesos en los primeros ocho meses (Cuadro 4)".⁽¹⁴⁵⁾

Por último y siguiendo a Pérez López cabe señalar:

"La aplastante carga del servicio de la deuda externa, -impagable en los términos contratados- que se heredó al nuevo gobierno, también se evidenció en 1983, año en que tuvieron que redocumentarse 10,345 millones de dólares, -que no pudieron pagarse. Y así fue en 1984 y 1985 y lo será por muchos años más: se agotó la posibilidad de un suministro (neto) adecuado de divisas al país vía créditos del exterior".⁽¹⁴⁶⁾

(145) IBID., P. 115

(146) IBID., P. 110

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

"REPRIVATIZACION DE LA BANCA MEXICANA"

1.- Fundamento Jurídico.

A) La Constitución

El 2 de mayo de 1990 el Presidente Carlos Salinas de Gortari envió al Congreso de la Unión una Iniciativa Presidencial mediante la cual daba marcha atrás a la nacionalización de la Banca Privada Mexicana hecha como ya hemos visto por el ex-Presidente José López Portillo en 1982. Al contrario que este último, el Presidente Salinas primero pidió al Congreso la modificación de la Constitución, de acuerdo a los artículos 135 y 89 de la misma Carta Magna, en sus artículos 28 y 123. (147)

Lo anterior fue fundamentado por el Presidente de la República en base a lo siguiente:

Primero, la impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.

(147) LEGISLACION BANCARIA, ED. PORRUA, MEXICO D.F. 1992 P. 95

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

Tercero, el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos". (148)

Estas tres importantes razones en la que se sustenta la Reprivatización de la Banca fueron fundamentadas por el Ejecutivo entre otras ideas, de la siguiente forma:

"Ahora en particular en las condiciones de una gran transformación mundial de la que queremos ser parte activa, la defensa de la soberanía y la promoción de la justicia reclaman

(148) LEGISLACION BANCARIA, ED. PORRUA. UP. CIT. P.96

mayor eficiencia en la producción, una atención rápida de las demandas sociales más sentidas, transparencia en el ejercicio del poder público, aceptación de las reglas del pluralismo y de la competencia y estricto acatamiento de la ley. Estos son los cambios que definen también, una reforma del Estado".(149).

Asimismo señala el Presidente:

"Hoy para fortalecer la soberanía por la vía de la justicia, recuperamos el propósito original del Constituyente de 1917, quien concibió la búsqueda de la prosperidad nacional en la economía mixta. Se proponía entonces, como se busca hoy, que el Estado conduzca, promueva y regule en función del interés general la libre actividad de los particulares y dé en su intervención

directa, prioridad efectiva a las demandas de quienes más necesitan".(150)

(149) IBID. P. 95

(150) IBID. P. 96

Por otro lado y después de mencionar los tres puntos fundamentales, el Presidente Salinas agregó:

"Por tanto el restablecimiento del carácter mixto en este sector permitirá más eficiencia en el desarrollo de la banca, más dedicación a las áreas estratégicas y mayor capacidad de respuesta a las demandas de la población. Es una propuesta de reforma que busca la congruencia con el espíritu del Constituyente en las circunstancias presentes y para beneficio de todos.

El Constituyente de 1917 estableció la economía mixta como decisión política fundamental del pueblo de México. Siempre rechazó la visión de un Estado totalitario dueño de todo; nunca aceptó el liberalismo a ultranza de un Estado de responsabilidades sociales".⁽¹⁵¹⁾

(151) IBID. P. 96

Por lo que respecta a los cambios en nuestra Constitución, la misma Iniciativa Presidencial en referencia al Art. 28, nos indica:

"Hoy, el artículo 25 constitucional atribuye al Estado, de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el párrafo cuarto del artículo 28. Obliga al Gobierno Federal a mantener siempre la propiedad y control sobre los organismos que en su caso se establezcan. El párrafo cuarto del artículo 28 vigente afirma: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto; acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

Conducir el cambio para preservar lo esencial de nuestra identidad, nos obliga a mantener los compromisos profundos plasmados en la Constitución y que dan perfil propio al Estado Mexicano. Es una interpretación congruente con nuestra historia respetar las áreas estratégicas reservadas al Estado. Estas se vinculan a la perspectiva revolucionaria que nutrió al Constituyente de Querétaro y son parte viva de las convicciones populares. El párrafo cuarto del artículo 28 marca el sentido profundo de las áreas estratégicas de la Nación. A ellas el Estado surgido de la Revolución no habrá de renunciar; mi gobierno se ha comprometido, decididamente a fortalecerlas.

También existen materias de gran importancia, algunas centrales a nuestra vida económica y de prestación exclusiva por el Estado, que no son parte del artículo 28 párrafo cuarto, porque no han sido consideradas, por el Constituyente, áreas estratégicas. Esta diferencia tiene expresión en el párrafo quinto del artículo 28 que excluye el servicio de banca y crédito de la prohibición general al estanco y al monopolio que impide su concesión a particulares. Así, la reforma del artículo 28 que adicionó ese

quinto párrafo en 1982, define el servicio de banca y crédito, sin duda, como una muy importante actividad, pero no como un área estratégica.

Por tanto la presente propuesta de modificación del régimen de propiedad de la banca que se introdujo con la reforma constitucional de 1982 es congruente con los compromisos políticos profundos hacia las áreas estratégicas que señala la Constitución. Hoy es conveniente modificar la propiedad estatal exclusiva de la banca porque han cambiado las circunstancias que la motivaron y el proyecto en que se sustentaba". (152)

El otro artículo de nuestra Constitución que se vió afectado por la multicitada iniciativa fue el Art. 123 Apartado B fracción XIII bis de la misma, del cual el Ejecutivo comentó lo siguiente:

"El proyecto de reformas que presenta el Ejecutivo a mi cargo permitirá establecer en la ley secundaria que estructure y regule al nuevo sistema bancario, disposiciones conforme a las cuales éste quede integrado con entidades de la administración pública federal y con empresas de participación mayoritaria de los

(152) IBID. P.P. 97 Y 98

particulares. Por tanto, se requiere modificar el texto del artículo 123 Apartado B fracción XIII bis constitucional, para que las relaciones laborales entre instituciones de crédito correspondientes al sector social y al privado y sus trabajadores, se rijan por lo dispuesto en el Apartado A del propio artículo 123.

Reconocemos la importante contribución de cada uno de los trabajadores bancarios para mejorar y fortalecer la buena marcha de los bancos durante los últimos años. Las nuevas circunstancias, de ser aprobada esta iniciativa, no afectarán en ningún caso, los derechos de los trabajadores bancarios. Este es y seguirá siendo un compromiso permanente del Gobierno de la República".(153)

Para finalizar el Presidente Carlos Salinas de Gortari afirmó que:

"El Gobierno de la República está convencido de que el restablecimiento de un régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, como el que se propone al

(153) IBID P. 101

Constituyente Permanente, mantiene continuidad con nuestras profundas convicciones históricas y contribuye en las actuales circunstancias, internas y externas, a promover más eficazmente la justicia entre los mexicanos y, por ello mismo, defender mejor nuestra soberanía. El beneficiario último de este cambio será el pueblo de México". (154)

En virtud de lo anterior y con base a lo dispuesto por la fracción I del Art. 71 Constitucional sometió al H. Congreso de la Unión el siguiente:

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

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

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

(154) IBID P. 102

Artículo 123. -

A

XXXI

a) Ramas industriales y servicios.

21

22. Servicios de banca y crédito.

Art.30- Se reforma la fracción XIII bis del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

XIII bis. Las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado".(155)

Este decreto y sus respectivas modificaciones fueron autorizados y expedidos el 26 de junio de 1990 y su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 27 de Junio del mismo año(156).

(155) RELIPE TENA RAMIREZ, "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1992", DECIMOSEPTIMA EDICION, ED. PORRUA, S.A., MEXICO 1992, P. 1067."

(156) FELIPE TENA RAMIREZ, OP. CIT., P.1068

B) Nueva Ley de Instituciones de Crédito.

Una vez modificada la Constitución en sus arts. 28 y 123 el 27 de junio de 1990, el Ejecutivo Federal presentó al H. Congreso de la Unión una Iniciativa de Ley para normar la prestación del Servicio de Banca y Crédito cuyos principales objetivos se encuentran designados en el título primero : "Disposiciones Preliminares" Artículos 1o. al 7o. de la Ley de Instituciones de Crédito, destacándose los siguientes:

Art.1o- La presente ley tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la - protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano.

Art.2o- El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

- I. Instituciones de banca múltiple y
- II. Instituciones de banca de desarrollo. (157)

(157) LEGISLACION BANCARIA, ED. PORRUA., OP. CIT. P.1

Al respecto el Presidente de la República en su iniciativa apuntó:

"El proyecto de Ley de Instituciones de Crédito, que recoge las opiniones y puntos de vista expresados a lo largo de todo el proceso legislativo de reformas constitucionales, y que toma en cuenta las experiencias de nuestra propia historia, así como la de otros países, tiene por objeto: regular los términos en los que el Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, la prestación del propio servicio de banca y crédito, las características de las instituciones bancarias, la organización y funcionamiento de las mismas, su sano y equilibrado desarrollo, y las medidas tendientes a proteger los intereses del público.

Se propone que el servicio de banca y crédito en nuestro país continúe prestándose, únicamente, por instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo. Esto obedece, primero a la idoneidad que esta división sistémica ha

desarrollado en los últimos años, y, segundo, a que las mismas, son ya ampliamente conocidas por quienes reciben los beneficios del servicio. La inversión mayoritaria de capital privado, únicamente sería posible en las instituciones de banca múltiple" (158).

Esta Ley de Instituciones de Crédito fue aprobada por el H. Congreso de la unión el 14 de julio de 1992 enviada al Ejecutivo el día 16 del mismo mes y año y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 siguiente (159).

Como consecuencia de la entrada en vigor de esta ley, fue abrogada la ley reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 14 de Enero de 1985, de acuerdo al Art. 2o. transitorio de la Nueva Ley, que a la letra dice:

Segundo.- Se abroga la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985, pero deberá continuar aplicándose en el caso de las personas que se encuentren procesadas o -- sentenciadas, de acuerdo a lo previsto en el capítulo III del -

(158) CARLOS SALINAS DE GORTARI., INICIATIVA DE LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, MEXICO D.F. 1990, P.II

(159) LEGISLACION BANCARIA, ED. PORRUA. OP. CIT. P. 52

Título Cuarto de la ley que se abroga por los hechos ejecutados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley. (160)

Por otro lado el artículo séptimo transitorio de la Nueva Ley de Instituciones de Crédito habla sobre la necesidad de cambiar las Sociedades Nacionales de Crédito en Sociedades Anónimas en los siguientes términos:

Séptimo.- El Ejecutivo Federal, en un plazo de trescientos sesenta días contados a partir de la vigencia de esta ley, expedirá los decretos mediante los cuales se transformen las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, en sociedades anónimas y de acuerdo con las bases siguientes:

I. Los consejos directivos, tomando en cuenta la opinión de las comisiones consultivas y los dictámenes de los comisarios, someterán a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los acuerdos de transformación, mismos que deberán contener los estados financieros de las sociedades, las bases para realizar el canje de los certificados de aportación

patrimonial por acciones y los acuerdos para llevar a cabo la transformación;

II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público señalará la forma y términos en que deberá llevarse a cabo la transformación, cuidando en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público;

III. Los acuerdos de transformación se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación en la plaza en que tenga su domicilio la sociedad. Las transformaciones surtirán efectos en la fecha que se indique en los decretos respectivos. (161)

En virtud de lo anterior el cuatro de septiembre de 1990 el Ejecutivo a cargo del Presidente Salinas expidió un "Acuerdo que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca Múltiple y crea el Comité de Desincorporación Bancaria". Esto en

(161) IBID. P. 49

base a la facultad del Ejecutivo conferida por el Art. 89 fracc.I de la Constitución Política Mexicana y con fundamento en los Arts. 31 fracc VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Art. 4o., 11 al 15 y 17 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990. (162)

En los considerados de dicho acuerdo, Salinas de Gortari señala que en virtud de que fueron modificados los Arts. 28 y 123 de la Carga Magna y de la expedición del 18 de julio de 1990 de la Ley de Instituciones de Crédito, era necesario crear un comité para desincorporar la Banca del Gobierno Federal, que observara y regulara todo este proceso (163).

Otras razones que arguyó el Ejecutivo en dichos considerados fueron las siguientes:

"Que en virtud del restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio bancario, se requiere llevar a cabo un proceso de desincorporación de las instituciones de banca múltiple, cuyos principios deberán orientarse a conformar un sistema financiero sólido, con participación diversificada de

(162) IBID. P. 174

(163) IBID. P. 174

capital y propósitos de regionalización en cuanto a la esfera de acción de las instituciones, asegurar que el control de estas quede en manos de mexicanos de probada aptitud y reconocida calidad moral; evitar una indeseable concentración en la intermediación; propiciar un adecuado equilibrio dentro del sistema financiero en general, y obtener un precio justo".⁽¹⁶⁴⁾

Continúan los considerados del mencionado acuerdo:

"Que para tal efecto, en las bases a que se sujetará la desincorporación de las instituciones de banca múltiple se deberá establecer el procedimiento para determinar el valor de las mismas; convocar postores; analizar las propuestas que se presenten; validar que los posibles adquirentes reúnan los requisitos establecidos en la ley de la materia y proponer a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento la respectiva asignación, con objeto de que dicho proceso se realice con absoluta transparencia, legalidad y equidad".⁽¹⁶⁵⁾

Hasta aquí los multicitados considerados.

(164) IBID. P. 174

(165) IBID. P. 175

El principal objetivo de dicho acuerdo se encuentra plasmado en su artículo primero, que textualmente dice:

Artículo primero.- El presente acuerdo tiene por objeto establecer los principios a que se sujetará el proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, así como crear un Comité que se encargará de llevar a cabo dicho proceso.

- I. Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo;
- II. Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración;
- III. Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización;
- IV. Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos;
- V. Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones;
- VI. Buscar obtener un precio justo por las instituciones, de

acuerdo con una valuación basada en criterios generales homogéneos y objetivos para todos los bancos.

VII. Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado y

VIII. Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias. (166)

Este acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de septiembre de 1990. (167)

2.- Aspectos Políticos y Económicos.

A) Aspectos Políticos

Para hablar de los aspectos políticos más importantes de la Reprivatización de la Banca debemos utilizar también la Iniciativa Presidencial para modificar los Art. 28 y 123 de la Constitución. aquellos que señala el Lic. Carlos Salinas de Gortari como los más importantes son los siguientes:

"La sociedad mexicana se ha modificado significativamente en los últimos años: no sólo en su tamaño, sino en su complejidad, su

(166) IBID. P. 175

(167) IBID. P. 177

expresión plural y su diversidad cultural. Nuevas demandas se han sumado a viejas exigencias acumuladas en el tiempo. La crisis económica de la última década agravó los rezagos en materia social. Por ello, se ha hecho urgente la necesidad del cambio para responder a las nuevas realidades de la sociedad mexicana, al filo del siglo XXI." (168)

También en referencia a la política estatal de la década de los 70's, señala:

"El ensanchamiento creciente del Estado en muchos ámbitos de la vida social, útil en otro tiempo, hoy compite con el cumplimiento de algunas de sus funciones básicas y, en ocasiones, lo impide. Este carácter crecientemente propietario y proveedor del Estado, frente a una sociedad madura, organizada, diversificada y plural, inhibe la iniciativa de las personas y de los grupos". (169)

Como consecuencia de la política proteccionista el señor Presidente en su iniciativa acota:

"Ello se dá con mayor razón al momento en que empezamos a superar

(168) IBID. P. 95

(169) IBID. P. 95

la situación de estancamiento económico que prevaleció durante la mayor parte de la década pasada. En ese lapso, las necesidades se multiplicaron tan rápidamente como disminuyeron los recursos para atenderlas. Así, el Estado ha tenido que enfrentarse a un dilema: atender crecientemente todas las propiedades nacionales o responder eficazmente a las necesidades populares. Para los mexicanos, el dilema sólo puede resolverse a favor de la justicia, razón colectiva de nuestra historia".(170)

Y como solución a los problemas originados por las políticas echeverristas y lopezportillistas propone una Reforma Estructural de políticas sustentada de la siguiente forma:

"La reforma del Estado entraña, por eso, volver al espíritu original de la Constitución de 1917. Reclama, en las circunstancias actuales, internas y externas, la promoción del más extenso ejercicio de las libertades, compatible con las libertades de los demás; la eliminación de paternalismo que

(170) IBID. P.P. 95 Y 96

inhiben la iniciativa y los derechos de los mexicanos, la respuesta ágil a las demandas de alimentación, educación, salud, vivienda y servicios, particularmente de los más necesitados; el fortalecimiento democrático del Estado para garantizar la paz social y armonizar los intereses encontrados de la sociedad contemporánea.

La reforma del Estado implica abandonar concepciones ligadas a realidades y circunstancias del pasado y a situaciones internacionales superadas; entre ellas, la identificación que asociaba más propiedad estatal con más justicia y mayor fortaleza. Ahora, frente a los cambios en México y el mundo, la atención de las responsabilidades básicas del Estado requiere una más selectiva propiedad estatal y una más amplia participación de la sociedad. Se impone, por ello, un ejercicio moderno de la autoridad del Estado, menos propietario y más efectivo en la conducción y promoción del desarrollo nacional siempre dentro de la ley y preservando nuestras convicciones profundas" (171).

Al respecto el Presidente del Comité de Desincorporación

(171) IBID. P. 96

Bancaria, Dr. Guillermo Ortiz (Subsecretario de Hacienda y Crédito Público) el 21 de mayo de 1991 ante los miembros del Instituto Mexicano de Ejecutivo de Finanzas (IMEF) dijo:

"Ante la dinámica transformadora que vive el mundo entero en nuestros días, el Estado Mexicano ha iniciado una verdadera reforma sustantiva, mediante la revisión a fondo del papel que debe desempeñar en la vida económica y política del país." (172).

Continúa diciendo Guillermo Ortiz:

"La modernización de México es la tesis fundamental para llevar a cabo la pretendida Reforma del Estado. Se trata de una modernización tanto ideológica como práctica, que se fundamenta en una definición del papel que el Estado debe desempeñar, conforme a sus verdaderas funciones, es decir, el bienestar general. Hoy se requiere de un Estado que se concentre en la promoción de ese bienestar, a través de un sano ejercicio de su legítima autoridad, complementado por su rectoría en lo económico.

{172} GUILLERMO ORTIZ, "LA DESINCORPORACION BANCARIA EN MEXICO", DISCURSO ANTE EL IMEF, MEXICO, D.F. 1992, P. 1

La desincorporación de empresas públicas es parte fundamental de esta modernización; responde a un principio de fidelidad con el carácter social y nacionalista del Estado. No se puede explicar fácilmente la existencia de cuantiosos recursos invertidos e inmovilizados en entidades paraestatales, en tanto existan millones de mexicanos que carecen de lo indispensable para vivir. El ensanchamiento del Estado en varios aspectos de la vida social, se contraponen al cumplimiento de las funciones que participan de la esencia misma de la autoridad gubernamental. Tampoco se quiere decir con esto que la desincorporación de empresas públicas constituya por sí misma, la solución de todos nuestros problemas económicos, pues se trata de uno de tantos eslabones en las actividades del Estado en la procuración de una sociedad cada vez más justa" (173). Hasta aquí el Subsecretario de Hacienda.

(173) GUILLERMO ORTIZ, OP. CIT. P.2

Por último, cabe señalar que el Ejecutivo cuidó las formas justificando otras nacionalizaciones, como la del Petróleo y la de la Energía Eléctrica, de la siguiente manera:

"En el espíritu del Constituyente de 1917 y en una respuesta patriótica a sus circunstancias, los gobiernos de Lázaro Cárdenas del Río y de Adolfo López Mateos, promovieron dos históricas reformas constitucionales para ampliar la exclusividad estatal. Estas reformas al artículo 27 constitucional; en su párrafo sexto; definieron el petróleo y la energía eléctrica para el servicio público como áreas reservadas al Estado. Su importancia estratégica, su impacto en la vida nacional y los valores históricos asociados con estas grandes nacionalizaciones han demostrado, a través del tiempo su arraigo popular y su lugar permanente en la conciencia de los mexicanos. Así seguirá siendo. Mi gobierno se compromete con toda firmeza a mantener bajo la propiedad y el control exclusivo del Estado estas nacionalizaciones trascendentales en la historia del país". (174)

(174) LEYES DE CODIGOS DE MEXICO, OP. CIT. P.97

Como políticas específicas de manejo de la Banca, el Comité de Desincorporación Bancaria estableció ocho principios fundamentales, mismos que se transcribieron anteriormente al hablar sobre el acuerdo que crea el Comité de Desincorporación Bancaria.

A continuación se transcribe la explicación que dá el Dr. Guillermo Ortiz a la nueva política Bancaria, plasmada en los ocho principios antes señalados, ante el auditorio del IMEF, entendiendo las mismas como definiciones políticas del Gobierno Federal:

"Concluidas las anteriores etapas legislativas, inició formalmente el proceso de desincorporación de las Instituciones de Banca Múltiple. En la sexta reunión nacional de la banca, celebrada el año pasado en Ixtapa-Zihuatanejo, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, así como el subsecretario de ese ramo, dieron a conocer los parámetros y principales lineamientos sobre los cuales habría de desarrollarse dicho proceso. Son ocho los principios fundamentales que, en todo tiempo, deberán normar la desincorporación.

PRIMERO: CONFORMAR UN SISTEMA FINANCIERO MAS EFICIENTE Y COMPETITIVO.

Este primer principio implica el diseño de un esquema que contribuye a aumentar el ahorro interno y a canalizar crédito oportuno y suficiente a la inversión productiva. Resalta el hecho de que, ante un escenario de apertura comercial como la que se está llevando a cabo, en el país, las Instituciones Crediticias se ven obligadas a que, en un corto plazo, alcancen un nivel de eficiencia tal que les permita ser competitivas a nivel internacional.

SEGUNDO: GARANTIZAR UNA PARTICIPACION DIVERSIFICADA Y PLURAL EN EL CAPITAL, CON OBJETO DE ALENTAR LA INVERSION EN EL SECTOR, E IMPEDIR FENOMENOS INDESEABLES DE CONCENTRACION.

Se pretende fomentar la formación de grupos de empresarios bancarios, con una clara perspectiva del enorme potencial de esta actividad. Para fortalecer el Sistema de deseable -asimismo- un grupo de control identificado y responsable ante las autoridades que, al mismo tiempo, se equilibre adecuadamente con un amplio número de inversionistas minoritarios.

TERCERO: VINCULAR LA APTITUD Y CALIDAD MORAL DE LA ADMINISTRACION DE LOS BANCOS, CON UN ADECUADO NIVEL DE CAPITALIZACION.

Se requiere en la banca un equipo de empresarios con liderazgo, que estén dispuestos a fortalecer las Instituciones con una visión de largo plazo, cuidando siempre el interés del público ahorrador.

CUARTO: ASEGURAR QUE LA BANCA MEXICANA SEA CONTROLADA POR MEXICANOS.

El control de nuestras instituciones, originariamente a cargo de los propios mexicanos, resulta también compatible con una inversión extranjera. Es deseable que ésta ocurra, en una forma comprometida con el país, aportando tecnología, comunicación y servicios financieros, para de esa manera integrarse al desarrollo general.

QUINTO: BUSCAR LA DESCENTRALIZACION Y EL ARRAIGO REGIONAL DE LAS INSTITUCIONES.

Es importante la estrecha vinculación de los bancos con las principales zonas productivas del país. Muchas de las instituciones más sólidas, prósperas y profesionales, tienen su origen en las distintas regiones de nuestra República.

SEXTO: BUSCAR OBTENER UN PRECIO JUSTO POR LAS INSTITUCIONES, DE ACUERDO CON UNA VALUACION BASADA EN CRITERIOS GENERALES, HOMOGENEOS Y OBJETIVOS PARA TODOS LOS BANCOS.

Para establecer un precio que sea realmente justo, es necesario tomar en cuenta que los bancos manejan los recursos de la sociedad y que, por lo tanto, el valor tangible de las instituciones no constituye el único parámetro determinante en el precio. Por el contrario, se considera importante que las instituciones se conduzcan con una sólida perspectiva de largo plazo, que propicie la confianza del público ahorrador, lo cual constituirá un factor más en la fijación de dicho precio.

SEPTIMO: LOGRAR LA CONFORMACION DE UN SISTEMA FINANCIERO BALANCEADO.

La economía mexicana requiere de intermediarios financieros que mantengan un equilibrio razonable de tamaño e influencia económica. Se procurará evitar la concentración en agrupaciones formadas por Bancos, Casas de Bolsa, Aseguradoras y otros intermediarios -todos de gran tamaño- que puedan generar posiciones oligopólicas indeseables.

OCTAVO: PROPICIAR LAS SANAS PRACTICAS FINANCIERAS Y BANCARIAS.

Con este último principio se busca evitar la conformación de grupos financiero-industriales, ya que los mismos concentran el ingreso y pueden llegar a provocar un uso ineficiente de los recursos. En el pasado, ello dió lugar a prácticas nocivas para la sociedad, como la canalización preferente de recursos otorgados a empresas relacionadas con los grupos bancarios, o bien las llamadas operaciones de complacencia. Se establecerá igualdad en el acceso financiero para el sector productivo en su conjunto, y se actuará con todo rigor para hacer cumplir la ley de Instituciones de Crédito".(175)

(175) GUILLERMO ORTIZ, OP. CIT. P.P. 5, 6, 7 Y 8

B) Aspectos Económicos

En este punto también es interesante y necesario recurrir a los argumentos utilizados por el Presidente Salinas de Gortari en su iniciativa de Reforma Constitucional del 2 de mayo de 1990. respecto a la situación económica que padecía el país.

"La estatización de la banca se realizó en el contexto de una aguda crisis financiera, sin precedentes en tiempos modernos. La circunstancia externa en que se produjo fue particularmente adversa a México. Los países industrializados todavía no superaban la recesión ocurrida a finales de la década de los años setenta. El precio internacional del petróleo, cuya venta al exterior representaba más de las dos terceras partes de nuestras exportaciones, se había desplomado el flujo de recursos a México se había detenido de manera abrupta. En lo interno, se manifestaba un considerable desequilibrio financiero derivado del déficit en las finanzas públicas; ésta se había financiado hasta

entonces, en buena medida, por empréstitos del exterior, sustentados en las perspectivas compartidas por expertos, banqueros y gobiernos en el mundo, de una continua bonanza petrolera. En base a los ingresos esperados del petróleo, también se consolidó la orientación del desarrollo basada en la cerrazón comercial a la competencia externa.

Esta profunda crisis financiera, que se prolongó a lo largo de la década de los ochenta, marcó, al mismo tiempo, el agotamiento de una estrategia de política económica que había mostrado resultados positivos en épocas anteriores. Motor de la actividad económica, el Estado construyó la infraestructura productiva que sentó las bases para la expansión industrial del país. Sin embargo, al ir adquiriendo compromisos adicionales, asociados a una mayor participación directa en la actividad económica, el Estado fue reduciendo su propia capacidad de acción para atender las demandas sociales de una población creciente. También disminuyó la eficacia del Estado para impulsar, de manera directa el crecimiento de una economía que permanecía cerrada frente a una tendencia internacional de mayor apertura y competitividad.

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

Sin embargo el diagnóstico económico de 1982 no pudo vislumbrar el alcance de la crisis. Sólo el transcurso de la década mostró la profundidad de sus causas estructurales. Era necesario abandonar un modelo de desarrollo que, enfrentando enormes desequilibrios financieros, se aferraba al aislamiento y buscaba acrecentar el papel propietario del Estado. No se llegaron a ver, en toda su dimensión, los formidables obstáculos que habríamos de enfrentar para retomar una senda de crecimiento duradero con estabilidad, condición indispensable para el cumplimiento de los compromisos sociales del Estado". (176)

(176) LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, OP. CIT. P.98

Sobre este t6pico el Presidente del Comit6 de Desincorporaci6n Bancaria, Dr. Guillermo Ortiz en su citado discurso ante el IMEF sostuvo:

"En el contexto, es de suma importancia destacar algo esencial y congruente de esta iniciativa: frente a necesidades sociales tan crecientes, y ante la conciencia de la limitaci6n de los recursos con que se cuenta, aunado a la seguridad que representa el que el estado tenga a la mano mecanismos de control y vigilancia para un sano devenir del sistema financiero -medios 6stos indispensables para que el estado continúe ejerciendo la rectoría económica del paí- resultaba inconveniente el mantener la exclusividad para el estado, en la prestaci6n del servicio de banca y crédito".(177)

Como se puede observar ambas opiniones coinciden en que la economía del paí era precaria y necesitaba de soluciones inmediatas, por otro lado la economía internacional no era propicia para salir de los problemas.

(177) GUILLERMO ORTIZ, OP. CIT. P.3

Abundando sobre el particular la Iniciativa Presidencial acotó sobre los cambios de políticas económicas:

"La razón de la propuesta es sencilla: los mexicanos no podemos admitir un Estado tan propietario, con tan considerables recursos invertidos en la banca, en un país con nuestras carencias y necesidades, con urgencias sociales básicas. Al ampliar la esfera de acción de los sectores privado y social en la prestación del servicio de banca y crédito, no será necesario canalizar fondos públicos adicionales en la aún necesaria capitalización e indispensable modernización de las instituciones. Por lo contrario, el gobierno podrá aprovechar sus activos y liberar sus recursos para atender la infraestructura y los servicios que son objeto de reclamo social y propósito esencial del Estado" (178).

Continúa la citada iniciativa:

"Somos alrededor de 85 millones de mexicanos. Se nos unirán 10 millones más durante mi gobierno. Un millón de jóvenes se incorporarán cada año al mercado de trabajo. Tenemos un déficit que se calcula en 6 millones de viviendas. Falta agua potable,

(178) LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, OP. CIT. P.99

drenaje y electricidad. Necesitamos mejorar la atención médica y la calidad de la educación. Es urgente elevar el nivel de vida de los más pobres, recuperar el de los grupos medios, e integrar a los beneficios del desarrollo a las comunidades aisladas. La escala de las necesidades de la población es tan grande que mantener parte importante de los recursos públicos atados a los bancos y destinar otros adicionales a su capitalización, sería distraer al Estado de sus obligaciones sociales. Reitero: un Estado excesivamente propietario es inadmisibile en un país con tanta pobreza. Muchas de las más sentidas demandas de la población tendrían respuesta con los recursos que el sector público ya no invertirá en la banca y los que genere la desincorporación de los activos bancarios". (179)

Recurriendo de nueva cuenta al discurso del Subsecretario de Hacienda ante el IMEF, se tiene claro cual era el objetivo económico de la Reprivatización Bancaria:

"Un compromiso asumido con esta iniciativa, consiste en que los

(179) IBID. P.P. 99 Y 100

recursos adicionales que se obtengan con motivo de la venta de la participación estatal en el capital de los bancos, serán destinados a reducir el déficit fiscal, abatir la carga de la deuda interna y, en general, consolidar la recuperación económica".(180)

Lo anterior es sustentado también en la multicitada Iniciativa, así:

"Los recursos que se obtengan de la enajenación de la participación estatal en el capital de la banca contribuirán a fortalecer la estabilidad económica del país, ampliar las perspectivas de desarrollo de largo plazo y atender las demandas más urgentes de quienes menos tienen".(181)

De todo lo anterior, podemos concluir que México atravesaba por una de las crisis económicas más profundas de su historia y que para salir de ellas era necesario un cambio estructural tajante, mismo que analizaremos brevemente en el siguiente punto.

(180) GUILLERMO ORTIZ, OP. CIT. P.4

(181) LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, OP. CIT., P. 101

3.- EFECTOS JURIDICOS, POLITICOS Y ECONOMICOS.

A) Efectos Jurídicos

Como ya se ha visto a lo largo de esta tesis y en especial en el punto 1 anterior de este capítulo han existido muchos cambios en nuestra legislación bancaria en los últimos tiempos, específicamente en el año de 1990.

Los efectos más notorios los tenemos en los cambios sufridos en nuestra Carta Magna, como ya lo vimos, en sus Arts. 28 y 123 apartado B, fracción XIII Bis cuyo fundamento a decir del Dr. Guillermo Ortiz fué:

"La mencionada iniciativa de Reforma Constitucional se fundamentó en tres razones básicas: primero, la impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos; segundo, el cambio profundo en el país, de las

realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del Sistema Financiero mismo, modifica de raíz las circunstancias que explicaron, en su momento, la estatificación de la banca en 1982; y el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de Banca y Crédito".(182)

Como se puede observar el Presidente del Comité de Desincorporación Bancaria, parafrasea la Iniciativa Presidencial para fundamentar dichos cambios.

Por otro lado y respecto a los efectos de los cambios sufridos por la Constitución Mexicana, el Presidente Carlos Salinas de Gortari apuntó en la Iniciativa:

"El restablecimiento del régimen mixto de propiedad en la banca no significa ni el retorno de privilegios, ni el abandono de la rectoría del Estado, ni una renuncia a su participación directa en la actividad financiera. La profundización de los mercados de

(182) GUILLERMO ORTIZ OP. CIT., P.3

dinero y capitales, la diversificación de instrumentos e intermediarios y la mayor competencia entre ellos impiden que se formen monopolios de asignación de recursos o que se canalicen éstos de forma preferencial en favor de intereses de grupos particulares, como pudo ocurrir en el pasado.

Se buscará la diversificación accionaria y la participación democrática en el capital de las instituciones bancarias. No se trata de volver a prácticas y situaciones ya superadas. El objetivo es ampliar la participación de la sociedad, fortaleciendo el capital y modernizando a las instituciones bancarias, consolidando su posición en el sistema financiero y ampliando su capacidad de respuesta a los ahorradores y al sector productivo. Los usuarios de los servicios financieros se verán sustancialmente beneficiados en la medida en que se amplien las opciones y se mejoren la calidad y oportunidad de los servicios de manera congruente con la capitalización y modernización de las instituciones.

El Estado ejercerá la rectoría económica en el ámbito financiero ya no a través de la propiedad exclusiva de la banca múltiple, sino por medio de la banca de desarrollo, de los bancos comerciales, que conserve y de sus organismos encargados de establecer la normatividad, regulación y supervisión del sistema financiero (183)

El otro gran efecto jurídico fue, como también ya se analizó, fue la abrogación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 14 de enero de 1985 y su substitución por la Ley de Instituciones de Crédito del 18 de julio de 1990.

Respecto a esta ley tenemos también la opinión del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público Dr. Guillermo Ortiz en su citado discurso ante el IMEF:

"La Ley de Instituciones de Crédito regula la prestación del servicio de Banca y Crédito, manteniendo y modernizando las atribuciones en las cuales, reitero, se sustenta la verdadera rectoría económica que ejerce el Estado. Prevé ya la posibilidad de que la propiedad y el control de los bancos comerciales quede en poder de cualquiera de los sectores, público, privado y

(183) LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, OP. CIT. P. 101

social, aunque siempre mayoritariamente en manos de mexicanos. Esta ley corrige, además diversos vicios que se dieron en el pasado, y establece mecanismos suficientes de control, vigilancia y sanciones, que seguramente inhibiran la actitud ligera de quienes pretendiera aprovecharse de tan importante servicio en su propio beneficio. Asimismo, se prevé la existencia de inversión extranjera, que, aunque minoritaria como porcentaje del capital social de los bancos, será significativa por su contribución tecnológica y de generación de oportunidades de negocio para las instituciones mexicanas en el exterior. aunado a ello, la oferta de acciones entre el gran público inversionista extranjero, permitirá complementar las fuentes de recursos que capitalicen a los bancos, en tanto que los inversionistas podrán obtener rendimientos atractivos en el mediano plazo".(184)

Como efectos que se previeron en la Ley de Instituciones de Crédito y que se han ido cumpliendo tenemos entre otros:

"Se establece que el Estado, en su tarea rectora del desarrollo del Sistema Bancario Mexicano, promoverá que este último oriente sus actividades, hacia la productividad y el crecimiento de la economía nacional, fomentando el ahorro en todos los sectores y

(184) GUILLERMO ORTIZ, OP. CIT. P.P. 4 Y 5

regiones del país, y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional, que propicie, a la vez, la descentralización de dicho Sistema con apego a sanas prácticas y usos bancarios".

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

"Siguiendo las consideraciones vertidas en la iniciativa y en los respectivos dictámenes de la reforma constitucional, se establece que las sociedades que pretendan dedicarse a la prestación del

servicio de banca múltiple en nuestro país, deban contar con autorización intransmisible que, discrecionalmente, competaría otorgar al Gobierno Federal".

La presente iniciativa propone que quienes presten el servicio de banca y crédito, con el carácter de institución de banca múltiple, se constituyan como sociedades anónimas. Se retoma esta forma de agrupamiento societario, por ser la figura más adecuada para la actividad de la banca múltiple, dado el vasto marco jurídico y doctrinal, existente en relación con dichas sociedades".

"La integración del capital de las instituciones de banca múltiple, que comprende tres series accionarias, persigue, en esta iniciativa, dos objetivos básicos: el primero, asegurar que los mexicanos detenten el control de los bancos; y, el segundo, que exista una participación diversificada y lo suficientemente plural, que impida fenómenos de concentración indeseable en la toma de decisiones, en perjuicio tanto de las instituciones como de los usuarios del servicio, aunque reconociendo que la existencia de un grupo controlador, debidamente equilibrado por la regulación y vigilancia gubernamental, es un factor muy importante en el buen manejo de las instituciones" (185).

(185) CARLOS SALINAS DE GORTARI, OP. CIT. P. II Y III

Continúa la citada Iniciativa del Ejecutivo Federal:

"Con el objeto de propiciar una más amplia participación en el capital de las instituciones, se mantendría el límite del cinco por ciento para la tenencia accionaria individual de cualquier persona, ya sea física o moral, pudiendo elevarse dicho límite hasta el diez por ciento, con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicho límite no aplicaría al Gobierno Federal, quien de esa forma podría tener el control de algunas instituciones; a inversionistas institucionales que, de esa manera, permitirían el acceso indirecto al capital de los bancos a un mayor número de personas; al Fondo Bancario de Protección al Ahorro, puesto que su intervención en alguna institución que presente problemas financieros así lo podría exigir, y tampoco a las sociedades controladoras de grupos financieros" (186). Hasta aquí la Iniciativa de Ley de Instituciones de Crédito.

(186) IBID., P.4

B. Efectos Políticos.

En el punto 2A que antecede en el presente capítulo se analizaron diversos aspectos políticos sobresaliendo los comentarios respecto a la política de "Crecimiento con inflación" seguida durante los años 1970-1982 misma que repercutió hasta finales de la década pasada, cuya base de impulso fueron los créditos a México, siendo su fuente de repago las entradas por venta de petróleo, desgraciadamente esto no fue así, como ya se mencionó antes, el precio del petróleo se desplomó, la recesión mundial siguió golpeando la economía, etc., por lo que se hizo necesario un cambio drástico en las políticas económicas.

Estas políticas fueron entre otras de acuerdo al estudio "THE MEXICAN BANKING SYSTEM" de Natela y Manson (187) las siguientes:

- Restricción del Gasto Público
- Mayor recaudación fiscal
- Reprivatización de Empresas Públicas
- Promoción de un tratado de Libro Comercio con Nortamérica (EUA y Canadá) y con otros países del cono Sur.

(187) STEFANO NATELA, JUSTIN MANSON, "THE MEXICAN BANKING SYSTEM", CS FIRST BOSTON, E.U.A., 1991, P.P. 6 Y 7

- Reducción del Déficit Fiscal
- Abatir deuda Interna y Externa
- Promoción de Inversión Privada Mexicana y Extranjera
- Bajar la inflación
- Apertura de la Economía

De acuerdo a Stefano Natela y Justin Manson en su obra citada (188) este cambio de políticas se empezó a dar en 1983 con un Plan de Estabilización que para diciembre de 1987 se bautizó con el nombre de Pacto de Solidaridad Económica y que con la toma de poder de Carlos Salinas de Gortari cambió de nombre a Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE).

Siguiendo con el estudio del CS FIRST BOSTON (189) tenemos que los efectos visibles de estas políticas son:

- Estabilización y aceleración del crecimiento económico
- Baja de inflación
- Mayor recaudación fiscal y reducción del servicio de la deuda

(188) STEFANO NATELA, JUSTIN MANSON, OP. CIT. P 8

(189) IBID., P.P. 10, 11, 12 Y 13

- Estabilidad en el tipo de cambio
- Baja en las tasas de interés
- Exportaciones más competitivas

Sobre estos puntos abundaremos en el siguiente punto de este capítulo.

Además de los efectos de Políticas Macro-Económicas que ya mencionamos podríamos agregar el de la muerte de una clase política que nació con la Banca Nacionalizada y que fue bautizada como los Neo-banqueros o "La nueva Generación de Banqueros Estatales" como la llamaron entre otros los columnistas David Colmenares, Luis Angeles y Carlos Ramírez en su obra ya citada⁽¹⁹⁰⁾.

Sería muy largo aquí nombrar a todos y cada uno de estos Neobanqueros, que algunos sucumbieron hasta el final y otros se fueron quedando en el camino gracias a fusiones, liquidaciones o

(190) DAVID COLMENARES, LUIS ANGELES Y CARLOS CARLOS RAMIREZ, OP. CIT. P. 262

bien incompetencia, sólo baste decir que a consecuencia de la reprivatización bancaria pasaron a mejor vida 18 virreyes del Gobierno Federal.

C.- Efectos Económicos

Como ya se hizo mención en el punto anterior, algunos de los efectos económicos van de la mano con algunos efectos políticos y en específico con algunos efectos de política económica, esto viene a colación ya que para que se dieran en principio efectos políticos y económicos en la Banca Reprivatizada es preciso ver los principales efectos de la política macro-económica, es por ello que analizamos de nueva cuenta la obra "The Mexican Banking System", de Natela y Manson (191) que al respecto señalan:

-Baja de inflación

"La tasa de inflación...pasó del 28.7% en 1981 al 159.2% en 1987 ...al 51.7% en 1988 y al 19.7% en 1989.

Una inflación acumulada de abril de 1990 a Abril de 1991 de 25.4%". Hasta aquí Natela y Manson, pudiendo concluir que los efectos son positivos más aún si consideramos una inflación acumulada para 1992 de aproximadamente 19% y que la meta para 1993

(191) S. NATELA Y J. MANSON, OP. CIT. P.P. 10 Y 11

es del 9.9% y que está según informes de Banco de México se está logrando.

Los mismo autores en referencia la estabilidad del tipo de cambio sostienen entre otras cosas: "con el PECE se hizo un ajuste en la política de tipo cambiario... El Peso fue devaluado un promedio de .80cts. diarios.

El once de noviembre de 1990, en conexión con la extensión del pacto la tasa de devaluación fue bajada... a un promedio de devaluación diaria de .40 cts. Esta política surtió efectos desde 1991 y ningún cambio subsecuente en esta política oficial ha sido anunciado". (192)

Podría ahondar más en estos puntos pero pienso que con estos dos aspectos tenemos más que suficiente al respecto.

Otro efecto económico que se sufrió fue el cambio en la estructura empresarial del país, para conocer estos cambios transcribimos un artículo del Sr. Alfredo Farrugia Reed en la revista Negocios y Bancos (193) en donde nos grafica en qué fecha y quienes adquirieron los Bancos.

(192) IBID. P.P. 12 Y 13

(193) ALFREDO FARRUGIA REED, "EL GRAN NEGOCIO", REVISTA NEGOCIOS Y BANCOS MEXICO, D.F., 31 DE JULIO DE 1992, P.P. 4 Y 5

1.- MULTIBANCO MERCANTIL DE MEXICO, S.A.

Subastado el 9 de junio de 1991.

Adquirido por: el Lic. José Madariaga Lomelín.

Grupo Probursa. Presidente Lic. José Madariaga Lomelín.

2.- BANPAIS, S.A.

Subastado el 17 de junio de 1991.

Adquirido por: Julio César Villarreal Guajardo y Policarpo Elizondo Gómez.

Grupo Financiero Mexival. Presidente Angel Rodríguez S.

3.- BANCA CREMI, S.A.

Subastado 21 de junio de 1991.

Adquirido por: Hugo Villa Manzo, Raymundo Gómez Flores y Juan Arturo Covarrubias.

Multivalores, Casa de Bolsa.

4.- BANCA CONFIA, S.A.

Subastado el 5 de agosto de 1991.

Adquirido por: Jorge Lankanau Rocha, José Maíz Mier y Humberto Garza González

Abaco, Casa de Bolsa

5.- BANCO DE ORIENTE, S.A.

Subastado el 11 de agosto de 1991.

Adquirido por: Marcelo y Ricardo Margain Berlanga
Grupo Margen.

6.- BANCRESER, S.A.

Subastado el 19 de agosto de 1991.

Adquirido por: Roberto Alcántara Rojas, Carlos Mendoza -
Guadarrama y Rubén Goldberg.

7.- BANCO NACIONAL DE MEXICO, S.A.

Subastado el 26 de agosto de 1991.

Adquirido por: Roberto Hernández Ramírez y Alfredo Harp Helu
Acciones y Valores de México, S.A. Casa de Bolsa.

8.- BANCOMER, S.A.

Subastado el 28 de octubre de 1991.

Adquirido por: Eugenio Garza Lagüera y Ricardo Guajardo
Touché.

Grupo VAMSA.

9.- BANCO B.C.H., S.A.

Subastado el 10 de noviembre de 1991.

Adquirido por: Carlos Cabal Peniche y Carlos Bracho González
Grupo del Sureste.

10.- BANCA SERFIN, S.A.

Subastado el 26 de enero de 1992.

Adquirido por: Gastón Lucken, Adrián Sada y Guillermo
Ballesteros.

Grupo Financiero Operadora de Bolsa

11.- MULTIBANCO COMERMEX, S.A.

Subastado el 9 de febrero de 1992.

Adquirido por: Agustín F. Legorreta Chauvet y Guillermo -
Sottit Achutegui.

Grupo Financiero Inverlat.

12.- BANCO MEXICANO SOMEX, S.A.

Subastado el 5 de marzo de 1992.

Adquirido por: Eduardo Creel Cobián; Vicente Aristegui y -
Eduardo Castillo.

(Por desestimiento, paso a Carlos Gómez y Gómez y Manuel -
Somoza Alonso)

Grupo Financiero Invermérico.

13.- BANCO DEL ATLANTICO, S.A.

Subastado el 29 de marzo de 1992.

Adquirido por: Alonso Garay Gutiérrez y Jorge Rojas Mota -
Velasco.

Grupo Bursátil Mexicano.

14.- BANCA PROMEX, S.A.

Subastado el 5 de abril de 1992.

Adquirido por: Eduardo Carrillo Díaz, José Méndez Fabre; -
José Guarneros Tovar y Mauricio López Velasco.

Valores Finamex, Casa de Bolsa.

15.- BANORO, S.A.

Subastado el 10 de abril de 1992

Adquirido por: Rodolfo Esquer Lugo, Fernando Obregón y Juan
Antonio Beltrán.

Estrategia Bursátil, Casa de Bolsa.

16.- BANCO MERCANTIL DEL NORTE, S.A.

Subastado el 14 de junio de 1992.

Adquirido por: Roberto González Barrera, Antonio González -
Moreno y Federico Graf.

Grupo Maseca.

17.- BANCO INTERNACIONAL S.A.

Subastado el 28 de junio de 1992.

Adquirido por: Antonio del Valle Rufiz; Eduardo Berondo-
Avalos y Agustín Villarreal.

Grupo Financiero Prime.

18.- BANCO DEL CENTRO, S.A.

Subastado el 6 de julio de 1992.

Adquirido por: Hugo Villa Manzo.

Se separó de Banca Cremi, S.A.

Multivalores, S. A. Casa de Bolsa

Respecto a esta desincorporación el Dr. Guillermo Ortiz, Subsecretario de Hacienda y Presidente del Comité de Desincorporación Bancaria, el 7 de febrero de 1992 ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la H. Cámara de Diputados expuso en referencia a los 10 bancos ya desincorporados y su regionalización lo siguiente:

"Por otro lado, de las diez instituciones desincorporadas, siete han sido adquiridas por grupos de diversas regiones del país, y las tres restantes, conforme a los compromisos asumidos por sus adquirientes, extenderán su influencia a otras zonas del territorio nacional, mediante la integración y fortalecimiento de los consejos regionales" (194).

El Dr. Ortiz (195) en la citada comparecencia señala algunos aspectos interesantes sobre la pulverización de los paquetes accionarios, textualmente dice:

"Por otro lado, cabe señalar que la dimensión misma de algunas instituciones bancarias de primer orden -como los casos de Banamex y Bancomer- ha motivado que el comité diseñe un esquema especial de desincorporación, el cual se ha ajustado en todo momento a las disposiciones que rigen el proceso. Además, con el fin de permitir el acceso y la inclusión de grupos de consejeros y clientes regionales en los paquetes accionarios de estos bancos, propiciando con ello una mayor diversificación en su capital social, se otorgaron opciones de compra en ambos casos para tales inversionistas. Así, en Banamex participan 857 accionistas regionales, con una inversión equivalente al 12 por

(194) GUILLERMO ORTIZ, SOBRE LA DESINCORPORACION BANCARIA, ANTE LA COMISION DE HACIENDA DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS, MEXICO, D.F. 7 DE FEBRERO DE 1992 P. 11

(195) GUILLERMO ORTIZ, OP. CIT. P. 7

ciento del capital social del banco; mientras que, en Bancomer, la participación regional asciende a 5,094 accionistas, con una tenencia accionaria del 20 por ciento del capital social de la Institución".

Es también interesante analizar los montos a los que fueron vendidos los bancos, la utilidad del Gobierno y algunos otros factores que nos señala Alfredo Farrugia en su citado artículo (196), para lo cual transcribimos parte de éste, en la página siguiente de este trabajo.

Sobre el mismo tópico, pero con cifras más antiguas tenemos la comparecencia del Dr. Ortiz ante la Comisión de Hacienda, en los siguientes términos:

"Todos los elementos hasta ahora señalados han sido aplicados en las diez primeras instituciones desincorporadas. Su venta le reportara al Gobierno Federal ingresos por 25.4 billones de pesos. De este monto ya han sido pagados aproximadamente 18.2 billones, quedando pendientes de ser liquidados 7.2 billones más, sin considerar los intereses devengados o por generarse.

(196) ALFREDO FARRUGIA R., OP. CIT. PORTADA

BANCO	FECHA	PROPORCION	CAPITAL	MONTO	(1)	(2)
	BALANCE	VENDIDA	CONTABLE	VENTA		
De Oriente	JUL 1991	69.313	\$27,977	\$223,271	5.88	\$185,344
Del Atlántico	FEB 1992	68.841	\$250,886	\$1,463,160	5.86	\$1,218,474
Del Centro	JUN 1992	66.313	\$157,926	\$869,381	5.51	\$711,455
Merc. del Norte	MAY 1992	66.313	\$354,516	\$1,775,779	5.01	\$1,421,263
Quiffa	JUL 1991	78.693	\$196,737	\$892,260	4.51	\$695,523
Exomex	MZO 1992	66.003	\$240,023	\$1,074,473	4.48	\$834,450
BANORO	MZO 1992	66.003	\$258,080	\$1,127,810	4.39	\$878,730
M. Comertex	ENE 1992	66.543	\$722,329	\$2,706,014	3.74	\$1,983,084
BANCOOER	SEP 1991	51.003	\$2,184,677	\$7,789,556	3.57	\$5,614,879
Crown	MAY 1991	66.703	\$210,749	\$748,291	3.55	\$537,542
Internacional	MAY 1992	51.003	\$440,319	\$1,485,916	3.38	\$1,046,597
Mexicano Comex	FEB 1992	66.543	\$446,619	\$1,472,880	3.30	\$1,026,261
Serfina	DIC 1991	51.003	\$859,489	\$2,827,740	3.29	\$1,968,251
Banbaja	MAY 1991	100.003	\$175,115	\$544,900	3.13	\$369,785
BANANEX	JUL 1991	70.723	\$3,185,746	\$9,706,100	3.05	\$6,520,354
BANOPRESER	JUL 1991	100.003	\$142,273	\$424,131	2.97	\$281,156
B.C.H.	OCT 1991	100.003	\$303,743	\$878,160	2.89	\$574,617
M. Merc. de México	MAY 1991	77.193	\$211,894	\$611,200	2.88	\$399,106
TOTAL			\$10,381,198	\$37,648,172	3.97	\$25,266,971

Fecha Balances: Cada banco se vendió al mes siguiente a la fecha citada. El Capital contable a la fecha del balance corresponde al porcentaje del capital vendido por el gobierno (Proporción vendida: porcentaje del capital vendido)

(1) Número de veces en los que se vendió la proporción del capital contable

(2) Monto de venta menos capital contable: utilidad neta \$26 billones 267 mil 169 millones.

El Banco de Oriente fue el que se vendió más caro.

El Multibanco Mercantil de México fue el que se vendió más barato.

Es importante destacar que el Gobierno Federal aún mantiene la tenencia accionaria del 22.53 por ciento del capital social de Bancomer, y del 15.98 por ciento de Banca Serfín.

Hasta el momento los precios en que han sido vendidos los bancos han rebasado las expectativas que se tenían con base en las valuaciones antes mencionadas. Así, el precio promedio ponderado de éstos es de 14.9 veces la utilidad y de 2.8 el valor contable. Estos índices, para adquisiciones comparables en Europa y los Estados Unidos, son de 14 veces la utilidad y 2.2 veces el valor en libros. El logro de estos precios demuestra la rentabilidad de las Instituciones Bancarias, Así como el potencial que los compradores han visto en ellas, y especialmente la confianza que tienen dichos inversionistas en las perspectivas económicas de México. Un dato importante a este respecto, es que el Gobierno Federal no ha fijado, en ningún caso, un precio mínimo a pagar, dejando que sean libremente los grupos quienes realicen sus ofertas económicas".⁽¹⁹⁷⁾

(197) GUILLERMO ORTIZ, OP. CIT. P.P. 9 Y 10

Para finalizar es importante e interesante señalar cuáles fueron los destinos de los fondos de la reprivatización de la Banca hasta el día 7 de febrero de 1992, fecha de la multitudinaria comparecencia del Presidente del Comité de Desincorporación Bancaria ante la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados⁽¹⁹⁸⁾.

"Los recursos obtenidos de la venta de los bancos han sido integrados al llamado "Fondo de Contingencia", de los cuales 10.5 billones de pesos ya fueron destinados a reducir la deuda interna del Gobierno Federal que, por un monto de 21.6 billones, se realizó en septiembre y octubre del año pasado. Asimismo, es importante señalar que, en el pago de algunos de los bancos, han sido utilizados bonos de Privatización, provenientes de la negociación de las llamadas líneas interbancarias, por un monto aproximado de 3.3 billones de pesos (1,077 millones de dólares) con lo que, hasta por dicho monto, también se ha reducido el endeudamiento público externo".

(198) IBID., P. 11

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

- 1.- La Banca como actividad comercial en México siempre ha estado reconocida y ligada a los procesos económicos y políticas de nuestro país.
- 2.- A partir de la Colonia la actividad Bancaria tiene sujeción a ciertas normas y reglas que se refieren a la actividad sin -- ser leyes o códigos específicos como fue La Novísima Recopilación.
- 3.- Es hasta la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 y la Reforma sufrida en su Art. 72 que se hace referencia a Instituciones Bancarias, y sólo hasta 1884 cuando se expide un Código de Comercio cuyos Arts. 954 y 956 señalan particularmente la actividad bancaria.
- 4.- La primera vez que se habla de concesión de servicio público es en el año de 1897 en el artículo 60. de la Ley de Instituciones de Crédito. A partir de esa fecha a la actividad bancaria se le ha conferido la calidad de servicio público - concesionada, salvo en la reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, misma que ocurrió en el año de 1946 cuando cambió el término de Concesión al término autorización como ya lo vimos en el texto del presente trabajo, modificada de nueva cuenta al

concepto concesión en el año de 1962. En la nueva Legislación Bancaria se vuelve a hablar de autorización sin ningún argumento o fundamento, por lo que históricamente esta actividad ha sido considerada como concesión.

- 5.- Consideramos que es concesión y no autorización de acuerdo a lo dicho en el capítulo segundo, es decir que la actividad bancaria queda circunscrita a la discrecionalidad del Estado en otorgar la concesión ya que no tiene obligación de aquello, por carecer el solicitante de derechos preestablecidos.
- 6.- Es una actividad de servicio público por ser una actividad de interés público que debe satisfacerse y debe tener la vigilancia del Estado, dada la importancia de la actividad. Por otro lado esta actividad debe estar considerada en la Constitución y ser facultad exclusiva del poder legislativo el tratamiento de los Servicios Públicos, tal y como ocurre en el caso de los bancos.

Todas estas características son parte fundamental de la actividad bancaria.

- 7.- La Nacionalización de la Banca Mexicana en 1982 fue un acto contra derecho, es decir viola todos los preceptos legales establecidos como ya vimos en el capítulo tercero, y sólo meses después se trató de corregir todos los errores de

procedimiento en los que incurrió el Ejecutivo Federal.

- 8.- La Reprivatización de la Banca Mexicana fue jurídicamente bien realizada siguiendo todos los procesos establecidos por la Constitución y las Leyes específicas, aunque en la Nueva Ley de Instituciones de Crédito de 1990 se habla de autorización y no de concesión, sin que hayamos encontrado ningún argumento o fundamento jurídico, ni en la exposición de motivos o en los considerandos, ni en ningún otro documento.

En virtud de lo anterior y en atención a lo expuesto en los puntos 5, 6 y 7 precedentes, sigo considerando a la actividad bancaria como una concesión de Servicio Público.

- 9.- Por último quisiera agregar que tanto los bancos como las autoridades hacendarias y los legisladores tendrán mucho -- que hacer y trabajar respecto a la legislación bancaria ya que, de haber sido una actividad estática y conservadora ha pasado a ser dinámica y flexible como consecuencia de la globalización de la economía y de los mercados. Esto se podrá observar muy pronto como consecuencia de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL, "DERECHO BANCARIO" ED. PORRUA, S.A., MEXICO 1978.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL, "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO". ED. PORRUA, S.A., MEXICO, 1981

AROCHA MORTON, CARLOS, "COMENTARIOS A LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO", REVISTA DE INVESTIGACIONES JURIDICAS NUM. 6 PARTE E.L.D., MEXICO 1983

BATIZ VAZQUEZ, JOSE ANTONIO, "VI ASPECTOS FINANCIEROS Y MONETARIOS". MEXICO EN EL S. XIX, 2A. ED., MEXICO, EDITORIAL NUEVA IMAGEN, 1981.

BAUCHE GARCADIENO, MARIO, "OPERACIONES BANCARIAS". ED. PORRUA S.A., 4A ED., MEXICO, 1981.

BIELSA, RAFAEL, "DERECHO ADMINISTRATIVO", ED. E IMP. LA LEY, S.A., BUENOS AIRES 1964.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, "A LOS ABOGADOS APOYADORES DE LA EXPROPIACION BANCARIA, ATENTA INTERPELACION". EXCELSIOR, MEXICO, D.F., 11 DE SEPTIEMBRE DE 1982.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, "INCONSTITUCIONALIDAD, EXPROPIACION BANCARIA", PERIODICO EXCELSIOR, MEXICO, D.F., SEPTIEMBRE 3, 1982.

CARRASCO, PEDRO, "LA SOCIEDAD MEXICANA ANTES DE LA CONQUISTA", HISTORIA GENERAL DE MEXICO, TOMO I, MEXICO, EL COLEGIO DE MEXICO, 1976.

CORTES Y MONROY, HERNAN, "CARTAS DE RELACION", MEXICO, ED. PORRUA, S.A., COL. SEPAN CUANTOS, 1988.

DE LA CUEVA, MARIO, "TEORIA DE LA CONSTITUCION", ED. PORRUA, S.A., MEXICO, D.F., 1982.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, "DECRETO DE TRANSFORMACION Y FUSION", 29 DE AGOSTO DE 1983.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, "DECRETO QUE ESTABLECE LA NACIONALIZACION DE LA BANCA PRIVADA", MEXICO, D.F. 10. DE SEPTIEMBRE DE 1982.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, "DECRETO SECRETARIA DE GOBERNACION", MEXICO D.F. 17 DE NOVIEMBRE DE 1982.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, "DECRETO SHCP", MEXICO, D.F. 6 DE SEPTIEMBRE DE 1982.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, "LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO, MEXICO, D.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1982.

- DIEZ, MANUEL, "DERECHO ADMINISTRATIVO, ED. OMEBA, BUENOS AIRES, 1967.
- DUBLAN, MANUEL Y LOZANO, JOSE MARIA,
- ENCICLOPEDIA DE MEXICO, 4a. ED., MEXICO, IMPRESORA Y EDITORA MEXICANA, TOMO V.
- ESQUIVEL O, TORIBIO, "APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO", ED. PORRUA, S.A. MEXICO D.F.
- FARRUGIA REED, ALFREDO, "EL GRAN NEGOCIO", REVISTA NEGOCIOS Y BANCOS, MEXICO D.F. 31 DE JULIO DE 1992.
- FRAGA, GABINO, "DERECHO ADMINISTRATIVO", ED. PORRUA, MEXICO, 1978.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO, "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", INS. EST. POL., MADRID, 1966.
- GASCON Y MARIN, JOSE, "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", ED. C. BERMEJO, MADRID, 1933.
- HAMDAN A, FAUZI, "ELEMENTOS Y CARACTERES PROPIOS DEL SERVICIO PUBLICO Y SU UBICACION DENTRO DEL DERECHO POSITIVO MEXICANO", REVISTA DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, ELD. MEXICO.
- HERNANDEZ, OCTAVIO, "DERECHO BANCARIO MEXICANO", EDICIONES DE LA ASOCIACION MEXICANA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS, MEXICO, 1956.
- LAGUNILLA IÉARRITU, ALFREDO, "HISTORIA DE LA BANCA Y MONEDA EN MEXICO", MEXICO, ED. JUS, 1981.
- LANDARRECHE OBREGON, JUAN, "EXPROPIACION BANCARIA Y CONTROL DE CAMBIOS", ED. JUS, MEXICO, D.F. 1984.
- LEGISLACION BANCARIA, COL. LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, ED. PORRUA, S.A. MEXICO, D.F., 1992.
- LOPEZ PORTILLO, JOSE, "EXPOSICION DE MOTIVOS DEL DECRETO MODIFICATORIO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", PALACIO NACIONAL, MEXICO, D.F. SEPTIEMBRE 17 DE 1982.
- MANERO, ANTONIO, "LA REVOLUCION BANCARIA EN MEXICO 1865-1955", TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, MEXICO, 1957.
- MARIENHOFF S, MIGUEL, "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, ED. ABELARDO PERROT, BUENOS AIRES.
- NATELA, STEFANO Y MANSON, JUSTIN, "THE MEXICAN BANKING SYSTEM", CS FIRST BOSTON, EUA. 1991.

ORTEGA, VICTOR MANUEL, "CONSIDERACIONES CRITICAS AL DECRETO DE EXPROPIACION BANCARIA Y AL DECRETO DE REFORMAS A LOS ART. 28 Y 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA MEXICANA", CONSEJO COORDINADOR EMPRESARIAL, MEXICO, 1982.

ORTIZ, GUILLERMO, "LA DESINCORPORACION BANCARIA EN MEXICO", DISCURSO ANTE EL IMEF, MEXICO, D.F., 1992.

ORTIZ, GUILLERMO, "SOBRE LA DESINCORPORACION BANCARIA", PONENCIA ANTE LA COMISION DE HACIENDA DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS, MEXICO, D.F., FEBRERO 7 DE 1992.

PEREZ LOPEZ, ENRIQUE, "EXPROPIACION BANCARIA EN MEXICO Y ESARROLLO DESESTABILIZADOR", ED. DIANA, MEXICO, D.F. 1987.

RAMIREZ, CARLOS Y COLMENARES, DAVID Y ANGELES, LUIS, "LA NACIONALIZACION DE LA BANCA", ED. TERRANOVA, MEXICO, 1982.

RAMIREZ, MARIO, "Y CUANDO CARRANZA INCAUTO LA BANCA", BANCA Y CRISIS DEL SISTEMA, ED. PUEBLO NUEVO, MEXICO, 1983.

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, JESUS, "DERECHO BANCARIO", ED. PORRUA, MEXICO, 1973.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS, "INICIATIVA DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO", PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, MEXICO, D.F., 1990.

SANCHEZ MEDAL, RAMON, "LAS REFORMAS DEMOLITORIAS DE LA CONSTITUCION", REVISTA DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, E.L.D., NUM 8 MEXICO, 1984.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, "LEGISLACION BANCARIA" (5 TOMOS), TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, MEXICO, 1980.

SEMO, ENRIQUE, "HISTORIA DEL CAPITALISMO EN MEXICO", LOS ORIGENES (1521/1763), ED. ERA, MEXICO, 1973.

SERRA ROJAS, ANDRES, "DERECHO ADMINISTRATIVO", ED. PORRUA, MEXICO, 1979.

TENA RAMIREZ, FELIPE, "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", ED. PORRUA, 20a ED., MEXICO, 1984.

TENA RAMIREZ, FELIPE, "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO", 1808-1989, 10a ED., Y 17a ED. 1808-1992, ED. PORRUA, MEXICO, 1989 Y 1992.