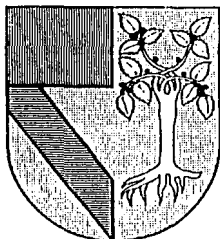


308909
18
2eje.

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

**FACULTAD DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**



**CONFORMACION ACTUAL
DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ANA CECILIA DI COSTANZO ARMENTA

**DIRECTOR DE TESIS:
LIC. EDUARDO PRECIADO BRISEÑO**

MEXICO, D.F.

1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios, por todas las oportunidades que me ha dado.

**A mis padres, por ser un ejemplo de amor, lucha y esfuerzo,
que día a día me impulsan a ser mejor en esta vida.**

A mis abuelos y a mis hermanos por su apoyo.

INDICE

PAG.

INTRODUCCION

CAPITULO I

EVOLUCION HISTORICA DE LA BANCA EN MEXICO

A. ETAPA COLONIAL	1
B. ETAPA INDEPENDIENTE	2
C. ETAPA REVOLUCIONARIA	5
D. ETAPA CONTEMPORANEA	6

CAPITULO II

LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO COMO
PRINCIPIO FUNDAMENTAL PARA LA
DESINCORPORACION BANCARIA.

A. RECTORIA DEL ESTADO	58
B. LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO DE 1990	71
C. EL PROCESO DE DESINCORPORACION Y REPRIVATIZACION DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO, INSTITUCIONES DE BANCA MULTIPLE.	91

CAPITULO III

GRUPOS Y ENTIDADES FINANCIERAS

A. LA LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS.	102
B. LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CREDITO.	111
C. LA LEY DEL MERCADO DE VALORES.	123
D. LA LEY DE SOCIEDADES DE INVERSION	127

CAPITULO IV

LA GLOBALIZACION DEL SERVICIO BANCARIO.

A. LA BANCA EXTRANJERA EN MEXICO HASTA 1992.	132
B. LOS SERVICIOS EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MEXICO, CANADA Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.	133
C. NEGOCIACIONES EN TORNO AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO - EN EL RUBRO DE SERVICIOS FINANCIEROS.	138
D. CAPITULO XIV DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO.	144
COROLARIO	150
CONCLUSIONES	153
BIBLIOGRAFIA	159

INTRODUCCION

El final de la década de los ochenta y principios de los noventa, han sido de profundos cambios en el orden político, social, pero muy especialmente en lo económico, para todos los países del orbe.

Los acontecimientos en Europa del Este, modificaron sustancialmente los equilibrios políticos existentes, el surgimiento de nuevas naciones y la desaparición de una de las dos superpotencias, configuraron una nueva geografía política, en otras palabras los cambios políticos han modificado las fronteras económicas.

Por otro lado, el fin de la confrontación este-oeste, ha dado origen a nuevas teorías político-económicas, para la evolución de las sociedades en su conjunto, estos nuevos conceptos ya no consideran la existencia de modelos únicos y predeterminados, que por tanto tiempo dividieron al mundo en bloques antagónicos, mas bien apuntan hacia una mayor interdependencia entre los países, independientemente de sus orígenes, prueba de ello son las formaciones de bloques comerciales regionales.

A este fenómeno se le ha denominado "Globalización Económica" y ha permitido por un lado, un mejor aprovechamiento de los recursos que abundan en cada país, y por el otro, ha obligado a los

países a desarrollar nuevas y más ágiles estrategias de comercialización a fin de penetrar en el mayor número posible de mercados.

En suma, la viabilidad de las economías de este nuevo orden, dependerá de su capacidad para vincularse al proceso de globalización económica.

México, no ha sido ajeno a esta evolución, para lo cual, el gobierno desde 1987, inició un proceso de cambio estructural basado en la reconversión industrial, que no es otra cosa que orientar a los sectores productivos del país, hacia áreas que generen un mayor número de empleos, que brinden avances en el desarrollo tecnológico del país, que diversifiquen y aumenten las exportaciones y que logren mayores niveles de productividad, sin tener que recurrir a subsidios del gobierno para alcanzarlo.

La reconversión económica, pero principalmente la apertura comercial lleva implícita modificaciones substanciales en la prestación de los servicios financieros y en las instituciones que los prestan, lo cual conlleva la modificación de las disposiciones legales que regulan la constitución, estructura y actividad de los intermediarios que prestan esos servicios.

El Gobierno Federal no se ha mantenido ajeno a esta realidad ante el fenómeno de la globalización y ha llevado profundas modificaciones a la legislación financiera de nuestro país, lo cual despertó en nosotros la inquietud de analizar en este trabajo las reformas legislativas que en el sector financiero se han venido operando ante las expectativas que plantea el Tratado de Libre Comercio.

Para analizar las modificaciones legislativas que se han operado en materia financiera, hemos dividido el presente trabajo de la siguiente manera:

Empezamos con la evolución histórica de la Banca en México, comenzando con la etapa colonial, la independiente, la revolucionaria y la contemporánea, seguimos con la Nacionalización de la Banca Privada. Continuamos con la conformación del Sistema Financiero Mexicano en la actualidad, posteriormente nos referimos a los grupos financieros y terminamos con la Globalización del Servicio Bancario, es decir, la apertura al exterior en materia financiera y su inclusión dentro del Tratado de Libre Comercio.

Con la elaboración de este trabajo de investigación, buscamos que el mismo sea de utilidad para todas aquellas personas que desean conocer el desarrollo y la conformación actual del Sistema Financiero Mexicano.

CAPITULO PRIMERO

EVOLUCION HISTORICA DE LA BANCA EN MEXICO

A) ETAPA COLONIAL

A pesar de que la actividad de intermediación financiera, ya se desarrollaba en las antiguas civilizaciones de Oriente y Europa, no se tiene noticia de que antes de la llegada de los españoles hubiera sido realizada en los territorios que forman el México actual. De las narraciones de algunos historiadores de la época se desprende que los aztecas tuvieron conocimiento sobre los conceptos de préstamo, deuda e interés, (1) así como que en 1537 llevaron a cabo una acuñación de moneda (2).

Con la llegada de los españoles se inició la práctica de algunas operaciones financieras, sin embargo, no se sentaron las bases para organizar formalmente el crédito.

En la Nueva España, en el año de 1774, aparece una institución denominada "Sacro y Real Monte de Piedad de Animas", fundada por Don

(1) Moore O. Ernest. Evolución de las Instituciones Financieras de México CEMLA. México, 1963, p. 11.

(2) Giorgana Frutos, Víctor M. Curso de Derecho Bancario y Financiero. Ed. Porrúa. México, 1984. 1ª edición, p. 25.

Pedro Romero de Terreros. Las funciones específicas que tenía encomendadas eran la de otorgar préstamos con garantía prendaria a personas necesitadas sin obtener lucro al realizar sus funciones.

En 1784, se creó el Banco de Avío de Minas, cuyo principal objeto fue el de refaccionar a la minería, su existencia fue efímera, debido a las malas administraciones.

B) ETAPA INDEPENDIENTE

A partir de que el país logra su independencia y a pesar de la inestabilidad política y económica de la nación y de la falta de comunicaciones adecuadas en un territorio tan grande y despoblado, se crean una serie de bancos, algunos de ellos a iniciativa del Estado. En aquella época, ninguna ley contemplaba su existencia por lo que su funcionamiento no era regulado por el Estado.

En el año de 1830, a iniciativa de Lucas Alamán, Ministro de Relaciones Exteriores, se crea el Banco De Avío, cuyo objeto principal fue el de incrementar la agricultura y todas aquellas actividades que fueran de interés nacional.

En 1837, el gobierno creó el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, que entre sus funciones principales, estaba la de prohibir la acuñación de monedas que no fueran de oro y plata, eliminando en lo posible la circulación de la moneda de cobre, además de fungir como

agente financiero del Gobierno Federal; desaparece al igual que el anterior por no cumplir sus objetivos.

Entre los bancos de origen extranjero, se estableció en el año de 1864, el Banco de Londres, México y Sudamérica. Este banco emite billetes, recibe depósitos, y otorga préstamos. En 1885, se fusiona con el Banco de Empleados, naciendo el Banco De Londres y México, mismo que actualmente opera como Banca Serfín.

A partir de 1880, el gobierno apoya fuertemente la inversión extranjera y nacional, otorgando concesiones y estímulos especiales para que establecieran un banco privado de emisión, depósito y descuento. Con este fin, en agosto de 1881 se establece el Banco Nacional Mexicano.

En 1882, se creó el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario con capital español, este banco también fue emisor.

En el año de 1884, con la fuerte crisis internacional, numerosas casas comerciales quebraron y el débil sistema bancario sufrió graves pérdidas. Ante esa crisis se fusiona el Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil, naciendo el Banco Nacional de México, el cual obtuvo las siguientes ventajas:

- a) No se autorizarían nuevos bancos de emisión en la República Mexicana.
- b) Sería un banco de depósito de dinero y otros valores.

- c) El banco manejaría los fondos para el pago de la deuda pública.
- d) No recibirían billetes de ningún otro establecimiento de crédito.

Es precisamente en 1884, cuando en el Código de Comercio se establece que sería solamente el gobierno federal, quien autorizaría el establecimiento de nuevos bancos; que sólo las sociedades anónimas autorizadas por el Código o por una Ley Federal, podrían emitir documentos con promesas de pago en efectivo al portador; que la emisión de billetes no podía exceder del capital exhibido por los accionistas. Estas disposiciones, entre otras provocaron serias críticas en contra del Estado; pero éste dejó en claro que las operaciones que efectuaban los bancos, eran independientes, pero la emisión de billetes era un privilegio propio del Estado.

El Código de Comercio de 1887, establecía en su Artículo 640 que: "Las instituciones de crédito se regirán por una ley especial, y mientras ésta se expide, ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión". (3) Más adelante en 1897, Limantour logró que se expidiera la primera Ley General de Instituciones de Crédito, que fue la que dió origen al sistema bancario organizado. Esta Ley, creó los primeros

(3) Código de Comercio, México. Librería de la Viuda de Ch. Bouret 14, Cinco de Mayo.

bancos especializados. Con fundamento en esta Ley, se crearon en el régimen de Porfirio Díaz, 28 instituciones emisoras de billetes.

C) ETAPA REVOLUCIONARIA

Durante la Revolución Mexicana, los banqueros proporcionaron a Victoriano Huerta, la mayor parte de los recursos que necesitó. Los bancos quedaron como enemigos de la revolución y con la fuerte emisión de billetes que llevaron en forma incontrolada, llevaron al país a la primera crisis profunda de carácter económico. Los préstamos que efectuaban los bancos para combatir la revolución, repercutían en posteriores concesiones, aumentando el sobregiro de las Instituciones de Crédito. Por otro lado, cuando los jefes revolucionarios comenzaron a emitir moneda de papel, sin reserva metálica, el caos monetario alcanzó grandes proporciones.

En diciembre de 1913, el público reclamó la devolución de sus depósitos, así como el canje de billetes por metálico; con el recrudecimiento de la lucha revolucionaria, aumentó la inestabilidad económica.

A principios de 1916, por las necesidades del gobierno, el Estado incautó los bancos apoderándose de sus reservas metálicas, rompiendo durante cinco años, relaciones con los banqueros.

En enero de 1921, el Presidente Obregón decreta el fin de la incautación bancaria restituyendo los bancos a sus antiguos dueños.

El 24 de diciembre de 1924, apareció la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios; se creó la Comisión Nacional Bancaria con el objeto de que vigile que los bancos cumplieran con las disposiciones legales.

El 25 de agosto de 1925, se publicó la Ley del Banco de México, con carácter de Instituto Central y único emisor de billetes y regulador de la circulación monetaria y de cambios con el exterior.

De lo expuesto hasta aquí se desprende que, aunque el desarrollo del sistema bancario mexicano se hacía cada vez con mayor dinamismo, estos avances se consolidaron hasta el período de vigencia de la Ley de 1941.

D) ETAPA CONTEMPORANEA

El propósito del Ejecutivo Federal al proponer al Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley Bancaria de 1941, fue alentar la iniciativa de la empresa privada, es decir, se procuró establecer un marco de garantías indispensables para la realización del bien común, dentro del cual, los banqueros pudieran regir, a su juicio y con su responsabilidad, las empresas que les eran propias, sin atribuirse a las autoridades otra función que hacer respetar dichas garantías fijadas en la ley, y la de

dirección y regulación del volumen general del crédito que ejercería el Banco de México. Así la banca podría escoger la forma de la operaciones que reputara más adecuadas y exigir a sus deudores las garantías que en su criterio fueran las más convenientes para asegurarse el reembolso de sus préstamos; y permitiendo que el sistema se adaptara a la rica variedad de matices, que un pueblo, y más aún un pueblo consciente de su progreso, era capaz de crear, sin que por ello se perdieran seguridades fundamentales para la defensa del interés público en general, y de los depositantes en particular. (4)

Cabe señalar que la Ley Bancaria de 1932 había venido a innovar las cosas, al crear un sistema de especialización por departamentos; sin embargo, en 1941, se volvió hasta cierto punto al sistema de especialización bancaria nacido con la Ley de 1897 y continuado con la de 1924.

Con la expedición de la Ley Bancaria de 1941, se buscó fundamentalmente: a) Distinguir claramente la banca comercial o de depósito, de las sociedades de inversión encomendando para ello a la primera, la recepción de depósitos de dinero del público en general la práctica de operaciones de crédito de significación puramente dineraria, o sea aquellas que pueden ser reembolsadas dentro del término de un ciclo de producción normal, que siempre se ha estimado de 180 días y a las segundas, la realización de operaciones de crédito a más largo plazo y

(4) Legislación Bancaria. Editada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores. México 1980, Tomo II, pag. 175.

especialmente la inversión en activos fijos o bienes de capital para la producción, captando el dinero de ahorro mediante la emisión de bonos, obligaciones u otros títulos de naturaleza análoga. b) Con respecto al volumen del dinero de ahorro que los bancos de depósito solían recoger, cualquiera que fuera el plazo de los depósitos, se estableció un límite máximo del 20% del pasivo exigible para las inversiones en títulos y valores, a fin de asegurar que en todo momento respondieran al principio de representar activos de fácil realización. c) Como límite formal de la expansión que cada banco de depósito podía llevar a cabo, se estableció un porcentaje del 30% del total de su balance, el que se integraba por las reservas de caja, y las letras provenientes de las operaciones de compraventa de mercancías efectivamente realizadas y a plazo no superior a 90 días. Se destacó que este sistema resultaba más flexible "porque teniendo en cuenta que el interés del banquero ha de ser, mantener la mayor proporción posible de este porcentaje en los activos rentables que significan los documentos referidos, permitirá al Banco Central, si utiliza estos elementos de activo como primera línea para el redescuento, determinar cuándo hace créditos para fines de liquidez y cuando para fines de expansión, y en este último caso, cuándo el aumento de créditos que otorga corresponda a un aumento de la demanda del público para operaciones representativas de tráfico de mercancías." (5)

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, tenía por objeto reglamentar la actividad de aquellas

(5) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, op. cit. tomo II, pags. 173 a 183.

sociedades mercantiles dedicadas al ejercicio habitual de la banca y del crédito, excepción hecha de las que operaban como instituciones nacionales de crédito y que se regían por leyes especiales.

Correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgar discrecionalmente la concesión relativa, para que una sociedad pudiera dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito.

Esta Ley de 1941, fijaba diversos requisitos para la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito. Así tenemos que entre otros, obligaba a las empresas cuyo objeto fuera el ejercicio de la banca y del crédito a constituirse en forma de sociedad anónima de capital fijo o variable; les determinaba su capital mínimo que debía estar íntegramente suscrito y pagado, salvo cuando se tratara de instituciones de banca múltiple; establecía que no podían participar en el capital de estas sociedades, gobiernos o dependencias oficiales extranjeras, entidades financieras del exterior, o agrupaciones de personas extranjeras físicas o morales, directamente o a través de interpósita persona; ordenaba que su órgano de administración debía estar integrado, por lo menos, por cinco miembros.

Regulaba por capítulos separados 5 tipos distintos de instituciones de crédito (bancos de depósito, sociedades financieras, sociedades de crédito hipotecario, bancos de capitalización y bancos múltiples) y 4 de organizaciones auxiliares (almacenes generales de depósito, uniones de crédito, bolsas de valores y cámaras de compensación).

Además reglamentaba, también por separado, las operaciones de depósito de ahorro y las operaciones fiduciarias. La concesión para realizar estas dos últimas clases de operaciones podía otorgarse a cualquier tipo de institución de crédito, a excepción de las de banca múltiple. Dicha clasificación obedecía a que esta ley fue originalmente estructurada bajo el criterio de especialización bancaria.

En cada uno de los referidos capítulos se precisaban las operaciones que podían realizar las distintas clases de instituciones, siguiéndose un aparente sistema de facultades expresas, ya que al final de la enumeración hecha en el Art. 10 de la referida Ley se establecía que las instituciones podían realizar además las operaciones de naturaleza análoga o conexas que autorice y regule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, en dicha Ley se fijaban los límites máximos de absorción de pasivos en relación con los recursos propios y se señalaban límites máximos o mínimos para determinados tipos de inversiones, como por ejemplo las relativas al mobiliario, inmuebles, derechos reales y gastos de instalación, así como, en algunos casos, las correspondientes a acciones.

La Ley Bancaria de 1941, clasificaba y regulaba a las instituciones de crédito de la siguiente manera:

I.- LOS BANCOS DE DEPÓSITO.

"Se considera, en general, que los Bancos comerciales, llamados también de depósito, tienen por función, como su propio nombre indica, recibir depósitos de dinero de sus clientes y concertar operaciones de crédito a corto plazo, dirigidas principalmente a financiar operaciones comerciales." (6)

El descuento es la operación que más frecuentemente celebran los bancos comerciales. "En esencia, la operación de descuento consiste en la adquisición, por parte del descontador, de un crédito a cargo de un tercero, de que es titular el descontatario, mediante el pago al contado del importe del crédito, menos la tasa del descuento." (7)

La Ley Bancaria de 1941, autorizó que estos bancos otorgaran créditos a más largo plazo. Asimismo, se les permitió otorgar préstamos y créditos para la exportación de productos manufacturados a plazo superior a 180 días, sin exceder de tres años; a otorgar préstamos y créditos para la adquisición de bienes de consumo duradero a plazo

(6) Garriguez, Joaquín. Curso de Derecho Mercantil, Ed. Porrúa, México, 1979, segunda reimpresión, pag. 79.

(7) Cervantes Ahumada, Raúl. Titulos y Operaciones de Crédito. Editorial Herrero, México, 1988, 14ª edición, pag. 246.

plazo superior a un año, sin exceder de dos, así como refaccionarios a plazo no mayor de 15 años. (8)

Por otro lado, los Bancos de Depósito podrían realizar además por cuenta propia o ajena valores en general, y mantener en su cartera valores emitidos por el sector gubernamental o por las instituciones oficiales de crédito.

Finalmente y amén de las operaciones mencionadas anteriormente, los bancos de depósito podían prestar a su clientela, los siguientes servicios: realizar por cuenta de terceros operaciones de compraventa de valores, títulos, divisas, oro y plata; hacer efectivos créditos, realizar pagos por cuenta ajena, emitir aceptaciones, y expedir cartas de crédito.

II.- LAS OPERACIONES DE DEPÓSITO DE AHORRO.

Las concesiones para realizar estas operaciones, únicamente se otorgaban a sociedades, a su vez concesionadas para operar como instituciones de depósito, financieras, de crédito hipotecario o capitalización. No obstante, lo que realmente sucedía en la práctica era que las operaciones de depósito de ahorro se efectuaban por

(8) De Pina Vara, Rafael, Derecho Mercantil Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1967, 3ª edición, p. 286.

departamentos especializados dentro de los bancos de depósito, que formaban la banca comercial o de depósito.

Las Instituciones que gozaban de este tipo de concesión podían captar recursos mediante depósitos de ahorro y emisión de estampillas y bonos de ahorro. Sin embargo, su operación pasiva principal consistía en depósitos de cuentas de ahorro.

Los departamentos de ahorro, conforme a la Ley Bancaria, estaban facultados para: operar descuentos, préstamos y créditos de cualquier clase a plazo de 90 a 360 días; realizar operaciones de crédito para adquisición de bienes de consumo duradero; invertir en valores privados y públicos; otorgar préstamos de habilitación o avío, así como préstamos refaccionarios; préstamos para la vivienda de interés social con garantía hipotecaria y fiduciaria.

III.- LAS SOCIEDADES FINANCIERAS.

Estas sociedades nacieron con la Ley Bancaria de 1932, y fueron consideradas como organizaciones auxiliares de crédito, siendo a partir de la Ley de 1941, que se les otorgó el carácter de Instituciones de Crédito.

(9)

(9) Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. Derecho Mercantil, Editorial Porrúa, México, 1980, 15ª edición, tomo II, p. 154.

Las sociedades financieras, se escargaban de "concertar operaciones de crédito a medio y largo plazo, dirigidas principalmente a financiar la creación de nuevas empresas y las inversiones de capital fijo." (10)

Por lo que respecta a sus operaciones pasivas, se les facultó para captar recursos mediante la emisión de bonos generales y comerciales o a través de la recepción de depósitos a largo plazo, o a la vista cuando se trataba de la prestación de servicio de caja a empresas de las cuales fueran accionistas.

En el año de 1950 se autorizó a los financieros a recibir depósitos a plazo de 90 días y préstamos directos de empresas, bancos y particulares, también a plazo corto para favorecer en mayor medida su desarrollo, objetivo que se logró en dicha década. (11)

Por otra parte y atendiendo a que las obligaciones de las sociedades financieras se integraban principalmente por pasivos a corto plazo, lo que difería de los plazos a los que concretaban sus operaciones activas, dichas sociedades fueron incorporadas al régimen de depósito obligatorio, a fin de regular sus pasivos a corto plazo y dar mayor garantía a sus operaciones.

(10) Garrigues, op. cit. p. 79.

(11) Mancera, Miguel y Petricioli, Gustavo. Evolución de las Sociedades Financieras. Memoria de la VII Reunión de Técnicos de Bancos Centrales de América Latina, celebrada en 1963 en Río de Janeiro, Brasil.

Ahora bien, cabe hacer notar que las sociedades financieras podían tener diferentes propósitos: En primer lugar, como promotoras de empresas, estaban facultadas para transformar y organizar toda clase de empresas y sociedades mercantiles, suscribiendo y conservando acciones y partes de interés, siempre y cuando el total de estas inversiones no excediera del 25% de la suma de pasivo exigible y su capital pagado y reservas de capital.

En segundo término, las sociedades financieras podían conceder préstamos con garantía de documentos mercantiles derivados de operaciones de compraventa de mercancías en abonos; otorgar préstamos y créditos para la adquisición de bienes de consumo duradero; operar préstamos de habilitación o avío a plazo no mayor de tres años, cuyo importe no debía exceder del porcentaje que, mediante disposiciones de carácter general hubiera establecido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto del valor de los bienes dados en garantía; otorgar créditos a la industria, agricultura y ganadería con garantía hipotecaria o fiduciaria, no debiendo exceder su importe del 50% del valor de dicha garantía; conceder préstamos y otorgar créditos simples o en cuenta corriente, así como suscribir y contratar empréstitos públicos y otorgar créditos para construcción de obras o mejoras de servicios públicos, a plazo que no excediera de 30 años, previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y siempre que la garantía correspondiente consistiera en hipoteca sobre bienes inmuebles y además, o en su caso, en las rentas, productos, tasas, participaciones o

aprovechamientos de cualquier clase provenientes del uso de las obras que se construyeran o de los servicios que se mejoraran.

Tocante a las operaciones pasivas, las sociedades financieras se encontraban facultadas para captar recursos a través de la emisión de bonos financieros (12) con garantía específica de créditos o valores; aceptar préstamos y créditos o recibir depósitos a plazo.

Por último, las sociedades financieras podían prestar ciertos servicios que no tenían por objeto la promoción de empresas o el otorgamiento de financiamientos, tales como la recepción de depósitos de valores y efectos de comercio y la realización de operaciones con divisas.

IV.- LAS SOCIEDADES DE CRÉDITO HIPOTECARIO.

Conforme lo señalaba el Art. 34 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, estas sociedades tenían como función captar recursos a largo plazo, así como intervenir en la emisión y colocación de cédulas hipotecarias y en el financiamiento a largo plazo de la industria de la construcción.

Asimismo, estaban autorizadas para emitir bonos hipotecarios para garantizar la emisión de cédulas representativas de hipotecas, así como

(12) De Pina Vara, op. cit. p. 483.

para negociar, adquirir o ceder estas cédulas; para recibir depósitos a plazo; para otorgar préstamos o créditos a plazo hasta de 20 años para su inversión en bienes inmuebles, obras o mejoras de los mismos, no debiendo ser su monto mayor en términos generales del 50% del valor del inmueble respectivo; del 70% del valor del inmueble cuando se destinaran a la construcción, adquisición o mejora de habitaciones de tipo medio; y del 80% cuando se otorgaran para la construcción, adquisición o mejora de vivienda de interés social; y para hacer avalúos sobre inmuebles. (13)

A partir de 1962, estas instituciones jugaron un papel muy importante como mecanismos financieros destinados a impulsar la construcción de viviendas populares ahora de interés social y sobre todo con la reforma legal que las facultó para otorgar créditos hasta por el 80% del valor del inmueble cuando se trataba de apoyar la construcción, mejora o adquisición de viviendas populares; y aquella que las facultó para recibir préstamos de instituciones oficiales destinados a fomentar la vivienda de interés social, utilizando como garantía de esos préstamos, las hipotecas constituidas para el otorgamiento a los beneficiarios de los créditos respectivos.

Además de las funciones específicas a las que aludimos, estas instituciones podían prestar servicios de custodia y administración sobre los valores emitidos por ellas o con su intervención.

(13) Rodríguez y Rodríguez, *op. cit.* p. 75.

V.- LAS SOCIEDADES DE CAPITALIZACIÓN.

Las Sociedades de capitalización eran aquellas instituciones de crédito que se ocupaban de captar recursos de ahorradores, mediante la celebración de contratos, en los que el banco capitalizador se obligaba con el capitalizante a la entrega del capital estipulado en una fecha predeterminada, siempre que éste hubiera entregado en forma periódica las cantidades de dinero previamente pactadas. (14)

Esta forma de ahorro resultó muy atractiva para algunas personas, en virtud de que los bancos además de pagar intereses sobre las sumas ahorradas y sobre los intereses, realizaban sorteos periódicos cuyo premio consistía en la capitalización anticipada a favor de sus ahorradores. Por otra parte, el titular de un contrato de capitalización tenía derecho a rescatar su ahorro con anticipación a la fecha de vencimiento fijada (aunque en este caso sufría una reducción considerable de sus ahorros) y a conseguir financiamientos del propio banco de capitalización con garantía de su título. (15)

Estas instituciones, conforme a las disposiciones que les eran aplicables, estaban facultadas para operar préstamos y créditos de cualquier clase, reembolsables a plazo de hasta 180 días. Estaban

(14) Cervantes Ahumada. *op. cit.* pp. 224-243.

(15) Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Panorama del Sistema Financiero Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1983. 2ª edición actualizada, pp. 403-404.

obligados a intervenir parte de su pasivo exigible en valores emitidos por el Gobierno Federal, por los Gobiernos Estatales o por el Departamento del Distrito Federal; debían invertir asimismo en bonos para la habitación popular. Para poder hacer frente adecuadamente a sus obligaciones derivadas de la emisión de títulos o pólizas.

Los bancos de capitalización tuvieron su auge antes de la aparición de las formas de ahorro, mucho más sencillas y con mayores ventajas, por lo que la captación de recursos de estos bancos disminuyó sensiblemente.

VI. LAS OPERACIONES FIDUCIARIAS.

Sólo podían realizar estas operaciones al igual que las de ahorro las sociedades ya concesionadas para llevar a cabo operaciones de depósito, financieras, de crédito hipotecario o de capitalización.

La Ley Bancaria autorizaba a prestar a los departamentos fiduciarios diversos servicios. Así, pues podían practicar las operaciones de fideicomiso señaladas en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito; (16) intervenir en la emisión de toda clase de títulos valor, que realizaran instituciones públicas o privadas, para garantizar su autenticidad, las firmas y la identidad de los otorgantes, así como vigilar que en su caso, las garantías se constituyeran debidamente; actuar como representantes

(16) Acosta Romero, Derecho Bancario, pp. 395 y 396.

comunes de los tenedores de títulos; desempeñar el cargo de comisario o miembro del consejo de vigilancia de sociedades; llevar contabilidades, libros de actas y registro de sociedades y empresas, así como ceder su domicilio para pagos, notificaciones, etc.; desempeñar sindicaturas y encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, concursos o herencias, fungir como albacea, ejecutor especial, interventor, depositario judicial, tutor o curador y patrono de instituciones de beneficencia; administrar bienes inmuebles; hacer avalúos; emitir certificados de vivienda; y, en general, llevar a cabo toda clase de mandatos y comisiones.

Igualmente, la ley de la Materia permitía que los departamentos fiduciarios aceptaran el desempeño de fideicomisos, mandatos o comisiones, mediante los cuales recibían fondos destinados al otorgamiento de créditos, siempre y cuando se ajustaran a las disposiciones que al efecto dictaba el Banco de México, S.A.

Por otra parte, se facultó al Banco Central para fijar las percepciones que las instituciones debían recibir, en su carácter de fiduciarias, comisionistas o mandatarias, así como los intereses y otros cargos derivados de las operaciones de crédito a que nos hemos referido.

En relación a la actividad fiduciaria, coincidimos con el maestro Acosta Romero, que señala en su obra de Derecho Bancario, que dicha actividad no responde propiamente a un servicio bancario o de intermediación de crédito, sino que más bien se trata de la prestación de

un servicio profesional o técnico; agrega el maestro Acosta que en su opinión el desempeño de sindicaturas, albaceazgos, el ejercicio de la representación de tenedores de obligaciones y certificados de participación, el manejo de contabilidades, la administración de inmuebles y la formulación de avalúos, constituyen un típico servicio profesional que inclusive puede ser prestado por personas en lo individual, puesto que estrictamente hablando no representan ni operaciones de crédito, ni servicios bancarios especializados. (17)

VII. LOS GRUPOS FINANCIEROS.

En la iniciativa del decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del 27 de diciembre de 1970, se establecía:

"En México, como en otros países, se ha observado el surgimiento de los llamados grupos o sistemas financieros, que consisten en la asociación, unas veces formal y otras sólo informal, de instituciones de crédito de igual o diferente naturaleza. Esta es una realidad del desarrollo financiero mexicano que es conveniente reglamentar en la Ley, con el objeto de sujetar estos fenómenos a la normas de legislación bancaria y encausar su actuación en términos de seriedad y

(17) Acosta Romero, Derecho Bancario, op. cit. p. 396.

responsabilidad para los miembros integrantes de dichos grupos. En esa virtud, se propone incorporar a la Ley una disposición que reconozca la existencia de estos grupos, imponiéndoles, a cambio, la obligación de seguir una política financiera coordinada y de establecer un sistema de garantía recíproca en caso de pérdidas de sus capitales pagados. Sólo cuando cumplan estas condiciones, las instituciones interesadas podrán ostentarse como grupo financiero, sea cual fuere el nombre que dieren a su asociación." (18)

Es por ello que aparece en la Ley el Artículo 99-bis que establecía:

Que las agrupaciones de instituciones de crédito que se obligaran a seguir una política financiera coordinada y entre los cuales existieran nexos patrimoniales de importancia, podrían ostentarse ante el público, con el carácter de grupos financieros, siempre que cumplieran con una serie de requisitos que la misma Ley establecía.

VIII. LA BANCA MÚLTIPLE.

Al pasar el tiempo, el sistema de banca especializada evolucionó hacia un sistema de banca múltiple.

(18) Exposición de Motivos del Decreto que Reforma y Adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 27 de diciembre de 1970. Citada en SHCP, op. cit. tomo II, p. 603.

Surgiendo primeramente los llamados grupos financieros integrados por instituciones concesionadas para operar en distintos ramos. (19) Este fenómeno dio lugar a que en 1970, se reformara la Ley Bancaria, con el objeto de reconocer la existencia y reglamentar la actuación de los mencionados grupos, los que quedaban obligados a seguir una política financiera coordinada con un sistema de garantía recíproca en caso de pérdida de sus capitales, según lo establece el Artículo 99-bis de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

En el año de 1975, se volvió a reformar la Ley de la Materia, para establecer la posibilidad de operación de la banca múltiple, es decir, de instituciones que mediante su fusión pudieran realizar en una misma sociedad las distintas operaciones activas y pasivas de la banca y del crédito. (20)

No obstante la creación de la banca múltiple, nuestra legislación no abandonó el sistema de banca especializada dentro del cual podían seguir operando las instituciones que así lo desearan.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante Reglas para el establecimiento y operación de la banca múltiple, estableció los requisitos que debía llenar la solicitud para operar como tal, y los

(19) Acosta Romero, Derecho Bancario, op. cit. p. 403.

(20) Acosta Romero, Miguel. La Banca Múltiple, Ed. Porrúa, México, 1981, 1ª edición, p. 48.

criterios que la autoridades atenderían para otorgar las concesiones respectivas.

Para complementar y detallar la banca múltiple, se hicieron nuevas reformas a la Ley Bancaria, mismas que entraron en vigor el día primero de enero de 1979.

Estas reformas dieron origen a la creación de un nuevo capítulo dentro de la citada Ley, llamado "De las instituciones de banca múltiple"; en este capítulo se recogieron y ordenaron las disposiciones vigentes de la banca especializada que debían ser aplicadas a la banca múltiple.

De acuerdo con el Art. 46 bis 1 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, las instituciones de banca múltiple estaban autorizadas para realizar las siguientes operaciones:

- I.- Recibir depósitos bancarios de dinero:
 - a) a la vista; b) de ahorro; y c) a plazo o con previo aviso;
- II.- Aceptar préstamos y créditos;
- III.- Emitir bonos bancarios;
- IV. Constituir depósitos en instituciones de crédito y bancos del extranjero;
- V. Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;

- VI. Con base en créditos concedidos, asumir obligaciones por cuenta de terceros a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito.
- VII. Operar con valores en los términos de las disposiciones de la Ley Bancaria y de la Ley del Mercado de Valores;
- VIII. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;
- IX. Llevar a cabo por cuenta propia o en comisión, operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportos sobre estas últimas;
- X. Recibir depósitos de títulos o valores y en general de efectos de comercio, en custodia o en administración;
- XI. Prestar servicio de cajas de seguridad;
- XII. Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes;
- XIII. Practicar operaciones fiduciarias;
- XIV. Adquirir los bienes inmuebles y muebles necesarios para la realización de su objeto social; y
- XV. Efectuar, en los términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional

Bancaria y de Seguros y la del Banco de México, S.A., las operaciones análogas y conexas que aquélla autorice.

Cabe señalar, que con el capítulo "De las instituciones de banca múltiple", adicionado a la Ley Bancaria, se lograron primordialmente dos objetivos: por una parte, tener una banca cada vez más sólida y, por la otra, suprimir rigideces en cuanto a plazos y garantías de los financiamientos, que en muchos casos impedían su otorgamiento, en base a los méritos de los proyectos de inversión y plazos de recuperación.

Igualmente, con la integración de los bancos múltiples, se buscó la democratización del capital de las instituciones, ya que al vincular mediante fusión, a pequeñas instituciones con entidades suficientemente fuertes, para competir y penetrar en el mercado, se dio lugar a la participación de un mayor número de inversionistas.

IX. ORGANIZACIONES AUXILIARES DE CRÉDITO.

Finalmente, en cuanto a las organizaciones auxiliares de crédito, no debemos olvidar que la Ley de 1941 reconocía como tales, a los almacenes generales de depósito, a las uniones de crédito, a las bolsas de valores y a las cámaras de compensación, mismos que requerían para su establecimiento de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, por disposición de la Ley, para que dichas

organizaciones pudieran dar inicio a sus operaciones, debían estar inscritas en la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

1.- LOS ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO.

Las Alhóndigas, son el antecedente más remoto de los actuales almacenes generales de depósito, que ya no son sólo de granos, sino de mercancías en general.

Estas organizaciones tenían por objeto el almacenamiento, guarda y conservación de bienes y mercancías, la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda, así como la transformación de las mercancías depositadas, a fin de aumentar su valor, aunque sin hacerlas variar esencialmente de naturaleza. (21)

Los almacenes generales de depósito se clasificaban en tres clases de acuerdo con los bienes o mercancías con que operaban. La primera categoría era la de aquéllos que se dedicaban solamente al almacenamiento de productos agrícolas; la segunda, la de aquéllos autorizados para recibir en depósito productos agrícolas y mercancía; y la última, la de los autorizados a recibir productos, bienes o mercancía respecto de los cuales no se hubieran satisfecho los derechos de importación correspondientes.

(21) Pérez Santiago, Fernando V. Síntesis de la estructura bancaria y del crédito, Ed. Trillas, México, 1979, pp. 53 y 54.

Los almacenes generales de depósito tenían como principales funciones, por un lado, la de recibir en depósito mercancías que generalmente eran objeto de transacciones comerciales y, por el otro, la de expedir certificados de depósito y bonos de prenda, que facilitaban la operación con las mercancías, ya que su venta se operaba mediante la simple entrega del título representativo, sin hacerse necesaria la traslación y el manejo material de los bienes vendidos.

Al respecto el Art. 229 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece que el certificado de depósito acredita la propiedad de mercancías o bienes depositados en el almacén que lo emite; el bono de prenda, la constitución de un crédito prendario sobre las mercancías o bienes indicados en el certificado de depósito correspondiente.

2.- LAS UNIONES DE CRÉDITO.

"El más remoto antecedente de las uniones de crédito se encuentra en el movimiento cooperativista alemán de principios del siglo pasado, donde agrupaciones obreras mediante cuotas periódicas constituían un fondo que era utilizado para la concesión de créditos a sus propios miembros a una tasa de interés reducida y sin las exigencias acostumbradas por las instituciones de crédito." (22)

(22) Pérez Santiago, op. cit. pág. 56.

"En México, la Ley de Crédito Agrícola de 1926 establecía la constitución de sociedades regionales y locales de crédito que se dice son el precedente de las actuales uniones de crédito." (23)

Las características de estas organizaciones eran semejantes a las de las sociedades financieras, pero con la diferencia de que únicamente se encontraban facultadas para operar con sus propios socios.

La Ley Bancaria señalaba que las uniones de crédito podían entre otras cosas: facilitar el uso del crédito a sus asociados; prestar a éstos su garantía o aval; recibir de sus socios depósitos de dinero para servicio exclusivo de caja y tesorería; tomar a su cargo o controlar la construcción o administración de obras de propiedad de los asociados; administrar industrias de transformación; encargarse de la venta de los frutos o productos obtenidos o elaborados por sus socios.

En el fondo lo que se buscaba con la existencia de las uniones de crédito, era ayudar a pequeños agricultores, comerciantes e industriales, para obtener los beneficios del crédito, ya que unidos y contando con el respaldo de la unión de crédito se convertían en buenos sujetos de financiamiento.

La Ley clasificaba en cuatro tipos a las uniones de crédito; agropecuarias, industriales, comerciales y mixtas.

(23) Pérez Santiago. op. cit. pág. 55.

Estas organizaciones podían concertar operaciones quirografarias, prendarias, hipotecarias, refaccionarias o de habilitación o avío.

3. LAS BOLSAS DE VALORES

Estas sociedades se constituían en forma de sociedad anónima de capital variable y sólo podía autorizarse el establecimiento de una Bolsa de Valores en cada plaza, quedando a la apreciación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la conveniencia de su establecimiento.

A cada socio solamente podía corresponderle una acción y únicamente podían ser socios los corredores de cambio titulados o agentes de bolsa, en los términos que fijara el reglamento.

Los artículos relativos a las bolsas de valores, fueron derogados por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de Enero de 1975.

4. LAS CAMARAS DE COMPENSACION.

Según lo disponía el Artículo 8° de la Ley Orgánica del Banco de México de 1941, el Banco de México es quien fungía como cámara de compensación respecto a las instituciones a él asociadas. Esta cámara era la encargada de operar las compensaciones que se producían por cuentas recíprocas entre instituciones de crédito, únicamente podían

compensarse los documentos que el Banco de México o sus asociados presentaran a cargo de los propios bancos asociados o del de México.

Los artículos relativos a cámaras de compensación, fueron derogados por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Diciembre de 1970.

Por lo anterior, podemos decir que antes de la Nacionalización de la Banca Privada, el Sistema Bancario Mexicano estaba integrado por instituciones de crédito privadas, nacionales y mixtas, así como por oficinas de representación de entidades financieras del exterior y por organizaciones auxiliares de crédito.

Igualmente, las autoridades que regulaban el Sistema Bancario antes de la Nacionalización de la Banca Privada, decretada el 1° de septiembre de 1982, eran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la que dependían el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y la Comisión Nacional de Valores.

X. LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA PRIVADA Y SU MARCO JURÍDICO.

El primero de septiembre de 1982, fue decretado por el Presidente de la República, Licenciado José López Portillo, durante su VI Informe de Gobierno, la Nacionalización de la Banca Privada Mexicana.

Las causas que orillaron al Ejecutivo Federal a tomar tal determinación fueron que a fines de 1982, México vivió serios problemas económicos y sociales, entre los que se encontraban: la baja capacidad de ahorro, la desigual distribución del ingreso y baja productividad; problemas a los que se aunaban una situación hiperinflacionaria, la recesión económica, la duplicación de la tasa de desempleo, un elevado déficit público, la pérdida de la soberanía monetaria, una de las deudas más elevadas del mundo y la virtual inexistencia de reservas internacionales. A la crisis económica se sumaba el encono social generado y el riesgo de una inestabilidad política. (24)

Amén de lo anterior, la razón fundamental que obligó al Ejecutivo Federal a Nacionalizar la Banca Privada Mexicana, según el VI Informe de Gobierno del Lic. López Portillo, era que ésta tenía como objetivos la especulación y el rentismo que se traducían en una multiplicación de la riqueza de unos pocos sin producir nada, y que provenía necesariamente del simple despojo de los que producían... México, no podía permitir que la especulación financiera dominara su economía sin traicionar la esencia misma del sistema establecido por la Constitución, por lo que teníamos que cambiar. (25) "Decisión siempre dura, pero no puede seguir

(24) Salinas de Gortari, Carlos. Ponencia sobre Rectoría del Estado, presentada en el Seminario sobre La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta. Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Edit. Porrúa, México 1985, p. 7.

(25) Puzos, Luis. La Estatización de la Banca. Editorial Diana. México 1982, pp. 24 y 25.

entronizada la posibilidad de llevar recursos cuantiosos al exterior, y después pedirle prestado migajas de nuestro propio pan. Todo ello propiciado y canalizado por instituciones y mecanismos especulativos."

(26)

La economía de un país siempre se encuentra vinculada a su sistema bancario y la influencia que la banca ejerce en su desarrollo es de tal manera trascendente, que su manejo no puede desligarse de los más elevados intereses nacionales.

Era evidente que el comportamiento de la banca privada, sobre todo en los últimos años, se había apartado de los propósitos del desarrollo socioeconómico que reclamaba el país, convirtiéndose en una oligarquía financiera cuya finalidad era satisfacer únicamente sus propios intereses.

Es más, era ya tanta la fuerza y la supremacía de la banca privada, que sus opiniones eran determinantes en las políticas económicas del Gobierno, y cuando éstas lesionaban sus intereses, no las respetaban.

No hay que olvidar que el dinero captado por la banca, provenía principalmente del pueblo mexicano, y que si antes eran manejados por el sector privado bajo la supervisión del Gobierno, con la nacionalización lo

(26) Tello Carlos, La Nacionalización de la Banca en México. Ed. Siglo Veintiuno, México, 2ª edición, p. 129.

único que se hizo, fue que el Gobierno prestara directamente el servicio de banca y crédito excluyendo al sector privado.

La Banca nacionalizada adquirió el compromiso de implantar medidas que permitieran vencer la crisis, movilizar las fuerzas productivas del país, alentar el ahorro en las grandes y pequeñas comunidades, así como financiar, promover y ampliar todo tipo de inversiones, convirtiéndose en un poderoso instrumento de desarrollo económico y social.

I. LA NACIONALIZACION DE LA BANCA PRIVADA.

Como ya lo hemos apuntado, hasta el 31 de agosto de 1982, el servicio de banca y crédito, con base en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se había venido dando en concesión por parte del Ejecutivo Federal, a personas morales constituidas en forma de sociedades anónimas, con el objeto de que colaboraran en la prestación de este servicio.

Como resultado de la referida falta de identificación de la banca privada con los intereses fundamentales de la Nación, y tomando en cuenta "que la concesión, por su propia naturaleza, es temporal, pues sólo subsiste mientras el Estado, por razones económicas, administrativas, o

sociales, no se pueda hacer cargo directamente de la prestación del servicio público" (27) y con el objeto de garantizar la eficiente y adecuada prestación del servicio público de banca y crédito acorde a los mencionados intereses nacionales, el 1º de septiembre de 1982, el Gobierno Federal tomó la trascendental decisión de nacionalizar la banca, asumiendo de esa manera el Estado la conducción directa de dicho servicio.

Es así, como a través de los Decretos del Ejecutivo Federal de esa fecha y del 6 de septiembre siguiente, se expropiaron "por causas de utilidad pública... 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 crédito privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito." (28)

Por lo anterior, el Estado contrajo responsabilidades, tanto para con los propietarios de las acciones de las sociedades expropiadas, como para con el público usuario del servicio y los trabajadores de las mismas,

(27) Segundo párrafo de los considerandos del Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 1º y 2 de septiembre de 1982.

(28) Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada, Artículo 1º.

además del compromiso implícito de adecuar la organización jurídica de los bancos y de los órganos de administración que tienen injerencia en la actividad de los propios bancos, a fin de garantizar un manejo eficaz de los recursos.

Así pues, con el objeto de garantizar los intereses del público usuario del servicio y de los acreedores de las instituciones, el Estado asumió la responsabilidad de reordenar el sistema, no sólo salvaguardando dichos intereses, sino dictando disposiciones a fin de alentar la confianza y participación en el capital de los bancos de todos los sectores sociales.

En cuanto a las relaciones de trabajo de los empleados de las instituciones, se adquirió el compromiso de dictar las normas conforme a las cuales se regiría su labor, sin menoscabo alguno de sus derechos, estableciendo su participación en el capital y administración de las instituciones y otorgándoles el derecho de formar sindicatos. (29)

Con la nacionalización de la Banca Privada, el Estado se comprometió a indemnizar a los tenedores de las acciones de las instituciones expropiadas, compromiso que obviamente lleva aparejado la realización de los actos necesarios y la emisión de las disposiciones correspondientes para lograrlo. (30)

(29) López Portillo, José. VI Informe de Gobierno. 1° de septiembre de 1982. México.

(30) Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada, Art. 2.

Con base en lo anterior, surgió la necesidad de expedir diversas disposiciones legales relativas, a reestructurar y reorientar la operación de los bancos, así como para adecuar la estructura de las dependencias del Ejecutivo que intervienen en la función bancaria y crediticia.

Para ajustar la nacionalización de la Banca Privada al orden jurídico existente, se realizaron las siguientes reformas:

2. REFORMAS Y ADICIONES CONSTITUCIONALES.

Como respuesta a las responsabilidades asumidas con motivo de la expropiación, se promovieron las reformas y adiciones a la Constitución, a fin de fortalecer la prestación del servicio público de banca y crédito, garantizando la protección de los intereses del público y canalizando la actividad de las instituciones, a las tareas del desarrollo nacional, estableciendo la exclusividad de dicha prestación, para el Estado y sentando las bases sobre las cuales se regirían las relaciones de trabajo de los bancos con sus empleados.

Así, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, se introducen en la Constitución las reformas y adiciones propuestas, que se plasman en los Artículos 28, 73 y 123 Constitucionales.

El Artículo 28 Constitucional, fue adicionado con un quinto párrafo, estableciéndose que el servicio público de banca y crédito sería prestado exclusivamente por el Estado, por lo que en consecuencia dicho servicio quedaba exceptuado de la prohibición de los monopolios consignada en el primer párrafo del propio Artículo 28; además, se establecía que la prestación de ese servicio no podía concesionarse a particulares, sino que sería prestado en los términos que dispusiera la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinaría las garantías que protegerían los intereses del público y el funcionamiento de las instituciones de crédito en apoyo de las políticas de desarrollo nacional.

El Artículo 73 constitucional, fue reformado en su fracción X que señalaba entre las facultades del Congreso la de legislar en materia de instituciones de crédito, para que en lo sucesivo se hiciera mención al objeto de regulación constituido por los servicio de banca y crédito y no por las instituciones que los proporcionan.

En cuanto al Artículo 123, se le adicionó la fracción XIII bis a su Apartado "B", estableciéndose que las relaciones de trabajo entre las instituciones de crédito y sus empleados se regirán en lo sucesivo por las disposiciones de este Apartado. (31)

(31) Decreto que modifica el artículo 73 en sus fracciones X y XVIII, y adiciona los artículos 28 y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982.

Esta reforma no implicaba bajo ningún concepto que se fueran a conculcar los derechos adquiridos y prestaciones de que gozaban los empleados bancarios.

3. LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO DE 1982.

En cumplimiento a lo establecido por el quinto párrafo del Artículo 28 y en ejercicio de las atribuciones conferidas al Congreso de la Unión por el 73 en su fracción X, de la Constitución Política, el Ejecutivo Federal presentó en 1982 ante el Congreso de la Unión, la iniciativa de Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que tenía por objeto reglamentar el servicio público de Banca y Crédito que debía prestar el Estado, así como establecer las características de las instituciones a través de las cuales debería hacerlo, su funcionamiento en apoyo de las políticas de Desarrollo Nacional y las garantías que protegieran los intereses del público.

Tal Ley fue concebida, como una Ley de carácter transitorio, sujeta a ser el punto de partida de un nuevo Sistema Bancario Mexicano, que habría de tener nuevas características y cualidades, para lo cual establecía como sus objetivos fundamentales, entre otros, los siguientes: fomentar el ahorro nacional; facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito; canalizar eficientemente los

recursos financieros a las actividades prioritarias de las diversas regiones y sectores productivos del país, y hacia el público en general, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo; proveer mejores y más eficientes instrumentos de captación que ofrecieran al público amplias opciones de ahorro e inversión; y la promoción de una participación adecuada de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales. (32)

Esta Ley previó la existencia de las sociedades nacionales de crédito, que son instituciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios y que constituyen una nueva figura dentro de las entidades de la administración pública federal paraestatal, producto de la transformación de las antiguas sociedades anónimas que prestaban el servicio público de banca y crédito.

Así pues, dicha figura participa de características propias del organismo descentralizado, toda vez que "su creación corresponde al Ejecutivo Federal y está dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios"; (33) y de la empresa de participación estatal mayoritaria, en virtud de que "el Gobierno Federal es titular de más del 50% de los títulos representativos de su capital, existiendo una serie especial de tales títulos que solamente pueden ser suscritos por éste y le corresponde la

(32) Exposición de motivos 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.

(33) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Porrúa, México 1972. 3ª edición. pp. 312 y 313.

facultad de nombrar a la mayoría de sus consejeros", (34) por lo que se estaba en presencia de una nueva figura jurídica, que algunos autores como Jorge Barrera Graf, llaman "nuevos organismos de la administración pública paraestatal, contemplados en el Artículo 1º, párrafo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal." (35)

Por otro lado, el capital de las sociedades nacionales de crédito estaba representado por un título de crédito, que se denominó certificado de aportación patrimonial, que era nominativo y que le era aplicable, en lo que fuera compatible con su naturaleza y no estuviera modificado por la propia Ley, el régimen correspondiente de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. (36)

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, señalaba en sus Arts. 10 y 16 que el capital de estas sociedades estaba representado por dos series de certificados de aportación patrimonial, correspondiendo en todo tiempo el 66% a la Serie "A" que sólo podía ser suscrita por el Gobierno Federal y el 34% restante a la Serie "B", suscrita por el propio Gobierno Federal, las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, los gobiernos de los estados y municipios,

(34) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1975, 16ª edición, p. 399.

(35) Barrera Graf, Jorge. Reformas Legislativas 1982-1983. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1983, 1ª edición p. 14.

(36) Exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982.

por los usuarios del servicio y los trabajadores de dichas sociedades, con la limitación de que los particulares solamente podían participar hasta en el 1% del capital.

Tocante a su administración, según los Artículos 22 y 24 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que se comenta, estaba encomendada a un consejo directivo y a un director general, integrado el primero por un número impar de miembros, no menor de nueve ni mayor de veintiuno, de los cuales cuando menos las dos terceras partes debían ser designados por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y representaban a la Serie "A" de certificados de aportación patrimonial. (37)

El consejo directivo era el encargado de dirigir a la sociedad conforme a las políticas, lineamientos y prioridades que estableciera el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el logro de los objetivos y metas de sus programas e instruyendo al respecto al Director General para la ejecución y realización de los mismos; por lo que estaba investido de las más amplias facultades para ejecutar actos de dominio, de administración y de pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y especiales que requerían cláusula especial conforme a la Ley, esto lo señalaba el Artículo 23 de la LRSPBC de 1982.

(37) Soto Sobreya y Silva, Ignacio. La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Ed. Unión Gráfica, México, 1983, 1ª edición, p. 107.

En cuanto al director general, los Arts. 30 y 31 de la ley de referencia, señalaban que era designado por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, teniendo a su cargo el gobierno de la sociedad y la representación legal de ésta.

Según disponía el art. 32 la vigilancia de las sociedades nacionales de crédito estaba encomendada a dos comisarios nombrados, uno por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y otro por los consejeros de la Serie "B", teniendo las más amplias facultades para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Respecto al nombramiento del Director General, hay diferencia en relación al antiguo sistema de las sociedades anónimas de crédito, ya que en ellas el director o directores eran nombrados por el Consejo de Administración, situación que también se daba para con el órgano de vigilancia.

Por otra parte, tanto la Ley que comento, como los reglamentos orgánicos de las sociedades nacionales de crédito crean una comisión consultiva en cada sociedad, la que estaba integrada por los titulares de los certificados de la Serie "B" distintos del Gobierno Federal, cuyas funciones consistían fundamentalmente en conocer y opinar, pero sin tener voto, sobre las políticas y criterios conforme a los cuales las sociedades llevaban a cabo sus operaciones, así como analizar los informes de actividades elaborados por sus consejos directivos y opinar

sobre los proyectos de aplicación de utilidades, pudiendo formular a los consejos las recomendaciones que estimaran pertinentes, (38) dotando así a las sociedades nacionales de crédito de conductos específicos para la expresión de las demandas e intereses de los distintos sectores y regiones en materia de banca y crédito.

Por lo que se refiere a la fusión de dos o más sociedades nacionales de crédito, la Ley sentaba las bases a que debían sujetarse, con vistas a propiciar un desarrollo armónico del Sistema Bancario Nacional, la solidez de las propias instituciones y una adecuada prestación del servicio público de banca y crédito.

La Ley conservó la tutela del secreto bancario; asimismo, preveía la obligación a cargo de las sociedades de establecer mecanismos que garantizaran su solvencia y liquidez, así como la seguridad de sus operaciones; y por primera vez en la historia de nuestra legislación bancaria, se estableció el procedimiento de conciliación y arbitraje ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, tendiente a salvaguardar los intereses de los usuarios del servicio público de banca y crédito, sin menoscabo de que éstos pudieran hacer valer sus derechos ante los tribunales competentes, esto lo disponían los Arts. 39, 40 y 41 de la Ley.

Los objetivos que persiguió la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982, durante sus dos años de vigencia,

(38) Reglamento Orgánico de Banco del Atlántico, S.N.C., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1983.

dieron como resultado un nuevo sistema bancario dirigido a atender las necesidades de crédito de todos los sectores sociales del país.

Por otro lado y para continuar configurando el nuevo sistema bancario, fue necesario que el Gobierno Federal en el año de 1983 expidiera decretos de transformación, fusión y reglamentos orgánicos que llevaran al detalle las disposiciones de la Ley Reglamentaria de 1982, así como acuerdos de revocación a las concesiones de instituciones especializadas que se encontraban intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y a las de los bancos capitalizadores cuya actividad era incompatible con la banca múltiple; se expidieron también Reglas Generales sobre la Suscripción, Tenencia y Circulación de los Certificados de Aportación Patrimonial de la Serie "B" de las Sociedades Nacionales de Crédito y las Bases para la Designación de los Miembros de los Consejos Directivos por los Certificados Serie "B" de las Sociedades Nacionales de Crédito.

Igualmente, con fecha 14 de septiembre de 1983, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las Reglas Generales a las que se sujetarían para su operación las Sociedades Inmobiliarias de las que eran accionistas las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, mismas que tenían por objeto propiciar que dichas sociedades estuvieran en posibilidad de dotar a los bancos de instalaciones que les permitieran atender profesional y oportunamente al gran público ahorrador, además

de extender a un número mayor de mexicanos el servicio público de banca y crédito. (39)

Para la realización de los objetivos que se establecían en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982 se pusieron "en marcha programas crediticios especiales de apoyo a la planta productiva y a la defensa del empleo...

Estos programas fueron contribuyendo a la solución de los problemas financieros de las empresas mexicanas. Así, el sector bancario, realizó una labor sobresaliente al apoyar la protección del empleo, y la recuperación económica nacional.

"La participación del sector industrial en el crédito alcanza más del 50% del total otorgado por la banca. Parte importante de los recursos canalizados al sector privado se han otorgado a las actividades agropecuaria y comercial, apoyando de esta manera la producción y abasto de los productos de consumo popular.

A través de los centros bancarios regionales se ha promovido la descentralización de la operación bancaria, procurando apoyo crediticio a las regiones más atrasadas.

(39) Reglas Generales a las que se sujetarán para su operación las Sociedades Inmobiliarias de las que sean accionistas las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 1983.

Ello ha permitido que con los recursos captados del público se financien proyectos productivos y se genere empleo y progreso en los propios lugares donde son captados." (40)

4. LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO DE 1985.

En su Primer Informe de Gobierno el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de la República se comprometió a continuar el programa de reorganización del sistema bancario y financiero mexicano, en el que se incluía la elaboración de una legislación bancaria totalmente renovada. (41)

Como consecuencia del compromiso contraído por el Lic. De la Madrid, Presidente de la República, el Congreso de la Unión en el período ordinario de sesiones de 1984 aprobó las iniciativas de cuatro nuevas leyes; Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; Orgánica del Banco de México; y de Sociedades de Inversión. También, se aprobaron

(40) Sales Gutierrez, Carlos. Conferencia: "Entorno económico político de la Nueva Legislación Financiera". Escuela Libre de Derecho. México, 12 de febrero de 1985.

(41) De la Madrid Hurtado, Miguel, Primer Informe de Gobierno, Periódico "Excelsior", 1ª. plana, México, 2 de septiembre de 1983.

importantes modificaciones a las leyes del Mercado de Valores; General de Instituciones de Seguros; y Federal de Instituciones de Fianzas.

En nuestra opinión la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, de 1985 proviene de la fusión de las leyes General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982, bajo las cuales se regían los bancos destacando que para llegar a la ley de 1985, fue preciso reestructurar, adecuar y depurar la mayor parte de las disposiciones de las mismas.

"Con la expedición de la nueva Ley Bancaria, se tiene el propósito de que el funcionamiento y operación de los bancos responda a la naturaleza y objetivos de las sociedades nacionales de crédito, así como a los objetivos apuntados en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. Asimismo, se pretende fortalecer al sistema financiero incrementando el ahorro interno, propiciando la asignación eficiente y equitativa de los recursos financieros de acuerdo a las prioridades del desarrollo; reorientando las relaciones económicas con el exterior; y promoviendo su consolidación institucional, para que se adapte a los requerimientos del país y realice mejor sus funciones." (42)

(42) González Guzmán, Víctor Manuel. "La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito". Escuela Libre de Derecho. México. 14 de febrero de 1984.

Así pues, en la ley Bancaria de 1985, "Se establecen las funciones de las sociedades nacionales de crédito y se definen los ámbitos de acción de la banca múltiple y la banca de desarrollo de acuerdo a su función particular. Se incorporan disposiciones tendientes a proteger los intereses del público y se reafirman los principios de desarrollo equilibrado del sistema bancario, la sana competencia entre las instituciones de banca múltiple y su adecuada rentabilidad, promoviendo, al mismo tiempo, una operación apegada a los lineamientos de política establecidos." (43)

En la Exposición de Motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito se establecía la estructura del sistema financiero mexicano, tal y como se encontraba operando en ese momento.

En ella se hacía referencia a las leyes financieras, señalando que esos nuevos ordenamientos promoverían un desenvolvimiento del sistema financiero y una mayor complementariedad entre las instituciones bancarias y no bancarias, públicas y privadas.

"Se establecían como objetivos de carácter general, fomentar el ahorro nacional; facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito; la canalización eficiente de los recursos financieros; la participación de la banca mexicana en los mercados

(43) González Guzmán, Víctor Manuel. Conferencia: "Nueva ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, y la Banca Múltiple". Auditorio Nafinsa, México, 5 de marzo de 1985.

financieros internacionales; el desarrollo equilibrado del sistema bancario; la sana competencia entre las instituciones de banca múltiple; así como la promoción y financiamiento de las actividades y sectores que corresponde a la banca de desarrollo..." (44)

En el Texto de esa iniciativa, se observan expresiones tales como intermediarios financieros bancarios y no bancarios.

Dentro del rubro de intermediarios financieros no bancarios, quedaban comprendidos, entre otros, las compañías aseguradoras y afianzadoras, cuya naturaleza objeto y régimen contemplaba la ley de la materia; las casas de bolsa, que tienen como finalidad la intermediación bursátil, contempladas y reguladas básicamente por la Ley del Mercado de Valores; las sociedades de inversión de acuerdo a la ley del mismo nombre; así como los almacenes generales de depósito, las arrendadoras financieras, las uniones de crédito y las casas de cambio previstas en la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

Cabe aclarar que la diferencia específica entre los intermediarios financieros bancarios y no bancarios, gira en torno a la institución jurídica del depósito bancario de dinero, el cual sólo puede ser operado por una institución bancaria.

De esta manera se estructuró el sistema financiero mexicano, buscando un sano desarrollo de los mercados financieros, las

(44) Exposición de Motivos. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, op. cit.

instituciones que lo integran y sus instrumentos, originando un equilibrio que dependía en gran medida de la desvinculación de las instituciones de crédito con respecto a ciertos intermediarios financieros no bancarios, posibilitando que cada sector pudiera hacer su mejor contribución al proceso de desarrollo del país.

Todo esto tenía por objeto evitar que los intermediarios financieros no bancarios y otras empresas privadas se encontrasen ligados a los bancos, ya que esto propiciaba que el otorgamiento de los créditos se condicionara a la contratación o realización de operaciones con intermediarios financieros no bancarios filiales de los bancos, en perjuicio de los usuarios del servicio.

En dicha ley se regulaban las operaciones pasivas, activas, los servicios y la actividad fiduciaria que realizaban las instituciones de crédito, mismas que debían encuadrarse en el marco de la legislación mercantil aplicable y por las disposiciones de la ley.

5. REFORMAS A LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO DE 1990.

Durante la década de los años ochenta, prevaleció el punto de vista jurídico que determinaba la estructura del sistema financiero mexicano, la separación de los intermediarios financieros bancarios y no bancarios.

Sin embargo, a finales de los ochenta podemos observar como determinadas circunstancias, entre otras, la competencia internacional, la modernización de la economía y la globalización de los mercados financieros, demandaban urgentemente la creación y configuración de un sistema financiero, basado en dos criterios fundamentales, la modernidad y la competitividad de dichos servicios financieros, lo cual implicaba desde luego la integración de los mismos.

En ese contexto, en enero de 1990 se modifican la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985; la Ley del Mercado de Valores del mismo año y otras leyes financieras, prevaleciendo en tales ordenamientos la tendencia hacia la conformación de grupos financieros. Entre dichas reformas destaca particularmente la de la ley bancaria, relativa a la creación de los Certificados de Aportación Patrimonial de la serie "C", que representarían un capital adicional al ordinario, representado por Certificados de Aportación Patrimonial de las series "A" y "B". La particularidad de los Certificados de Aportación Patrimonial de la serie "C", estribaba en que dichos títulos aún cuando podían ser detentados por inversionistas extranjeros, tales documentos no conferían derechos corporativos a sus tenedores, sino solamente derechos de carácter patrimonial. Esta fórmula resultaba por demás novedosa, pues permitía la inversión de capitales, tanto nacionales como extranjeros en las sociedades nacionales de crédito, sin que se atentara, en aquel entonces, contra la norma constitucional que establecía la exclusividad del Estado en cuanto a la prestación del Servicio Público de Banca y Crédito.

Otra reforma prevista en la legislación bancaria, vigente en esa época, se refería a la posibilidad de que las Sociedades Nacionales de Crédito pudiesen participar en el capital social de entidades financieras extranjeras, de organizaciones auxiliares de crédito y de intermediarios financieros no bancarios. Al amparo de ese ordenamiento las Sociedades Nacionales de Crédito podían ostentarse como Grupo Financiero con Arrendadoras Financieras, Almacenes Generales de Depósito, Casas de Cambio, Sociedades de Inversión y Empresas de Factoraje, de conformidad a las Reglas que al efecto dictara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las leyes especiales que regulaban la actividad de los intermediarios financieros no bancarios.

En la misma reforma a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, se fortalecía el principio de "Autonomía de Gestión" y la "Desregulación Administrativa", aligerando así a la banca de los múltiples regulaciones de carácter administrativo y otorgando mayores facultades a los consejos directivos. Lo cual hasta la fecha no se ha logrado cabalmente porque todavía existen, un mar de regulaciones que entorpecen la dinámica de la legislación bancaria.

Resulta especialmente significativo, que se haya preparado y promulgado la reforma de 1990, con sólo cuatro meses de anticipación al inicio de actividades legislativas, para modificar nuevamente la Constitución, a efecto de permitir la reprivatización de la Banca Nacionalizada. Por tal motivo, dichas reformas no tuvieron aplicación práctica, en sus aspectos más trascendentales, como la posibilidad de

emitir Certificados de la Serie "C" y el ostentarse como grupos financieros.

Dentro del paquete de reformas a las leyes financieras mexicanas de 1990, destacan igualmente las de la Ley del Mercado de Valores, en cuanto a que las Casas de Bolsa podían también integrar grupos financieros con Almacenes Generales de Depósito, Arrendadoras Financieras, Casas de Cambio, Empresas de Factoraje Financiero, Instituciones de Seguros y Fianzas, Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión, sin embargo, dicho ordenamiento establecía la prohibición para que las instituciones de seguros y fianzas, así como las instituciones de crédito participaran en el capital social de las casas de bolsa.

Las reformas a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, aunque de vigencia efímera, establecieron ciertos principios e instituciones jurídicas que de alguna manera retoma la Ley de Instituciones de Crédito, que entraría en vigor en el mes de julio del mismo año de 1990.

CAPITULO SEGUNDO

LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO COMO PRINCIPIO FUNDAMENTAL PARA LA DESINCORPORACION BANCARIA

Antes de analizar como quedó estructurado el sistema financiero mexicano en la actualidad, es preciso abrir un breve paréntesis en torno al concepto de rectoría del estado, ya que en la actualidad la actividad del Estado en relación con el sistema financiero mexicano se basa en dicho concepto.

El concepto de Rectoría del Estado tiene su origen en la iniciativa de decreto que reforma y adiciona varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(Exposición de Motivos)

7 de dic. de 1982.

En efecto, con la iniciativa de reformas al artículo 25 se establece en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral. En lo que concierne a la economía mixta mexicana, se establece la concurrencia del sector público, del sector social y del privado a los propósitos generales del desarrollo nacional.

Para el sector público se establece que tendrá a su cargo exclusivo las áreas estratégicas que la Constitución especifica. Para fortalecer a la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas estratégicas, se considera necesario que la ley defina formas de participación social en éstas, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre la conducción y operación de las mismas. En las áreas prioritarias el sector público podrá participar por sí o conjuntamente con el sector social y privado de acuerdo con la ley, para impulsarlas y organizarlas." (45)

"Con la iniciativa de reformas al artículo 28 se especifican las actividades que tendrá a su cargo el Estado, las cuales no serán sujetas a concesión. Con ello se delimita con precisión el ámbito exclusivo del sector público, y los alcances de la participación del Estado. Se fundamenta la existencia de instituciones, organismos y empresas que requiere el Estado para su eficaz desempeño en las áreas estratégicas y de carácter prioritario." (46)

En cuanto a los servicio bancarios, se mantiene el texto que prohibía la concesión a particulares de dicho servicio.

Dictamen de la Comisión Legislativa de Gobernación y puntos constitucionales, de la H. Cámara de Diputados.

(27 de diciembre de 1982)

(45) SHCP, op. cit. Tomo VII p. 9.

(46) SHCP. op. cit. Tomo VII, p. 13.

"Con la incorporación de otros campos de la economía bajo la responsabilidad exclusiva del Estado, en razón de la nacionalización de los ferrocarriles, de la industria eléctrica y de los servicios de banca y crédito, el proceso fortaleció la estructura económica del país. Es así como surge la Iniciativa de reformas del Presidente Miguel de la Madrid. La Comisión considera que este proyecto del Ejecutivo implica la configuración de un derecho constitucional económico que recoge la tendencia del derecho público moderno de establecer en la Ley fundamental los principios, medios y técnicas que deben regir la actuación del Estado en materia económica.

El texto que se pone a consideración para el Artículo 25 establece en términos concluyentes la rectoría del Estado en la economía. Mediante la función rectora el poder público se obliga a conducir el desarrollo nacional garantizando que éste sea equilibrado, integral y socialmente justo a fin de crear las condiciones que aseguren la auténtica dignidad de las personas. Simultáneamente se asigna al desarrollo empresarial del sector privado un papel importante, asegurándole aliento y estímulo para su desenvolvimiento, en cuanto concierte sus acciones con las prioridades y planes dictados por el interés público." (47)

De especial interés resulta la reforma propuesta al Artículo 28, tendiente a proteger a los consumidores, propiciando su organización y especificando las actividades que el Estado ha de realizar en forma

(47) SHCP. op. cit. Tomo VII, p. 19.

exclusiva, sin sujetarlos a concesión de los particulares. Con base en estos criterios se fortalece la tesis del derecho constitucional mexicano que justifica y fundamenta la existencia de las instituciones, organismos y empresas que requiera el Estado para realizar con eficacia las actividades estratégicas que demanda la soberanía nacional y el interés público." (48)

Las Comisiones Dictaminadoras consideraron legítimo, fundamental y procedente configurar en el articulado de la Constitución, las normas sobre la rectoría del Estado en materia económica y las reglas que garantizarán la libre participación privada y social en ese campo, al lado del sector público. Señalaban que la economía mixta, planeación democrática y rectoría del Estado eran indisolubles y que en esa trilogía descansa la seguridad de la aportación de todos los sectores al desarrollo equilibrado, integral y socialmente justo, no sólo como ejercicio de libertades y derechos pulcramente respetados, sino también como cumplimiento correlativo de responsabilidades y compromisos.

A) RECTORIA DEL ESTADO.

Con las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento.

(48) SHCP. op. cit. Tomo VII. P. 22

"Con las reformas al artículo 25 se establecen en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución." (49)

"En lo que concierne a la economía mixta mexicana se establece la concurrencia del sector público, del sector social y del privado a los propósitos generales del desarrollo nacional, incorporando a todas aquellas formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la nación. Para el sector público se establece que tendrá a su cargo exclusivo, las áreas estratégicas que la Constitución especifica. Se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta, con lo que se recoge una aspiración de las organizaciones sociales de México.

Se reconoce la función social del sector privado, así como la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa privada, sujetando su desarrollo al interés público." (50)

(49) Salinas de Gortari. op. cit. p. 14.

(50) Salinas de Gortari. op. cit. p. 14.

En su ponencia el Lic. Salinas de Gortari, señalaba que en el artículo 28 se especifican las actividades que estarían a cargo del Estado, las cuales no estaban sujetas a concesión, con ello se delimitaba con precisión el ámbito exclusivo del sector público y los alcances de la participación del Estado.

"Es necesario subrayar que el ejercicio de la rectoría económica no requiere de un Estado grande sino democráticamente fuerte. La expansión indiscriminada del Estado como política de desarrollo no resuelve los problemas, y sí conduce a congestionarlo y a disminuir su eficiencia para atender áreas que sí son estratégicas para el país.

Por ello, recientemente se han venido instrumentando la venta o liquidación de entidades públicas no estratégicas ni prioritarias; al desprenderse el Estado de entidades no fundamentales, está abriendo espacios para apoyar el avance de la reestructuración productiva del país y encontrar la posibilidad en un contexto de recursos escasos, para apoyar programas realmente prioritarios. En la medida en que el Estado ha destinado recursos para financiar la expansión o sanear financieramente a las entidades no prioritarias, ha tenido que restar recursos para otras actividades fundamentales. Debe entonces reconocerse que en la medida en que se continúen vendiendo o liquidando entidades no prioritarias, se podrá, en consecuencia, fortalecer las que sí lo son, cumpliendo así el mandato moderno de rectoría del desarrollo." (51)

(51) Salinas de Gortari. *op. cit.* pp. 15 y 16.

"Las reformas a algunos artículos constitucionales, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, descansan esencialmente en tres instituciones: la rectoría del Estado, la economía mixta y el sistema de planeación democrática. La rectoría del Estado y la economía mixta, forman un binomio inseparable en donde recíprocamente un extremo explica al otro y ambos son explicados por el primer párrafo del artículo 27, que establece el concepto de propiedad privada y que en una interpretación actual no se limita a las tierras y aguas sino a los medios de la producción." (52)

Se van a establecer nuevas modalidades de coordinación de la política financiera.

"Se pasa, con la nacionalización de la banca, a la exclusividad del servicio público de banca y crédito. Se controla no sólo la moneda, sino también a quien, por la potestad de multiplicar depósitos, crea dinero, o sea, la banca. La nacionalización de la banca da al Estado mexicano un poderosísimo instrumento de rectoría del Estado."

"El Estado, a través de las autoridades financieras y por virtud de la política selectiva del crédito y el encaje legal, ejerció, ya antes de la nacionalización, un poderoso control sobre la banca. Al mismo tiempo, la banca nacionalizada no es como cualquier otra entidad pública. En otras empresas públicas el Estado es dueño de los recursos, llámense petróleo,

(52) Madrazo, Jorge. Ponencia sobre la Rectoría del Estado. La Economía Mixta y el Régimen de Propiedad, presentada en el Seminario. La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta. Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ed. Porrúa. México 1985, pp. 239 a 242.

ferrocarriles o fertilizantes. En la banca, el Estado no es paradójicamente, dueño de los recursos fundamentales que la banca opera, el ahorro, ya que éste es propiedad de cada cuentahabiente. De ahí que el reto sea más bien el de conciliar autonomía de gestión con una mejor vinculación del ahorro a los objetivos nacionales." (53)

Hablando acerca de Rectoría Económica el Lic. Francisco Ruiz Massieu señala:

"La regulación excesiva de la economía y, en general, de la vida social, que mengua las libertades individuales, inhibe la iniciativa social y entorpece el funcionamiento del sector público; es uno de los ámbitos del estatismo ineficaz, ingenuo y formalista. Un Estado que rige el desarrollo mediante una planeación flexible y democrática debe reducir racionalmente el reglamentismo esterilizante. La regulación -o sea las facultades de policía económica o administrativa- es uno de los brazos del Estado rector, y requiere de un manejo cuidadoso para no entorpecer la vida social y paradójicamente, para no debilitar al propio Estado por sobrecargarlo con facultades reguladoras que no pueden ejercerse con eficiencia y oportunidad. Regular en exceso, paradójicamente, equivale a no regular." (54)

(53) Suárez Dávila, Francisco. Ponencia sobre la Política Financiera en el marco de la Rectoría del Estado y la Economía Mixta, presentada en el Seminario La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta. Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Porrúa, México 1985. pp. 255 y 256.

(54) Ruiz Massieu, José Francisco. Ponencia sobre La Rectoría del Estado y las Nuevas Bases Constitucionales del Derecho Administrativo Mexicano, presentada en el Seminario La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta. Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ed. Porrúa, México 1985, p. 286.

Entre los agentes financieros, las instituciones de crédito ocupan un lugar de significativa relevancia, ya que, al intermediar mediante la celebración de operaciones activas y pasivas realizadas por cuenta propia, tienen amplias posibilidades para orientar la transferencia de recursos hacia los diversos sectores económicos, influyendo en el desarrollo de los mismos y en su participación dentro de la economía.

"El 4 de febrero de 1983, fueron incorporadas al texto constitucional prevenciones concernientes a la rectoría del Estado y al régimen de economía mixta, mediante la modificación de los artículos 25 al 28 del mencionado ordenamiento.

El régimen jurídico establecido en la Constitución para configurar la actividad bancaria presenta las siguientes características:

1. Reconoce a la prestación del servicio público de banca y de crédito el carácter de actividad monopólica. Tal condición se expresa claramente en el texto del párrafo quinto adicionado al artículo 28, en noviembre de 1982, el cual exceptúa de la prohibición para constituir monopolios, consignada en la primera parte del primer párrafo de ese artículo, a la prestación del citado servicio público, configurándolo como un monopolio no sólo permitido, sino ordenado por la propia Constitución Política.
2. Sujeta el ejercicio de la banca a un régimen de servicio público cuya prestación corresponde exclusivamente al Estado. Esta característica se encuentra en el párrafo quinto del artículo 28, el

cual prevé que el Estado realizará la prestación de ese servicio a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, reiterando que el servicio público de banca y de crédito no será objeto de concesión a particulares.

3. Deja a la legislación secundaria determinar los elementos definitorios del servicio público de banca y crédito.- El párrafo quinto del artículo 28, al referir a su ley reglamentaria los términos en que deba prestarse ese servicio, reserva a tal ordenamiento, señalar el ámbito que corresponda a la actividad propiamente bancaria.
4. Ubica, aunque no en forma explícita, la actividad bancaria dentro de aquellas correspondientes a las áreas prioritarias del desarrollo.
 - No la considera área estratégica.
 - Se considera área prioritaria.
5. Señala que la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito debe determinar las garantías que protejan los intereses del público.- Como por ejemplo, la obligación de que las instituciones de crédito mantengan por lo menos el capital mínimo que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; guardar una adecuada relación entre sus operaciones pasivas y activas en términos que permita a los bancos satisfacer condiciones adecuadas de seguridad y liquidez.

6. Orienta el financiamiento de la banca de forma que apoye a las políticas de desarrollo nacional.- Esto se refiere a que los programas anuales de las sociedades nacionales de crédito debían someterse a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
7. Incluye a los empleados bancarios en el régimen constitucional aplicable, en materia laboral, a los trabajadores al servicio del Estado.- Para ello se adiciona el artículo 123, apartado B, de la Constitución con la fracción XIII bis". (55)

Al interpretar el significado de la multitud de programas de privatización que se observaban en el mundo entero, podríamos afirmar que fueron el resultado de un proceso de aprendizaje que se extendió a lo largo de dos o tres decenios, mediante el cual los gobiernos habían participado como propietarios y administradores de diversas empresas. Las respuestas de los gobiernos ante las enormes dificultades inherentes a la administración de empresas de propiedad estatal fueron diferentes, algunos gobiernos intentaron fortalecer sus capacidades gerenciales y sus mecanismos de supervisión, mientras que otros vincularon las empresas con el sector privado, recurriendo a la creación de nuevas sociedades. Otros más abolieron los monopolios estatales, con la esperanza de que el sector privado llenara el vacío resultante.

(55) Borja Martínez, Francisco. Ponencia sobre La Realidad del Estado y Economía Mixta, presentada en el Seminario La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ed. Porrúa, México 1985, pp. 318 y ss.

Así pues, durante muchos años, cuando fue necesario promover las grandes organizaciones sociales e impulsar la industrialización del país, el Estado creó dependencias y organismos públicos para canalizar recursos y estímulos, construir infraestructura y prestar servicios; desplegó una política proteccionista y de subsidios para defender los pequeños y grandes esfuerzos iniciales; y adquirió empresas con dificultades financieras para salvar la fuente de trabajo y apoyar las cadenas productivas.

Estas políticas se inscribieron dentro de una concepción general del quehacer público propio de la época, las cuales, sin duda, lograron éxitos muy considerables en comparación con muchos países del mundo. Pero las circunstancias cambiaron como lo afirmó el Presidente Salinas de Gortari en su primer informe de gobierno, "La crisis nos mostró que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. La realidad es que, en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y, a la postre, más debilidad del propio Estado.

Mientras aumentaba la actividad productiva del sector público, decrecía la atención a los problemas de agua potable, de salud, de inversión en el campo, de alimentación, de vivienda, de medio ambiente y de justicia. El Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo." (56)

(56) Primer Informe de Gobierno. Lic. Carlos Salinas de Gortari.

Estos principios orientadores de la política económica de la actual administración se reiteran en la exposición de motivos de la iniciativa que el ejecutivo federal presentó al constituyente permanente para reformar los artículos 28 y 123 de nuestra Carta Magna, con el objeto de restablecer el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, la cual se sustenta en las siguientes bases:

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

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

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".(57)

Con base en lo que hemos venido comentando, podemos afirmar que la reforma no fue un acontecimiento aislado; por el contrario formó

(57) Exposición de motivos de la iniciativa del Decreto que deroga el párrafo quinto del Artículo 28, modifica y adiciona el Inciso a) de la Fracción XXXI del Apartado A del Artículo 123 y reforma la Fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

parte de una estrategia que buscaba modificar el perfil del Estado mexicano, a fin de lograr la modernización del país.

La iniciativa de reforma constitucional se presentó al legislativo el 2 de mayo de 1990. Para el 18 de julio siguiente, esto es, dos meses y medio después, había sido publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y las Reformas a la Ley del Mercado de Valores.

I. REFORMA A LOS ARTICULOS 28 Y 123 CONSTITUCIONALES.

El día 2 de mayo de 1990, el señor Presidente de la República, sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión una iniciativa de Decreto para modificar los artículos 28 y 123 de la Constitución Política, con el fin de restablecer el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito.

Las reformas constitucionales obedecieron a tres razones fundamentales:

- a) "... impostergable necesidad de que el Estado concentre su atención en el cumplimiento de sus objetivos básicos..."
- b) "... el cambio profundo de las realidades sociales en nuestro país, así como de las estructuras económicas, del propio papel del

Estado, e incluso, del sistema financiero mismo...", lo cual ha modificado profundamente las circunstancias que en su momento explicaron la estatización de la banca, en septiembre de 1982.

- c) "... ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicio de banca y crédito en beneficio colectivo..."

Los motivos antes expuestos, se apoyan en el hecho de que el Estado Mexicano, cuenta hoy en día, con los medios suficientes para ejercer la rectoría económica, y ante tal evento no se justificaba ya la exclusividad estatal en la prestación del servicio de banca y crédito.

Después de agotar al proceso de la reforma constitucional, complementado por una activa participación de la sociedad a través de la opinión pública, el día 27 de junio de 1990, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que derogó el párrafo quinto del artículo 28, Decreto que también modificó y adicionó el inciso a) de la fracción XXXI del Apartado "A" del Artículo 123 de nuestra Carta Magna.

Al desaparecer el quinto párrafo del artículo 28 constitucional, que establecía que el Servicio Público de Banca y Crédito sería prestado exclusivamente por el Estado y no sería objeto de concesión a particulares, el servicio de Banca y Crédito deja de ser una actividad exclusiva del Estado, desapareciendo del marco constitucional la prohibición de concesionar tal servicio a los particulares, lo cual tiene singular importancia por lo que se refiere a la conformación del sistema financiero mexicano, pues con la supresión de tal prohibición, constitucionalmente se hace posible, desde el punto de vista jurídico, el reestablecimiento del régimen mixto en la prestación del Servicio Público

de Banca y Crédito, o dicho de otro modo, la posibilidad de que coexistan dentro del sistema financiero mexicano la banca estatal y la privada.

Por lo que se refiere a la modificación del artículo 123 constitucional, precepto que en México establece los principios fundamentales en materia laboral, dicha reforma tuvo como fin primordial, que a los trabajadores bancarios de las instituciones privadas no se les aplique el derecho laboral a que se refiere el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, apartado que regula las relaciones laborales entre los trabajadores al servicio del Estado y el propio Estado, que se conoce como derecho laboral burocrático, y se les aplique, de nueva cuenta, el Apartado "A" del referido precepto constitucional, y consecuentemente la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria de dicho apartado.

II. ABROGACION DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO. EXPEDICION DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO, Y DE LA LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS.

Una vez agotado el proceso legislativo, que modificó, constitucionalmente, el régimen de banca en nuestro país, el titular del Poder Ejecutivo presentó una nueva iniciativa que contenía el proyecto de la ley secundaria para normar la prestación del servicio de banca y crédito, ordenamiento que fue publicado en el Diario Oficial de la

Federación del 18 de julio de 1990, y que entró en vigor al día siguiente de su publicación, abrogando la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985.

Durante el mismo período el Presidente de México sometió a la consideración del congreso de la unión la iniciativa de Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el mismo 18 de julio de 1990.

Con estos ordenamientos, así como con algunas reformas y adiciones a las leyes que norman la actividad de los intermediarios financieros no bancarios, quedó cabalmente integrado el marco legal para la modificación substancial del sistema financiero mexicano, toda vez que esta normativa considerada en su conjunto, abre la posibilidad, para que se lleve a cabo la conformación de grupos financieros integrados por intermediarios financieros bancarios y no bancarios, lo que sin duda alguna simplificaría la prestación de los servicios financieros en beneficio del público usuario de los mismos, finalidades que caracterizan y fundamentan a la banca universal.

B) LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO DE 1990.

Esta 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.

I. ALGUNOS DE LOS ASPECTOS LEGALES MAS RELEVANTES QUE CONTEMPLA LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO.

La ley establece cómo se integra el Sistema Bancario Mexicano, señalando al Banco de México, las Instituciones de Crédito, o sea, la Banca Múltiple y la Banca de Desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los Fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico.

Con el objeto de adecuar el sistema bancario mexicano a la dinámica financiera en el orden internacional, se establece el supuesto de que las instituciones de crédito del exterior, puedan establecer sucursales en nuestro país, con la limitante de que sus operaciones las lleven a cabo con residentes en el extranjero; por lo tanto no podrán realizar en México actividades de intermediación financiera que requieran autorización del Gobierno Federal. Existe la posibilidad de que entidades financieras del exterior, puedan establecer oficinas de representación en el territorio nacional.

En la Ley se establece que las sociedades que pretendan dedicarse a la prestación del servicio de banca múltiple en nuestro país, deberán contar con autorización intransmisible, que discrecionalmente otorgue el

Gobierno Federal. Podemos observar que se introduce en la Ley el concepto de autorización que sustituye al empleado antes de la estatización, es decir, el de concesión. Esto resulta ser más congruente con la privatización, ya que conceptualmente, la autorización, en este caso, supone que el servicio de banca y crédito, es una función que debemos ubicar en el ámbito privado y que al Estado corresponde como tarea fundamental la de gobernar y como tal determinar las reglas básicas que deban dirigir a la nación y como autoridad velar porque tales normas se cumplan, lo cual no significa otra cosa que la rectoría del Estado.

La ley bancaria en vigor, establece que el servicio de banca y crédito será prestado por instituciones de banca múltiple y por instituciones de banca desarrollo.

Se considera servicio de banca y crédito según el artículo segundo de la propia Ley, la captación de recursos del público, en el mercado nacional, para su colocación entre el propio público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, obligándose el intermediario bancario a cubrir el principal y los accesorios correspondientes a los recursos captados.

No se consideran como intermediación bancaria todas las operaciones que realizan los intermediarios financieros no bancarios en el ejercicio de sus funciones, ya que por una prohibición expresa del mismo artículo segundo de la ley, los intermediarios financieros no bancarios, no podrán recibir depósitos irregulares de dinero.

Sin embargo la frontera entre la intermediación financiera bancaria y no bancaria, depende de las disposiciones contenidas en diferentes ordenamientos jurídicos. En este sentido la Ley de Instituciones de Crédito reglamenta la intermediación bancaria, la Ley del Mercado de Valores la intermediación bursátil, en tanto que, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito establece las normas conforme a las cuales deben operar las arrendadoras, empresas de factoraje, uniones de crédito y demás, así como los términos y condiciones en que deben de llevarse a cabo las actividades auxiliares del crédito.

La Ley Bancaria distingue entre Instituciones de Crédito de Banca Múltiple y de Banca de Desarrollo.

En términos de la nueva Ley, las Instituciones de Banca Múltiple, son aquellas que podrán llevar a cabo toda la gama de operaciones bancarias activas, pasivas y de servicios, es decir, son los bancos que en el lenguaje bancario conforman lo que se denomina la banca comercial o banca de primer piso.

La constitución de una Institución de Banca Múltiple, presupone la autorización del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien oír la opinión de Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

Una vez otorgada la autorización por el Gobierno Federal, la cual es de carácter intransmisible, la institución autorizada deberá constituirse bajo la forma de Sociedad Anónima de Capital Fijo al amparo de la Ley General de Sociedades Mercantiles, con los requisitos y

características que específicamente establece la Ley de Instituciones de Crédito.

El objeto social de las Instituciones de Crédito de Banca Múltiple está integrado por las operaciones activas, pasivas y de servicios a través de las cuales esta clase de instituciones prestarán el servicio de banca y crédito. La duración de esta especie de instituciones será indefinida y su domicilio deberá estar en el territorio nacional. La escritura constitutiva de las Instituciones de Banca Múltiple deberá ser aprobada previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e inscribirse en el Registro Público de Comercio.

Para que el Estado se encuentre en posibilidad de resolver sobre el otorgamiento de la autorización o la denegación fundada de la misma, a toda solicitud de autorización deberán acompañarse, entre otros documentos: Proyecto de Estatutos de la Sociedad, un plan de funcionamiento con programas de captación de recursos, operación pasiva y otorgamiento de créditos, bases para la aplicación de utilidades, etc.

En el rubro relativo al capital de las instituciones de Banca Múltiple, éste, se encuentra representado, como en toda Sociedad Anónima, por acciones, documentos a los cuales la legislación mercantil les atribuye el carácter de títulos de crédito.

Subsiste la figura jurídica de los Certificados de Aportación Patrimonial "CAP'S", títulos de crédito representativos del capital de las instituciones de Banca de Desarrollo, las cuales contempla la nueva Ley, bajo la estructura jurídica de Sociedades Nacionales de Crédito, entes en los que el Estado mexicano mantendrá en todo tiempo la tenencia

mayoritaria de esta clase de títulos, o sea, el sesenta y seis por ciento del capital de la sociedad.

Se determina en el artículo 11 de la Ley que existirán cuatro series de acciones, "A", "B", "C", y "L".

La Serie "A", representará el cincuenta y uno por ciento del capital ordinario de la institución.

El cuarenta y nueve por ciento restante de la parte ordinaria del capital, podrá integrarse indistinta o conjuntamente por acciones series "A", "B" y "C"; la serie "C" sólo podrá emitirse hasta por el treinta por ciento de dicho capital.

A partir de la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito del 9 de junio de 1992, el capital pagado también podrá integrarse con una parte adicional, representada por acciones serie "L", que se emitirán hasta por un monto equivalente al treinta por ciento del capital ordinario de la institución, previa autorización de la Comisión Nacional de Valores.

Por otra parte, se establecen limitantes en cuanto a la titularidad y montos de la tenencia accionaria, determinándose que las acciones de la serie "A" sólo podrán ser adquiridas por mexicanos personas físicas y sociedades de inversión comunes exclusivas para esas personas; por el Gobierno Federal; por las Instituciones de banca de desarrollo y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, el cual tiene como finalidad prevenir y evitar problemas financieros, fondo cuya administración corresponde al Instituto Central y las sociedades controladoras a que se refiere la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

En este orden de ideas, con la tenencia accionaria representativa del cincuenta y uno por ciento del capital social, en manos de inversionistas o instituciones mexicanas, se garantiza que el control de los bancos múltiples sea detentado por inversionistas nacionales.

Por lo que hace a la serie "B"; tales acciones podrán ser adquiridas por las mismas personas que se encuentran legitimadas para adquirir acciones de la serie "A", y en adición, también podrán adquirir acciones de la serie "B" personas morales mexicanas en cuyos estatutos figure la cláusula de exclusión de extranjeros, así como las instituciones de seguros y fianzas; sociedades de inversión; fondos de pensiones o jubilaciones de personal y demás inversionistas institucionales que autorice expresamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Valores.

Las acciones de las series "C" y "L", sólo podrán ser adquiridas por personas similares a las que se encuentran legitimadas para adquirir acciones de las series "A" y "B" y las demás personas morales mexicanas; así como las personas físicas o morales extranjeras que no ejerzan funciones de autoridad, lo cual legitima a los extranjeros para invertir en las instituciones de Banca Múltiple, con algunas limitantes.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en su artículo 15 establecía que en ningún momento podrían participar en forma alguna en el capital de las sociedades nacionales de crédito, personas físicas o morales extranjeras, ni sociedades mexicanas en cuyos estatutos no figurara cláusula de exclusión directa o indirecta de extranjeros. Asimismo en el Reglamento Orgánico de cada una de las

Sociedades Nacionales de Crédito, se establecía esa prohibición, el Artículo 11 del Reglamento Orgánico de Banco del Atlántico establecía: "En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de esta Sociedad, personas físicas o morales extranjeras, ni sociedades mexicanas en cuyos estatutos no figure cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros. La contravención a lo dispuesto por este artículo, dará lugar a la pérdida de la participación de que se trate en favor del Gobierno Federal". (58)

En el año de 1990, se reformó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, para permitir la participación de la inversión extranjera en el capital de los bancos, mediante la adquisición de las acciones serie "C", esto se hizo como un paso más hacia la apertura que venía dándose gradualmente. Sin embargo en muchos casos no se llegó a aplicar dicha reforma.

En la Ley de Instituciones de Crédito, que entró en vigor a mediados de 1990, se hace mención también de las acciones serie "C", que pueden ser adquiridas por personas físicas o morales extranjeras, mismo ordenamiento que se reformó el 9 de junio de 1992, para incluir las acciones serie "L", como representativas de una porción adicional del capital pagado, que son de voto limitado y que pueden ser adquiridas también por personas físicas o morales extranjeras que no ejerzan funciones de autoridad.

(58) Reglamento Orgánico de Banco del Atlántico, S.N.C. publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de julio de 1985.

Por lo cual las instituciones de crédito cambian la cláusula de extranjería que era de exclusión de extranjeros, por la de admisión de extranjeros, para realizar ese cambio se debía solicitar la autorización a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Al cambiar la cláusula de extranjería de las instituciones de crédito, surge un problema respecto a los inmuebles de su propiedad que se encontraban ubicados en la zona restringida del país, debido a ello la Secretaría de Relaciones Exteriores les da las opciones siguientes:

1. Que se fideicomitieran los inmuebles de su propiedad que se encontraran ubicados en la zona restringida, o
2. En el caso de que las instituciones crediticias contaran con alguna inmobiliaria constituida antes de la publicación del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (del 16 de mayo de 1989) que tuviera cláusula de exclusión de extranjeros, podría transmitir los inmuebles ubicados en zona restringida a dicha inmobiliaria.

Esta resolución se debía, a que aun cuando el artículo 30 del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera establecía que: "Cuando en la Ley, en otras leyes o en disposiciones reglamentarias se haga referencia a la cláusula de exclusión de extranjeros, se entenderá por ello el convenio de pacto expreso, que forme parte integrante de los estatutos sociales por el que se estatuye que las sociedades de que se trate no admitirán directa ni indirectamente como socios o accionistas a inversionistas extranjeros y

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

sociedades sin cláusula de exclusión de extranjeros, ni tampoco reconocerán en absoluto derechos de socios o accionistas a los mismos inversionistas y sociedades." (59); el Artículo 9º transitorio del Reglamento antes citado señalaba que lo dispuesto en el art. 30 no se aplicaría a las sociedades constituidas con anterioridad a la fecha en que entrara en vigor el Reglamento.

Se les otorgaba un plazo a las instituciones de crédito para que optando por la forma que más les conviniera transmitieran los inmuebles que se encontraran en esa zona.

En cuanto a la tenencia accionaria, y con el propósito de evitar que el capital social de la banca múltiple se concentre en pocas manos, se establece en la Ley que las personas físicas y morales no podrán adquirir, directa o indirectamente mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de acciones por más del cinco por ciento del capital pagado de una institución de banca múltiple, quedando facultada discrecionalmente la Secretaría de Hacienda para aumentar dicho porcentaje hasta el diez por ciento. Sin embargo el Gobierno Federal; las personas físicas mexicanas y sociedades de inversión comunes; las instituciones de seguros y fianzas, como inversión de sus reservas técnicas y para fluctuaciones de valores, fondos de pensiones y jubilaciones de personal y los demás inversionistas institucionales que autorice expresamente la Secretaría de Hacienda

(59) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 1989.

oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Valores, podrán participar hasta en un veinte por ciento en el capital de los bancos múltiples.

Por lo que se refiere a la administración de las instituciones de crédito de banca múltiple, por disposición de la Ley estará encomendada a un Consejo de Administración y a un Director General, apoyados por un cuerpo de funcionarios superiores, mandos medios y empleados que coadyuven a la propia administración de la sociedad.

Los Consejos de Administración podrán quedar integrados por once miembros o sus múltiplos. Por cada miembro propietario del consejo se nombrará un suplente. La Ley determina específicamente los requisitos y cualidades que deberán reunir el Presidente y demás miembros que integren el Consejo de Administración, pues dichos cargos, deberán recaer en personas de reconocida honorabilidad, con conocimientos y experiencia en materia financiera.

En cuanto a los derechos corporativos que confieren a sus tenedores las diferentes series de acciones, la ley establece que, en el supuesto de que el consejo se integre con once miembros, los accionistas de la serie "A" designarán a seis consejeros y por cada diez por ciento de acciones de esta serie que exceda del cincuenta por ciento del capital pagado ordinario, tendrán derecho a designar un consejero más, los de la serie "B" hasta cinco y los de la serie "C", por cada diez por ciento del capital pagado ordinario correspondiente a esta serie, podrán nombrar a un consejero. Los consejeros de la serie "B" deberá disminuirse según corresponda, en caso de que las acciones serie "C" den derecho a nombrar

consejeros o que por las acciones de la serie "A" se designen más de seis consejeros.

En los supuestos de los consejos que se integren por múltiplos de once, se deben guardar las proporciones correspondientes.

El Presidente del Consejo, se elegirá de entre los consejeros propietarios de la serie "A" y tendrá voto de calidad en caso de empate.

La Ley determina que los bancos múltiples, deberán contar con un órgano de vigilancia interno, que se conformará por lo menos con un comisario de la serie "A" y en su caso, un comisario por la serie "B", uno por la "C" y uno por la "L", así como sus respectivos suplentes.

Por lo que se refiere a las operaciones que pueden llevar a cabo las instituciones de crédito, la ley bancaria en capítulos por separado establece las reglas generales aplicables a esas operaciones.

De esta manera, las instituciones de crédito sólo podrán llevar a cabo las siguientes operaciones: Recibir depósitos bancarios, en cuatro de sus modalidades, a la vista; retirables en días preestablecidos; de ahorro y a plazo o con preaviso.

Asimismo, podrán aceptar préstamos y créditos; emitir bonos bancarios y obligaciones subordinadas; constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior; efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos; expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente; asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de

crédito, así como de la expedición de cartas de crédito; operar con valores en los términos de la legislación bancaria y bursátil. Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles, suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas; operar documentos mercantiles por cuenta propia, así como llevar a cabo de la misma manera o de terceros, operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reporto sobre estas últimas; prestar servicio de cajas de seguridad; expedir cartas de crédito; realizar operaciones de fideicomiso y llevar a cabo mandatos y comisiones; recibir depósitos en custodia, administración o garantía de títulos de crédito; actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito; prestar servicio de caja y de tesorería relativos a títulos de crédito por cuenta de la emisora; llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas; desempeñar el cargo de albacea, así como el de síndico y encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias y practicar avalúos; adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda, celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos. En adición a la gama de operaciones anteriormente descritas, las instituciones podrán realizar las demás operaciones análogas y conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

El fin de las instituciones de crédito en México, se encuentra delimitado en la ley, facultándose a la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público, para que oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, establezca los máximos de los pasivos a cargo de una institución, que correspondan a obligaciones directas o contingentes en favor de una misma persona, entidad o grupo de personas, a las que se les pueda considerar como un solo acreedor, con la finalidad de que las instituciones de banca múltiple, diversifiquen sus riesgos.

La Ley prevé la institución jurídica relativa a la prestación del servicio de banca y crédito a través de equipos y sistemas automatizados, estableciendo las bases para determinar, entre otras cosas, las operaciones que se van a prestar por medio de tales equipos y sistemas; los medios de identificación del usuario y las responsabilidades correspondientes a su uso, con el fin básico de dar seguridad jurídica tanto al usuario del servicio como a la propia institución.

Por lo que se refiere a las operaciones pasivas, se contempla en este ordenamiento, la posibilidad de que las instituciones emitan obligaciones subordinadas que tendrán el carácter de títulos de crédito emitidos en serie, en forma semejante a los bonos bancarios, mismas obligaciones que podrán emitirse en moneda nacional o extranjera mediante declaración unilateral de voluntad, que deberá hacerse constar ante la Comisión Nacional Bancaria, previa autorización que al efecto otorgue el Banco de México, ante el que deberá exhibirse por escrito un proyecto de acta de emisión.

En lo relativo a las operaciones activas, la Ley determina que los contratos o pólizas en los que, en su caso, se hagan constar los créditos que otorguen las instituciones de crédito, junto con los estados de cuenta

certificados por el contador facultado por la institución de crédito acreedora, serán títulos ejecutivos, sin necesidad de reconocimiento de firma ni de otro requisito.

Dentro de las operaciones activas, la ley establece una serie de limitaciones, al requerir el acuerdo de por lo menos cuatro de los consejeros de la serie "A" y tres de las series "B" y "C" o de la propia serie "A", en su caso, del consejo de administración para celebrar operaciones en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudores de las mismas las siguientes personas: 1) Las físicas o morales que detenten directa o indirectamente el control del 1% o más de los títulos representativos del capital de la Institución o de la sociedad controladora del grupo financiero al que en su caso pertenezca la propia institución; 2) Los miembros del consejo de administración de la institución, propietarios y suplentes; 3) Los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad o civil hasta el segundo grado con las personas señaladas en los dos incisos anteriores; 4) Las personas distintas a los funcionarios o empleados que con su firma puedan obligar a la institución; 5) Las personas morales, así como los consejeros y funcionarios de éstas, en las que la institución detente directa o indirectamente el control del diez por ciento o más de los títulos representativos de su capital; 6) Las personas morales en que los funcionarios o consejeros de las instituciones sean funcionarios o consejeros de aquéllas, y 7) Las personas morales en las que cualesquiera de las personas señaladas en los incisos anteriores, detenten directa o indirectamente el control del diez por ciento o más de los títulos representativos de su capital.

En relación a las operaciones neutras, destacan particularmente el servicio de cajas de seguridad, fideicomiso, mandato, comisión, administración y custodia respecto de las cuales las instituciones de crédito deberán abrir contabilidades especiales por cada contrato.

La Ley establece que los integrantes del sistema bancario mexicano, mientras no se encuentren en liquidación o en procedimiento de quiebra, se considerarán de acreditada solvencia y no estarán obligados a constituir depósitos o fianzas legales, ni aun tratándose de obtener la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo o de garantizar el interés fiscal en los procedimientos respectivos.

Resulta novedosa la forma en que la ley bancaria regula la manera en la que se conferirá a los funcionarios de los bancos la facultad de suscribir títulos de crédito en representación de éstos, toda vez que la Ley de Instituciones de Crédito establece "que se entenderá que los poderes conferidos de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal, comprenden la facultad de otorgar, suscribir, avalar y endosar títulos de crédito, aun cuando no se mencione expresamente dicha facultad."

Esta disposición, rompe con la práctica que en cuanto a poderes para suscribir títulos de crédito se había observado en México, ya que en los mandatos civiles ya sea para actos de dominio, administración o pleitos y cobranzas, regulados por el artículo 2554 del código civil, no se encuentra implícita la facultad para suscribir títulos de crédito, pues tal facultad debe constar de manera expresa en términos de lo que dispone la

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que es en este caso la Ley especial.

Por lo que se refiere a las prohibiciones, sanciones administrativas y delitos, resultan ser más severas que las contempladas en la ley anterior. Se le confieren a la Comisión Nacional Bancaria, amplias facultades de inspección y vigilancia de los bancos, subsiste la institución jurídica del secreto bancario, en virtud de la cual los funcionarios y empleados bancarios, sólo podrán dar noticia de las operaciones y servicios a los cuentahabientes; a las personas autorizadas para intervenir en la operación o servicio; a los apoderados o representantes de los cuentahabientes y beneficiarios; a la autoridad judicial en virtud de resolución dictada en juicio en el que el titular de la cuenta sea parte o acusado; a la autoridad hacendaria para efectos fiscales y a la Comisión Nacional Bancaria, a efecto de que ésta cumpla con las funciones de inspección y vigilancia que en términos de la propia ley le corresponden.

Para dirimir las controversias que se susciten entre la clientela y los propios bancos, se prevé un procedimiento de conciliación y arbitraje ante la Comisión Nacional Bancaria, en cuya fase conciliatoria la institución deberá comparecer forzosamente para rendir un informe detallado en relación a la reclamación que en su contra formulen los usuarios del servicio, en caso de no existir avenencia, la Comisión los invitará para que de común acuerdo la designen árbitro, sometiendo la controversia planteada a juicio arbitral de estricto derecho, dentro del cual la propia Comisión resolverá en definitiva, esta resolución solamente podrá ser impugnada a través del juicio de amparo.

Sobre el particular cabe señalar que los bancos no suelen someterse al arbitraje de la Comisión Nacional Bancaria, entre otras razones, porque el laudo que se dicta se relaciona a la materia mercantil particularmente a la bancaria, debiéndose presentar al amparo indirecto, en caso de ser necesario ante un juez de distrito en materia administrativa que no suele conocer de la materia mercantil.

II. LAS INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO.

En la Ley también se contemplan, las instituciones de banca de desarrollo, las cuales forman parte de la administración pública federal, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito conforme a lo dispuesto en sus leyes orgánicas y en la Ley de Instituciones de Crédito.

Es a la Secretaría de Hacienda a quien corresponde la expedición de los Reglamentos Orgánicos, así como la aprobación de sus programas conforme a las directrices que establece al respecto el Plan Nacional de Desarrollo, sujetándose en cuanto a sus gastos a lo que al efecto determine la propia Secretaría.

El capital social de los bancos de desarrollo se encuentra representado por Certificados de Aportación Patrimonial (CAP'S), documentos que tienen el carácter de títulos de crédito, nominativos y que se dividen en dos series. La serie "A" que representará en todo momento el 66% del capital social y que solamente podrá estar suscrito

por el Gobierno Federal, y el otro 34% del capital, estará representado por certificados de la serie "B" los que podrán ser suscritos por otras entidades del sector público, o bien por particulares, sin que la tenencia pueda exceder del 5% del capital pagado, a menos de que la Secretaría de Hacienda autorice un porcentaje mayor cuando se trate de otras entidades de la Administración Pública Federal o los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. Se establece en la ley la prohibición expresa para que personas físicas o morales extranjeras y sociedades mexicanas, que no cuenten con cláusulas de exclusión de extranjeros adquieran Certificados de Aportación Patrimonial serie "B".

La administración de los bancos de desarrollo estará a cargo de un Consejo Directivo y de un Director General en los términos y condiciones que establezcan las leyes orgánicas.

El Director General siempre será designado por el Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Hacienda.

La Ley prevé la existencia de una Comisión Consultiva compuesta por los titulares de los certificados de la serie "B", la cual funcionará conforme a lo dispuesto en el Reglamento Orgánico y que se reunirá por lo menos una vez al año para conocer y opinar sobre las políticas y criterios conforme a los cuales la institución cumple sus fines; para analizar y opinar sobre el informe de actividades y los estados financieros que le presente el Consejo Directivo por conducto del Director General; para opinar sobre los proyectos de aplicación de utilidades; para designar y remover a los consejeros y comisarios de la serie "B" y las demás de carácter consultivo que se señalen en el Reglamento Orgánico.

Podemos afirmar que los bancos de desarrollo son semejantes a las entidades del sector público en cuanto a la integración del capital, sus órganos de administración y de vigilancia, sin embargo, el objeto social será específico y se encontrará determinado en atención al sector de la economía nacional al que brinde apoyo financiero cada institución de banca de desarrollo, en la inteligencia de que el Consejo Directivo podrá acordar la realización de todas las operaciones inherentes a su objeto y delegar discrecionalmente sus facultades en el Director General.

En México actualmente y con el fin de proveer de recursos financieros a ciertos sectores de la economía, coexisten diversas instituciones bancarias de esta naturaleza, tales como: Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., Nacional Financiera, S.N.C., Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

C) EL PROCESO DE DESINCORPORACION Y REPRIVATIZACION DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO, INSTITUCIONES DE BANCA MULTIPLE.

Las disposiciones relacionadas con la desincorporación de entidades paraestatales las encontramos específicamente en los artículos 32 y 68 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como en el 6° de su reglamento.

El artículo 32 señalaba, que "cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria, no cumpla con su objeto o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal, desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al ejecutivo federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación. En los casos en que se acuerde la enajenación, en igualdad de condiciones y respetando los términos de las leyes y de los estatutos correspondientes, los trabajadores organizados de la empresa tendrán preferencia para adquirir los títulos representativos del capital de los que sea titular el Gobierno Federal".

Por su parte el artículo 68 dispone que "la enajenación de títulos representativos del capital social, propiedad del gobierno federal o de las entidades paraestatales, podrá realizarse a través de los procedimientos busátiles propios del mercado de valores o de las sociedades nacionales de crédito, de acuerdo con las normas que emitan las Secretarías de

Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público, con la participación que corresponda a la Contraloría General de la Federación".

Mientras que el Artículo 6° del Reglamento de esta Ley establece que la desincorporación de entidades paraestatales se llevará a cabo mediante su disolución, liquidación, extinción, fusión o transferencia a los estados y que las empresas de participación estatal mayoritaria serán desincorporadas a través de los actos por virtud de los cuales dejan de encontrarse en los supuestos a que se refiere el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esto es, que el gobierno federal aporte o sea propietario de más del 50% del capital social de la empresa; que en la constitución de su capital figuren títulos representativos del capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el gobierno federal, o que a éste corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.

Previamente, el Artículo 5° del mismo Reglamento establecía que la Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta de la dependencia coordinadora de sector y con el dictamen técnico favorable de la comisión intersecretarial gasto-financiamiento, someterá a la consideración del ejecutivo federal la desincorporación de entidades paraestatales, agregando en su tercer párrafo que para la desincorporación de entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto o acuerdo del ejecutivo federal, se deberán observar las mismas formalidades seguidas para su creación.

Finalmente el artículo 12 del Reglamento que comentamos, previene que para la enajenación de los títulos representativos del capital

social que sean propiedad del gobierno federal, la Secretaría de Hacienda, procederá a la designación, en su caso, de la sociedad nacional de crédito que será la responsable de practicar la enajenación respectiva. Corresponderá a dicha sociedad de crédito realizar la evaluación técnico-financiera de la entidad de que se trate, tomando en consideración los estados financieros dictaminados por el auditor designado al efecto por la contraloría, con el objeto de determinar las mejores condiciones de venta.

Encontramos en esta disposición, el origen de lo que sin duda constituye la modalidad más sobresaliente del proceso de desincorporación bancaria, frente al establecido para las entidades en general, en el que la banca juega un papel medular, en su carácter de agente encargado de la enajenación.

Es así como congruente con el nuevo marco jurídico ya enunciado, la nueva legislación financiera, inició el proceso de desincorporación y reprivatización bancaria, a fin de apoyar la transformación de la economía nacional, y redefinir el papel del Estado en dicha economía, reorientando el gasto público y modernizando la banca a través del capital privado.

El 5 de septiembre de 1990, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 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. Con este acuerdo, se dio formal inicio a los trabajos relativos a la venta de los bancos; en él se establecieron los principios fundamentales que debían observarse en todas las fases del proceso; se fijaron las bases conforme a

las cuales se llevaría a cabo el propio proceso y se creó el comité de desincorporación bancaria, otorgándole determinadas atribuciones y precisando algunos aspectos de su funcionamiento.

El Comité, quedó integrado principalmente por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de la Comisión Nacional de Valores. El Comité tenía las facultades de establecer las bases y criterios generales a lo largo de todo el proceso y específicamente las siguientes:

1. Establecer las bases y criterios generales que habrían de regir las diversas fases del proceso;
2. Elaborar los informes relativos al proceso;
3. Determinar las bases y criterios generales que habrían de ser observados en la valuación de todas y cada una de las instituciones;
4. Resolver respecto a los asesores externos a contratar;
5. Supervisar y autorizar el prospecto de cada institución de banca múltiple;
6. Fijar las bases de la convocatoria de registro;
7. Recibir, a través de la Secretaría Técnica, las solicitudes de registro de los aspirantes a participar en la compra de los paquetes accionarios;

8. Sostener entrevistas con las personas registradas y requerirles la información que estime pertinente, a fin de tener elementos suficientes para su calificación;
9. Otorgar en su caso a los aspirantes la autorización respectiva para participar en la subasta pública;
10. Señalar bases para cada subasta a la que se convocara.
11. Evaluar todas y cada una de las ofertas presentadas para las subastas, considerando si las mismas reunían las características suficientes para alcanzar los objetivos que se perseguían mediante la desincorporación.
12. Proponer a las autoridades competentes la asignación de los distintos paquetes accionarios;
13. Elaborar su programa y fijar las cuotas indispensables para sufragar las erogaciones que implicaría el proceso.

Por lo que se refiere al proceso de desincorporación que contemplaba dicho acuerdo, constaba de las fases siguientes:

a) El Comité de Desincorporación dictaría los criterios generales de valuación, que serían observados por las Instituciones de banca múltiple; "La valuación de los bancos comprende dos etapas: la primera es una valuación contable, realizada conforme a los criterios que la Comisión Nacional Bancaria ha proporcionado, con objeto de que la lleve

a cabo cada institución y pueda así disponerse de una medición homogénea. La segunda etapa consiste en una valuación económica - realizada por un consultor externo-, en la que se prevé la tendencia que habrán de observar las instituciones según se infiera de su historia reciente. Existe además una tercera valuación económica que los propios bancos hacen a sí mismos, con objeto de comparar los resultados que arrojen sus cifras contra las del Comité"; (60)

b) El Comité expediría las bases generales que regirían el proceso y la convocatoria en la que se invitaría a las personas o grupos interesados;

c) El Comité analizaría las solicitudes y calificaría a los postores;

d) El Comité a través de los medios de comunicación masiva, emitiría la convocatoria para la subasta, y;

e) El Comité evaluaría las posturas y propondría a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento las resoluciones que estimara pertinentes.

A continuación trataremos brevemente el tema de la transformación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, en sociedades anónimas.

(60) Aspe Armella Pedro: Discurso pronunciado durante la VII Reunión Nacional de la Banca, el 1º de octubre de 1991 en la ciudad de Acapulco, Gro.

Por la naturaleza misma de las sociedades nacionales de crédito, era necesario transformarlas a sociedades anónimas, antes de proceder a su venta, esto se debía a que en la nueva Ley se establecía que sólo se autorizaría a prestar el servicio de banca y crédito a las sociedades anónimas, con excepción de la banca de desarrollo.

En el artículo séptimo transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito se menciona que el ejecutivo federal, dentro del plazo de 360 días, debería expedir los decretos mediante los cuales se llevarían a cabo las transformaciones.

Debido a esta transformación, los certificados de aportación patrimonial se convirtieron en acciones representativas del capital social, en los siguientes términos:

a) El cincuenta y uno por ciento del capital social, representado por certificados de la serie "A", se cambió por acciones serie "A"; y

b) El quince por ciento restante del capital representado por certificados de la serie "A", así como la totalidad del capital representado por certificados de la serie "B", se cambió por acciones de la serie "B". (61)

Las acciones que resultaban de la conversión, representaban la misma participación del capital pagado que los Certificados de Aportación Patrimonial respectivos.

(61) Borja Martínez, Francisco. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México 1991. p. 132.

Una vez concluidos los procesos de transformación y desincorporación, se llevó a cabo la asignación del paquete de acciones subastado, al grupo designado por la Comisión.

Tanto la transformación, como la desincorporación, se llevaron a cabo dentro de un marco de legalidad, equidad y absoluta transparencia.

CAPITULO TERCERO

GRUPOS Y ENTIDADES FINANCIERAS

Durante los años setenta, se realizaron en nuestro país, los avances más importantes en el Sistema Bancario Mexicano. En esa década, se fueron agrupando las instituciones de banca especializada para prestar conjuntamente sus servicios. Ante esta situación, en el año de 1970 se incluye en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares un artículo en el que se mencionaba a los grupos financieros, el cual decía:

ART. 99 bis "Las agrupaciones de instituciones de crédito que se obliguen a seguir una política financiera coordinada y entre las cuales existan nexos patrimoniales de importancia, podrán ostentarse ante el público con el carácter de grupos financieros..."

Con la reforma de diciembre de 1974, se crea el sistema de banca múltiple. Sin embargo los grupos financieros siguieron operando.

Surgieron otros intermediarios financieros tales como las casas de bolsa mediante la promulgación de la Ley del Mercado de Valores del 29 de diciembre de 1974 (62), esta situación vino a ampliar la gama de

62 Ley de Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 2 de Enero de 1975.

servicios financieros a disposición del público ahorrador y a complementar la intermediación bancaria.

Posteriormente la Ley de Sociedades de Inversión y la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, ambos ordenamientos de 1984, (63) reconocieron a otro tipo de entidades financieras, como lo son las sociedades de inversión y las empresas de factoraje.

Todos estos intermediarios se han ido agrupando entre sí, con el objeto de compartir costos de infraestructura, resultantes de la estrecha vinculación de sus distintas operaciones en el mercado.

Es importante señalar, que los bancos sólo podían participar en el capital social, de arrendadoras financieras, almacenadoras, casas de cambio y en su momento en empresas de factoraje financiero, así como en intermediarios financieros no bancarios tales como sociedades de inversión y en sus operadoras.

De 1982 a la fecha los bancos no han podido participar en el capital de casas de bolsa, instituciones y sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas. Por otra parte las casas de bolsa sí han podido participar en el capital de almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, sociedades de inversión y sociedades operadoras de éstas últimas; sin poder

63 Ley de Sociedades de Inversión y Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1985-

participar en el capital de los bancos, instituciones de seguros y de fianzas.

Como consecuencia de lo anterior, se formó lo que se ha denominado banca paralela, por existir una separación entre los bancos y las casas de bolsa.

En enero de 1990 se modificaron varias leyes para quedar de la siguiente manera:

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, se modifica para incluir la integración de grupos financieros con las siguientes empresas: Almacenes Generales de Depósito, Arrendadoras Financieras, Casas de Bolsa, Casas de Cambio, Empresas de Factoraje Financiero, Instituciones de Fianzas, Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión (Diario Oficial de la Federación 3 de enero de 1990).

En el Diario Oficial de la Federación del mismo día, se modifica la Ley General de Instituciones de Seguros, para el establecimiento de grupos financieros integrados por Almacenes Generales de Depósito, Arrendadoras Financieras, Casas de Bolsa, Casas de Cambio, Empresas de Factoraje Financiero, Instituciones de Fianzas, Instituciones de Seguros y Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión.

Asimismo se modifica la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para el establecimiento de grupos financieros integrados por: Almacenes Generales de Depósito, Arrendadoras Financieras, Casas de Bolsa, Casas de Cambio, Empresas de Factoraje Financiero, Instituciones de Fianzas,

Instituciones de Seguros, Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de enero de 1990, se modifica la Ley del Mercado de Valores, permitiendo a las Casas de Bolsa, formar parte de grupos financieros integrados con Almacenes Generales de Depósito, Arrendadoras Financieras, Casas de Cambio, Empresas de Factoraje Financiero, Instituciones de Fianzas, Instituciones de Seguros, Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión.

También se modifica la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, para que las Sociedades Nacionales de Crédito, pudieran ostentarse como grupos financieros con Arrendadoras Financieras, Empresas de Factoraje Financiero, Almacenes Generales de Depósito, Casas de Cambio y Sociedades de Inversión.

Con objeto de regular en un solo ordenamiento a esta clase de agrupaciones y en virtud del reestablecimiento de la Banca Mixta, se expidió la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Esta ley publicada el 18 de julio de 1990, amplía en muchos sentidos, lo que disponían las reformas de enero de 1990 a diversas leyes.

A) LA LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS.

En la exposición de motivos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, entre otras cosas, se establece que "nuestro

país ha experimentado algunas mutaciones en el campo financiero a raíz del nacimiento de nuevos instrumentos e intermediarios, debido a los avances electrónicos y en telecomunicaciones y a la creciente apertura mundial en servicios, razón por la que tenemos que convertirnos en un país más competitivo, en aras de fomentar el ahorro interno y el financiamiento de actividades y sectores en franco crecimiento." (64)

Se destaca la necesidad que México tiene de ser más eficiente en la prestación de servicios financieros para alcanzar estándares competitivos en calidad y precio, todo ello con el objeto de que México participe en el concierto de las naciones. Estudiando los distintos regímenes financieros adoptados en otros países, se encontró que quizá la mejor opción para nuestro sistema financiero, podía ser la formación de grupos financieros, que aglutinen a todo tipo de intermediarios financieros, encabezados por una sociedad controladora, que participe mayoritariamente en el capital de dichos intermediarios y que a la vez ejerza, control sobre ellos.

Esta ley tiene por objeto regular las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros, estableciendo los términos bajo los cuales habrán de operar, pero su principal objetivo, consiste en evitar la piramidación de capitales, lo cual se aprecia claramente en el Artículo 31 de la Ley comentada, en el que se establece que una entidad financiera de un grupo, en ningún caso puede participar en el capital de las otras entidades del mismo grupo, sólo puede participar en el capital de otras

(64) Exposición de Motivos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

entidades financieras, siempre que éstas pertenezcan a otro grupo, banco, casa de bolsa, o bien, operen en forma autónoma.

Para la constitución y funcionamiento de los grupos financieros, se requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien tendrá la facultad discrecional de otorgarla o denegarla, después de oír la opinión del Banco de México y, según corresponda en virtud de los integrantes del grupo que pretenda constituirse, de las Comisiones Nacionales Bancaria, de Valores o de Seguros y Fianzas.

Los grupos financieros a los que se refiere la ley que comentamos, estarán integrados por una sociedad controladora y por algunas de las entidades financieras que se relacionan enseguida: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, casas de bolsa, instituciones de banca múltiple, así como por sociedades operadoras de sociedades de inversión.

El grupo financiero podrá formarse con cuando menos dos tipos diferentes de las siguientes entidades financieras: instituciones de banca múltiple, casas de bolsa e instituciones de seguros. En el caso de que el grupo no incluya a dos de éstas entidades, deberá contar por lo menos con tres tipos diferentes de entidades financieras de las citadas en el párrafo anterior que no son operadoras de sociedades de inversión.

En 1983, se derogaron las fracciones I y II del Artículo 7o. de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, por lo que ahora pueden participar en un mismo grupo dos o más entidades de un mismo tipo.(65)

Mediante disposiciones de carácter general, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar que otras sociedades pueden formar parte de estos grupos, como lo son las empresas que prestan servicios complementarios o auxiliares, tales como inmobiliarias y empresas de servicios.

En lo relacionado con el aspecto corporativo, y en virtud de la congruencia que se busca en los distintos ordenamientos legales del sistema financiero, las normas relativas al capital social de la controladora, a la tenencia accionaria, a los órganos de administración, y a otras con ella relacionadas, son sustancialmente similares a aquéllas de la Ley de Instituciones de Crédito.

(65) Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de julio de 1993.

I. LAS SOCIEDADES CONTROLADORAS EN LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS

Las sociedades controladoras, se constituirán como sociedades anónimas y serán propietarias, en todo momento, de acciones con derecho a voto que representen por lo menos 51% del capital pagado de cada uno de los intermediarios que integren el grupo. Con esta proporción, la controladora tendrá la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración de cada empresa del grupo.

Las sociedades controladoras tendrán por objeto, en términos de la ley, adquirir y administrar acciones emitidas por las sociedades integrantes del grupo. Existe la prohibición expresa, en virtud de la cual, en ningún caso podrán las controladoras celebrar operaciones que sean propias de las entidades financieras que conforman el grupo.

La duración de las sociedades controladoras será indefinida y su domicilio social deberá encontrarse en el territorio nacional.

El capital pagado de las sociedades controladoras se integrará por acciones serie "A", que representarán el cincuenta y uno por ciento del capital ordinario de la sociedad, dichos títulos solamente podrán ser detentados por personas físicas mexicanas y sociedades de inversión comunes exclusivas para esas personas; por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, así como por el fondo de protección y garantía a que se refiere la Ley del Mercado de Valores.

Asimismo, el cuarenta y nueve por ciento de la parte ordinaria del capital, podrá integrarse indistinta o conjuntamente por acciones series "A", "B" y "C"; la serie "C", sólo podrá emitirse hasta por el treinta por ciento de dicho capital.

Las acciones serie "B" podrán ser suscritas por las mismas personas que pueden adquirir acciones de la serie "A"; por personas morales mexicanas cuyos estatutos contengan cláusula de exclusión de extranjeros; así como por inversionistas institucionales, o sea, las instituciones de seguros y fianzas, las sociedades de inversión y los fondos de pensiones y jubilaciones.

Las acciones de la serie "C" y "L" podrán ser adquiridas por las personas que se encuentran legitimadas para suscribir títulos correspondientes a las series "A" y "B", por las demás personas mexicanas, así como por personas físicas o morales extranjeras.

No podrán participar en el capital de la controladora, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad, ni entidades financieras del país, cuando formen parte del mismo grupo.

La Ley establece limitantes en relación a la tenencia accionaria, prescribiendo al efecto que ninguna persona física o moral podrá adquirir directa o indirectamente el control de más del cinco por ciento del capital pagado de una sociedad controladora, porcentaje que, previa autorización de la Secretaría de Hacienda, podrá ser mayor pero en ningún caso podrá

exceder del 10%, exceptuándose de lo anterior a los inversionistas institucionales, siempre y cuando su inversión no exceda en lo individual o en conjunto del veinte por ciento del capital pagado de la sociedad emisora. Para el Fondo Bancario de Protección al Ahorro previsto en la Ley de Instituciones de Crédito, así como para el Fondo de Protección y Garantía que contempla la Ley del Mercado de Valores, no establece límite alguno respecto a la tenencia accionaria. Para las personas que adquieran acciones conforme a programas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conducentes a la fusión de grupos financieros, la propia Secretaría, excepcionalmente, podrá autorizarles por un plazo no mayor de dos años, sin que la participación total de cada persona exceda del veinte por ciento del capital pagado de la controladora.

En lo relativo al Consejo de Administración de las Controladoras, éste se integrará a elección de los accionistas de la sociedad, por once consejeros o sus múltiplos. El Presidente del Consejo deberá elegirse de entre los propietarios de la serie "A", tiene voto de calidad en caso de empate, por los propietarios se nombrarán suplentes. Los Consejeros deberán contar con amplios conocimientos en materia financiera y administrativa además de ser personas reconocidas por su honorabilidad. Por otra parte el Director General de una Controladora deberá reunir, prácticamente los mismos requisitos que su homólogo en las Instituciones de Crédito, igualmente los funcionarios que ocupen cargos con las dos jerarquías inmediatas inferiores a la del Director General, deberán cumplir con los mismos requisitos y características que sus correlativos en la banca múltiple.

A fin de que los intereses del público queden debidamente salvaguardados, la controladora y cada una de las entidades financieras integrantes de un grupo, suscribirán un convenio que tendrá por objeto delimitar las responsabilidades que aquélla y éstas asumirán frente al público usuario. Dichas responsabilidades se pueden resumir en:

1) La controladora responderá subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades financieras integrantes del grupo, y

2) La controladora responderá ilimitadamente por las pérdidas de todas y cada una de dichas entidades.

Además deberá establecerse en el convenio que cada una de las entidades financieras del grupo no responderá por las pérdidas de la controladora, ni por los demás participantes del grupo.

"Con fecha 23 de enero de 1991, en el Diario Oficial de la Federación, se publicaron las Reglas Generales para la constitución y funcionamiento de Grupos Financieros y es, precisamente, la regla decimanovena, dentro del capítulo cuarto referente al Convenio de Responsabilidades, en donde se refieren dichas disposiciones a la forma en que responderá la sociedad controladora, tanto por las obligaciones, así como por las pérdidas de las sociedades controladas." (66)

(66) La Responsabilidad de la Controladora en las Agrupaciones Financieras. Díaz De Rivera Guillermo. Publicado por la Revista ARS IURIS de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Número 6, México 1991.

Con el mismo fin, de salvaguardar los intereses del público en general, la controladora estará sujeta a la inspección y vigilancia de la Comisión que supervise a la entidad financiera que la Secretaría de Hacienda determine como la preponderante del propio grupo.

Resulta particularmente importante hacer mención de que el marco legal que hoy es una realidad y abre la posibilidad de que se conformen los grupos financieros en México, es congruente, lo cual se debe en gran medida a la buena técnica legislativa empleada por sus autores. En efecto, por lo que se refiere a los grupos financieros, se advierte cómo las tres leyes que regulan la conformación de los mismos, o sea; la Ley de Instituciones de Crédito; la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y la Ley del Mercado de Valores, establecen a través de diversas disposiciones, puntos de contacto, para permitir la integración de grupos financieros encabezados, por una controladora, en términos de la ley de agrupaciones; por un banco, conforme a la ley bancaria; por una casa de bolsa, en términos de la legislación bursátil.

Considero que los beneficios de la integración de grupos financieros en México, son muchos, sin embargo destacan como los más importantes: La posibilidad de que los integrantes de un grupo utilicen denominaciones iguales o semejantes que los identifiquen frente al público como tales; el que el público usuario de los servicios que prestan los diferentes integrantes de un grupo puedan celebrar operaciones, indistintamente, en las oficinas o sucursales de unos y otros, propiciando el abatimiento de costos, así como eficiencia y comodidad en los servicios.

B) LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CREDITO

Esta ley tiene por objeto, regular la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito así como la regulación de las actividades que se reputen como auxiliares del crédito.

Se consideran organizaciones auxiliares del crédito las siguientes:

1. Almacenes Generales de Depósito.
2. Arrendadoras Financieras.
3. Sociedades de Ahorro y Préstamo.
4. Uniones de Crédito.
5. Empresas de Factoraje Financiero.
6. Las demás que otras leyes consideren como tales.

A partir de la reforma, en el artículo quinto de la ley se establece como requisito para operar como organización auxiliar del crédito, la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Comisión Nacional Bancaria en su caso. Antes de la reforma el requisito necesario para operar como organización auxiliar del crédito era la concesión.

No es materia del presente estudio analizar esta ley, sin embargo haremos referencia a algunos puntos importantes de ella.

Las sociedades que se autoricen para operar como organizaciones auxiliares del crédito, a excepción de las sociedades de ahorro y préstamo deberán constituirse en forma de sociedad anónima de capital fijo o variable, organizadas con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a algunas disposiciones propias de la ley que comentamos.

I. LOS ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO

"La dificultad de almacenamiento y custodia de diversas mercancías, así como el elevado costo de transportación de éstas en grandes volúmenes, motivaron la existencia de almacenes generales de depósito, que dejaron de ser simples bodegas o almacenes para convertirse en intermediarios con un importante papel dentro del proceso de producción y comercialización de bienes y servicios." (67)

Los instrumentos con que operan estos almacenes permiten a las empresas, realizar transacciones virtuales o simplemente documentarias respecto de diversas mercancías de manera que no se afecte la seguridad y la certeza en el tráfico mercantil. Dichos instrumentos, se denominan certificados de depósito que se consideran títulos de crédito y permiten negociar los bienes depositados sin la necesidad de que éstos sean transportados de un lugar a otro.

(67) Borja Martínez Francisco. op. cit. pp. 156 y 157.

De conformidad con el artículo 11 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los Almacenes Generales de Depósito tendrán por objeto el almacenamiento, guarda y conservación de bienes o mercancías y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda. También podrán realizar la transformación de las mercancías depositadas a fin de aumentar el valor de éstas, sin variar esencialmente su naturaleza.

En forma adicional podrán realizar las siguientes actividades: Prestar servicios de transporte hacia o fuera de sus instalaciones, siempre que los bienes o mercancías les estén o vayan a estar confiados en depósito.

Certificar la calidad así como valorar los bienes recibidos.

Anunciar con carácter informativo, por cuenta de los depositantes y a solicitud de los mismos, la venta de los bienes y mercancías depositadas en sus bodegas.

Empacar y envasar mercancía recibidas en depósito.

Dentro de la propia ley, se contemplan disposiciones que confieren a la Secretaría de Hacienda, la facultad de establecer disposiciones que normen la operación de este tipo de sociedades, por tal motivo, esa Secretaría ha establecido las Reglas Básicas de Operación de los Almacenes Generales de Depósito.

Por otra parte, toda vez que la inspección y vigilancia de este tipo de organizaciones, en los términos del Artículo 56 de la ley de la materia, quedó conferida a la Comisión Nacional Bancaria, ésta ha emitido Circulares y Oficios Circulares tendientes a informar, aclarar, interpretar y/o reglamentar diversas disposiciones de la ley a fin de lograr su eficaz cumplimiento.

II. LAS ARRENDADORAS FINANCIERAS

Según el artículo 25 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, el Arrendamiento Financiero es un contrato por virtud del cual una arrendadora financiera se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física o moral, obligándose ésta a pagar como contraprestación, que se liquidará en pagos parciales según se convenga una cantidad de dinero determinado o determinable, que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios, y adoptar al vencimiento del contrato alguna de las opciones terminales a que se refiere el artículo 27 que son:

- I. La compra de los bienes a un precio inferior a su valor de adquisición, que quedará fijado en el contrato. En caso de que no se haya fijado, el precio debe ser inferior al valor de mercado a la

fecha de compra, conforme a las bases que se establezcan en el contrato;

- II. A prorrogar el plazo para continuar con el uso o goce temporal, pagando una renta inferior a los pagos periódicos que venía haciendo, conforme a las bases que se establezcan en el contrato; y
- III. A participar con la arrendadora financiera en el precio de la venta de los bienes a un tercero, en las proporciones y términos que se convengan en el contrato.

Los contratos de arrendamiento financiero deben otorgarse por escrito y ratificarse ante la fe de Notario Público, Corredor Público titulado o cualquier otro fedatario público.

III. LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRESTAMO

"Las sociedades de ahorro y préstamo, surgen en nuestro país en 1951 como un medio de promover la educación popular y el ahorro, inspiradas en las cooperativas de pescadores de Antigonish, Nueva Escocia, Canadá y en las sociedades de ahorro y préstamo de los Estados Unidos cuya asociación nacional (CUNA) brindó su apoyo y asesoría para la organización y funcionamiento de la sociedades mexicanas." (68)

(68) Comisión Nacional Bancaria, las Cajas de Ahorro, Estudio Comparativo entre México y España p.p. 14, México, 1992.

Desde entonces las sociedades de ahorro y préstamo han tenido un proceso de desarrollo que las ha llevado de ser organizaciones sociales de tipo cooperativista sin regulación legal alguna, hasta su actual inclusión en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, pasando a formar parte del Sistema Financiero Mexicano.

"De acuerdo a la exposición de motivos de la iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 27 de diciembre de 1991, Las Sociedades de Ahorro y Préstamo, sustentarán su naturaleza en una nueva figura societaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio en el que sus socios se limitarán al pago de sus aportaciones; que no perseguirá fines de lucro; su duración será por tiempo indefinido; establecida en territorio nacional y su denominación deberá ir siempre seguida de las palabras Sociedad de Ahorro y Préstamo." (69)

El artículo 38-B de la ley establece que: Las sociedades de ahorro y préstamo tendrán por objeto la captación de recursos exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso los accesorios financieros de los recursos captados. La colocación de dichos

(69) Comisión Nacional Bancaria, Sociedades de Ahorro y Préstamo: Estudio Comparativo entre México y Estados Unidos p.p. 23, México 1992.

recursos se hará únicamente en los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos.

En la misma ley se establece que la Secretaría de Hacienda en las Reglas de carácter general que expida para la organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo, determinará las operaciones que éstas podrán realizar. El Banco de México emitirá las disposiciones en que se establezcan las características de dichas operaciones.

IV. LAS UNIONES DE CREDITO

La Ley de Crédito Agrícola de 1926, estableció las sociedades locales y regionales de crédito con cierta similitud a las uniones de crédito, pero no completamente iguales.

Surgen de la necesidad que tenían los pequeños comerciantes y sobre todo los agricultores de obtener crédito, ya que el uso del crédito estaba limitado a comerciantes o industriales, organizados. Es así como deciden agruparse en cooperativas que los organizaban, que les permitían tener acceso a principios de administración y que también les facilitaban el uso del crédito bancario a tasas razonables de interés.

Actualmente en la ley se permite a las uniones de crédito operar en varios ramos como són:

- Uniones de Crédito Agropecuarias
- Uniones de Crédito Industriales
- Uniones de Crédito Comerciales
- Uniones de Crédito Mixto

Las uniones de crédito deberán constituirse como sociedades anónimas de capital variable.

Entre las actividades autorizadas a las uniones de crédito se encuentran las siguientes:

1. Facilitar el uso del crédito a sus socios y prestar su garantía o aval en los créditos que sus socios contraten.
2. Recibir de sus socios, préstamos a título oneroso.
3. Practicar con sus socios operaciones de descuento, préstamo y crédito de toda clase.
4. Recibir de sus socios depósitos de dinero con algunas limitantes.
5. Adquirir acciones, obligaciones y otros títulos semejantes y mantenerlos en cartera.
6. Promover la organización y administración de empresas de comercialización para lo cual podrán asociarse con terceras personas.

7. Se les faculta a obtener préstamos de entidades financieras del exterior y a emitir títulos de crédito en serie o en masa.
8. Se les faculta para recibir de sus socios depósitos de ahorro, para coadyuvar al fortalecimiento de la capacidad financiera de los productores que sean socios de las uniones.

Además de una serie de actividades en beneficio de sus socios.

V. LAS EMPRESAS DE FACTORAJE FINANCIERO

El capítulo III Bis que trata sobre estas empresas, fue adicionado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1990.

El artículo 45-B señala que por virtud del contrato de factoraje, la empresa de factoraje financiero conviene con el cliente en adquirir derechos de crédito que éste tenga a su favor por un precio determinado o determinable, en moneda nacional o extranjera, independientemente de la fecha y la forma en que se pague, siendo posible pactar cualquiera de las siguientes modalidades:

- I. Que el cliente no quede obligado a responder por el pago de los derechos de crédito transmitidos a la empresa de factoraje financiero (sin recurso).

- II. Que el cliente quede obligado solidariamente con el deudor, a responder del pago puntual y oportuno de los derechos de crédito transmitidos a la empresa de factoraje financiero (con recurso).

Los contratos de factoraje en moneda extranjera se sujetarán a las disposiciones y limitaciones previstas en la ley y a las que emita el Banco de México.

La administración y cobranza de los derechos de crédito, objeto de los contratos de factoraje, deberá ser realizada por la propia empresa de factoraje financiero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante reglas de carácter general, determinará los requisitos, condiciones y límites que las empresas de factoraje deberán cumplir para que la citada administración y cobranza se realice por terceros.

VI. LAS CASAS DE CAMBIO

Para efectos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, se considera actividad auxiliar del crédito, la compraventa habitual y profesional de divisas.

Las Casas de Cambio, son empresas organizadas con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles, autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para operar en forma habitual y profesional la compraventa y cambio de divisas, en apego a lo establecido en la Ley

General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y a las demás disposiciones que las regulan.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 81 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los Bancos y las Casas de Bolsa no requieren la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar en forma habitual y profesional la compraventa de divisas, sin embargo, esto es relativo ya que para realizar las actividades bancarias y de bolsa es requerida la autorización por parte del Gobierno Federal, la cual es otorgada discrecionalmente por la Dependencia del Ejecutivo.

Otro tipo de negociaciones, que no requieren de autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para practicar operaciones de compraventa de divisas, son los establecimientos cambiarios, siempre y cuando realicen operaciones de las denominadas anteriormente de menudeo en apego a lo que señala el Artículo 81-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

El objeto de las Casas de Cambio será la realización en forma habitual y profesional de las siguientes operaciones:

- a) Compra o cobranzas de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras, sin límite por documento.
- b) Venta de documentos a la vista y pagaderos en moneda extranjera que las casas de cambio expidan a cargo de

instituciones de crédito del país, sucursales y agencias en el exterior de estas últimas, o bancos del exterior;

- c) Compra y venta de divisas mediante transferencias de fondos sobre cuentas bancarias;
- d) Compra y venta de billetes así como piezas acuñadas en metales comunes, con curso legal en el país de emisión;
- e) Compra y venta de cheques de viajero denominados en moneda extranjera.
- f) Compra y venta de piezas metálicas acuñadas en forma de moneda.
- g) Compra de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras hasta por un monto equivalente no superior a tres mil dólares.
- h) Las demás que autorice el Banco de México, mediante disposiciones de carácter general.

Se entiende por divisa, para efectos de la Ley Orgánica del Banco de México, los billetes y monedas metálicas extranjeras, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como los demás medios internacionales de pago.

En el artículo 87 se especifican las causales de revocación de la autorización para operar, otorgada a las casas de cambio, y de las cuales, en las que más incurren son las relativas al capital mínimo pagado que

deben mantener y a la forma en que realizan sus operaciones, que debe ser dentro de las sanas prácticas cambiarias. Los artículos 88 y 92 hacen referencia a la imposición de multas por las infracciones administrativas, además de que el artículo 88, les da a las casas de cambio el derecho de audiencia previo a la aplicación de las sanciones.

C) LA LEY DEL MERCADO DE VALORES

"El funcionamiento y desarrollo del mercado de valores requiere de una estructura legal que procure la confianza del inversionista y con ello se logra obtener una mayor aceptación de valores entre el público." (70)

"La Ley del Mercado de Valores, en vigor desde 1975, establece el marco jurídico necesario para organizar y agilizar el desarrollo del mercado y de esta manera poder ofrecer, a inversionistas y emisores, modalidades financieras distintas a las existentes." (71)

La ley incluye ocho capítulos, donde se especifican todos los derechos y obligaciones relacionados a la actividad bursátil y a sus instituciones. Trata acerca del registro nacional de valores e intermediarios, las casas de bolsa, las bolsas de valores y las actividades

(70) Igartúa Araiza Octavio, "Introducción al Estudio del Derecho Bursátil Mexicano", Ed. Porrúa. México 1988, pag. 37.

(71) Cómo invertir en la Bolsa Mexicana de Valores, Bolsa Mexicana de Valores, S.A. de C.V., Instituto Mexicano del Mercado de Capitales, A.C. El mercado de valores en México.

que deben de realizar para facilitar las transacciones con valores y procurar el desarrollo del mercado respectivo. Incluye también a la Comisión Nacional de Valores a sus facultades de regular el Mercado de Valores y de vigilar la debida observancia de los ordenamientos. Asimismo, hace mención a las Instituciones para el Depósito de Valores y al servicio destinado con la guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores, y, en especial, a los procedimientos para proteger los intereses del público inversionista.

Esta ley se ha ido adecuando a los requerimientos actuales, señalando en forma explícita los fines, las funciones y las facultades de las instituciones de este tipo y regulando nuevas operaciones.

Desde la iniciación de la vigencia de esta Ley hasta la fecha, ha tenido algunas reformas, una modificación muy importante después de la efectuada en 1984, es la que contiene el Proyecto de Decreto de Reformas de la Ley del Mercado de Valores (1989), por su contenido, por su trascendencia y por sus expectativas. Las principales reformas se pueden dividir de manera sintética en varios rubros:

El primero, dedicado al fortalecimiento de facultades que se asignan a la Comisión Nacional de Valores a fin de que lleve a cabo en mejor forma las tareas que tiene encomendadas.

El segundo de los rubros citados, podría corresponder a la introducción de nuevas figuras y mecanismos en la legislación del mercado de valores, a efecto de dar la posibilidad de que el mercado se

promueva y desarrolle preponderantemente, el permitirle que se acople al nuevo esquema económico que la actual administración está llevando a cabo, en particular a la apertura de inversión extranjera a fin de impulsar el desarrollo del país, apertura comercial y de servicios al permitirle la incorporación al concierto económico justo con los demás intermediarios financieros no bancarios.

Por último, se hacen ajustes y concordancias con otras leyes del sistema financiero, a fin de lograr una mayor simetría en cuanto al papel que desempeñan los intermediarios financieros no bancarios en la actividad económica.

Estas modificaciones resultan saludables en el actual entorno económico, ya que se moderniza este importante segmento de la intermediación financiera, a la vez que se consolida el marco jurídico del mercado, propiciando que las transacciones se lleven de manera ágil, transparente y segura, lo que genera mayor confianza a fin de desarrollar y eficientar al mercado nacional de valores.

Otra reforma importante fue mediante decreto del 18 de julio de 1990, y se hizo por las siguientes razones: "dichas modificaciones obedecieron básicamente a la necesidad de adaptar el marco jurídico de las casas de bolsa a la existencia de agrupaciones financieras encabezadas por dichos intermediarios." (72)

(72) Convención del Mercado de Valores, Creación y Futuro de los Grupos Financieros. Publicada en la Revista Negocios y Bancos No. 821 México; Ed. Publicaciones Importantes, S.A. 1991.

En el presente año de 1993, se ha llevado a cabo la reforma más importante del marco legal del mercado de valores, tanto por el número de las modificaciones como por su propia naturaleza, mediante las cuales se reconoce la figura del "asesor de inversión"; la actividad fiduciaria de las casas de bolsa, la validez legal de los registros informáticos; la caución bursátil y la internacionalización del mercado, adicionándose dos capítulos a la Ley, para quedar en diez capítulos. (73)

Esta ley tiene por objeto según su artículo primero, regular la oferta pública de valores, la intermediación en el mercado con esos valores, las actividades de las personas que intervienen en ese mercado, el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y las autoridades y servicios en materia de mercado de valores.

La intermediación en el mercado de valores se lleva a cabo a través de casas de bolsa o especialistas bursátiles.

Las casas de bolsa pueden formar parte de un grupo financiero y las que no formen parte de éstos, pueden de conformidad con las disposiciones generales que en su caso, expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional de Valores, adquirir con cargo a su capital global, acciones representativas del capital de almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, aseguradoras, casas de cambio, empresas de

(73) Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de julio de 1993.

factoraje financiero, sociedades de inversión y sociedades operadoras de sociedades de inversión.

D) LA LEY DE SOCIEDADES DE INVERSION

Las Sociedades de Inversión, son sociedades anónimas de carácter financiero, especializadas en la captación de recursos provenientes del gran público inversionista, con el fin de invertirlo en la extensa gama de valores existentes en el mercado, de acuerdo con el criterio de diversificación de riesgo, obteniendo así un beneficio acrecentando su capital invertido.

Existen varios tipos de sociedades de inversión, que son:

- Sociedades de Inversión Comunes
- Sociedades de Inversión en Instrumentos de Deuda
- Sociedades de Inversión de Capitales

La clasificación que se hace de sociedades de inversión, es en razón de la variedad que se ofrece al público inversionista a fin de que tenga la opción de invertir en el tipo de sociedades que más le convenga, ya sea en forma arriesgada o bien obteniendo una ganancia fija con la seguridad de un rendimiento constante.

Las Sociedades de Inversión Comunes.- Son aquellas que operan con valores y documentos de renta variable y de renta fija,

sujetándose a los límites que establezca la Comisión Nacional de Valores. Los instrumentos de renta variable en los que invierten estas sociedades deben estar inscritos en Bolsa.

Las Sociedades de Inversión en Instrumentos de Deuda.- Son aquellas que invierten en valores de renta fija, inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

Las Sociedades de Inversión de Capitales.- Son las que operan con valores y documentos emitidos por empresas que requieren recursos a largo plazo y cuyas actividades estén relacionadas preferentemente con la planeación nacional del desarrollo. Las acciones de las empresas promovidas no deben estar inscritas en la Bolsa.

La Ley también regula a las Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión.- Señalando como su objeto, la prestación de servicios de administración a las sociedades de inversión, así como la distribución y recompra de sus acciones.

Los servicios que prestan estas sociedades pueden ser realizados, igualmente, por casas de bolsa e instituciones de crédito.

Las sociedades operadoras de sociedades de inversión, celebrarán un contrato con la o las sociedades de inversión a la cual presten sus servicios, en dicho contrato, ambas se comprometen: "la primera a proporcionar los servicios de administración y manejo de la cartera de

valores de la sociedad de inversión y promoción de sus acciones o planes de inversión, y la segunda a la contraprestación correspondiente." (74)

Este tipo de sociedades tienen por objeto: fortalecer el mercado de valores, permitir el acceso del pequeño y mediano inversionista en dicho mercado, democratizar el capital y lograr el financiamiento de la planta productiva del país.

(74) Circular 12-1 del 5 de agosto de 1981, expedida por la Comisión Nacional de Valores.

CAPITULO CUARTO

LA GLOBALIZACION DEL SERVICIO BANCARIO

Con el fin de mantenerse en un primer plano internacional, los países y las empresas, particularmente las de servicios financieros tienen la necesidad de crear instrumentos atractivos a los inversionistas, nacionales y extranjeros.

Dentro de este entorno, México se ha destacado en los años recientes por crear un clima de confianza, de estabilidad, de crecimiento y de inflación baja, lo que aunado a sus recursos naturales, su gente laboriosa y su situación geográfica, lo colocan en una inmejorable posición dentro del concierto mundial del comercio.

El sistema financiero propiamente dicho, no escapa a esta dinámica, por el contrario, es uno de los sectores más susceptibles a las transformaciones de los años recientes y de los que están por venir.

Con los cambios llegan también los retos, en la actualidad, la banca, no sólo tiene que hacer frente a la competencia de los intermediarios financieros no bancarios, (Casas de Bolsa, Aseguradoras, Afianzadoras, etc.) sino también a los bancos de otros países, que empiezan a llegar y en breve estarán en franca lucha por los usuarios de los servicios.

La tendencia actual es a la globalización de los mercados, la universalización de los servicios, incorporación de nuevos intermediarios, creación de nuevos productos y servicios, etc.

La banca mexicana ha tenido la capacidad de implementar en breve tiempo, las acciones para alcanzar esa modernización, las cuales se ubican en los siguientes rubros principales:

- Adecuación del marco jurídico
- Privatización
- Desregulación
- Apertura al exterior

Con motivo de las reformas constitucionales (75) realizadas en 1990 y la promulgación de las nuevas leyes (76) de Instituciones de Crédito y de Agrupaciones Financieras, el nuevo marco jurídico establece las características de la prestación del servicio de banca y crédito, su organización y las medidas para proteger los intereses del público, define claramente que el control de los bancos deberá estar en manos de mexicanos, promueve una amplia participación y racionalización en el capital institucional, así como, fija límites al capital extranjero que no

(75) Aspectos principales de las reformas constitucionales y promulgación de nuevas leyes relacionadas con el sistema financiero. Banco del Atlántico, S. A. Dirección Divisional de Coordinación Jurídica, México 1990, p. 4.

(76) Banco del Atlántico, S.A. Op. Cit. p. 5.

deberá exceder del 30%, ninguna persona física o moral podrá tener el control de más del 5% del capital pagado del Banco y sólo en casos especiales el Gobierno Federal podrá autorizar hasta un 10%. (77)

El nuevo marco jurídico busca, adicionalmente, elevar la competitividad de los bancos frente a otros intermediarios financieros; introducir nuevos productos y servicios; incorporar nuevas tecnologías; evitar riesgos para las instituciones a través de la calificación periódica de la cartera vencida, etc.

A) LA BANCA EXTRANJERA EN MEXICO HASTA 1992

En la actualidad la legislación bancaria de nuestro país, acorde con la apertura comercial y financiera, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que autorice el establecimiento en el territorio nacional de Oficinas de Representación de entidades financieras del exterior. Asimismo, se contempla la posibilidad del otorgamiento de autorizaciones oficiales para el establecimiento en la República Mexicana de sucursales de bancos extranjeros de primer orden, para que realicen operaciones de captación y otorgamiento de crédito, exclusivamente con residentes fuera del país.

Por otra parte, y con la finalidad de atraer capitales del exterior, se considera la conveniencia de que las personas físicas o morales

(77) Banco del Atlántico, S.A. Op. Cit. p.p 10 y 11.

extranjeras que no tengan el carácter de gobiernos o dependencias oficiales, adquieran acciones representativas de la Series "C" y "L" de las Instituciones de Banca Múltiple, es decir, de los bancos comerciales, en la inteligencia, desde luego, de que estas series sólo podrán representar hasta el 30% del capital pagado de la Sociedad, y conferirán derechos corporativos muy limitados a sus tenedores.

Hemos podido observar, cómo en este momento, se incrementa el interés por el establecimiento de sucursales de algunas instituciones bancarias extranjeras dentro del territorio nacional.

B) LOS SERVICIOS EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MEXICO, CANADA Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

En atención a la forma en que se encuentra regulada la banca extranjera en la legislación bancaria mexicana, y ante la inminente suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, se establecerán en nuestro país un gran número de sucursales de otros Bancos extranjeros, especialmente de Canadá y de Estados Unidos, motivo por el cual es menester referirse a la postura que al respecto el sector bancario ha adoptado, en las negociaciones del referido tratado, máxime si se toma en consideración que durante la celebración de la VII REUNION NACIONAL DE LA BANCA, el Ejecutivo Federal, en voz del Secretario de Hacienda y Crédito Público, señaló que una de las principales características de la economía nacional en ese momento,

era la relativa a la apertura comercial, rubro en el que destaca la firma de un acuerdo de complementación económica con Chile, ya firmado, y la suscripción en marcha con Estados Unidos y Canadá para un Tratado de Libre Comercio.

Sin lugar a dudas el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, constituirá el marco de referencia para determinar en el futuro, los términos y condiciones en cuanto a la presencia de la banca extranjera en México, motivo por el cual resulta necesario hacer mención de las modalidades y los tiempos de apertura del sistema financiero, ya que estos dos factores que constituyen la piedra angular en el tratado se encuentran estrechamente vinculados a otros dos, los cuales tienen particular importancia en la etapa de transición en que se encuentra inmerso el sistema financiero mexicano, a saber: la reprivatización de los bancos y la formación de los grupos financieros.

En atención a tales factores, se prevé que la autorización por parte de las autoridades mexicanas, para el establecimiento de instituciones bancarias de Canadá y Estados Unidos en México, deberá darse de manera gradual, específicamente en tres etapas bien definidas. (78)

PRIMERA ETAPA.- Esta etapa, ya tuvo verificativo, toda vez que la legislación bancaria mexicana autoriza que extranjeros puedan adquirir acciones series "C" y "L" y al incluirse la cláusula de admisión de extranjeros en los estatutos de la banca múltiple.

(78) Desarrollo de la posición sectorial.- Asociación Mexicana de Bancos, 1991, p.p. 11, 12 y 13.

SEGUNDA ETAPA.- Que se está llevando a cabo y dentro de la cual muy probablemente tendrá verificativo el proceso de desregulación bancaria en las áreas fiscal, financiera y operativa, todo ello con la finalidad de obtener un óptimo nivel bancario para enfrentar la competencia externa, lo cual permitirá el establecimiento en México de Bancos con propiedad exclusiva o mayoritaria de extranjeros.

TERCERA ETAPA.- Prevé la posibilidad de que se constituyan grupos financieros no bancarios propiedad de extranjeros, la cual tendría efectos una vez revisado todo el proceso de apertura y una vez concluida la segunda parte.

Ya se han detectado las asimetrías que existen entre los tres países en lo relativo a la materia financiera; a las diferencias específicas de las legislaciones que se encuentran actualmente en vigor en cada nación y desde luego algunas de las debilidades de la banca mexicana. (79)

Por lo que se refiere a las asimetrías, el parámetro que mejor advierte tales diferencias, es el que deriva de la penetración de la actividad bancaria en la economía, lo cual se traduce en la relación entre la captación bancaria y el producto interno bruto (P.I.B.). De conformidad con algunos estudios al respecto, se ha podido determinar que en Canadá la captación en proporción al PIB es de 55 por ciento, en Estados Unidos del 53 y en México, asciende apenas al 28 por ciento.

(79) Carrasco Lice, Rosalba y Hernández Puente, Francisco, "La Banca Mexicana ante el Tratado de Libre Comercio", Periódico "La Jornada" del día 7 de octubre de 1991, p. 29.

Por lo que hace a las debilidades de la banca mexicana, destacan particularmente los elevados márgenes de intermediación, lo cual encarece y hace inaccesible el crédito a quienes lo demandan. En relación a Canadá y Estados Unidos, en México se advierte un atraso tecnológico en informática y comunicaciones, lo cual trae aparejada entre otras consecuencias el que no se cubra toda la gama de servicios financieros, que ofrece al público la banca extranjera.

En lo que se refiere a las leyes que rigen la actividad financiera en los tres países, se observa que México cuenta con una banca de cobertura nacional, en tanto que en Estados Unidos coexiste la banca nacional con la local, cuyos ordenamientos jurídicos constituyen, entre otras restricciones, la referente al establecimiento de sucursales de bancos cuya matriz sea de otro Estado, pues cada entidad federativa regula con total autonomía este aspecto. Por otra parte, en nuestro país la legislación a partir de las recientes modificaciones, se sustenta en el concepto de la banca universal, (80) en tanto que en Estados Unidos, la Ley Glass-Steagall prohíbe a la banca comercial operar con instrumentos del mercado de valores, inclusive, aun hoy en día, las instituciones estadounidenses operan en algunos casos al amparo del criterio de la especialización, abandonado desde hace mucho tiempo por las leyes financieras mexicanas, las cuales, como es conocido, contemplan el concepto de la banca múltiple.

(80) Borja Martínez, Francisco. op. cit. p.p. 235, 236 y 237.

En México se permite la participación de capital extranjero (30%) en el capital de los bancos, en cambio en Estados Unidos se prohíbe la participación extranjera en los bancos estatales y en los nacionales se permite, siempre y cuando la dirección de los bancos se mantenga en manos estadounidenses. En este aspecto la banca canadiense admite la participación extranjera en algunos bancos, pero en menores porcentajes que la banca mexicana.

En atención a las asimetrías, diferencias de carácter legislativo y debilidades del sistema financiero mexicano, se prevé que la apertura de los servicios financieros, será dejada hasta el final, para ir gradualmente otorgando más ingerencia a la banca extranjera en base a las etapas arriba descritas, bajo el criterio de reciprocidad relativa, para que en el futuro mediato, pueda cubrir en México, complementariamente con la banca mexicana, las áreas o segmentos que le son más atractivos, entre los cuales destacan:

- Financiamiento en pesos a personas físicas y morales.
- Operaciones de Comercio Exterior.
- Captación de recursos de ahorro y de transacciones en pesos de personas físicas.
- Transferencia electrónica de fondos.
- Servicio de tesorería internacional.

La apertura de los servicios financieros es inminente, y ante tal evento el sistema bancario que queremos y podemos desarrollar debe generar una banca que:

- Ofrezca productos y servicios financieros de excelencia;
- Sea estable, confiable, equilibrada, de manera que favorezca el desarrollo económico;
- Se complemente con la participación de la banca extranjera en segmentos y productos específicos, y en las condiciones que al país convenga;
- Establezca restricciones claras a la participación extranjera, donde así convenga al interés nacional.
- Mejore la capacidad de regulación del sistema financiero;
- Funcione como parte de un eje que es el grupo financiero;
- Disminuya la tendencia oligopólica actual y favorezca la competencia interna y externa.

De esta manera la banca mexicana ante la apertura comercial y financiera de nuestros días, y en el umbral de un nuevo siglo, contará con los elementos necesarios para competir eficazmente con los bancos extranjeros.

C) NEGOCIACIONES EN TORNO AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO - EN EL RUBRO DE SERVICIOS FINANCIEROS

Hace más de dos años y medio, se iniciaron las conversaciones y luego las negociaciones formales para firmar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Se realizaron negociaciones cuidadosas sector por sector, área productiva por área productiva, a

través de varios encuentros y varias reuniones ministeriales. Cada área productiva se revisó con mucho cuidado, buscando siempre promover el interés de México.

Para continuar con esta breve exposición, es importante aclarar qué se entiende por Tratado de Libre Comercio.

"El Tratado es un conjunto de reglas que los tres países acordamos para vender y comprar productos y servicios en América del Norte. Se llama de libre comercio porque estas reglas definen cómo y cuándo se eliminarán las barreras al libre paso de los productos y servicios entre las tres naciones; esto es, cómo y cuándo se eliminarán los permisos, las cuotas y las licencias y, particularmente, las tarifas y aranceles; es decir, los impuestos que se cobran por importar una mercancía. También es un acuerdo que crea los mecanismos para dar solución a las diferencias que siempre surgen en las relaciones comerciales entre las naciones." (81)

Son diversas las ventajas que traerá el Tratado:

1. Nos va a vincular a uno de los centros de la economía mundial.
2. Se va a asegurar un acceso amplio y permanente de los productos mexicanos al gran mercado de América del Norte.
3. Se van a dar reglas claras y certidumbre al intercambio con el Norte, que es el más intenso y voluminoso que tiene el país.

(81) Mensaje del Presidente Carlos Salinas de Gortari a la Nación con motivo del Tratado de Libre Comercio. Los Pinos, 12 de agosto de 1992. SECOFI. Pag. 5.

4. Nos va a permitir especializar nuestra producción en aquello en que les llevamos ventaja por nuestro clima, nuestros recursos y nuestras habilidades.
5. Los consumidores nos vemos beneficiados, porque se podrá encontrar más variedad de productos, de mejor calidad y más bajo precio.

"La necesidad de un Tratado de esta naturaleza, se debe a la existencia de un mercado sin competencia externa que desalentaba la creatividad empresarial y la competitividad. La calidad de los bienes no correspondía al precio y, por lo mismo, era imposible colocarlos en el mercado mundial. La suma de ineficiencias provocaba demandas permanentes por aumentos de precios que obligaban a intervenciones constantes para tratar de frenarlos, o para otorgar subsidios indiscriminados y generalizados que, sin beneficio directo para los grupos más necesitados, gravaban onerosamente las finanzas públicas." (82)

Los países, se han vinculado entre sí, para alcanzar niveles superiores de competitividad y con el objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus capacidades y recursos.

La creación de una zona de libre comercio en América del Norte, permitirá a México enfrentar, en mejores condiciones la aguda competencia por capital, tecnologías y mercado, vinculándose de esta manera, con éxito a la nueva dinámica de la economía internacional.

(82) Conclusión de la Negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. SECOFI, V. Lic Jaime Serra Puche.

Dentro del Tratado se establecen las reglas para el intercambio de servicios entre los países, uno de los temas cubiertos dentro del rubro de Comercio de Servicios, fue el de servicios financieros. Se establecieron unos principios generales relativos a este sector:

- El sistema de pagos se mantiene en manos mexicanas.
- Se protegerán los intereses del público.
- Se extenderá a las partes las concesiones que se otorguen a cualquier otro país.
- Se excluyen la política monetaria y cambiaria, las actividades que formen parte de los sistemas de seguridad social y las de la banca de desarrollo.
- El acceso al mercado mexicano sólo se podrá realizar bajo la forma de instituciones subsidiarias.
- Estados Unidos otorga una exención de 5 años a la aplicación de disposiciones restrictivas que afecten a los grupos financieros mexicanos ya establecidos en su territorio, con banco y casas de bolsa.

La modernización de la economía, exige el acceso al crédito en condiciones competitivas. El Tratado contiene disposiciones que propiciarán dicha competencia de manera que la transición sea gradual y buscando que el control del sistema de pagos permanezca en manos mexicanas.

El Tratado otorgará el derecho a las partes de establecer instituciones financieras, bancarias y de valores, así como de otro tipo de servicios financieros auxiliares en el territorio de las tres naciones, conforme a los siguientes principios básicos:

1) **"Presencia comercial y operaciones transfronterizas.-** Conforme al Tratado, los proveedores de servicios financieros de un país miembro del TLC podrán establecerse en otro de los países signatarios para realizar operaciones de banca, seguros, valores y otro tipo de servicios que el país anfitrión determine sean de naturaleza financiera. Cada país permitirá a sus residentes adquirir servicios financieros en territorio de otro país, y no podrá imponer restricciones a las operaciones transfronterizas en ningún sector financiero, adicionales a las restricciones ya existentes, salvo que el país haya excluido específicamente a algún sector de esta obligación." (83)

2) **Trato no discriminatorio.-** Cada país deberá otorgar trato nacional, que garantizará un trato no discriminatorio a los prestadores extranjeros respecto a los nacionales, así como trato de nación más favorecida, que exigirá a las partes hacerse extensivas todas las concesiones que otorguen a cualquier otro país.

3) **Procedimientos de transparencia.-** Para procesar las solicitudes de operación en su respectivos mercados financieros, cada país:

(83) Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. Mensaje Presidencial. SECOFI. pag. 74.

- Informará a las personas interesadas los requisitos necesarios para establecerse;
- A petición del interesado, proporcionará información relativa a la situación del trámite de la solicitud.
- Emitirá su resolución administrativa sobre la solicitud de operación, en un plazo no mayor a 120 días.
- Establecerá uno o más centros de información donde se pueda responder a preguntas relativas a las disposiciones aplicables sobre el sector servicios financieros.

4) Medidas cautelares.- Que permitirá a las autoridades de los países establecer reglas que garanticen el sano funcionamiento de sus sistemas financieros nacionales y la protección de los intereses del público.

5) Reserva Nacional.- Que excluye del Tratado las actividades de las autoridades financieras que se realizan para llevar a cabo la política monetaria y cambiaria de un país; la que realiza de manera exclusiva la banca de desarrollo; las que forman parte de sistemas de seguridad social y las conducidas con recursos del gobierno, a menos que estas actividades se realicen por intermediarios financieros en competencia.

6) Liberación Progresiva.- Asegurará un proceso gradual hacia un sistema financiero regional abierto, durante la transición, el límite máximo a la participación extranjera agregada en el mercado bancario, se

incrementará gradualmente del ocho al quince por ciento. Ese período de transición será de seis años, a partir del séptimo año se eliminará la restricción pero entrará una salvaguarda temporal que permitirá congelar unilateralmente la participación extranjera en el mercado mexicano si ésta supera 25 por ciento.

D) CAPITULO XIV DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO.

A continuación haremos una breve referencia al capítulo XIV del Tratado de Libre Comercio que trata sobre los Servicios Financieros.(84)

Dentro del capítulo se contemplan unas definiciones que aclaran algunos conceptos utilizados en los diversos artículos como son:

Entidad Pública.- significa un banco central o autoridad monetaria de una parte, o cualquier institución financiera propiedad o bajo control de una parte.

Institución Financiera.- Significa cualquier intermediario financiero y otra empresa que esté autorizada para hacer negocios y esté regulada o supervisada como una institución financiera conforme a la legislación de la parte en cuyo territorio se encuentre ubicada.

(84) Diario Oficial de la Federación del día 20 de diciembre de 1993.

Institución Financiera de otra Parte.- Significa una institución financiera, incluso una sucursal ubicada en territorio de una Parte que sea controlada por personas de otra Parte.

Nuevo Servicio Financiero.- significa un servicio financiero no prestado en territorio de la Parte que sea prestado en territorio de otra de las Partes, e incluye cualquier forma nueva de distribución de un servicio financiero o de venta de un producto financiero que no sea vendido en territorio de la Parte.

Organismos reguladores autónomos.- Significa cualquier entidad no gubernamental, incluso cualquier bolsa o mercado de valores o de futuros, cámara de compensación o cualquier otra asociación u organización que ejerza una autoridad propia o delegada, de regulación o de supervisión, sobre los prestadores de servicios financieros o las instituciones financieras.

Prestación transfronteriza de servicios financieros o comercio transfronterizo de servicios financieros.- Significa la prestación de un servicio financiero.

a. Del territorio de una Parte hacia territorio de otra de las Partes.

b. En territorio de una Parte por una persona de esa Parte a una persona de otra de las Partes; o

c. Por un nacional de una Parte en territorio de otra de las Partes.

Prestador de servicios de una Parte.- Significa una persona de una Parte que se dedica al negocio de prestar algún servicio financiero en territorio de la Parte.

Prestador de servicios financieros transfronterizos de una Parte.- Significa una persona de una Parte que se dedica al negocio de prestar servicios financieros en territorio de la Parte y que tenga como objetivo prestar o preste servicios financieros mediante la prestación transfronteriza de dichos servicios.

Servicio Financiero.- Significa un servicio de naturaleza financiera, inclusive seguros y cualquier servicio conexo o auxiliar, a un servicio de naturaleza financiera.

Dentro del tratado se reconoce como principio que a un inversionista de otra Parte se le deberá permitir establecer una institución financiera en territorio de una Parte con la modalidad jurídica que elija.

Asimismo se establece que cada una de las Partes permitirá a personas ubicadas en su territorio y a sus nacionales, donde quiera que se encuentren, adquirir servicios financieros de prestadores de servicios financieros transfronterizos de otra Parte ubicados en territorio de esa otra Parte o de otra Parte.

Respecto al Trato Nacional señala que cada una de las Partes otorgará a los inversionistas e instituciones financieras de otra Parte,

trato no menos favorable del que otorga a sus propios inversionistas, en circunstancias similares, respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otras formas de enajenación de instituciones financieras e inversión en instituciones financieras en su territorio.

Por lo que respecta al trato de nación más favorecida, cada una de las Partes otorgará a inversionistas de otra Parte, a instituciones financieras de otra Parte, a inversiones de inversionistas en instituciones financieras y a los prestadores de servicios financieros transfronterizos de otra Parte, trato no menos favorable que el concedido a inversionistas, a instituciones financieras o a inversiones de inversionistas en instituciones financieras y a los prestadores de servicios financieros transfronterizos de cualquier otra de las Partes o de un país no Parte, en circunstancias similares.

En lo relacionado a nuevos servicios financieros y procesamiento de datos, cada una de las Partes permitirá que una institución financiera de otra Parte preste cualquier nuevo servicio financiero de tipo similar a aquéllos que esa otra Parte permite prestar a sus instituciones financieras, conforme a su ley nacional en circunstancias similares. La Parte podrá decidir la modalidad institucional y jurídica a través de la cual se ofrezca tal servicio y podrá exigir autorización para la prestación del mismo.

Ninguna de las Partes podrá obligar a las instituciones financieras de otra Parte que contrate personal de cualquier nacionalidad, en

particular para ocupar puestos de alta dirección empresarial u otros niveles ejercidos.

Ninguna de las Partes podrá exigir que el Consejo de Administración de una institución financiera de otra Parte esté integrado por una mayoría superior a la simple de nacionales de la Parte, de residentes en su territorio o de una combinación de ambos.

Se creará un Comité de Servicios Financieros que se encargue de:

a. Supervisar la aplicación de este capítulo y su desarrollo posterior.

b. Considerar aspectos relativos a servicios financieros que le sean turnados por una Parte, y

c. Participar en los procedimientos de solución de controversias.

El comité se reunirá anualmente para evaluar el funcionamiento del Tratado respecto a los servicios financieros.

Dentro del articulado de servicios financieros, se prevee la posibilidad de que las partes se hagan consultas, respecto a cualquier asunto relacionado con el Tratado que afecte a los servicios financieros.

Por lo que respecta a la Solución de Controversias, las partes elaborarán una lista de hasta 15 individuos que cuenten con las aptitudes y disposición necesarias para actuar como panelistas en materia de servicios financieros. Los miembros de esta lista se designarán por

consenso y durarán tres años en su encargo, con posibilidad de ser verificados.

COROLARIO

Al elaborar el presente trabajo se tuvo conocimiento de la iniciativa que el Ejecutivo presentó para reformar varias leyes del sistema financiero, en ella señalaba:

Que uno de los pilares del Cambio estructural de la economía mexicana lo constituye la apertura económica, que ésta no se limita al intercambio de bienes, sino que comprende también la inversión y el comercio internacional de servicios. Al aumentar los intercambios comerciales, la movilización de los recursos financieros, contraparte natural de aquéllos, también se incrementará. Por ello, los servicios financieros no deben excluirse del proceso de integración de nuestra economía a la economía mundial. La globalización económica exige la internacionalización de los servicios financieros.

La internacionalización de los servicios financieros tiene por objeto incrementar la competencia al interior del sistema.

La iniciativa propone la inclusión de un nuevo capítulo, dentro de cada una de las leyes que regulan a nuestros intermediarios financieros, aplicable a las filiales de instituciones financieras del exterior.

La reforma abre la posibilidad para que intermediarios del exterior, constituidos en los países con los que México haya celebrado tratados

internacionales en virtud de los cuales se permite el establecimiento de filiales, presten servicios financieros en nuestro territorio, pero a través de empresas mexicanas constituidas conforme a nuestra legislación, a la que quedarán sujetas.

Los intermediarios financieros de otros países podrán establecer filiales en México, siempre y cuando presten, directa o indirectamente, el mismo tipo de servicios financieros en su país de origen. Las filiales serán sociedades constituidas en México, con personalidad jurídica propia y sujetas a nuestra jurisdicción.

También se propone modificar la ley para regular las Agrupaciones Financieras en dos aspectos:

1. Las sociedades financieras de objeto limitado podrán formar parte de un grupo financiero.
2. Los grupos financieros podrán conformarse cuando menos con dos tipos diferentes de:

Instituciones de Banca Múltiple

Casas de Bolsa

Instituciones de Seguros.

Se faculta a la controladora para invertir en títulos representativos de cuando menos el 51% del capital pagado de entidades financieras del exterior.

Por lo que se refiere a la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, se propone permitir la inversión extranjera en Casas de Cambio.

Se proponen reformas a algunos artículos de la Ley del Mercado de Valores y de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros a efecto de armonizar normas y principios contables.

Asimismo se faculta a las sociedades de inversión para que puedan invertir en valores extranjeros.

Estas modificaciones se han llevado a cabo dentro del articulado de los distintos ordenamientos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El desarrollo del Sistema Bancario Mexicano ha sido dinámico. La evolución de los servicios bancarios que comenzaron prestándose de una manera ocasional y no regulada por el Estado; en la actualidad se prestan por un sistema bancario sólido y eficiente, lo cual ha obligado a las autoridades financieras del país a cubrir las necesidades legislativas en esa materia.

SEGUNDA.- Con la publicación de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, se reglamentó la actividad de aquellas sociedades mercantiles dedicadas al ejercicio habitual de la banca y del crédito, esta ley fue originalmente estructurada bajo el criterio de la especialización bancaria. Contemplaba 5 tipos distintos de instituciones de crédito, precisando las operaciones que cada una de ellas podía realizar, entre otras, funciones de depósito, hipotecarias, de ahorro, fiduciarias, etc.

TERCERA.- En 1970 se reconoce en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares la existencia de los grupos financieros, entendiéndose por éstos la agrupación de instituciones de crédito de igual o diferente naturaleza, concesionadas para operar en distintos ramos.

Posteriormente se crea la Banca Múltiple, es decir instituciones que mediante su fusión pudieran realizar a través de una misma sociedad las distintas operaciones activas y pasivas de la banca y del crédito.

CUARTA.- Durante la Nacionalización de la Banca, surgen las sociedades nacionales de crédito como instituciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios, se reitera el principio de la Banca Múltiple y se definen los ámbitos de acción de la banca múltiple y de la banca de desarrollo.

QUINTA.- Aparece la Ley Reglamentaria del Servicio Público y de Banca y Crédito, una ley más sistematizada que contempla un gran avance de la técnica jurídica financiera, al clasificar las operaciones que las instituciones de crédito pueden celebrar en operaciones activas, pasivas y de servicios.

SEXTA.- La Rectoría Económica del Estado, supone la obligación que éste tiene de conducir el desarrollo nacional procurando que éste sea equilibrado, integral y socialmente justo. En materia de servicios financieros los cuales son parte integrante de la economía nacional, el Estado debe establecer los lineamientos a seguir, a fin de vigilar, inspeccionar y sancionar, más no excederse con facultades reguladoras que no puede ejercer, con eficiencia y oportunidad, es decir, el Estado no debe tener como función primordial la intermediación del dinero y del crédito.

SEPTIMA.- La Ley de Instituciones de Crédito de 1990 sigue los lineamientos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Se introduce en la Ley el concepto de autorización que sustituye al de concesión, se modifica la estructura corporativa de los bancos, debiéndose constituir como Sociedades Anónimas de Capital Fijo; se conserva la estructura jurídica de Sociedades Nacionales de Crédito, para las instituciones de Banca de Desarrollo. Contempla la ley la existencia de cuatro series de Acciones A, B, C y L. Se empieza a observar una apertura y universalización de los servicios financieros.

OCTAVA.- Las facultades que se reservan las autoridades financieras en la ley son excesivas y entorpecen la debida operación de las instituciones de crédito, lo cual contradice el principio de desregulación que debe prevalecer en materia financiera.

NOVENA.- Con motivo de la reprivatización en el año 1990, se crea un comité de desincorporación bancaria, para que el proceso se llevara a cabo dentro de un marco de legalidad, equidad y absoluta transparencia. Las Sociedades Nacionales de Crédito se transforman en Sociedades Anónimas y los Certificados de Aportación Patrimonial se convierten en acciones, observándose cambios sustanciales en lo relativo a la constitución, órganos de administración y control de las instituciones bancarias.

DECIMA.- Se crea la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en la que se establecen las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros, lo cual representa la clara tendencia de la banca mexicana hacia la banca universal a través de la cual se ofrezcan la totalidad de los servicios financieros al público usuario del sistema, a través de una "misma ventanilla", abatiendo costos y proporcionando un mejor servicio a la clientela ya que puede obtener todos los servicios financieros que requiera a través de la misma institución.

DECIMA PRIMERA.- La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras otorga una adecuada estructura a los grupos financieros, ya que permite que la controladora tenga una coordinación y un control efectivo de los intermediarios financieros que forman parte del grupo. Además los intereses del público quedan salvaguardados a través de un convenio de responsabilidades que suscriben la controladora y cada una de las entidades financieras del grupo.

DECIMA SEGUNDA.- La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, regula la organización y el funcionamiento entre otras de los Almacenes Generales de Depósito, Arrendadoras Financieras, Empresas de Factoraje Financiero, Sociedades de Ahorro y Préstamo, para que puedan integrarse a los grupos financieros y así contribuir a la formación de la banca universal.

DECIMA TERCERA.- Con la interrelación de la Ley Bancaria, la Ley del Mercado de Valores, la Ley de Sociedades de Inversión, la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y la Ley de Agrupaciones Financieras, se fomenta la integración de los grupos financieros, lo cual constituye un paso importante hacia la Banca Universal.

DECIMA CUARTA.- Aún cuando en los últimos años, la regulación del sistema financiero mexicano se ha venido adecuando con el propósito de promover esquemas de intermediación más eficientes y competitivos, sería conveniente proponer lo siguiente:

DECIMA QUINTA.- Si se consolida un entorno de mayor competencia y competitividad antes de la apertura, se fortalecerá a los intermediarios nacionales, permitiéndoles enfrentar a ésta con mayor éxito. El marco regulatorio que se aplica en México a la intermediación financiera contiene elementos que pueden limitar e incluso revertir los beneficios de un programa de apertura.

DECIMA SEXTA.- Por las peculiaridades de los servicios financieros, a menudo no basta la apertura para que una mayor eficiencia alcance todos los segmentos del mercado. En este sentido el proceso de desregulación interna cobra especial importancia, no sólo con relación a la banca y al mercado de valores, sino también con respecto a actividades

que, como el factoraje y el arrendamiento financiero, en otros países han mostrado una gran capacidad para contribuir al desarrollo del sistema financiero.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero Miguel. Derecho Bancario. Panorama del Sistema Financiero Mexicano. Editorial Porrúa.
2. Acosta Romero Miguel. La Banca Múltiple. Editorial Porrúa. Primera Edición. México, 1981.
3. Acuerdos de Revocación, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Agosto de 1983.
4. Asociación Mexicana de Bancos. Desarrollo de la Posición Sectorial. México, 1991.
5. Banco del Atlántico. Aspectos Principales de las Reformas Constitucionales y Promulgación de Nuevas Leyes Relacionadas con el Sistema Financiero. Dirección Divisional de Coordinación Jurídica. México, 1990.
6. Aspe Armella Pedro. Discurso pronunciado durante la VII Reunión Nacional de la Banca el 10. de Octubre de 1991, en la Ciudad de Acapulco, Gro.

7. Barrera Graf Jorge. Reformas Legislativas 1982-1983. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición. México, 1983.
8. Bases para la designación de los miembros de los Consejos Directivos por los certificados Serie "B" de las Sociedades Nacionales de Crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Agosto de 1983.
9. Borja Martínez Francisco. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. Prímea Edición. México, 1991.
10. Cervantes Ahumada Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. Editorial Herrero. Décima Cuarta Edición. México, 1988.
11. Circular 12-1 del 5 de Agosto de 1981, expedida por la Comisión Nacional de Valores.
12. Código de Comercio. Librería de la Viuda de Ch. Bauret. Cinco de Mayo. México.
13. Comisión Nacional Bancaria. Las Cajas de Ahorro. Estudio Comparativo entre México y España. México, 1992.
14. Comisión Nacional Bancaria. Sociedades de Ahorro y Préstamo. Estudio Comparativo entre México y Estados Unidos. México 1992.
15. Convención del Mercado de Valores, Creación y Futuro de los Grupos Financieros. Publicada en la Revista de Negocios y Bancos No. 82. Editada por Publicaciones Importantes. México 1991.

16. Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 1 y 2 de septiembre de 1982.
17. Decreto que modifica el Artículo 73 en sus fracciones y XVIII y adiciona los Artículos 28 y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Noviembre de 1982.
18. Decretos de Transformación publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Agosto de 1983.
19. Decretos de Fusión, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Agosto de 1983.
20. De la Madrid Hurtado Miguel. Primer Informe de gobierno. Periódico Excelsior la. Plana, 2 de Septiembre de 1983. México.
21. De Piña Vara Rafael. Derecho Mercantil Mexicano. Editorial Porrúa. Tercera Edición. México 1967.
22. Díaz de Rivera Guillermo. La Responsabilidad de la Controladora en las Agrupaciones Financieras. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana ARS IURIS, Número 6. México 1991.
23. Exposición de Motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banco y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1982.

24. Exposición de Motivos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
25. Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Décima Sexta Edición. México 1975.
26. Garrigues Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. Editorial Porrúa. Segunda reimpresión. México 1979.
27. Giorgana Frutos Víctor M. Curso de Derecho Bancario y Financiero. Editorial Porrúa. Primera Edición. México 1984.
28. González Guzmán Víctor H. Conferencias:
 - La Ley Reglamentaria del Servicio pública de banca y crédito. Escuela Libre de Derecho, México 14 de febrero de 1983.
 - Nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y la Banca Múltiple. Auditoría Natinse. México 5 de marzo de 1985.
29. Igartúa Araiza Octavio. Introducción al Estudio del Derecho Bursátil Mexicano. Editorial Porrúa. México 1988.
30. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ponencias. Editorial Porrúa. México 1985.
31. Instituto Mexicano del Mercado de Capitales, A.C. El Mercado de Valores en México.

32. Legislación Bancaria. Editada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. dirección General de Bancos, Seguros y Valores. Tomo II. México 1980.
33. López Portillo José. VI Informe de Gobierno, 1o. de Septiembre de 1982.
34. Mancera Miguel y Petriccioli Gustavo. Evolución de las Sociedades Financieras. Memoria de la VII Reunión de Técnicos de Bancos Centrales de América Latina. Celebrado en 1963 en Río de Janeiro, Brasil.
35. Moore O. Ernest. Evolución de las Instituciones Financieras de México. CEMLA. México 1963.
36. Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Tercera Edición. México 1972.
37. Pazos Luis. La Estatización de la Banca. Editorial Diana. México 1982.
38. Pérez Santiago Fernando V. Síntesis de la Estructura Bancaria y del Crédito. Editorial Trillas. México 1979.
39. Reglamento Orgánico de Banco del Atlántico, S.N.C. publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Agosto de 1983.
40. Reglamentos Orgánicos de las Sociedades Nacionales de Crédito, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Agosto de 1983.

41. Reglas Generales sobre la Suscripción, Tenencia y Circulación de los Certificados de Aportación Patrimonial de la Serie "B" de las Sociedades Nacionales de Crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Agosto de 1983.
42. Reglas Generales a las que se sujetarán para su operación las Sociedades Inmobiliarias de las que sean accionistas las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Septiembre de 1983.
43. Rodríguez y Rodríguez Joaquín. Derecho Mercantil. Editorial Porrúa. Décima Quinta Edición. México 1980.
44. Sales Gutiérrez Carlos. Conferencia Entorno Económico Político de la Nueva Legislación Financiera. Escuela Libre de Derecho. 12 de Febrero de 1985. México.
45. Soto Sobreyra y Silva Ignacio. La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Editorial Unión Gráfica. Primera Edición. México 1983.
46. Tello Carlos. La Nacionalización de la Banca en México. Editorial Siglo Veintiuno. Segunda Edición. México.