



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

E SCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN
CARRERA LICENCIATURA EN DERECHO

272
21

LA BANCA MEXICANA DENTRO DEL CONTEXTO
DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
RUTH PALLARES ARELLANO

ASESOR: LIC. JORGE PÉREZ SÁNCHEZ

97 MZO 20 PM 3 49

ACATLAN, NAUCALPAN ESTADO DE MEXICO 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

8 1 4 7 8



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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 G R A D E C I M I E N T O S

**¡OYE, HIJO MIO, LA INSTRUCCIÓN DE TU PADRE Y NO DESPRECIÉS LA DIRECCION DE TU MADRE,
PORQUE JEHOVA DA LA SABIDURIA, Y DE SU BOCA VIENE EL CONOCIMIENTO Y LA INTELIGENCIAL.**

" PROVERBIOS DE SALOMON "

AGRADEZCO LA COLABORACION QUE GENTILMENTE ME OFRECIO EL LIC. JORGE PERALTA SANCHEZ QUE CON PACIENCIA Y OPORTUNO TIEMPO ME GUIO PARA LA ELABORACION, CORRECCION Y CULMINACION DE ESTA TESIS.

A CADA UNO DE LOS CATEDRATICOS DE ESTA " MAGNA CASA DE ESTUDIOS ", QUE CON SU TIEMPO Y ESFUERZO HAN APORTADO SU CONOCIMIENTO Y EXPERIENCIA PARA LA FORMACION DE PROFESIONISTAS EN ESTA NOBLE UNIVERSIDAD.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS, CON QUIENES COMPARTI TIEMPO DE ESFUERZO Y ESTUDIO Y A QUIENES GUARDO UN GRAN AFECTO.

A DIOS, POR CONCEDERME LA HERMOSA GRACIA DE LA VIDA, Y POR MIS PADRES; QUIENES ME EDUCARON HACIA EL BUEN CAMINO DE LA VIDA Y DE QUIENES HE RECIBIDO APOYO, CORRECCION Y AMOR EN TODO.

A CADA UNO DE MIS AMADOS HERMANOS, DE QUIENES HE RECIBIDO APOYO INCONDICIONAL.

A MIS AMADOS ESPOSO E HIJO, QUE MOTIVAN MI ESFUERZO POR SUPERARME Y ALCANZAR UNA NUEVA CIMA.

INTRODUCCION

A lo largo de la historia mexicana se ha identificado la necesidad de controlar las actividades comerciales, económicas y financieras por lo que surge en su proceso la banca mexicana como ente regulador en la evolución de estas actividades. Siendo así los primeros vestigios de la Banca en México a partir de la época colonial, suscitándose con el paso del tiempo hasta nuestros días una conformación más precisa y especializada en materia bancaria.

En este trabajo se conocerá el nacimiento y proceso consiguiente, de una institución que ha tenido diversas variantes por las circunstancias político-económicas de la historia nacional, ligado a su proceso existencial de diversas reformas regulatorias que fueron aportando mayor madurez a la institución; las variantes contempladas fueron primero: una nacionalización adoptada por el Estado hacia la banca, posteriormente el regreso al carácter mixto que inicialmente estableció el constituyente de 1917, siendo así el actual régimen bancario el que se concede a los particulares, quien con un mayor control por parte de las autoridades competentes, regulan jurídicamente el servicio público a partir de 1990.

.....

Dentro de las reformas hechas al marco jurídico bancario en la trascendencia que ha vivido nuestro sistema financiero mexicano, nos daremos cuenta que con la imprescindible regulación legislativa a las instituciones financieras, se ha llegado a un mejor control y mayor desarrollo en la eficiencia del servicio.

Por lo anterior, es importante recalcar que la historia bancaria ha experimentado grandes errores, pero también oportunos aciertos basándose en el espíritu del constituyente de 1917 quien desde entonces visualizaba el control preciso en materia bancaria, con la flexibilidad de concesionar a particulares; así como la importancia que redundaba en que el Banco Central regulador de las instituciones, sea autónomo en la actualidad, cuya facultad otorga nuevamente el Gobierno Federal, apreciándose así la oportuna deslindación del control especializado en esta materia, cuya importancia es parte medular del desarrollo nacional.

INDICE GENERAL

Introducción

i

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BANCA EN MEXICO

	Páginas
1. <u>Origen de Banco y Banca</u>	1
1.1 Concepto de Banco y Banca	1
1.2 Hechos históricos de la Banca Mexicana	4
1.2.1 Los Aztecas	5
1.2.2 Epoca Colonial	6
1.2.3 Epoca Independiente	8
1.2.4 Epoca Revolucionaria	15
1.2.5 Epoca Posrevolucionaria	21

CAPITULO II

REGIMEN JURIDICO DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL DE LA BANCA ANTES DE LA ESTATIZACION.

	Páginas
2.1 <u>Servicio Público y Servicio al Público</u>	29
2.1.1 Concepto	29
2.1.2 Elementos del Servicio Público	32
2.1.3 Clasificación de los Servicios Públicos	33
2.1.4 Diferencia entre Servicio Público y Servicio al Público	34
2.1.5 Distinción entre función pública y servicio al público	34
2.2 <u>La Concesión</u>	35
2.2.1 Concepto	35
2.2.2 Naturaleza jurídica de la concesión	36
2.2.3 Otorgamiento de la concesión	38
2.2.4 Procedimiento de la concesión	38
2.2.4.1 Duración	39
2.2.5 Derechos y Obligaciones del concesionario	39
2.2.6 La Reversión	40
2.2.7 Causas de Extinción de la concesión	40

		Páginas
2.3	<u>La Autorización</u>	44
2.3.1	Concepto	44
2.3.2	Clasificación de las autorizaciones	45
2.3.3	El plazo de las autorizaciones	47
2.4	<u>Licencias y Permisos</u>	47
2.5	<u>Policía Administrativa</u>	48

CAPITULO III

LA NACIONALIZACION BANCARIA EN EL AÑO DE 1982

		Páginas
3.1	<u>Nacionalización</u>	50
3.1.1	Motivos para nacionalizar	51
3.1.2	Concepto de nacionalizar	52
3.1.3	Causas de Utilidad Pública	54
3.1.4	Bienes Susceptibles de nacionalizar	54
3.1.5	Autoridades competentes para nacionalizar	55
3.1.6	Procedimiento para llevar a cabo la nacionalización	55
3.1.7	La Indemnización	56
3.1.8	Defensa de los particulares	56
3.1.9	Diferencia entre nacionalización y expropiación	57
3.2	<u>Antecedentes de Nacionalizaciones y Expropiaciones en México</u>	58
3.2.1	Empresas ferroviarias	58
3.2.2	Empresas petroleras	58
3.2.3	Empresas de la Industria Eléctrica	59
3.3	<u>Situación Socio-Económica de México en 1982</u>	59
3.3.1	Circunstancias Económicas	67
3.4	<u>Considerandos del Decreto del 1° de septiembre de 1982</u>	70
3.5	<u>Fundamentos Jurídicos del Decreto del 1° de septiembre de 1982</u>	72
3.5.1	Modificación al Artículo 28 Constitucional	78

3.5.2	Régimen Jurídico de la Banca Nacionalizada	77
-------	--------------------------------------------------	----

CAPITULO IV

LA REPRIVATIZACION BANCARIA

		Páginas
4.1	<u>Circunstancias Socio-Económicas del país</u>	80
4.1.1	Situación Económica	81
4.1.2	Situación Política	83
4.2	<u>Objetivos que el Ejecutivo Federal Fundamentó para Reformar el Servicio de Banca y Crédito</u>	86
4.2.1	Principios Fundamentales y Proceso que nomaron la Desincorporación Bancaria.	96
4.2.2	Procedimiento	98
4.3	<u>Principales Reformas Emitidas en el Marco Normativo que regula la Actividad Bancaria.</u>	102

CAPITULO V

LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE MEXICO

		Páginas
5.1	<u>Efectos de la Inoperancia del Gobierno en esas funciones</u>	127
5.1.1	a) Fundamentos legal	127
5.2	<u>Ley Orgánica del Banco de México</u>	137
5.2.1	a) Función de Misión	141
5.2.2	b) Función de Crédito	142
5.3	<u>Banco de México y su Autonomia</u>	145
	<u>Conclusiones</u>	148
	<u>Bibliografía</u>	157

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BANCA EN MEXICO

- 1.1 ORIGEN DE BANCO Y BANCA
- 1.1.1 CONCEPTO DE BANCO Y BANCA
- 1.1.2 HECHOS HISTORICOS DE LA BANCA MEXICANA
- 1.1.3 LOS AZTECAS
- 1.1.4 EPOCA COLONIAL
- 1.1.5 EPOCA INDEPENDIENTE
- 1.1.6 EPOCA REVOLUCIONARIA
- 1.1.7 EPOCA POSREVOLUCIONARIA

1.- ORIGEN DE BANCO Y BANCA Y CONCEPTO DE BANCA

1.1 Concepto de Banco y Banca

El origen de la palabra banco deriva de "abacus", que eran los muebles que utilizaban los "argentarii" en Roma, para realizar su actividad, Ducagne por su parte, estima que proviene de "Mensa mercatorum, in qua merces sus emptoribus exponerent", es decir, "la mesa en que los mercaderes mostraban sus mercancías a los compradores", sufriendo la expresión un cambio semántico al pasar al italiano como el banco en el que se sentaban los comerciantes y cambistas en la plaza pública, o la mesa en que contaban su dinero."¹

Casi todos los autores coinciden en que el término tiene su antecedente remoto en el mostrador en que los cambistas guardaban su dinero, desde luego el significado actual de la palabra es muy diverso del que originalmente surgió.

En el Derecho Alemán y en el Derecho Anglosajón, la palabra "Bank", designa un conjunto de cosas, montón o amontonar, con la que se expresaba la acumulación de fondos de capital de dinero o de existencias, también significa el mostrador, silla o mueble donde se sientan las personas.

La evolución histórica de las operaciones bancarias ha ido cambiando, en nuestra opinión, el significado semántico de la palabra banco; para abarcar una comprensión

¹ DUCAGNE, citado por Arleaga Eduardo F. Proyecto de Ley sobre Bancos e Instituciones de Crédito, México: imprenta del gobierno en el exarzbispo de Puebla, 1880.

y un horizonte cada vez más amplio, el concepto de banca y banco en nuestra opinión, es genérico y puede apreciarse desde diversos puntos de vista, como son el jurídico, el económico, el técnico y el monetario.

Para Caraballese, "Banco o banquero teniendo en cuenta los dos elementos de su función: depósito y circulación, se puede considerar como el agente intermediario entre la demanda y la oferta del crédito que con el ejercicio del depósito bancario a fin de emplear los capitales recibidos, promueve la circulación bancaria con el propósito de obtener beneficios, constituyéndose de esa manera en deudor hacia la oferta y en acreedor hacia la demanda del crédito."²

Siburu considera que banco es "toda institución organizada por el ejercicio regular, continuo y coordinado del crédito, en su función mediadora entre la oferta y la demanda de capitales, mediante operaciones practicadas por profesión."³

Esteban Cotelly, nos dice que frecuentemente se hacen definiciones jurídicas o económicas. La noción de Banco debe ser puramente de carácter económico, constituyendo los elementos jurídicos simples atributos o bases de su existencia, agregando que los Bancos son "organismos indispensables de cada economía basada en el dinero, y los define como "entidades organizadas que crean, esterilizan, administran, distribuyen y anulan el poder adquisitivo circulante".⁴

El concepto genérico de banco, hace referencia a una sociedad anónima que cuenta con concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para llevar a cabo en

² Citado por Cotelly Esteban, Derecho Bancario; Buenos Aires: Editorial Arayus

³ Citado por Cotelly Esteban, Op. Cit. p.159.

⁴ Idem, pp. 157, 161 y 162.

forma permanente, profesional y masiva cierto tipo de operaciones de crédito permitidas por la ley, o una combinación de ellas.

Banca es la actividad que se realiza en los términos según párrafo anterior, o abarca genéricamente al conjunto de bancos o instituciones que en un país llevan a cabo la importante función de intermediar en el crédito, así se habla de la Banca Mexicana, la Banca Francesa, la Banca Inglesa, etc.

Es conveniente aclarar que la ley mexicana regula tanto lo que pudiéramos llamar operaciones típicas de crédito, como servicios bancarios, que algunos autores llaman operaciones neutrales.

De lo anterior se desprende que la palabra banco puede aplicarse a cualquiera de las sociedades anónimas que realizan uno o varias de las operaciones previstas en la LGICOA.⁵

Cabe el comentario de que existen otras sociedades anónimas que realizan también ciertas operaciones de crédito y que son las organizaciones auxiliares a las que no se les califica de banco o bien, que hay duda de que su función sea específicamente bancaria y también adoptan la forma de sociedades mercantiles y realizan las actividades previstas en la ley.⁶

Son: Almacenes Generales de Depósito, Arrendadoras Financieras y Uniones de Crédito, pero además hay otras sociedades que realizan actividades que en nuestro concepto las caracterizan como organizaciones auxiliares aún cuando la ley respectiva no las califique así, por ejemplo, las sociedades de inversión, las bolsas de valores, las casas de corretaje, los agentes de bolsa, las instituciones de seguros, y por último las de fianzas a las que sí la LFIF (artículo 75) califica de organizaciones auxiliares de crédito.

⁵ El art 2 de la Ley Gral. de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, prevé las siguientes operaciones, depósito, ahorro, financieras, hipotecarias, de capitalización y fiduciarias.

⁶ Art. 3 de la Ley Gral. de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares.

Se ha identificado a los bancos comerciales con los bancos de depósito, es decir, que operan fundamentalmente depósitos del público a la vista, manejados en cuenta de cheques.

Otro tipo de clasificación es la que separa las instituciones en: nacionales, que son aquéllas en las que el Estado es accionista, y privadas en las que los accionistas son exclusivamente particulares.

La clasificación podríamos hacerla en los siguientes términos: a) Bancos de Depósito; b) Bancos Financieros o Instituciones Financieras; c) Bancos de Ahorro; d) Bancos Hipotecarios; e) Bancos Capitalizadores; f) Bancos que realizan operaciones fiduciarias, y más recientemente, g) Bancos Múltiples.

Hasta el 30 de diciembre de 1970, funcionaron los Bancos de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar. Por Decreto publicado en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1970, se modificó la Ley Bancaria para suprimir del artículo 2º las operaciones de ahorro y préstamo para la vivienda familiar y para derogar los artículos 46-a al 46-u, que preveían ese tipo de actividades, las que posiblemente fueron suprimidos por los problemas que ocasionaban con los suscriptores de contratos para la vivienda familiar, fundamentalmente por lo que toca a los gastos bancarios que se cargaban sobre el monto total del contrato, independientemente de la suma que hubiere pagado el suscriptor ya que, por lo demás, no fueron instrumentos útiles de captación del ahorro público, ni de su canalización a los objetivos previstos para ese tipo de instituciones.

1.2 Hechos Históricos de la Banca Mexicana

Los primeros vestigios de la Banca en nuestro país fueron a partir de la colonización por parte de España, iniciaremos una breve síntesis del estado que guardaba en materia económica, la cultura Azteca.

1.2.1 Los Aztecas

Del origen de los aztecas, poco es lo que se sabe. Lo cierto es que el último grupo que llegó a establecerse en el valle de México, y según el Códice Mendocino, el último en fundar su ciudad, después conocida como Tenonchtitlán hacia el año de 1325.

El pueblo azteca era meramente agrícola, y debido a lo rudimentario de sus instrumentos de labranza y al desconocimiento que tenía al respecto, la agricultura se tornaba deficiente. No obstante esto, su régimen alimenticio era fundamentalmente vegetal: maíz, frijol, tomates, cebollas, chiles, mangos, camotes, nopales, cacao, moras, etc.

La preparación de tejidos de algodón, de hilo de maguey o de pelo de conejo, los mosaicos de plumas, la cerámica y artesanías, la carpintería y la elaboración de joyas, constituían su principal industria.

En realidad es poco lo que se sabe de la actividad crediticia y comercial de los aztecas, pero gracias a diversos documentos, tales como: "Historia de los Indios de la Nueva España" de Fray Toribio de Benavente, las "Cartas de Relación" de Hernán Cortez, "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España" de Bernal Díaz del Castillo, y otras de igual importancia, se sabe de la existencia de tianguis y mercados instalados principalmente a comprar, vender o intercambiar mercancías.

Al respecto, Miguel Clavijero, en su libro "Historia Antigua de México", expone: "Su comercio se hacía no sólo por permuta, como dicen algunos autores, sino también por verdadera compraventa. Tenían cinco especies de verdadera moneda, aunque ninguna acuñada, que les servían de precio para comprar lo que querían" Clavijero explica cada una de estas: "a) una especie de cacao, diferente al que se usaba en las bebidas cotidianas, b) unas pequeñas telas de algodón destinadas casi únicamente para adquirir mercancías llamadas jatlolguachtli, c) polvo de oro

contenido en plumas de pato de diversos tamaños, d) piezas de cobre de poco valor y en forma de "T", y e) pequeñas piezas de estaño."⁷

El sistemas de vigilancia en los mercados era estricto a fin de evitar robos y fraudes. Los aztecas conocieron el préstamo con y sin interés y la venta a plazos.

1.2.2 Epoca Colonial

Después de casi 30 años de la llegada de Colón al Continente Americano, en el año de 1521, encomendado dos años antes por la Corona Española, Hernán Cortéz derrota a los mexicas realizando por completo la conquista de los pueblos que habitaban entonces el territorio mexicano formando la Nueva España.

La penetración hispana se inició en 1521 y se prolongó tres siglos hasta 1821. Durante ese tiempo, la evangelización de los indígenas fue el principal interés de la Corona Española en América dejando atrás todo tipo de adelantos y por ende aquellos que pudieran ayudar en todos los aspectos mercantiles y comerciales.

No obstante se fundó la Casa de Contratación de Sevilla cuyas funciones tenían que ver con todo lo relativo al comercio entre España y sus posesiones en América. La economía de la Colonia fue cerrada y llena de empresas no lucrativas. Hasta el año de 1537 se reguló y supervisó la acuñación de moneda. La iglesia fue la gran prestamista de la Colonia y se adueñaban de las tierras y de algunos bienes de los deudores que no podían pagar, además de recibir aportaciones por servicios parroquiales y diezmos.

No hubo en la Nueva España bancos especializados. Las funciones bancarias las ejercían los mercaderes, principalmente los que comerciaban en plata. Estos recibían dinero en guarda o depósito, y empleaban los dineros depositados "en la

⁷ Citado por Lobato Pérez Ernesto, "El crédito en México"; México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 1945.

compra de plazas u de mercaderías, o la emprendían en la labor de minas o surtimiento de tiendas para avío de ellas, y rescate de plata o de otros destinos útiles y lucrosos... y de aquí fácilmente se convertía el depositario, obligándose éste a pagar intereses, usuras o réditos."⁸

Florecieron varios particulares que operaron dando avíos a los mineros. Hasta el siglo XVIII se establece el Banco de Avío de Minas, fundado por Carlos III que fue el primer banco público otorgando créditos de avío, este opero hasta los primeros años de la Independencia en auxilio de la minería y con aplicación del mexicanismo crédito de avío.

La mala administración y las necesidades financieras de la corona durante la guerra contra Francia e Inglaterra contribuyeron a su disolución.

El Monte de Piedad

Hasta a mediados del siglo XVIII se crea el Monte de Piedad de Animas, precursor del Nacional Monte de Piedad; surgió como una fundación privada de Don Pedro Romero de Terreros, aprobada por real cédula del 2 de junio de 1774. Su capital de 300,000.00 pesos debía dedicarse a la concesión de préstamos pequeños, con garantía prendaria, custodia de depósitos confidenciales, secuestros judiciales y venta en almoneda de las prendas no desempeñadas ni refrendadas. Estos préstamos que hacían el Monte de Piedad era a personas necesitadas:

Al principio no se cobraba interés por los préstamos, por tratarse de una institución de beneficencia, pero al morir su fundador empezó a hacerse a la tasa del 6% anual a partir de 1782.

En México existieron grandes casas comerciales que prestaban dinero a réditos; entre los principales encontramos los de Gregorio Mier y Terán, Rosas Hnos., Drusena y Cía., Casa de Jecker, etc. Estas casa no solo prestaban dinero sino que

⁸ Don Nuno Nuñez de Villavicencio, Colección de Manuel Porrúa, manuscrito que data de 1787.

recibían depósitos del público, todo independientemente de su giro principal. Se dio la desaparición de estos banqueros a la mala administración.

1.2.3 Epoca Independiente

Después de la Independencia alrededor del año de 1897 las instituciones de crédito no constituyeron ninguna influencia importante en la economía de México. En el año de 1824 se comenzó a usar la letra de cambio y la mayoría de las transacciones mercantiles se realizaban a través de pagos en efectivo.

Banco de Avío

En el año de 1830 Lucas Alamán (ministro de relaciones exteriores durante la presidencia de Bustamante), crea el Banco de Avío para captar capitales particulares y dedicarlos al fomento industrial y otorgando préstamos a muy bajo interés. Sus principales objetivos eran: compra de maquinaria para venderla a los industriales al costo, fomento de la industria textil, incremento de la agricultura y todo aquello que fuera de interés nacional.

Debido a no contar con el capital necesario para continuar con sus operaciones, doce años más tarde por decreto del entonces presidente Santa Anna, fue liquidado en el año de 1842.

Banco de Londres y México, S.A.

La iniciativa particular del capital extranjero, iba a realizar lo que las leyes no pudieron hacer. Al amparo del Código de Comercio de 1854, se constituyó el primer banco de características modernas, al obtener Don Guillermo Newbold el 22 de junio de 1864, el establecimiento y matrícula de una sociedad inglesa denominada London Bank of México and South América Limited, con el único interés de escribir

su escritura y sus estatutos en el Tribunal de Comercio de la Ciudad de México. Después de derrotar Maximiliano durante la invasión francesa en este mismo año, el banco pudo continuar en funciones con la promesa de reconocer todos las disposiciones legales. Se constituyó finalmente la sociedad denominada Banco de Londres y México, el 2 de mayo de 1865, y con altas y bajas en su actividad y fundación de capital, es la misma persona moral que continúa hasta nuestros días bajo la denominación ahora de Banca Serfin.

Banco de Santa Eulalia

En el estado de Chihuahua, comenzaron a operar varios bancos debido a la demanda de crédito creada por la actividad minera que se estaba desarrollando rápidamente.

En noviembre de 1875 se autorizó al norteamericano Fco. Mac. Manus para fundar el Banco de Santa Eulalia, con facultades de emisión por sumas determinadas reembolsos en pesos fuertes, con un 8% de descuento a la par en moneda de cobre.

Banco Mexicano

En marzo de 1878 también con derecho a emitir billetes fue creado el Banco Mexicano, posteriormente se fundó el Banco Minero de Chihuahua, que también era emisor de billetes.

Estos fueron los primeros bancos organizados en el interior de la República, el criterio para otorgar concesiones consistía en cubrir ciertos requisitos, a fin de tener derecho a realizar negocios bancarios con emisión de billetes.

Al asumir la primera magistratura del país una prosperidad relativa, siendo sin embargo, un periodo de gran desarrollo económico sobre todo en la construcción de ferrocarriles, la explotación de minas, el comercio, el sistema bancario y algunas

ramas industriales. A causa de esto, no existió suficiente liquidez para el financiamiento de la industria en general y se tuvo que recurrir a capital extranjero, que por su parte iba a requerir de los servicios bancarios y solamente habían en el país cuatro instituciones bancarias en esa época, que no bastaban para el programa de desarrollo industrial que había creado la necesidad no sólo de un mercado de dinero, sino también de un mercado de capitales que sólo las instituciones bancarias podía satisfacer. Con el fin de resolver dicho problema, el gobierno del Distrito Federal propuso a la junta del Monte de Piedad que emitiera certificados impresos reembolsables a la vista y al portador, a cambio de los depósitos que la misma institución recibía. La proposición fue aprobada y se acordó proporcionar al Monte de Piedad el carácter de banco de emisión con facultad para emitir billetes hasta por 9 000 000 con la garantía de sus propios fondos.

Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario

Como el mercado de dinero mexicano requería la operación de más instituciones bancarias, en febrero de 1882 Eduardo L'Efer solicitó y obtuvo autorización para fundar el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario, con capital social de \$ 3 000,000 como aún no existían leyes al respecto, este banco fue autorizado para emitir billetes hasta por el triple del monto de sus valores en cartera e inició sus actividades en marzo de 1882.

Banco de Empleados

El 12 de junio de 1883 la Secretaría de Hacienda otorga a Francisco Suárez la concesión para constituir el Banco de Empleados, destinado a practicar operaciones con los empleados públicos y aportando ellos mismos el capital. También se le autorizó la emisión de billetes reembolsables al portador y a la vista.

Banco Nacional de México

El 15 de mayo de 1884 se otorgó la concesión para el establecimiento del Banco Nacional de México, el cual nació de la fusión del Banco Mexicano y el Banco Mercantil Mexicano, los términos en que se otorgó la concesión a este Banco fue fundamental, porque desde ese momento nace en México la base de la economía bancaria y financiera del país, Esta operación se publicó en el Diario Oficial del 31 de mayo del mismo año.

El capital social de esta institución quedó comprendido entre seis y veinte millones de pesos, para dar inicio a sus operaciones se les autorizó un mínimo de tres millones de pesos de capital en caja. Apareciendo así por primera vez en México la forma de sociedad con capital variable. Este banco, sin ser banco del Estado, prestaría sus servicios al gobierno en el interior y en el extranjero, encargándose de situar y concentrar los fondos federales; de realizar el servicio de la deuda pública, y de constituir la organización bancaria que nuestro gobierno necesitaba para sus servicios.

Las instituciones de crédito se establecían con diversas atribuciones, lo que conducía a una completa desorganización bancaria sin mas limitaciones que las atribuidas al comercio. La mayor parte de estas instituciones emitían billetes de banco y no existía ley especializada que regulara su actividad provocando la anarquía y el desorden, hasta que se dictó la Ley de Instituciones de Crédito de 1897.

Después de promulgado el Código de Comercio en 1884 el cual constituye la primera legislación sobre materia bancaria en México; colocaba en difícil posición a los bancos, ya que ninguno operaba dentro de los términos de la nueva legislación. Pero la institución mas afectada lo era el Banco de Londres y México y Sudamérica, que por ser sucursal de banco extranjero se encontraba al margen de la ley.

Transcurrido el plazo establecido y en vista de que los dirigentes del banco no hacían gestión alguna al respecto, el 21 de enero de 1885 el gobierno ordenó la suspensión. El banco con el recurso de amparo respondió ante la justicia federal

argumentando que a la nueva ley no podía dársele efecto retroactivo. Después el banco se desistió de la demanda y soluciono su problema adquiriendo el Banco de Londres y México.

Los bancos de Chihuahua consiguieron del gobierno concesiones especiales por 18 meses para seguir operando. Tiempo suficiente para ejercer presión ante las autoridades para que modificaran la reglamentación antes referida. Así el 15 de septiembre de 1889 se promulgó el nuevo Código de Comercio, que se encuentra en vigor hasta nuestro días. Este código en su artículo 640 señala que las instituciones de crédito se registrarán por una ley especial y que mientras esta se expedía, ninguna institución podría establecerse en el país sin la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo aprobado en cada caso por el Congreso de la Unión.

Con la nueva disposición se establecieron bancos en casi todos los estados; otra vez las instituciones operaban sobre bases y concesiones distintas. Así, transcurrieron ocho años de crisis y desorganización bancaria, hasta que el 19 de marzo de 1987 se expide la primera ley general sobre instituciones de crédito. Dicha ley estableció el Sistema Bancario Mexicano en cuatro clases de instituciones.

- 1.- Bancos de emisión
- 2.- Bancos hipotecarios
- 3.- Bancos refaccionarios
- 4.- Almacenes Generales de depósito

El 12 de octubre de 1898 se otorga concesión para la creación del Banco Refaccionario Mexicano, con objeto de canjear los billetes de los bancos de los estados. Este banco poco después cambió su nombre por el Banco Central Mexicano; sextuplica su capital social y funge como Cámara de Compensación abriendo al efecto una cuenta corriente a los bancos existentes de la época.

De 1897 a 1903 y como consecuencia de la creación de la Ley General de Instituciones de Crédito, el gobierno otorgó 24 concesiones para establecer nuevas instituciones de crédito, tanto en el Distrito Federal como en los Estados. Con esta ley, las instituciones bancarias quedaron divididas en tres categorías: Bancos de Emisión, Bancos Hipotecarios y Bancos Refaccionarios. Asimismo se autorizó al Ejecutivo para expedir concesiones para bancos de nueva creación bajo los siguientes términos:

- 1.- " Ninguna concesión se otorgará sino depositando los concesionarios bonos de la Deuda Pública Nacional, cuyo valor nominal a la par es, cuando menos, igual al 20% de la suma que el banco deba tener en caja para comenzar sus operaciones.
 - 2.- El mínimo del capital suscrito será de \$500,00 (valor anterior del peso mexicano) de los que, cuando menos, la mitad deberá exhibirse en numerarios antes de que el banco dé principio a sus operaciones.
 - 3.- La existencia en caja nunca deberá bajar en cada banco de la mitad del monto de sus billetes en circulación unido al importe de los depósitos reembolsables a la vista o con un aviso previo de tres días o menos.
 - 4.- Ningún banco podrá ser autorizado a emitir billetes por una cantidad mayor del triple de su capital exhibido. Los billetes serán de curso voluntario y no tendrán un valor menos de cinco pesos.
 - 5.- Las exenciones o disminuciones de impuestos sólo se otorgarán al primer banco que se establezca en cualquiera de los Estados de la República o de los territorios Federales.
- Los demás bancos deberán pagar todos los impuestos establecidos por las leyes generales y además uno especial a la Federación del 2% al año sobre el importe de su capital exhibido.

Se consideran como primeros bancos para los efectos de esta fracción, los actualmente establecidos siempre que se sujeten a las prescripciones de la ley general.

6.- Los bancos que se establezcan en un Estado no podrán tener fuera del territorio del mismo, sucursales, para efectuar el cambio de billetes, sino con permiso especial del Ejecutivo, que sólo lo otorgará cuando haya estrecha liga de intereses comerciales entre varios Estados y nunca para la Ciudad de México, ni en el Distrito Federal.

7.- El Ejecutivo Federal en los bancos es un interventor cuyas funciones se especificarán y que en la revisión de los balances anuales tendrán las mismas facultades que las leyes otorgan a los Comisarios de las Sociedades Anónimas.

8.- Los bancos publicarán mensualmente un corte de caja en que constarán, además de los saldos de las cuentas que exprese la ley, el importe de la existencia metálica y el monto de los billetes en circulación y el de los depósitos réembolsables a la vista o con un aviso previo de tres días o menos.

9.- Queda asimismo autorizado el Ejecutivo para celebrar arreglos con el Banco de México, en virtud de los cuales, y mediante alguna compensación que se juzgue equitativa, cese todo motivo de incompatibilidad entre la concesión del banco y la expedición de la ley general a que se refieren las cláusulas anteriores.

10.- Para celebrar convenios con los bancos ya existentes en virtud de concesiones, en la inteligencia de que los bancos de los Estados, para gozar de los beneficios de la ley general, habrán de renunciar a las concesiones que les han dado origen.

11.- No se otorgará por el Ejecutivo de la Unión ninguna concesión, sino después de expedida la ley general de bancos, y con entera sujeción a ella.

Las autorizaciones concedidas al Ejecutivo para llevar a cabo los convenios iniciados, concluirán para los bancos de los Estados a los seis meses de publicada la ley general y para los demás del 15 de septiembre de 1896.⁹

En virtud de esta ley, y en especial del punto 6º de la misma, se creó un banco en la Ciudad de México denominado Banco Central Mexicano, S.A., que estaría asociado con los bancos de los Estados a fin de realizar el cambio de billetes.

Aún así, esta ley no fue fructífera debido a que los Bancos Nacional de México y Londres y México, seguían con diversos privilegios dando como resultado dos sistemas rivales: los dos primeros con facultades de emitir sus billetes con sucursales en todo el país y éste último, haciendo prácticamente federal la circulación de billetes de los bancos locales.

Bajo la vigilancia de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 y hasta 1907, existían en el país 32 bancos de los cuales 24 eran de emisión, 5 Refaccionarios y 3 hipotecarios.

El sistema adoptado por ésta ley, determinó que los bancos absorbieran funciones no previstas ni reglamentadas en la mencionada ley; y dio por resultado que así la totalidad de los bancos de emisión funcionaban sobre bases inestables.

1.2.4. Época Revolucionaria

Al iniciarse la revolución existían 24 bancos de emisión y 5 Refaccionarios. Durante los gobiernos de León de la Barra y de Francisco I. Madero, las instituciones bancarias no sufrieron ningún cambio en sus lineamientos jurídicos. No obstante y en virtud de la propia guerra revolucionaria, la economía del país se vio afectada propiciando al público a retirar sus depósitos de los bancos llevando a unos a su

⁹ Dueñez Heliodoro, La Evolución Bancaria, México 1935, pp. 88-90

liquidación y a otros, en el mejor de los casos, a reducir de manera considerable sus operaciones.

Las comunicaciones eran cada vez más difíciles, la falta de materias primas y mano de obra paralizaron la industria, el comercio interior y exterior disminuían grandemente, los campos ya no cultivaban y las pocas cosechas eran saqueadas.

Los bancos resistieron los efectos del desajuste de todos las áreas productivas y empezaron a restringir el crédito y el público empezó a retirar sus depósitos.

Para 1912, cuando el General Huerta asesina a Madero y a Pino Suárez, la situación política y económica del país se torna un caos, el 15 de octubre de 1913, Victoriano Huerta decreta la inconvertibilidad de los billetes de banco, este decreto provocó el pánico entre los ya pocos depositantes, acelerando el retiro de sus fondos de tal manera que Huerta ordenó de inmediato la suspensión de pagos por decreto del 20 de diciembre de 1913. Los días 22 al 31 de diciembre de ese año fueron declarados feriados.

Al abandonar Huerta el país, la situación de los bancos de emisión, eran de franca bancarota.

Las instituciones bancarias se encontraban cerradas porque el gobierno había declarado que no se reconocerían las emisiones hechas por Huerta. Al asumir la presidencia de la República Don Venustiano Carranza comenzó a emitir diversas disposiciones, tendientes a poner fin a las falsificaciones en las emisiones de los billetes y que estas emisiones dejaran de semejarse de manera irresponsable. Asimismo, ordenó a las oficinas federales recibir los billetes de los bancos a fin de que éstos cubrieran sus obligaciones fiscales.

Para lograr estas tareas el 22 de octubre de 1915 crea la Comisión Inspector y Reguladora de Instituciones de Crédito, con la cual a través de investigaciones en los Bancos, se determinaría si estos se ajustaban o no a las disposiciones legales a cuyo amparo habían sido creadas.

No obstante, el desorden prevaleció en las instituciones bancarias debido a los constantes levantamientos armados que acudían a ellas y la decisión de los mismos banqueros de emitir sus propios billetes.

Ante este estado de cosas, el 15 de septiembre de 1916, se obliga a los bancos a que la cantidad de su metálico en caja, fuera equivalente a sus billetes en circulación además de dejar sin valor los billetes emitidos por las diversas fracciones revolucionarias.

Estas medidas no pudieron ser ajustadas por todos los bancos lo que ocasionó que muchos de ellos fueran liquidados. Sin embargo, el espacio dejado por esos bancos fue cubierto por sucursales de bancos extranjeros sin concesión y el país dejó de padecer la carencia de servicios bancarios que, como dice Heliodoro Dueñas (1945) en su libro los Bancos y la Revolución, gozaban de la confianza de todo el público en general.

El Banco de México

En México, el Congreso Constituyente de Querétaro, reunido en 1917, previó expresamente el establecimiento de un banco único de emisión, sustituyendo con este régimen al de pluralidad de emisores, base del primer sistema bancario mexicano estructurado en la ley de 1897.

Recién tomada la presidencia por Plutarco Elías Calles, el Secretario de Hacienda Alberto Pani, nombró una comisión integrada por los señores Gómez Morín, Elías de Lima y Fernando de la Fuente, con objeto de formular la nueva Ley General de Instituciones y los estatutos principales de la Ley del Banco de México, después de

convocar por el gobierno en 1924 a una convención bancaria; se promulgó el 28 de agosto de 1925 la Ley General de Instituciones de Crédito y dio nacimiento al Banco de México, S.A., inaugurándose este el 1° de septiembre del mismo año.

Algunas funciones del Banco de México, S.A., según la ley de agosto de 1925 serían:

- 1.- Emisión de billetes
- 2.- Regular la circulación monetaria en la República, los cambios en el exterior y la tasa de interés.
- 3.- Redescantar documentos de carácter puramente mercantil
- 4.- Encargarse el servicio de Tesorería del Gobierno Federal
- 5.- En general, efectuar las operaciones bancarias propias de la banca de depósito.

En las funciones monetarias, el banco asumía el control sobre la acuñación de moneda y retiro de la circulación de piezas que debían ser reacuñadas, compra de metales para acuñación, la administración del fondo regulador de oro para sostener al patrón de la moneda y estabilizar el tipo de cambio sobre el exterior, así como para la satisfacción de las necesidades monetarias del país.

A partir de este año, entonces, se crea la plataforma indispensable para levantar la infraestructura bancaria en la que está sostenida actualmente la actividad crediticia de nuestro país.

En el año de 1931 se modificó su estructura con motivo de una reforma monetaria y hasta la fecha funciona como Banco Único de Emisión y regulador de las operaciones bancarias de todas las instituciones de crédito establecidas en el país.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1925 fue sustituida por las de 1926, 1932, 1941 y por la más actual en julio de 1990.

Junto con el Banco de México nació la Comisión Nacional Bancaria y las leyes y procedimientos en materia bancaria han tenido que evolucionar adaptándose al desarrollo del país y a las condiciones económicas de las distintas épocas.

El primer esfuerzo del Banco de México fue dirigido hacia la reconstrucción del sistema bancario, y con ese objeto se establecieron 26 sucursales en el interior de la República en el período comprendido a partir de su fundación hasta mayo de 1932 en que se le dio a la institución la categoría de Banco Central, los billetes del banco empiezan a convertirse en signo de cambio fundamental de la economía mexicana, teniendo aceptación voluntaria hasta abril de 1935.

En nuestro país, desde 1941, varias instituciones nacionales de crédito entre las que sobresale la Nacional Financiera son los conductos principales de acceso del sector público a los mercados de dinero y de capitales, que por múltiples causas en realidad atrajeron una masa indiferenciada de recursos.

El Banco de México en los siguientes treinta años, desarrolló en este curso, mecanismos originales para procurar la máxima estabilidad de precios compatibles con los programas y políticas de desarrollo económico del país. A través de esos mecanismos como el del depósito de los bancos y de su liberación condicionada, se canalizaron recursos del público ahorrador, captados por el sistema bancario hacia el sector público y las actividades prioritarias.¹⁰

¹⁰ Petriccioli Iturbide Gustavo, Política e Instrumentos de Orientación Selectiva de Instrumentos en México, p.35.

La escasez de recursos crediticios se manifestó en forma notable en el campo. El Banco de México que además de banco central participa de carácter de instituto de fomento cooperando en varias formas a aliviar dicha carencia en el sector agrícola; mecanismos propios, además de administrar fideicomisos financieros de fomento, entre los cuales destacan el de fomento y garantía para la Agricultura, la Ganadería y la Avicultura y Fideicomisos Agrícolas (FIRA), que agrupa diversos fideicomisos creados desde 1943.

Por otra parte, es conocido el interés que el Banco de México ha tenido, y la participación que ha tomado en la industrialización del país. Durante su primera etapa, la anterior a 1932, fue con un crédito suyo como se estableció el primer ingenio moderno de azúcar. Después, cuando a partir de 1941 la Nacional Financiera se convirtió en promotora importante del desarrollo nacional, el Banco de México le presentó el apoyo que hizo posible que a su vez, nuestra corporación de fomento asumiese los compromisos que tomó para asegurar la liquidez de sus valores. Fue también el Banco de México quien negoció en la segunda mitad de las décadas de los cuarenta el establecimiento de la Planta Coquificadora de Monclova, y quien integró el conjunto industrial de Ciudad Sahagún, especialmente la Planta de carros de ferrocarril. Ciudad Sahagún fue la primera urbe industrial de nuestra patria.

También participó el Banco de México en el proceso de industrialización con los fondos de: para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufactureros (FOMEX), creado en 1962, y para el Equipamiento Industrial (FONEI), que nació en 1971.

El Banco de México ha tenido una acción muy conocida y valiosa en promover y alentar proyectos relacionados de Infraestructura Turística, que en enero de 1974 se fusionó con el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo. Bajo su égida se creó en 1969 el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística, que en enero de 1974 se

fusionó con el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo que funcionaba desde 1975. Se formó así el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), administrado por la Nacional Financiera.

Esta trascendencia del Banco de México no estaría completa, si no se hiciera mención del interés que tomo, desde antes de que se formalizara el Tratado de Montevideo en 1960, por la creación de una zona latinoamericana de libre comercio (ALALC), que eventualmente como lo acordaron los presidentes de América en su histórica reunión en abril de 1967, deberán conducir a la constitución de un mercado común.

1.2.5 Epoca Posrevolucionaria

La Ley de 1941 define en forma clara que el sistema bancario se organiza con instituciones especializadas, bajo la división de un mercado de dinero y uno de capitales; las instituciones queda, según su especialización, ligadas a uno u otro.

A partir de 1970, las autoridades hacendarais introdujeron dos disposiciones legales que eliminaron el tradicional concepto de banca especializada, las modalidades fueron:

- a) Grupos Financieros integrados (1970). Se concibieron como agrupación de instituciones de crédito entre las cuales existían nexos patrimoniales de importancia, que se obligan a seguir una política financiera coordinada. Así Bancomer por ejemplo, integró en tres departamentos, el comercial, el financiero y el hipotecario, lo que eran tres instituciones separadas. Debe notarse que estos tres grupos financieros según la terminología legal, ya existían de hecho.

- b) Banca Múltiple (1974). Se abandona el concepto de banca especializada con el propósito de evolucionar hacia las instituciones que operen todo tipo de instrumentos para allegarse recursos en plazos y en mercados diferentes, y que ofrezcan a su clientela servicios financieros integrados.

En el año de 1975 se introdujeron legalmente el sistema de banca múltiple, esto es, instituciones en las cuales una sola persona moral opere toda la gama de instrumentos de captación del ahorro público así como toda la amplitud de plazas y mercados, ofreciendo a su clientela servicios integrados.

El 2 de enero de 1975, se autorizó el funcionamiento de la banca múltiple con la posibilidad de una mejor coordinación en su política y en sus operaciones, mejores condiciones de eficiencia y ahorro en costos.¹¹

Es importante señalar, que la ley bancaria previó solamente la banca múltiple para las instituciones que ya estaban operando, sin embargo omitía la posibilidad de otorgar para el futuro concesiones a nuevas sociedades para que actuarán como banca múltiple, situación que se aclaró posteriormente ya que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial del 18 de marzo de 1976, publicó unas reglas para el establecimiento y operaciones de bancos múltiples.¹²

El artículo segundo de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en su texto original conforme fue publicado el 31 de mayo de 1941, estableció los siguientes grupos de operaciones de banca y crédito.

- 1.- El ejercicio de la banca de depósito;
- 2.- Las operaciones de depósito de ahorro;
- 3.- Las operaciones financieras con emisión de bonos generales y bonos comerciales;

¹¹ Acosta Romero Miguel, Derecho Bancario, 2da. Ed. ,México, Editorial Porrúa, S.A.; 1993, p. 211.

¹² *Ibidem*, Op. Cit. p.409.

4.- Las operaciones de crédito hipotecario con emisión de bonos y

cédulas hipotecarias;

5.- Las operaciones de capitalización; y

6.- Las operaciones fiduciarias.

Sin embargo la dinámica de la realidad fue superando las fronteras establecidas en la ley, y con el curso del tiempo, se fueron formando grupos financieros integrados por distintas instituciones que gozaban de concesión para operar en los distintos ramos que preveía la legislación vigente, con base en el criterio de banca especializada.

Esta realidad se desarrollo sin que el régimen legal bancario lo hubiera previsto y, en consecuencia, sin que se regulara adecuadamente. Esto a su vez, había venido afectando la capacidad financiera de las instituciones que sólo gozaban de concesión para operar en algunos de los ramos principales, reduciendo su participación relativa en la captación de recursos. Exposición de motivos, reforma D.O. del 12 de enero de 1975.

A partir de 1976 al último semestre de 1981 a agosto de 1982 aparece el surgimiento de la crisis económica en el gobierno de José López Portillo. Este tiempo puede dividirse en dos etapas: la que comprende el último semestre de 1981, donde comienza a aplicarse un primer programa de ajuste debido a la caída de los precios del petróleo.

La segunda etapa que comienza en enero de 1982 y termina con la nacionalización bancaria, no sólo comprende el sucesivo agravamiento de la crisis, la que se acompaña del descontrol por parte del gobierno de las riendas de la política económica, sino también la puesta en marcha de una campaña de desestabilización política donde los empresarios desempeñan un papel preponderante.

Pero 1981 también marca un cambio esencial en otro aspecto que, en buena medida, envuelve como un gran manto los acontecimientos posteriores. Ese

aspecto es la política exterior mexicana, aunada a las situaciones nacionales que se van desmembrando y que se contemplarán en los siguientes capítulos.

Posteriormente surgen cambios en la Banca Mexicana que da como consecuencia una de las reformas importantes en el sistema bancario, suscitada la primera reforma el 1° de septiembre de 1982, por decreto presidencial conocida como "La Nacionalización Bancaria".

A mediados de 1981, el saturado mercado mundial de productos energéticos obligó a las naciones productoras a bajar sus precios por barril. La política basada económicamente en el petróleo y en la protección del sistema financiero mexicano empezó a mostrar sus contradicciones

Cuando cayeron los precios del crudo, no se contaba con el suficiente financiamiento para el crecimiento económico alto y sostenido que había mantenido México a partir de 1976 pese a las limitaciones externas, provocadas por la recesión mundial, pues las secuelas no se hicieron esperar, se incrementaron las fugas de capitales, aumentó aceleradamente la deuda externa, hubo déficit en las balanzas comerciales y de pagos y deslizamiento acelerado del tipo de cambio, además de la caída del ingreso proveniente del turismo y de los precios de otras materias primas en el mercado internacional, para febrero de 1982, la economía mexicana no era más que un centro de especulación debido a que el tipo de cambio sobre-valoraba el peso, en tanto que las tasas de interés premiaban los depósitos en pesos, protegiéndolos de la inflación y la devaluación.

El descenso de las inversiones productivas paralizó el crecimiento económico, se encarecieron los productos consumidos en el mercado interno y el desempleo se aceleró.

El desequilibrio en las relaciones económicas del país con el exterior se dio dentro de un proceso creciente, a esta situación de crisis generalizada se vinieron a añadir

vários factores que afectaron de manera específica a la economía mexicana y a su balanza de pagos, resaltan entre ellos las crecientes importaciones que demandaba la industria nacional para operar y crecer, se sumaron las que demandaban la expansión acelerada de la producción petrolera y las que resultaron de su política de liberación de importaciones. Asimismo destaca el incremento en las importaciones de alimentos, para completar el esfuerzo de producción interna para satisfacer la demanda.

Por último como factor substancial en el desequilibrio con el exterior una fuga de capitales mexicanos hacia el exterior creciente y por su magnitud sin precedente. Frente al serio deterioro de la situación económica, a finales de 1981 el gobierno introdujo una serie de medidas que tenía como propósito mejorar la situación de la balanza de pagos y reducir el déficit de las finanzas públicas.

Ante la ineficacia de la política puesta en práctica a finales de 1981, se llevó a cabo un segundo programa de ajuste que introdujo una reducción del gasto público, un incremento en los ingresos del gobierno aumentando los precios y las cifras de los bienes y servicios públicos, una política crediticia restrictiva, en especial un mayor aumento en la tasa de interés y finalmente un aceleramiento en el ritmo de crecimiento de los precios y mejorar la situación de las finanzas públicas y las relaciones económicas con el exterior. De esta manera se resolvió disminuir el gasto público en términos reales en tanto que se aumentaron los precios de la gasolina, tarifas de transporte aéreo y terrestre y las tarifas telefónicas, la tasa de interés aumentó y se aceleró el ritmo de devaluación de la moneda. Por otro lado se autorizó un aumento en los precios de la leche, el huevo y los cigarrillos. El salario mínimo apenas se incrementó en un 34.2% estas medidas se llevaron a cabo a principios de 1982.

Durante el mes de enero de este mismo año el índice nacional de precios al consumidor aumentó un 5% la captación bancaria denominada en moneda extranjera fue mayor a la denominación en moneda nacional. la tasa de interés continuó aumentando y el tipo de cambio del peso respecto al dólar aceleró su devaluación.

Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre los ajustes salariales (anunciados a raíz de la devaluación de febrero), los representantes de los trabajadores y de los empresarios acordaron que fuese la Secretaría de Trabajo y Previsión Social la que fijara el incremento. El 19 de marzo la Secretaría anunció los aumentos retroactivos al 18 de febrero último: 30% para percepciones que no excedieran \$ 20,000.00 pesos mensuales, 20% para ingresos de \$ 20,000.00 A \$ 30,000.00 pesos y 10% para quienes ganaran más de esta última cifra.

Del 31 de mayo al 3 de junio se celebró en Acapulco, Guerrero, la XLVIII Convención Nacional Bancaria en donde en lo fundamental reinó el optimismo, sobre todo a partir del anuncio de que el Banco de México intervendría nuevamente en el Mercado cambiado para dar estabilidad y nivel adecuado al tipo de cambio.

El Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros después de hacer una seria crítica a las prácticas y usos de la banca, convoca a los banqueros a ser socialmente responsables y a solidarizarse con el gobierno.

Ya para el mes de mayo la banca extranjera resuelve suspender para todo efecto práctico, sus préstamos al país por considerarlos demasiado riesgosos.

El 1º de agosto la Secretaría de Comercio anunció aumentos en algunos de los precios de los bienes y servicios del Sector Público y de algunos artículos de primera necesidad.

Todos los acontecimientos anteriores llevaron a las autoridades hacendarias a establecer a partir del 6 de agosto un doble mercado para el cambio de moneda

extranjera, el Secretario de Hacienda y Crédito Público anunció que para hacer frente a la crítica situación de balanza de pagos del país, se establecían dos tipos de cambio: uno preferencial y otro de aplicación general, su vigencia sería temporal.

En el transcurso del día 6 de agosto el dólar se cotizó entre 77 y 84 pesos, el dólar se cotizó entre 77 y 84 pesos, en tanto que el tipo de cambio preferencial lo fijó el Banco de México en \$ 49.13 pesos por dólar. De hecho se llevaba a la práctica una nueva devaluación aunque en esta ocasión, con un ropaje de cierto tipo de control cambiado.

Y ello porque el tipo de cambio preferencial sólo se aplicaba al pago de intereses de la deuda externa (pública y privada) y a las importaciones que autorizara la Secretaría de Comercio por considerarlas prioritarias, pero la especulación continuó y también lo hizo la fuga de capitales. Quienes de inmediato vieron que se trataba de una devaluación que podía conducir a otras más, fueron los que tenían depósitos en el país denominados en moneda extranjera (los llamados mexdólares).

El ex-secretario de Hacienda y Crédito Público invitó a una conferencia de prensa el martes 17 de agosto en donde además de reiterar la existencia del tipo de cambio dual y que los depósitos en moneda extranjera se liquidarían en pesos, pero ya no al tipo de cambio general, sino a uno nuevo que fijaría el Banco de México, anunció una serie de reducciones para proteger el ingreso de las personas y estimular la inversión de las empresas.

El 1º de septiembre el Presidente José López Portillo en su sexto y último informe de gobierno, anunció la decisión de nacionalizar la banca privada y de establecer el control generalizado de cambios, los decretos respectivos se habían firmado horas antes en la Residencia Presidencial de los Pinos.¹³

¹³ Medina Macías Ricardo, Hacia donde vamos con MMH, 2da. Ed.; Editorial Edamex, 1982, p.20.

Los bancos cerraron sus puertas los días hábiles 2 y 3 de septiembre, abriendo sus puertas para realizar todas sus operaciones normales el lunes 6 de septiembre.

En conferencia el Director del Banco de México, dio a conocer las primeras medidas de la banca nacionalizada, entre otras cosas pidió prudencia a los usuarios del servicio mejor cuidado y que a partir del día 6 cada quien dentro de las normas en vigor era libre de efectuar cualquier transacción en el sistema bancario nacionalizado e insistiendo en que "los depósitos en el sistema bancario o en las cajas de seguridad que este mantiene para uso del público son propiedad de las personas que los efectuaron".

No son propiedad del gobierno como tampoco lo eran de los accionistas privados que antes gozaban de la concesión pública de la banca.

Posteriormente a este capítulo, se darán a conocer fundamentos, motivos y consecuencias en el marco jurídico de la primera reforma bancaria, aspecto que se pretende estudiar en esta investigación.

La segunda reforma bancaria se vistumbió en la llamada Reprivatización ó Privatización Bancaria en el año de 1990, reforma que se analizará mas adelante.

CAPITULO II

REGIMEN JURIDICO DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL DE LA BANCA ANTES DE LA ESTATIZACION

- 2.1 SERVICIO PUBLICO Y SERVICIO AL PUBLICO
- 2.1.1 CONCEPTO
- 2.1.2 ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO
- 2.1.3 CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS
- 2.1.4 DIFERENCIA ENTRE SERVICIO PUBLICO Y SERVICIO AL -
PUBLICO.
- 2.1.5 DISTINCION ENTRE FUNCION PUBLICA Y SERVICIO PUBLICO

- 2.2 LA CONCESION
- 2.2.1 CONCEPTO
- 2.2.2 NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION
- 2.2.3 OTORGAMIENTO DE LA CONCESION
- 2.2.4 PROCEDIMIENTO DE LA CONCESION
- 2.2.4.1 DURACION

- 2.2.5 DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO
- 2.2.6 LA REVERSION
- 2.2.7 CAUSAS DE EXTINCION DE LA CONCESION

- 2.3 LA AUTORIZACION
- 2.3.1 CLASIFICACION DE LAS AUTORIZACIONES
- 2.3.3 EL PLAZO DE LAS AUTORIZACIONES

- 2.4 LICENCIAS Y PERMISOS
- 2.5 POLICIA ADMINISTRATIVA

2.1 SERVICIO PÚBLICO Y SERVICIO AL PÚBLICO

Para determinar el régimen jurídico que el estado aplicaba a la Banca Mexicana hasta antes de ser nacionalizada, es menester comenzar por el tipo de servicio que ésta prestaba y continuar por las diversas posibilidades jurídicas que se podían aplicar.

Los criterios de servicio público y servicio al público son de estudio relativamente reciente, surgen en Europa en los últimos años del siglo pasado como consecuencia de la diferencia entre las gestiones públicas y privadas.

Estos conceptos de servicio, distintos entre sí, son de difícil comprensión y en ocasiones han llevado a diversos autores a malinterpretarlos a grado tal, de llegar a confundir una actividad autorizada con una concesionada y viceversa.

Existen diversas definiciones o delimitaciones de lo que es el servicio público, pues cada autor propone su propio concepto que muchas veces es contrario al de los otros.

2.1.1 Concepto

León Duguit considera que el servicio público es "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la independencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental".¹⁴

¹⁴ Fraga Gabino, Derecho Administrativo: 32a. Ed.: México, Editorial Porrúa, S.A.; 1993, pp.21 y 22.

Jezé por su parte, nos dice que "habrá servicio público siempre que la administración satisfaga necesidades de interés general, mediante el procedimiento del servicio público, que implica un régimen especial de derecho público".¹⁵

La Doctrina Mexicana ha propuesto diversas definiciones de Servicio Público:

El doctor Gabino Fraga considera que el Servicio Público es "la actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad"¹⁶ y agrega que "únicamente se ha logrado caracterizar al Servicio Público como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha"¹⁷ y afirma que "aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y que la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al Servicio Público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación".¹⁸

El maestro Jorge Olivera Toro señala que Servicio Público es "la actividad de la que es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, uniforme y continua".¹⁹

Miguel Acosta Romero asegura que "es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a

¹⁵ Fraga Gabino, Op Cit p. 249

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibídem.

¹⁸ Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo. México Editorial Porrúa, S.A.; 1968, p. 54.

¹⁹ Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo; 4ta. Ed.; México.

un régimen de Derecho Público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado y por los particulares" 20

Asimismo, el maestro Andrés Serra Rojas ha enseñado que el Servicio Público es "una actividad directa del Estado o autorizada a los particulares que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular y continua, y sin propósito de lucro, la satisfacción de necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico y cultural, y sujeto a un régimen de policía y por ahora a un régimen de Derecho Privado en los servicios públicos, concesionados en los que se refiere a sus relaciones con el público"²¹; pero con posterioridad modificó su definición al señalar que "es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido-creada y controlada para asegurar, de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho Público"²².

El artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal define al Servicio Público de la siguiente manera:

Art.23.- "...se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público"²³.

Editorial Porrúa, S.A.; 1981, p. 191

20 *Ibidem*.

21 Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo; 4ta. Ed.; México. Editorial Porrúa, S.A.; 1981, p. 69.

22 Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo; 8va. Ed.; México. Editorial Porrúa, S.A.; 1975, p.102

23 Diario Oficial de la Federación, 25 de diciembre de 1978.

Después de haber estudiado los párrafos anteriores, entendemos nosotros que el Servicio Público es el instrumento por el cual la administración pública, de manera directa o a través de concesionarios, realiza una actividad dirigida a satisfacer una necesidad de interés general; misma que está reglamentada por el legislador, sujeta a un régimen de Derecho Público, para asegurar que la prestación sea continua, permanente y uniforme.

2.1.2 Elementos del Servicio Público

Atendiendo a las definiciones expuestas, podemos analizar las características o elementos que el Servicio Público debe presentar y que son: la continuidad, la regularidad, la generalidad, la igualdad ; y algunos autores como Marienhoff añaden la obligatoriedad.

- a) La continuidad es la prestación del servicio en forma ininterrumpida a la colectividad.
- b) La regularidad es la reglamentación a que el servicio público debe obedecer, es decir, la actividad deberá prestarse de acuerdo a las normas prefijadas.
- c) La generalidad comprende que todos aquellos que cumplan con los requisitos que la ley impone tienen derecho al Servicio Público.
- d) La igualdad se refiere al otorgamiento de las mismas condiciones a los usuarios del servicio público.
- e) La obligatoriedad es el deber de cumplir con el servicio por parte de la persona que se comprometió a prestarlo.

2.1.3 Clasificación de los Servicios Públicos

" Atendiendo a la forma como los servicios públicos satisfacen las necesidades generales, Gabino Fraga los clasifica:

- a) servicios Públicos Nacionales, destinados a satisfacer las necesidades de todo pueblo sin que existan una apreciación personal, por ejemplo, la defensa nacional.
- b) Servicios Públicos que reportan al particular un beneficio en vía indirecta, tales como, las vías de comunicación, puertos, faros, etc.
- c) Servicios Públicos que reportan al particular un beneficio en vía directa e individual, como correo, telégrafo, transporte, etc."²⁴

" Atendiendo a la forma de gestión de los Servicios Públicos:

- a) El manejo directamente por el Estado como monopolio del mismo.
- b) Aquellos que son explotados vía concesión otorgada a los particulares."²⁵

En síntesis, consideramos que el Servicio Público es toda actividad de interés general que realiza la Administración Pública directa o indirectamente; actividad que no pueden realizar los particulares y que varía según el lugar y la época, adecuándose el régimen de Derecho existente.

²⁴ Fraga Gabino, Op. Cit. p. 244.

²⁵ Ibidem

2.1.4 Diferencia entre Servicio Público y Servicio al Público

Para distinguir el Servicio Público del Servicio al Público, nos atrevemos a decir que cuando una actividad de interés de la colectividad sea prestada directamente por la Administración Pública a través de sus propios organismos o indirectamente, delegada a concesionarios, estaremos frente a un **Servicio Público**, y que cuando una actividad sea autorizada por la Administración Pública, vigilada por algún órgano de control o de policía, y prestada por particulares, estaremos frente a un **Servicio al Público**.

2.1.5 Distinción entre Función Pública y Servicio al Público.

Sólo nos resta determinar la diferencia entre la Función Pública y el Servicio Público, y cual es el órgano que puede establecer qué actividad será Servicio Público y cual no podrá establecerlo.

En sentido amplio, tanto la función pública como los servicios públicos configuran lo que llamamos la Actividad Administrativa.

Algunos autores señalan, que la función pública es abstracta y general la cual otorga un bienestar a la colectividad en defensa a la soberanía; y el servicio público es el instrumento con el que se materializa esa función, es decir, la pone en práctica.

2.2 LA CONCESION

2.2.1 Concepto

Para el maestro Andrés Serra Rojas, la concesión es "el acto administrativo por medio del cual la Administración Pública Federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos, para la explotación de un servicio público de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenda la propiedad industrial"²⁶ y señala que "la concesión es un proceso administrativo por medio del cual se otorga a los particulares la facultad de realizar ciertas actividades o de explotar determinados bienes que el Estado no está en posibilidad de desarrollar por insuficiencia económica, tecnológica o falta de personal técnico especializado".²⁷

El doctor Gabino Fraga expone que la concesión administrativa "es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado"²⁸.

Miguel Acosta Romero, nos dice que el término de concesión puede tener varias acepciones: "a) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:

1.- Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley; y 2.- Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley. b) El procedimiento a través del cual se

²⁶ Serra Rojas Andrés, Op. Cit. p. 193.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 193.

otorga la concesión o a través del cual se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios

c) Puede entenderse también por concesión, el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión", y continúa diciendo que la concesión constituye un acto administrativo discrecional, del órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de concesión.²⁹

Nos atrevemos a decir particularmente, que la concesión es el acto por el cual la Administración Pública, de manera unilateral tomando en consideración la capacidad jurídica, tanto técnica como financiera, confiere a un particular, llamado concesionario, el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de un bien del dominio del Estado.

De la definición que proponemos, y de las que le anteceden, se desprende la existencia de dos tipos de concesiones: la de manejo y explotación de servicios públicos y la de la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado, y aunque las dos son de la misma naturaleza jurídica, nos referiremos exclusivamente a la primera de ellas en razón de que erróneamente se le trata de relacionar con la actividad bancaria que, como ya dijimos era un Servicio al Público y no un Servicio Público.

2.2.2 Naturaleza Jurídica de la Concesión

De la naturaleza jurídica de la concesión, podemos decir que existen varios criterios. Algunos autores consideran que se trata de un acto contractual por el que se

²⁹ Acosta Romero Miguel, Cp Cit. pp. 413 y 414.

establece un acuerdo de voluntades entre la autoridad administrativa y el concesionario; otros autores piensan que es un acto unilateral de la Administración Pública, y otras más opinan que es un acto mixto derivado de un contrato administrativo y un acto unilateral meramente reglamentado.

Estamos de acuerdo con los autores que creen que la concesión es un acto meramente unilateral en virtud de que para su otorgamiento no es necesaria la voluntad del concesionario, lo que sería la voluntad de las dos partes en un contrato.

Al respecto Ramón Sánchez Medal en su libro "De los Contratos Civiles", nos dice que "para que el contrato sea bilateral en un sentido propio o estricto, o mejor dicho para que sea sinalagmático, es menester que no sólo existan obligaciones derivadas del contrato a cargo de una y de otra parte, sino que, además, es menester que tales obligaciones sean recíprocas, lo que implica que debe haber una estrecha interdependencia de la obligación a cargo de una parte y la obligación a cargo de la otra parte, implica también que esa interdependencia no sólo sea necesaria al momento de perfeccionar el contrato sino que debe perdurar hasta la ejecución del mismo"³⁰.

Esta situación definitivamente no se da con la concesión y nos hace recordar, que una ley, un contrato, etc., tienen efectos retroactivos al momento en que fueron originados, y en el caso de la concesión la voluntad del concesionario no interviene en el otorgamiento de la misma por lo que, como se ha manifestado anteriormente, es un acto unilateral del Estado.

³⁰ Sánchez Medal Ramón, De los Contratos Civiles, México: Editorial Porrúa, S.A.; 1980, p. 60.

2.2.3 Otorgamiento de la Concesión

Como ya se menciono con anterioridad, "la concesión es el acto por el cual la Administración Pública Federal, Local o Municipal, en ejercicio de un poder discrecional faculta a una persona, pública o privada para utilizar bienes del Estado o para establecer o explotar un servicio público;"³¹ facultad otorgada a la persona que reúna las condiciones requeridas por la ley siempre y cuando la actividad que se solicita sea susceptible de ser delegada para prestarse vía concesión, ya que dentro de las limitaciones al otorgamiento de ésta, son los monopolios que el artículo 28 Constitucional en forma restrictiva señala como propios del Estado tales como: la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, petróleo y los demás hidrocarburos, la emisión de billete por un solo banco, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles; esto hasta antes de 1º de septiembre de 1982 en donde no se contemplaba la actividad bancaria y que en fecha posterior, en el mes de noviembre de ese mismo año, fue incorporada como monopolio del Estado.

2.2.4 Procedimiento de la Concesión

El procedimiento formal de la concesión es el siguiente: A) La solicitud que representa la persona ante la autoridad correspondiente; B) El procedimiento de licitación, que no es otra cosa que el análisis que realiza la autoridad administrativa sobre la capacidad del solicitante; C) El otorgamiento, que es una facultad discrecional de la Administración, por lo que no se le puede obligar a que resuelva otorgando lo solicitado, sin embargo, cuando la autoridad guarda silencio, es decir,

³¹ Cuando el Estado faculta a una persona pública, la utilización de un bien o la explotación de un servicio público, la concesión adquiere el nombre de ASIGNACION.

cuando no da una respuesta al solicitante, en términos del artículo 8º Constitucional procede el juicio de amparo a efecto de que se de una respuesta

Asimismo una vez que la autoridad decide otorgar la concesión, se deberá prever todo lo concerniente -a ella: horario, tarifa, funcionamiento, plazo y todas las condiciones necesarias que, aunque pueden llegar a ser modificadas, en caso de obscuridad en las mismas, la interpretación siempre será en favor del concedente, puesto que por la propia naturaleza de la concesión no existen los derechos implícitos; y, D) La publicación en el Diario Oficial de la Federación

Las cuotas o tarifas que el concesionario cobra al usuario como contraprestación al servicio que proporciona, son el elemento financiero más importante de la concesión y no pueden ser fijadas por el concesionario.

2.2.4.1 Duración

La duración de la concesión es temporal. El tiempo de ejercicio de los derechos son, por ejemplo: 20 años prorrogables (Ley General de Bienes Nacionales); 25 años para la concesión minera y 30 años según la Ley Federal de Radio y Televisión. Sin embargo, el plazo, definido o no, deberá ser el necesario para que el concesionario amortice los gastos que haya tenido que erogar a fin de llevar la concesión a su objetivo, pudiendo pasar los bienes a propiedad del Estado (derecho reversión).

2.2.5 Derechos y Obligaciones del Concesionario

Derechos: 1). Ejercer las prerrogativas públicas; 2). Tiene derecho a una prórroga; 3). Percibir tarifas (cuando hay usuarios); 4). Determinar causahabiente (persona física); y, 5). Transmitir derechos de la concesión con autorización.

Obligaciones: 1). Mantener la infraestructura en condiciones óptimas; 2). Pago de derechos; 3). No transmitir los derechos de la concesión sin autorización; 4). Poner a disposición del Estado los derechos otorgados al término de la concesión; 5). No destinar la concesión a otros fines; y, 6). Ejercer los derechos de la concesión personalmente o vigilar personalmente.

2.2.6 La Reversión

La reversión es el derecho del Estado de incorporar a su patrimonio los bienes propiedad del particular que éste haya afectado a la concesión.

La reversión será a partir del término de la concesión y la incorporación de los bienes del particular al Estado serán los que las leyes especiales determinen o se sujetarán a las condiciones que la propia concesión establezca.

2.2.7 Causas de Extinción de la Concesión

A) Cumplimiento del plazo.

Esta es la causa más normal de extinción de las concesiones. Cuando el plazo llega a su fin, puede otorgarse una prórroga, pero al término de esa prórroga o al vencimiento de la concesión, ésta se extingue.

La prórroga sólo puede ser otorgada durante su vigencia, es decir, antes de que el plazo de la concesión termine, de lo contrario será imposible prorrogar lo que existe.

Como ya se mencionó anteriormente, la réversión es el efecto más importante que se produce al término de una concesión

B) Nulidad

La nulidad es consecuencia directa al acto administrativo que pretendía crear la concesión debido a violaciones de fondo o forma que la afectaron "ab-initio". Sin embargo la nulidad en Derecho Administrativo posee elementos y características diferentes a las señaladas en Derecho Civil, por lo que diversos autores, con los cuales concordamos, prefieren denominar a la nulidad administrativa como irregularidad e ineficiencia del acto administrativo ya sea de forma parcial o total en virtud de que las leyes, en esta materia, presentan una gran disgregación de opiniones y de aspectos contemplados como nulos.

Resultan interesantes las apreciaciones que Acosta Romero trata en su libro "Teoría General del Derecho Administrativo respecto a la nulidad del acto administrativo," y que a continuación nos permitimos señalar:

"No existe en Derecho Administrativo un código, una ley, o un sistema definido que regule, en forma sistemática y unitaria, lo que la teoría hasta la fecha ha llamado inexistencia y nulidades"...."Las leyes administrativas utilizan una terminología que, por su uso constante, o bien porque deviene de las nociones de Derecho Civil, habla con frecuencia de la inexistencia y nulidades, pero habría que estudiar en cada caso cual es el origen de lo la ley administrativa denomina inexistencia o nulidad, así como los efectos de ésta, puesto que es muy variable, casi cada ley administrativa preceptos que pueden entrañar la irregularidad e ineficiencia de los actos, y les llaman, indistintamente nulidad o inexistencia" "en Derecho Administrativo no debe hablarse de inexistencia del acto jurídico, más que, precisamente, cuando se esté en presencia de la falta absoluta de éste, o sea, cuando no existen ninguno de sus elementos" "el concepto de

inexistencia no es aplicable en el ámbito de la teoría administrativa" "Por lo que respecta a la nulidad absoluta los actos administrativos rara vez podrán calificarse de ilícitos civiles, pues si son ilícitos tendrían que ser administrativos, las sanciones podrán variar y no siempre la sanción a aplicar será la nulidad absoluta que, por otra parte, no está definida en forma general, por la legislación administrativa y por lo que toca a las nulidades relativas, encontramos que hay casos en que las modalidades o requisitos de los elementos del caso administrativo, adolecen de imperfecciones que originan ineficiencias, pero no se les pensamos que el acto administrativo, cuando le faltan algunos de sus elementos o estos están mal conformados, o bien sus requisitos o modalidades también faltan, o no se dan tal como lo previene la ley, provocan el que el acto sea irregular, padecerá una mala conformación o en sus requisitos y esa irregularidad tiene como consecuencia, la falta parcial, o total, de efectos del acto, por lo que pensamos, debe hacerse un estudio de qué irregularidades puede ser objeto el acto administrativo, y cuáles serán las ineficacias derivadas de estas irregularidades"³².

Sólo resta decir que para que proceda la nulidad o mejor dicho, la ineficacia del acto administrativo, deberán faltar uno o varios de los elementos que lo configuran tales como: falta de objeto; falta de sujeto; vicios en el consentimiento; y, la falta de forma del acto, ya que de carecer de esta última característica, se tendrá como consecuencia la ausencia absoluta de efectos del acto cuando se precise que éste debe ser por escrito.

C) Extinción del Objeto o Materia de la Concesión

³² Acosta Romero Miguel, Op. Cit. pps. 388-393.

Cuando por algún evento natural desaparece la cosa o materia de la concesión o porque se decida a desafectar o excluir el servicio de la concesión, será imposible seguir prestado el servicio o explotando el bien.

D) Caducidad

La caducidad opera cuando el concesionario, estando obligado a cumplir con ciertos requisitos preestablecidos en el acto de la concesión, en la ley o en algún reglamento, cumple; por ejemplo el hecho de no iniciar el servicio público en el plazo señalado, etc.

E) La Revocación

La falta del concesionario respecto de las obligaciones contraídas en el acto de concesión, o bien, el incumplimiento de las leyes o reglamentos que le impone el régimen jurídico de dicho acto, tales como: dejar de pagar los derechos que corresponden; transmitir los derechos de la concesión sin autorización expresa de la autoridad administrativa; destinar la concesión a otros fines, etc., son causas de revocación que en muchas ocasiones se encuentran ya prescritas en las leyes administrativas. También la revocación puede ser por causa de utilidad pública. En este caso, el concesionario tendrá derecho a una indemnización.

F) Renuncia

La renuncia es un acto unilateral por el cual el concesionario pone fin a la concesión debiendo notificar al concedente anticipadamente ya que existe responsabilidad imputable al concesionario en caso de no hacerlo.

G) Rescate

El rescate se da cuando el Estado decide prestar el servicio o explotar el bien objeto de la concesión y darla por terminada antes del plazo fijado.

Cuando se rescate una concesión de servicio público, éste deberá ser mejor y deberá ser prestado en forma más eficiente por el Estado que como lo hacía el concesionario.

Para que proceda el rescate se deberán observar los siguientes conceptos:

- 1). Que haya transcurrido un tiempo razonable a fin de que el concesionario haya obtenido alguna ventaja financiera en la inversión realizada.
- 2). Que haya un aviso previo por parte de la autoridad concedente en el sentido de que por algún interés público o porque el Estado ya se puede hacer cargo del servicio o de la explotación del bien, etc.
- 3). Que haya una indemnización en favor del concesionario por los gastos que tuvo que erogar a fin de dar cumplimiento a la concesión así como de la cantidad que se estime dejó de percibir al rescatarle la concesión.

2.3. LA AUTORIZACION

2.3.1 Concepto

Otto Mayer (1895) nos dice en su obra "Derecho Administrativo Alemán", que la autorización opera como acto administrativo que deja la prohibición establecida con anterioridad por una norma de policía, previa comprobación de que el ejercicio de la actividad no perturbe el buen orden público.

Renellettii (1893) opina que con la autorización se restablece un derecho verdadero, propio y preexistente al sujeto autorizado que le permite el libre ejercicio de ese derecho; y distingue a la autorización de la concesión por ser la primera de carácter declarativo y la segunda de carácter constitutivo.

2.3.2 Clasificación de las Autorizaciones

A) Según Giannini, las autorizaciones pueden clasificarse en razón de su funcionalidad, como autorizaciones en función de control y autorizaciones en función de programación.³³

Las autorizaciones en función de **control** o **simples** como su nombre lo indica, controlan la autoridad autorizada en límites determinados por el orden público, por ejemplo, las autorizaciones para los espectáculos públicos, rifas, sorteos y loterías.

Las autorizaciones de **programación** u **operativas**, sin renunciar a la función que tienen de control, orientan positivamente la actividad de acuerdo a los planes o programas sectoriales establecidos o por lo que contiene la propia norma, por ejemplo, las autorizaciones para las industrias y las que deben otorgarse a los bancos.

B) En razón de su objeto las autorizaciones se clasifican por su operación y por su funcionamiento.

La autorización **por operación** es poco duradera. Por lo mismo no se crea un vínculo estable entre la Administración y el sujeto autorizado. realizada la autorización, la autorización se agota.

La autorización **de funcionamiento** es más duradera que la autorización por operación. Aquí se establece un vínculo permanente entre la autoridad administrativa y el sujeto autorizado hasta que concluya dicha autorización.

³³ Citado por García de Enterría y Fernández, Los procesos de la nueva ley forzosa.

C) Algunos autores clasifican a las autorizaciones en regladas y discrecionales:

Autorizaciones Regladas:

En este tipo de autorizaciones, la administración no es libre de decidir si otorga o no determinada autorización ya que la legislación administrativa establece los casos concretos en que procede y en los que no procede la autorización.

Autorizaciones Discrecionales:

En este caso de autorizaciones, se le reconoce a la Administración, facultades para decidir si concede o no determinada autorización además de exigir ciertas condiciones al sujeto que solicita la autorización, tales como: limitar su vigencia a cualquier plazo, etc.

D) La llamada distinción clásica que hace Mayer (1895) de las autorizaciones es: Personales, Reales y Mixtas que describiremos a continuación:

Autorizaciones Personales:

Son las que se otorgan a un individuo por sus propias características. No transferibles sino con expresa autorización de la Administración y sólo a personas que presenten las mismas condiciones que las exigidas al primer autorizado.

Autorizaciones Reales:

El objeto y su condición son tomados en cuenta por la Administración para otorgarlas sin importar el sujeto. No existe limitación para su transmisión; el sujeto deberá dar aviso a la autoridad.

Autorizaciones Mixtas:

Son otorgadas tomando en cuenta el sujeto y el objeto con las limitaciones propias de ambas.

De las anteriores clasificaciones se desprende que el Servicio al Público que la Banca Mexicana Privada efectuaba hasta antes del Decreto de Nacionalización era el siguiente:

En razón a su funcionalidad, la autorización que tenía era **operativa** o de **programación**; desde el punto de vista del objeto, era una autorización de **funcionamiento** debido a su duración por la cual se estableció un vínculo permanente entre el particular y la Administración; era también una autorización **reglada** en virtud de que debía otorgarse siguiendo las normas establecidas para aquellos que solicitaran dicha autorización; y por último, era una autorización **mixta** pues se tenía que tomar en cuenta ciertos requisitos del sujeto (o particular) como su honorabilidad, etc., así como de su objeto (capital, inmuebles para el desempeño de las actividades, etc.).

2.3.3 El Plazo de las Autorizaciones

Del plazo de las autorizaciones podemos decir que generalmente es indefinido. En el caso de las Instituciones Bancarias era variable: algunas tenían un plazo de cincuenta años y en otras, como era el caso del Banco Nacional de México, S.A., era de noventa y nueve años que se hubiera cumplido en el año de 1983.

2.4. LICENCIAS Y PERMISOS

En cuanto a las licencias y a los permisos, consideramos que son una especie del género autorización, y la distinción entre estos dos es que la licencia, tanto en su duración como en la actividad que comprende, es más amplia que la del permiso,

siendo éste más concreto y limitado; ambos mueven un obstáculo que la norma establece al ejercicio de un derecho del particular por lo que caen dentro de las medidas de control tutelar del orden público.

2.5. POLICIA ADMINISTRATIVA

Para dar el concepto de policía administrativa, es preciso comenzar por el concepto de policía:

Policía (lat. *Polítia*, y éste del gr. *politeia*) f. Buen orden que se guarda y observa en las ciudades, y repúblicas, al cumplirse las leyes u ordenanzas que estasidas para su mejor gobierno; II. Cuerpo que se encarga de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, bajo las órdenes de las autoridades políticas; II Organización no uniformada que investiga la comisión de los delitos y trata de detener a los autores y demás responsables, para ponerlos a disposición de los tribunales competentes. II Urbanidad, cortesía y buena crianza en el trato y costumbres; II Aseo, limpieza. II m. Agente de policía **Administrativa**. Servicio Público que se encarga de asegurar, mantener o restablecer el orden público.

II - bancaria e industrial. Méx. Organización dependiente de las autoridades administrativas, aunque sus miembros realizan su trabajo en instituciones privadas con cargo a las mismas³⁴

Jorge Olivera Toro, define a la policía administrativa como: "El conjunto de actividades normativas o materiales de carácter restrictivo, que limitan la libertad individual, para asegurar el orden público. Para no ser su ejercicio arbitrario debe respetar la dignidad de la persona humana, impidiendo que dañe la propia libertad.

³⁴ Palomar de Miguel Juan, Diccionario para Juristas: 1ª Ed.; México Mayo Ediciones, pp. 1042-1043.

Es necesario que la actividad de policía administrativa, se limite estrictamente por el orden jurídico, como actividad claramente reglada.³⁵ "

Marcello Caetano, en su obra "Manual de Derecho Administrativo", nos da un concepto de lo que es la policía administrativa: "Definiremos la policía la policía como la intervención administrativa de la autoridad pública en el ejercicio de las actividades individuales susceptibles de hacer peligrar intereses generales, teniendo por objeto evitar que se produzcan, amplien o generalicen los daños sociales que las leyes procuren evitar."³⁶

¿Por qué hablar de Policía Administrativa?

Al principio de este capítulo hemos dicho que las actividades sujetas a autorización, como es el caso de la Banca Mexicana, hasta antes del 1º de septiembre de 1982, deben de tener un órgano de control y vigilancia por parte del Estado con el objeto de proteger los intereses públicos; así como el último órgano que se creó para vigilar el sistema bancario fue la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Esta Comisión era la encargada de velar por los intereses de los particulares, dirimiendo y conciliando cualquier controversia que entre ambos pudiera suscitarse, además de vigilar a las Instituciones Nacionales Crédito en todo lo concerniente a su funcionamiento, operación, eficiencia, etcétera.

³⁵ Olvera Toro Jorge, Op. Cit. p 42.

³⁶ Caetano Marcello, Manual de Derecho Administrativo, autor citado por Miguel Acosta Romero en su libro, Teoría General del Derecho Administrativo, Op. Cit. p. 516.

CAPITULO III

LA NACIONALIZACION BANCARIA EN EL AÑO DE 1982

- 3.1 NACIONALIZACION
- 3.1.1 MOTIVOS PARA NACIONALIZAR
- 3.1.2 CONCEPTO DE NACIONALIZACION
- 3.1.3 CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA
- 3.1.4 BIENES SUSCEPTIBLES DE NACIONALIZAR
- 3.1.5 AUTORIDADES COMPETENTES PARA NACIONALIZAR
- 3.1.6 PROCEDIMIENTO PARA LLEVAR A CABO LA NACIONALIZACION
- 3.1.7 LA INDEMNIZACION

- 3.2 ANTECEDENTES DE NACIONALIZACIONES Y EXPROPIACIONES EN MEXICO.
- 3.2.1 EMPRESAS FERROVIARIAS
- 3.2.2 EMPRESAS PETROLERAS
- 3.2.3 EMPRESAS DE LA INDUSTRIA ELECTRICA

- 3.3 SITUACION SOCIO-ECONOMICA EN MEXICO EN 1982
- 3.3.1 CIRCUNSTANCIAS ECONOMICAS

- 3.4 CONSIDERANDOS DEL DECRETO DEL 1° DE SEPTIEMBRE 1982

- 3.5 FUNDAMENTOS JURIDICOS DEL DECRETO DEL 1° DE SEPT. 1982
- 3.5.1 MODIFICACION AL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL
- 3.5.2 REGIMEN JURIDICO DE LA BANCA NACIONALIZADA

3.1. NACIONALIZACION

Las necesidades han existido desde tiempos inmemoriales. Encontramos que desde la antigua Babilonia, y las antiguas Grecia y Roma, así como en la Edad Media y en la época de las colonizaciones del mundo, ya se presentaban las apropiaciones de bienes por parte del Estado.

Nacionalización es un término que deriva de la palabra **NACION** la cual tiene consigo un sentido ciertamente sociológico; **NACION** es: "la reunión natural de individuos que poseen la conciencia de formar una comunidad social", lo que implica, generalmente, que tiene un mismo idioma, una misma religión y un pasado común.³⁷ Sin embargo, la nacionalización vista como una institución jurídica, es relativamente reciente, pues surge al terminar la Primera Guerra Mundial.

Katzarov opina de la nacionalización: "La nacionalización como postulado económico y social, antes de que ella sea considerada bajo el aspecto de un problema jurídico no es otra cosa sino una fórmula concreta tendiente a permitir la instauración del socialismo..."³⁸

Para Lenin, la nacionalización de los medios de producción es una condición previa, esencial a la realización de la doctrina socialista, aún más, todas las definiciones que se dan sobre el socialismo acentúan el concepto del cambio de los medios de producción de privados a colectivos.

³⁷ Katzarov Konstantin, Teoría de la Nacionalización, el Estado y la Propiedad. México, Editorial U.N.A.M.; 1963, p. 275-276.

³⁸ Idem., p. 32.

Según Katzarov, la transferencia a la colectividad de los medios de producción y de cambio, que el socialismo considera como característica de su propia doctrina, no es otra cosa que la nacionalización.³⁹

Nuestra Carta Magna no preve normas jurídicas especiales que reconozcan o definan a la nacionalización como una institución que pueda ser llevada a cabo en nuestro país.

3.1.1 Motivos para Nacionalizar

Los motivos que ha tenido el Estado para nacionalizar pueden ser divididos en tres clases:

A). *Por consideraciones políticas :*

Estos motivos se dan cuando el Estado se ve en la necesidad de reforzar su seguridad, pues la nacionalización libera a los pueblos oprimidos de la influencia extranjera en asuntos internos, asimismo, el ejercicio de un nuevo monopolio además de reportar beneficios de tipo financieros o fiscales al Estado, lo revitaliza y lo transforma: de ser un simple vigilante en los procesos económicos pasa a ser un factor decisivo en la producción⁴⁰, lo cual consideramos que en ciertas naciones puede resultar contraproducente, ya que por lo general, el Estado no se distingue como un buen empresario.

B). *Por consideraciones económicas :*

Por éstas, se pretende que el Estado asegure el desarrollo económico: la producción y la justa repartición de la riqueza.

³⁹ Katzarov Konstantin, Op. Cit. p. 35.

⁴⁰ González Aguayo, Leopoldo. La Nacionalización de Bienes Extranjeros en América

C) *Por consideraciones sociales :*

Cuando se trata de satisfacer necesidades de algunas clases sociales y en especial de las más desprotegidas, se recurre a la nacionalización.

Para efectos de la nacionalización, estas consideraciones pueden entremezclarse, pues en ocasiones concurren tanto razones políticas como económicas y sociales, dos de ellas o exclusivamente alguna".⁴¹

3.1.2 Concepto de Nacionalizar

Para Katzarov, la nacionalización es: "1) La transformación 2) es un interés público de orden superior 3) de un bien determinado a), o de una cierta actividad b), que 4) son o pueden ser un medio de producción o de circulación en el amplio sentido del término. 5) en bien o en actividad de la colectividad-Estado a), común b), o corporativa c), con miras a 6) su utilización inmediata a) o futura b) en el interés general y no en el privado..."⁴²

Como puede verse, para Katzarov los elementos esenciales de la nacionalización son:

B) La satisfacción de intereses generales"⁴³

González Aguayo considera a la nacionalización como la "última etapa de la economía dirigida" en la que el Estado se convierte en el principal productor y distribución de bienes y servicios".⁴⁴

Latina, 1a Ed., México: Editorial U.N.A.M., 1968, p.p. 14-15.

⁴¹ Burdeau, Georges, Les Libertés Publiques; 2ed.; Paris: Editorial Libraire Generale de Droit et Jurisprudence, 1961, p. 285

⁴² Katzarov Konstantin, Op. Cit. p. 285 (el subrayado es del autor)

⁴³ Idem, p. 286

⁴⁴ González Aguayo Leopoldo, Op. Cit. p. 11.

Eduardo Novoa Monreal opina que la nacionalización es: "... un acto gubernativo de alto nivel destinado a un mejor manejo de la economía nacional o a su reestructuración, por la cual la propiedad privada sobre empresas de importancia es transformada de manera general e impersonal en propiedad colectiva y queda en el dominio del Estado (bien sea directamente, bien sea a través de órganos especiales que lo representan) a fin de que éste continúe la explotación de ellas según las exigencias del interés general."⁴⁵

Con estas definiciones podemos sintetizar que en la nacionalización, el Estado, de manera exclusiva, realiza una actividad excluyendo completamente a los particulares y creando monopolios.

De estas mismas definiciones, de las cuales los autores concuerdan entre sí, encontramos las siguientes características:

- * La nacionalización es una figura jurídica de Derecho Público.
- * El Estado interviene en una actividad económica determinada la cual será llevada a cabo por él, excluyendo a los particulares por así requerirlo las necesidades públicas.
- * La transferencia de los bienes que forman parte de la empresa privada al Estado para que sea este quien realice la producción de bienes o la prestación de los servicios.

Por otra parte debemos hacer notar, que aún cuando hayamos citado diversas definiciones de nacionalización, coincidimos con Katzarov al decir que no es factible elaborar una definición de nacionalización estrictamente jurídica pues los elementos que la conforman son más bien de tipo económico y social, ya que

⁴⁵ Novoa Monreal Eduardo, Defensa de las Nacionalizaciones ante Tribunales

después de todo, se trata de transferir al Estado los medios de producción destinados al interés social".⁴⁶

3.1.3 Causas de Utilidad Pública

Según Katzarov, la utilidad pública en la nacionalización es un "interés público superior", esto es, que tiene un sentido superior al de la expropiación. Debe entenderse por fin superior aquel que afecta a la Nación como tal, mientras que el fin de la expropiación, si bien es superior al de cada individuo, afecta solamente a una parte de la colectividad, en cambio, en la nacionalización, el interés público superior consiste en estimar a la actividad económica como necesaria para la colectividad y por tanto se considera primordialmente que ésta no debe encontrarse en manos de los particulares".⁴⁷

3.1.4 Bienes Susceptibles de Nacionalizar

Los bienes susceptibles de nacionalizar son todos aquellos que conforman la empresa afectada, en términos generales podemos decir que es la transferencia de una universalidad de bienes y en ocasiones excepcionales también podrán ser nacionalizados bienes determinados como son los inmuebles y algunos muebles a fin de que el Estado, de manera exclusiva prosiga con la actividad económica que con anterioridad el particular explotaba.

Extranjeros, 1a. Ed.; México: Editorial U.N.A.M., 1976, p. 26.

⁴⁶ Katzarov Konstantin, Op. Cit. p. 178.

⁴⁷ Katzarov Konstantin, Op. Cit. p. 268.

3.1.5 Autoridades competentes para nacionalizar

El acto de nacionalizar no es de apreciación discrecional de la administración, es un acto que se sitúa en un nivel más elevado que deriva de la Constitución o del legislador ordinario, por tanto la decisión de nacionalizar no puede ser tomada por el Ejecutivo ni por sus dependencias, la decisión compete exclusivamente al legislador pues consideramos que es un acto supremo de gobierno.

Ya sea que el Constituyente delegue al legislador ordinario la facultad de decidir qué actividades han de ser nacionalizadas o bien que el propio Constituyente decida cuáles actividades económicas deben ser realizadas por el Estado y no por los particulares, la autoridad competente y la única que puede realizar nacionalizaciones es el poder legislativo.

3.1.6 Procedimiento para llevar a cabo la nacionalización

Según Burdeau, existen tres sistemas para llevar a cabo la nacionalización.⁴⁸

- La compraventa de las acciones pertenecientes a los accionistas de la empresa, en cuyo caso la propia ley fijará el precio que se ha de pagar.
- La nacionalización con expropiación, aunque es parecida a la expropiación propiamente dicha, difiere de ésta por las siguientes razones:
 - a) Es el propio legislador quien determina en un texto legal especial en cada caso, qué bienes son los que han de expropiarse.
 - b) Por lo general, se expropia una universalidad de bienes.

⁴⁸ Burdeau Georges, Op. Cit. pp. 348-349

c) En muy pocas ocasiones se da intervención al poder judicial, pues el propio texto fija la forma, términos y condiciones en que ha de pagarse la indemnización.

En nuestro país no existe un procedimiento establecido de nacionalización, sin embargo los procedimientos que se han seguido en las "nacionalizaciones-expropiaciones" que se han registrado a lo largo de nuestra historia han sido los establecidos en la Ley de Expropiación.

3.1.7 La Indemnización

Participamos en la idea de diversos autores, que en las nacionalizaciones puede o no haber indemnización; si la hay, ésta puede ser parcial o total; puede ser pagada a plazos o en una sola exhibición, en fin, la indemnización o la falta de ésta, sólo lo determina el propio Estado, pues la nacionalización es un acto "soberanía" que implica una solución a una necesidad de tipo colectivo.

3.1.8 Defensa de los particulares

Como la nacionalización tiene la finalidad de solucionar un problema de "interés público" y tal medida es una decisión suprema del poder constituyente, resulta difícil para los particulares recurrir o impugnar ese acto soberano.

Nos inclinamos por la idea de que contra la nacionalización no cabe recurso alguno.

3.1.9 Diferencia entre Nacionalización y Expropiación

- a) La expropiación es la privación de la propiedad por parte del Ejecutivo Federal por necesidad social o utilidad pública y no tiene como finalidad sustraer los medios de producción a la iniciativa privada y transferir la propiedad de ésta colectividad.
- b) La nacionalización se hace sobre empresas económicas como "universitas" y sólo excepcionalmente sobre bienes corporales, muebles o inmuebles, determinados individualmente, es decir, la nacionalización es de carácter general e impersonal.
- c) En la expropiación la transferencia de la propiedad es por causa de utilidad pública, por un acto administrativo, es decir, que el Ejecutivo decide cuales bienes serán sujetos de expropiarse; mientras que en la nacionalización, la transferencia de la actividad económica será en virtud de una decisión del Poder Legislativo mediante ley que de él emane.
- d) En la expropiación, además de que tiene como causa la existencia de un interés público o una necesidad social de acuerdo al artículo 27 Constitucional, también existe como requisito el pago de una indemnización, misma que no es indispensable en la nacionalización sin que sea por esto considerada como confiscación ya que se debe tomar en cuenta que la medida se toma por interés de la colectividad y no por el interés del propietario.

Por otro lado, consideramos que para pagar la indemnización al sujeto afectado por la expropiación, con un avalúo es suficiente para determinar el monto de la misma, pero no así en la nacionalización, pues resulta difícil saber el monto de una actividad económica.

3.2. ANTECEDENTES DE NACIONALIZACIONES Y EXPROPIACIONES EN MEXICO.

Como antecedentes a la Nacionalización Bancaria en México tenemos las nacionalizaciones de las empresas ferroviarias, petroleras y de energía eléctrica

3.2.1 Empresas ferroviarias:

Con fundamento en los artículos 1º fracciones I y IX, 2º, 3º, 10º y 19º de la Ley de Expropiación el 23 de junio de 1937, se decretó la expropiación de los bienes de las empresas ferroviarias⁴⁹ por considerar que éstas se desviaron de su objeto social que era el de prestar un servicio público dedicando su función exclusivamente con fines lucrativos.

Después de la expropiación, se creó un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios que fue el que realizó la ocupación de los bienes de las empresas afectadas ("Ferrocarriiles Mexicanos", S.A., entre ellas).

Asimismo, la declaratoria de expropiación fue notificada personalmente a los representantes de dichas compañías y el pago de la indemnización se hizo a través de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Hacienda y Crédito Público.

3.2.2 Empresas Petroleras:

En virtud del desacato al laudo pronunciado por el Grupo de Siete de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, considerado por la Suprema Corte de Justicia

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación, 24 de junio de 1937.

como Constitucional, el Ejecutivo Federal decide, en el año de 1938, expropiar los bienes de las empresas petroleras fundamentándose en los artículo 1º fracciones V, VII, y X, 4º, 8º, 10º y 20º de la Ley de Expropiación.

Se expropiaron por "causa de utilidad pública" bienes tales como; maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros tanques, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás muebles e inmuebles propiedad de las 17 empresas afectadas.

La ocupación de los bienes se hizo de manera inmediata por la entonces Secretaría de Economía Nacional y el pago de la indemnización sería en efectivo, en un plazo que no excediera de diez años y a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, la Declaratoria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación y notificada personalmente a los representantes de las empresas afectadas.

3.2.3 Empresas de la Industria Eléctrica:

La nacionalización de las empresas de la energía eléctrica fue a través de la compra de las acciones propiedad de los particulares accionistas, reformando con posterioridad la Constitución.

3.3 SITUACION SOCIO-ECONOMICA DE MEXICO EN 1982

Cuando el país se iba sin remedio por el hoyo financiero y especulativo y el gobierno había estado dos veces técnicamente quebrado e insolvente, el presidente Lic. José López Portillo, dio un golpe de timón y le devolvió al Estado su capacidad rectora de la economía; el gobierno rescató para la nación el servicio bancario y el manejo

responsable de las divisas y cerró definitivamente las puertas por donde se propiciaba la ruina nacional.

El presidente había hecho todo lo posible para no llegar al extremo de nacionalizar la banca e implantar el control integral de cambios y había entregado prácticamente el manejo de la política económica a las fuerzas especulativas y bancarias.

Antes de la segunda devaluación, del 5 de agosto, el Banco de Cédulas Hipotecarias (BCH) había sacado del país 300 millones de dólares en un día, y el director del BCH Ernesto Fernández Hurtado, director del Banco de México hasta noviembre de 1976. Una semana anterior Bancomer envió a un banco norteamericano una carga de cinco millones de dólares que no pudieron detener en la aduana, porque no era delito.

Al mismo tiempo, informes especiales para el Presidente le decían que los promotores de la devaluación eran los banqueros, en cuyas ventanillas se aconsejaba cambiar pesos por dólares y de donde salieron muchos rumores; inclusive, algunos gerentes de bancos hicieron su propio negocio, pues compraban dólares sin registrarlos y luego se quedaban con ellos.

También eran detectados por la S.H.C.P. y el Banco de México las transferencias de dólares a Estados Unidos, y los datos de inversiones en E.U. que ascendieron a 25,000 millones de dólares.

Según López Portillo, las cuentas bancarias recientes de mexicanos en el exterior ascendieron, por lo menos, a 14,000 millones de dólares. A ellos sumó 30,000 millones de dólares, valor de inmuebles urbanos y rurales, en Estados Unidos, también propiedad de mexicanos, los cuales se pagarán, por concepto de enganches y primeros bonos, unos 8,500 millones de dólares.

Respecto a la dolarización de la economía nacional, calculó que las cuentas en bancos mexicanos denominadas en dólares eran del orden de 12,000 millones

"Conservadoramente podemos afirmar, en consecuencia, que de la economía mexicana ha salido ya, en los dos o tres últimos años, por lo menos 22,000 millones de dólares; y se ha generado una deuda privada no registrada, para liquidar hipotecas, por alrededor de 20,000 millones de dólares más, que se adicionaban a la deuda externa del país. Estas cantidades sumadas a los 12,000 millones de mexdólares, es decir, 50,000 millones de dólares, equivalen a la mitad de los pasivos totales con que cuenta en estos momentos el sistema bancario mexicano en su conjunto y alrededor de dos tercios de la deuda pública y privada documentada en el país".⁵⁰

Nadie creyó que se asumieran medidas radicales, su posición clave de los banqueros en la intermediación y tráfico de divisas, les hacía suponer su vulnerabilidad. Había antecedentes de que las medidas podían afectarlos pero no lo creyeron. Cuando estalló la segunda devaluación, el 5 de agosto, el Presidente autorizó el estudio de la nacionalización de la banca y del control de cambios. Los banqueros no lo supieron, porque su principal aliado, el director del Banco de México Miguel Mancera Aguayo, había sido marginado de la toma de decisiones por su proclividad a defender los intereses empresariales.

Los informes estadísticos de la Comisión Nacional Bancaria hablaban de utilidades estratosféricas para los bancos y de que la actividad prioritarias de estos era la negociación con divisas, descuidando el otorgamiento de créditos a la industria y alentando, en cambio, las presiones inflacionarias.

⁵⁰ Revista Proceso No 305, 6 de septiembre de 1982, p. 8.

Una semana y media antes del Informe Presidencial, el Presidente de la Asociación de Banqueros y director del Banco del Atlántico Carlos Abedrop Dávila, declaró que los bancos eran un servicio social y que ellos podían establecer un fondo de financiamiento especial con las utilidades excesivas que generaban la devaluación y la dolarización. Pero solo fue una declaración.

La decisión se tomó cuando el presidente terminó el 1º de septiembre su gestión y el presidente entrante tuvo que esperar tres meses para asumir el poder.

Lo que más dañaba las iniciativas de banqueros para revertir una decisión absolutamente irreversible, es que la nacionalización de la banca y el control integral de cambios mas insistente de las mayorías nacionales, para frenar el saqueo de la nación.

Cuando el Presidente anunció la nacionalización de la banca y el control integral de cambios, el país estaba a punto de reventar; por turismo, en 1981 salieron 6.612 millones de dólares, por fuga de capitales en 1980 salieron 5.500 millones de dólares; de enero a marzo de 1982 salieron casi mil millones de dólares por utilidades remitidas al exterior. En los primeros tres meses del año salieron también del país aproximadamente 7,000 millones de dólares como fuga de capitales, turismo, transacciones fronterizas y disminución de las reservas del Banco de México. Las cifras dadas por el Presidente se complementaban con otras publicadas en México: millón y medio de dólares diarios depositados en El Paso, Texas , por mexicanos deben 850 millones de dólares. En medio de los tipos de cambios múltiples, el país se quebrantaba impunemente.

Ante ésta situación las autoridades financieras poco hacían en las medidas reales para evitar la especulación bancaria y la salida de capitales. Mientras las dos terceras partes de la sociedad no tenían relación con el dólar asistía impávida al saqueo, los especuladores y banqueros reiteraban su exigencia de respeto a la libertad cambiaria.

El 11 de mayo, el Presidente López Portillo declaró que el país estaba en riesgo de descapitalizarse por la dolarización. Nada ocurrió mas que seguir en la tendencia dolarizante. De pronto, dolarización, control de cambios y banca privada se articulaban en un solo problema: saqueo de divisas. El gobierno anuncia el 5 de agosto la paridad múltiple para detener la fuga de divisas y para evitar que el gobierno subsidiara a la banca privada su mejor negocio: vender dólares. El gobierno se guardó para sí los dólares provenientes de petróleo y deuda, y dejaba a los bancos que buscaran sus propias divisas.

Lo malo fue que los bancos se sintieron con manos libres. La fiebre especulativa bancaria llevó el peso a cotizarse en ventanillas hasta a 130 pesos, una semana antes del informe. Aunque el gobierno había rescatado parte de sus divisas, el peso y su cotización libre que hicieron saltar la banca varias veces no se conformaron con la especulación, sino que estaban afectando a la economía en general: los precios altos del peso provocaban inflación, las tasas de interés tenían que ser altas y por tanto inflacionarias, los precios subían como la espuma, la propia especulación minaba paulatinamente la confianza social del país, los rumores crecieron en forma escandalosa.

Cobijados por la política económica del gobierno que luego los nacionalizó, los bancos privados mexicanos crecieron en cinco años, llegaron a ser poderosos consorcios económicos y financieros; unieron el poder de su dinero con la fuerza de las empresas e industrias; cada grupo empresarial llegó a tener su propio banco. Así, los banqueros usaron el dinero de la sociedad para prestarle primero a sus empresas, si sobraba, entonces había créditos para quien los pidiera y fuera sujeto de buen crédito.

En la crisis de 1982 fueron los factores dominantes en el diseño y aplicación de la política económica. Sabotearon y se opusieron a las medidas más urgentes para detener la especulación. Mancobraron y presionaron al gobierno para que se tomaran decisiones a su favor, hasta que la cuerda se rompió.

De hecho, sin ninguna duda, los bancos encarnaban el boom petrolero, concentración de la riqueza, soberbia empresarial. En total, las utilidades lo retratan:

1977: 2,800 millones de pesos
1978: 4,500 millones de pesos
1979: 7,500 millones de pesos
1980: 10,000 millones de pesos
1981: 15,000 millones de pesos
1982:(primer semestre) 7,000 millones de pesos

Globalmente, de acuerdo con las cifras de la Comisión Nacional Bancaria, los bancos acapararon el dinero del sector bancario ofreciendo los datos que indican una superconcentración de la riqueza en poquísimas manos.

Los activos definen a los bancos Bancomer y Banamex, tenían activos superiores a 400,000 millones de pesos; 34 grupos de banca múltiple conformaban el poderoso sector bancario. Pero si hacia finales de 1981 Bancomer y Banamex no llegaban a los 500,000 millones de activos, el primer semestre de 1982 (el tiempo de crisis) les hizo más ricos y poderosos. Hacia a mediados de 1982 Bancomer tenía activos por 666,000 millones de pesos. Banamex por 652,000 millones de pesos. A finales de 1980 andaban por la mitad los beneficios de la especulación.

El Estado surge con mayor fuerza al nacionalizar la banca y controlar los cambios. El protagonista estatal despoja a los empresarios de la conducción de la política económica y esta se vuelve nacional y popular.

Para Salvador Cordero, sociólogo de el Colegio de México y autor de libros sobre los grupos empresariales y bancarios, "La Nacionalización de los bancos y la estatización del Banco de México rompen de cuajo al sector monopolístico más importante del sector empresarial, precisamente aquel que atenta contra el Estado que subordina a la tasa de ganancia los intereses nacionales y popular".⁵¹

Tras de calificarlas de decisiones históricas, Cordero indica que el Estado asume parte del sector moderno más importante de la economía nacional. "El poder económico del sector bancario se extiende a todos los sectores de la economía: industria, servicios, comercio e inclusive ganadera. Los bancos, agrega, han llegado a controlar directa o indirectamente decenas de grandes, medianas y pequeñas empresas en esos sectores, "constituyendo una red de intereses que se extiende por toda la nación".⁵²

⁵¹ Revista Proceso No. 305, 6 de septiembre de 1982, p. 8.

⁵² Idem., Ant.

Armando Labra Manjarrez, expresidente del Colegio Nacional de Economistas, señaló a **Proceso** que la medida a las nacionalizaciones y el control bancario eran demandas populares, los economistas fueron los que más insistieron en esa medida, toda vez que muchas iniciativas del Estado eran saboteadas por los bancos y los instrumentos del crédito estaban señalados por utilidades y no por necesidades nacionales, reivindica el poder del Estado y lo vuelve a colocar como rector de la economía nacional. Los recursos financieros serán usados para las necesidades básicas, no para generar mayores utilidades. Es el replantamiento de la política económica y coloca al país en la ruta de un verdadero desarrollo democrático, popular e independiente.

Durante el sexenio del Presidente José López Portillo, el país tuvo un crecimiento económico (producto interno bruto) promedio del alrededor de 6.1% siendo el Estado el principal agente colaborador en dicho crecimiento. El crecimiento económico estuvo sustentado en base a dos condiciones:

- 1) Por un lado, un acceso relativamente fácil a los créditos externos, los cuales fueron contratados en base a una tasa del "prime rate"⁵³ de alrededor del 9.1% para 1978 y de una tasa "libor"⁵⁴ de 8.8% para el mismo año.
- 2) Por otra parte, dichos créditos fueron otorgados al país debido al horizonte favorable que presentaba el mercado petrolero mundial; México representaba, a raíz de la escasez del petróleo una fuente alterna que pudiera surtir a los países desarrollados de petróleo sin que éstos tuvieran que depender de los países exportadores de petróleo (de la O.P.E.P.)⁵⁵

53 "Prime Rate", Tasa de los préstamos que otorga la banca comercial en Estados Unidos de Norte América.

54 "Libor" Tasa de los préstamos que otorga la banca comercial londinense.

55 O.P.E.P. Organización de los Países Exportadores del Petróleo.

Por lo anterior, el país basó el crecimiento de su economía en la exportación del petróleo logrando éste tener una cotización promedio de aproximadamente 24.4 dólares por barril para el periodo de 1978-1981 y registrando en el año de 1981 su precio máximo de 33.18 dólares".⁵⁶

3.3.1 Circunstancias Económicas

A) Deuda Externa:

Debido a los préstamos otorgados fundamentalmente por la Banca Internacional y por el Fondo Monetario Internacional, el país pasó de tener una deuda externa de 35,094 millones de dólares en 1978, a una deuda de 87,588 millones de dólares para 1982, teniendo durante este último año, como parte de la deuda mencionada 9,326 millones de dólares con vencimiento a corto plazo".⁵⁷

Los préstamos fueron contratados con tasa de aproximadamente 9.1% prime rate y de 8.8% libor en 1978. Para 1981 dichas tasas se incrementaron y llegaron a niveles de 18.9% y 16.9% respectivamente, y para 1982 sufrieron un ajuste con niveles del 14.9% y 13.3%.

Debido a estas alzas en las tasas de interés referidas en el párrafo anterior, los servicios por pago de la deuda se duplicaron mientras que el precio del petróleo

⁵⁶ *Econometric Forecasts Asocete*, Vol. 20 No 1, marzo 1988 Sección Cifras Históricas
Ciemex Wharton, p. 196

⁵⁷ *Idem.*, p. 185

sufría una reducción a 28.69 dólares por barril o 13.6% es decir, 4.49 dólares menos por barril⁵⁸.

B) Condiciones Internas:

Los resultados no se hicieron esperar, los dos pilares en que descansaba el crecimiento económico se esfumaron en corto tiempo. Debido a las alzas en las tasas de interés internacionales, los inversionistas nacionales comenzaron a invertir en ellas pues resultaban más redituales y a la vez gozaban de una mayor seguridad puesto que la inflación externa era considerablemente más baja; así fue que de repente la gente apostó en contra del peso, y nuestra moneda, ante este estado de cosas, se encontraba sobrevaluada frente al dólar.

Todas estas condiciones motivaron una fuga de capitales en el período 1981-1982 de aproximadamente 21,114 millones de dólares quedando las reservas netas del Banco de México, en 1982, de tan sólo 759 millones de dólares.

Ante tal situación, el sistema financiero quedó saqueado; por ende el dólar se volvió en una mercancía codiciada y la que debía de controlarse dado que es la divisa con la que se realizan las principales transacciones internacionales. La Banca jugó un papel importante en el desplazamiento de los capitales hacia el exterior, pero no podemos dejar pasar por alto que las autoridades gubernamentales no desconocían tales movimientos; por ello, se volvió necesario poner un alto a las fugas y a la vez terminar con la pérdida de poder político que el gobierno tenía frente a los banqueros pues estos disponían de las divisas a su antojo; por lo que la fórmula que

⁵⁸ Idem, p. 201.

encontró el gobierno para controlar esta situación, fue la de nacionalizar la banca privada mexicana.

3.4 CONSIDERANDOS DEL DECRETO DEL 1º SEPTIEMBRE DE 1982.

Los motivos que establece el Decreto de Nacionalización de la Banca Privada, quedaron plasmados en los considerandos del mismo:

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

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

Se ha comentado anteriormente que el servicio que prestaba la Banca era un Servicio al Público y no un Servicio Público; pero, suponiendo que se hubiera tratado de un "Servicio Público", el Decreto no tenía porque haber sido de "nacionalización", sino un decreto por el cual el Gobierno Federal rescatara o revocara la concesión del Servicio Público de la Banca y Crédito, ya sea porque el Estado pudiera hacerse cargo del mismo, o porque los banqueros hubieran tenido malos manejos del servicio, o por ambas cosas.

- b) "...Que los empresarios privados a los que se había concesionado el servicio de la banca y del crédito en general han obtenido con creces, ganancias de la explotación del servicio, creando además, de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general, lo que debe evitarse para manejar los recursos captados con criterios de interés general y de diversificación social del crédito, a fin de que llegue a la mayor

parte de la población productiva, y no se siga concentrando en las capas más favorecidas de la Sociedad..."

En estricto sentido, no consideramos que la Banca Privada fuera un monopolio, pues la ley presume la existencia de éstos en los siguientes casos. cuando exista acaparación o concentración de artículos de consumo necesarios; cuando haya acuerdo o combinación de productores industriales, comerciantes o empresarios de servicios que realicen sus funciones sin autorización y regulación del Estado, que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios; y en toda situación comercial, industrial o de prestación de servicios creada deliberadamente, que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios.

c) "... lo que ha faltado es hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población..."

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

De este inciso y del anterior se desprende que casi en su totalidad, los motivos que obligaron a nacionalizar la Banca son de carácter económico. Asimismo, se puede entre ver que en un afán de sancionar o castigar a los banqueros se ordena expropiar los bienes de sus respectivos bancos.

d) "...Que el Ejecutivo a mi cargo estima que, en los momentos actuales, la Administración Pública cuenta con los elementos y experiencia suficientes para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de la banca y del

crédito, considerando que los fondos provienen del pueblo mexicano, inversionista y ahorrador, a quien es preciso facilitar el acceso al crédito:..."

"...Que con apoyo en la legislación bancaria, el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizará las acciones necesarias para la debida organización y funcionamiento del nuevo esquema de servicios crediticios, para que no exista ninguna afectación en la prestación del mismo, y conserven sin menoscabo alguno sus actuales derechos tanto los empleados bancarios, como los usuarios del servicio y los acreedores de las instituciones; ..."

De este inciso en su primera parte, nos percatamos de la insistencia de que el servicio prestado por la Banca Privada era un servicio público, siendo en realidad, un servicio al público.

Por otro lado, en la segunda parte del mismo inciso, el Ejecutivo trata de salvaguardar los derechos de los empleados bancarios, de los usuarios y de los acreedores y de las Instituciones afectadas.

3.5. FUNDAMENTOS JURIDICOS DEL DECRETO DEL 1º DE SEPTIEMBRE DE 1982.

El citado decreto se fundamentó en los artículos 1º fracciones I, V, VIII y IX, 2º, 3º, 4º, 8º, 10º y 20º de la Ley de Expropiación de los cuales analizaremos el artículo 1º y sus respectivas fracciones por ser éstas las causas de utilidad pública.

"Art. 1º.- Se considera de utilidad pública.

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público..."

Como se explicó con anterioridad, el servicio que prestaba la Banca Privada era un **SERVICIO AL PUBLICO** por lo que no puede ser de utilidad la "explotación o conservación" de un servicio público.

Por otro lado, el Ejecutivo Federal hace hincapié en que el servicio que prestaba la Banca Privada era un **SERVICIO PUBLICO**, por lo que en todo caso no cabría "el establecimiento de un servicio público" ya existente.

Por lo anterior, estimamos que esta fracción no se puede aplicar como fundamento legal del decreto pues creemos que va en contra de lo que establece el artículo 14 Constitucional al violar la garantía de legalidad pues es "exactamente aplicable".

"...V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas..."

Al parecer, "la satisfacción de necesidades colectivas", "trastornos interiores" y "calamidades públicas" fueron citadas como fundamento del decreto, pero observamos una cierta apreciación subjetiva del Ejecutivo puesto que no se nos dice cómo debemos interpretar lo que son "trastornos interiores" o "calamidades públicas", ¿querría decir con esto que la Banca pudiera estar quebrada en el momento de la nacionalización?

"...VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general; o de una clase en particular..."

La fracción anterior puede parecer un tanto inconstitucional violatoria de los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Fundamental ya que muestra cierta vaguedad y puede ser aprovechada indiscriminadamente por parte de las autoridades administrativas en contra del administrado.

Al respecto, citamos las observaciones del Lic. Fernández del Castillo quien advierte que la fracción VIII de la Ley de Expropiación "excluye la característica de la utilidad pública, pues aún en el caso de que el interés de una clase social en un momento y circunstancia dados puede convertirse en interés de la colectividad social, pero, por lo demás, la finalidad propuesta en esta fracción se obtiene con una prohibición de monopolios o con un límite a la extensión superficial apropiable, o con impuestos proporcionales o estimulando el desarrollo de la competencia, etcétera, sin necesidad de ocurrir a la expropiación".⁵⁹

Creemos que esta fracción no cumple con los fines de la expropiación de la Banca ya que las empresas ya existían, es decir, con esta medida no se creó ni se fomentó ninguna empresa, tampoco se puede hablar de una "conservación", pues repetimos, si la Banca se hubiera encontrado en quiebra o a punto de estarlo, no debemos olvidar que no sólo existía la banca privada, sino que también estaban la banca mixta, y la del Gobierno.

Complementando lo anterior, observamos los señalamientos que hace el Lic. Fernández del Castillo: "No toda empresa actúa en beneficio de la colectividad; la empresa es la organización de los factores de la producción, es decir, es una combinación del trabajo aplicado a la naturaleza y a los capitales; y no hay actividad productiva que no pueda ocasionar la expropiación fundándola en esta fracción, con lo que el requisito de utilidad pública se hace nulatorio;....". Asimismo,, hace mención de que las empresas no son expropiables, pues como ya dijimos, la expropiación se hace a bienes determinados y no a empresas en su "universalidad".⁶⁰

⁵⁹ Fernández del Castillo German, La Propiedad y la Expropiación, 1ª Edición, México, Compañía Editora de Revistas, 1939, pp. 84-85

⁶⁰ Fernández del Castillo German, Op. Cit. p. 85.

Además de los artículos que mencionamos de la Ley de Expropiación, fundaron el Decreto los artículos: 28º, 31º, 32º, 34º, 37º y 40º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal los cuales señalan las facultades de las Secretarías de Relaciones Públicas Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Trabajo y Previsión Social respectivamente, mismos que no encontramos el objeto de haberlos puesto como fundamentos en este Decreto.

Para fundamentar el multicitado Decreto, se citaron también los artículos 1º, y demás relativos de la Ley General de Instituciones de Crédito, a fin de hacer valer la existencia de la supuesta concesión.

Al respecto, podemos decir que este artículo no puede demostrar la existencia de una concesión, pues en todo caso la propia Constitución en su artículo 27 fracción V señalaba: "... los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de Instituciones de Crédito...", lo que demostraba que se trataba de una autorización y no de una concesión.

Hasta antes de la creación de un sólo banco emisor de billetes, se concesionaba a diversas Instituciones de Crédito para emitir los suyos propios, de ahí que hayamos escuchado la frase de "los bancos concesionados y los debidamente autorizados". Además en la parte positiva de los dos decretos nunca se mencionó, como ya hemos citado, que esa concesión se rescataría o se revocaría para revertir los bienes al Estado, sino que transmitiría a las Entidades de la Administración Pública Federal que el propio Estado crearía al transformar las Instituciones de Crédito Privadas expropiadas (artículo 6º del Decreto del 1º de septiembre de 1982).

De cualquier manera, la supuesta transferencia de la concesión que tenían los particulares del "servicio público" de la Banca Privada a las entidades de la

Administración Pública Federal, es inoperante dado que el Estado no puede auto-concesionarse.

3.5.1 Modificación al Artículo 28 Constitucional

Hemos mencionado anteriormente que las nacionalizaciones traen consigo "un fin superior" que se realizan en uso de la soberanía que tiene el Estado y que por tal motivo deben estar expresamente plasmadas en el Texto Constitucional; por tanto es el Poder Legislativo y no el Ejecutivo a quien compete la toma de tal decisión.

También hemos mencionado que nuestra Carta Fundamental no reglamenta ni define lo que es "nacionalización", y que si se pretende nacionalizar una actividad económica, tendrá que ser en base a los procedimientos de la expropiación; sin embargo, como también hemos de manifestar en este capítulo creemos que la expropiación sobre empresas, actividades económicas, comercio, etcétera, nos parece inconstitucional y que por ende si el Estado planea hacer uso de las nacionalizaciones deberá hacer lo conducente, a fin de que el Legislativo las eleve Constitucionalmente.

Por estas razones y en virtud de que el servicio que prestaba la Banca no estaba concesionado, a fin de darle un marco de legalidad al decreto expropiatorio de los bienes de las instituciones de crédito privadas y la transformación de éstas en Organismos Públicos Descentralizados, se adicionó un párrafo quinto al artículo 28 Constitucional, en los siguientes términos:

"Art.28°.-

.....
.....

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de

3.5.2 Régimen Jurídico de la Banca Nacionalizada

En los considerandos del primer decreto expropiatorio se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se apoyaría en la legislación bancaria para organizar el funcionamiento de las Instituciones de Crédito nacionalizadas

A efecto de regular el funcionamiento de la Banca el 31 de diciembre de 1962 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito con aplicación supletoria de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, Títulos Primero, Segundo, Capítulos VI y VII, Cuarto y Quinto así como las leyes aplicables a las demás Instituciones Nacionales de Crédito en cuanto no se contrapongan a la Ley Reglamentaria citada.

El fomento al ahorro, encaminar los beneficios de la Banca al público en general, diversificación del crédito y la descentralización geográfica, son algunos de los objetivos que la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito estatuye".⁶¹

Asimismo, las sociedades anónimas afectadas pasaron a formar parte de la Administración Pública Federal como Organismos Públicos Descentralizados, bajo el

⁶¹ Los objetivos fijados en la ley reglamentaria aludida, fueron en ese entonces llevados a un feliz término pues la inflación no permitió el ahorro, y la crisis por la cual se atravesaba, hizo que el gobierno tomara las medidas restrictivas, como fue el caso de una gran restricción del gasto público, por lo que la descentralización geográfica de la Banca se vio limitada.

A esta situación, las casas de bolsa comenzaron a ofrecer mejores perspectivas a los ahorristas e inversionistas que la misma banca, quienes prefirieron unos meses antes, intervenir en la Bolsa, en tal virtud, el beneficio a que aluden los objetivos de la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito no pudieron ser dirigidos al público en general, sino a los propios saca dólares exbanqueros, dueños varios de ellos de la mayoría de las casas de bolsa, que volvieron a aprovecharse de la situación inflando el año anterior (1981) las casas de bolsa y dejándola caer a beneficio de ellos mismos.

nombre de: "Sociedades Nacionales de Crédito" con personalidad jurídica y patrimonio propios; lo que también afectó al Banco de México que antes de la nacionalización de la Banca Privada, era una sociedad anónima cuyo capital se constituía por las series "A", representativa del 51% del capital suscrito por el Gobierno Federal; y, "B", suscrito por las Instituciones de Crédito asociadas; y en esta virtud, no podía seguir funcionando como una sociedad anónima con un sólo socio (el Gobierno Federal), por lo que de ser su denominación "Banco de México", S.A., cambio a BANCO DE MEXICO.

El capital social de las nuevas "Sociedades Nacionales de Crédito" se encontraron representadas por certificados (títulos de crédito) divididos en dos series: Serie "A" con el 66% del capital exclusivamente por el Gobierno Federal; y, serie "B" con el 34% del capital suscrito por el Gobierno Federal, la Administración Pública Federal Paraestatal, Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios, trabajadores de las Sociedades Nacionales de Crédito y el público usuario de los servicios de Banca y Crédito, tanto personas físicas como morales con la sola limitante de que tienen derecho a una participación no mayor al 1% en el capital; si llegara a existir algún excedente, el particular lo perderá y quedará a beneficio de la Nación.

La administración de las sociedades recaerá en un Consejo Directivo y en un Director General nombrado por el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quienes tendrán facultades amplísimas para ejecutar actos de dominio, de administración y de pleitos y cobranzas".⁶²

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros seguirá siendo órgano de vigilancia para velar por los intereses de los particulares dirimiendo y conciliando cualquier

En cuanto a la diversificación del crédito, éste objetivo tampoco fué posible encaminarlo a las mayorías, pues no fueron éstas las que podían pagar los altísimos intereses que por préstamos ofrecía la Banca.

⁶² Artículo 23 de la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito.

controversia que entre ambos pudiera suscitarse a través de un procedimiento sumario para arreglar dichas diferencias".⁶³

.....

⁶³ Nuevo método de procedimiento, muy loable para la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros a fin de resolver los conflictos entre las Sociedades de Crédito y los particulares.

CAPITULO IV

LA PRIVATIZACION BANCARIA

- 4.1 CIRCUNSTANCIAS SOCIO-ECONOMICAS DEL PAIS
- 4.1.1 SITUACION ECONOMICA
- 4.1.2 SITUACION POLITICA
- 4.2 OBJETIVOS QUE EL EJECUTIVO FEDERAL FUNDAMENTO REFORMAR EL SERVICIO DE BANCA Y CREDITO
- 4.2.1 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y PROCESO QUE NORMARON LA DESINCORPORACION
- 4.2.2 PROCEDIMIENTO
- 4.3 PRINCIPALES REFORMAS EMITIDAS EN EL MARCO NORMATIVO QUE REGULA LA ACTIVIDAD BANCARIA

4.1. CIRCUNSTANCIAS SOCIO-ECONOMICAS DEL PAIS

La estatización de la banca, como ya se ha contemplado en un capítulo anterior, se realizó en el contexto de una aguda crisis financiera sin precedentes en tiempos modernos. La circunstancia externa en que se produjo fue particularmente adversa a México. Los países industrializados todavía no superaban la recesión ocurrida a finales de la década de los años setenta. El precio internacional del petróleo, cuya venta al exterior representaba más de las dos terceras partes de nuestras exportaciones, se había desplomado. El flujo de recursos a México se había detenido de manera abrupta. En lo interno, se manifestaba un considerable desequilibrio financiero derivado del déficit en las finanzas públicas: éste se había financiado hasta entonces, en buena medida, por empréstitos del exterior, sustentados en las perspectivas compartidas por expertos, banqueros y gobiernos en el mundo, de una continua bonanza petrolera. En base a los ingresos esperados del petróleo, también se consolidó la orientación del desarrollo basada en la cerrazón comercial a la competencia externa.

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

Cuando la banca comercial estuvo administrada por el Estado (1983-1991), las autoridades financieras continuaron la política de disminuir el número de instituciones, tendencias que se había iniciado a raíz del advenimiento de la banca múltiple, en congruencia con esta política se pusieron en liquidación las instituciones que subsistían como especializadas, y se llevó a cabo un nuevo proceso de fusiones, encauzado hacia los bancos con debilidades estructurales y que por su deficiente situación o por la limitación de sus recursos eran más vulnerables.

4.1.1 Situación Económica

A los resultados de los sucesos económicos presentados durante el periodo 1983-1988; se contempló que la banca mexicana actuó en un ambiente de estancamiento motivados por inflación creciente, devaluación de la moneda y suspensión del crédito externo. El encaje legal (depósitos e inversiones obligatorios) revistió características rigoristas ya que los depósitos en el Banxico y los créditos al Gobierno Federal y a la banca de desarrollo representaban aproximadamente 50 por ciento del pasivo encajable y la parte restante estaba sujeta a una canalización prioritaria a determinados sectores tales como vivienda, producción de artículos básicos, exportación de manufacturas, pequeña y mediana empresas, etc., dentro de este escenario la importancia del sector público como acreditado de la banca, el subsidio a sectores prioritarios y la situación difícil que confrontaban muchas de las empresas acreditadas como efecto de la crisis económica, motivaron que las políticas de remuneración de los créditos al Gobierno Federal y de los depósitos en el Banxico fueran determinantes en la productividad de los bancos comerciales.

Los momentos en que se encontró el país fueron la base para que la siguiente administración eligiera los cambios, "la estrategia de desarrollo adoptada por la administración de Carlos Salinas de Gortari intentó dirigir el rumbo hacia un modelo

económico competitivo que considerara los nuevos esquemas de integración mundial, así como las alternativas de comercio derivados de ellos. Ante estas modalidades, el marco institucional estructurado por el Estado facilitaba la profundización financiera, promovía la productividad y complementariedad de las instituciones participantes en el sistema, y permitiría más flexibilidad de operación en los mercados.

La política de financiamiento del desarrollo económico buscó elevar el nivel de ahorro, lo que significó ampliar el monto de los recursos disponibles en cantidad suficiente y canalizarlos a las ramas productivas más dinámicas, para alcanzar la meta de un crecimiento de 6% anual del PIB hacia finales de el anterior sexenio.

El objetivo de mantener el crecimiento económico con la estabilidad de precios estaría sustentado en los recursos internos, lo cual hace indispensable alentar el ahorro y estimular su permanencia en el país. Se ha planeado que la proporción del ahorro privado con respecto al PIB deberá incrementarse en 3 puntos porcentuales para 1994. Lo anterior debía ser propiciado por la estrategia de modernización del sistema financiero, aunado a la consolidación de la estabilidad económica y aún manejo congruente de las políticas monetaria y cambia".⁶⁴

En el "*Nuevo Plan de Desarrollo 1989-1994*" se plantearon tres líneas básicas. Dada la situación económica del país con que el nuevo régimen se enfrentaba, el plan definió sus principales metas; alcanzar una tasa de crecimiento cercana al 6% anual hacia finales del período y reducir la inflación.

- Estabilización continua de la economía, es decir estabilidad de precios.
- La ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva.

⁶⁴ Revista *El Mercado de Valores*, No. 20 octubre, México 1990. (Lic. Guillermo Barnes García, Coordinador de Asesores de Hacienda).

- La modernización económica ; adaptando las estructuras económicas a las cambiantes por las que atraviesa el país y a las tendencias de la economía mundial.

El sistema financiero mexicano dio tres pasos de gran importancia dentro de su proceso de modernización. En el renglón operativo, se llevó a cabo la liberación de las tasas de interés pasivas del sistema bancario y se sustituyó el esquema de inversión obligatoria del encaje legal por el de coeficiente de liquidez.

4.1.2 Situación Política

En los años en que la banca permaneció en manos del gobierno, en lugar de lograrse los objetivos previstos idealmente por éste, se presentaron mayores problemas. La banca fue incapaz de otorgar un financiamiento adecuado a la sociedad y, en particular, a la iniciativa privada. Los bancos se quedaron rezagados desde el punto de vista tecnológico y de capital, y en muchos casos, se presentaron fenómenos de corrupción y de un manejo inadecuado de las instituciones. La improvisación de los banqueros gubernamentales en algunos casos fue exitoso; pero por desgracia, este proceso no se generalizó en todas las Sociedades Nacionales de Crédito, nombre que se le dio a los bancos cuando pasaron a manos del gobierno.

Aunque durante el sexenio de Miguel de la Madrid se llevó a principio constitucional la nacionalización bancaria, en gran parte como una muestra de respeto y de solidaridad con el presidente anterior, en la práctica la banca se comenzó a reprivatizar.

Por su parte, el cambio estructural realizado durante el sexenio anterior y los primeros años del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, trajeron casi como un resultado natural, el cambio de la propiedad de la banca.

" La reprivatización de la Banca Mexicana representó una medida coherente con el modelo de desarrollo de nuestro país. Como respuesta a severos desequilibrios estructurales internos, México ha adoptado una estrategia de cambios profundos que implican que la autoridad debe reducir su ámbito como administradora de empresas, en favor de funciones más propias del Estado. Como consecuencia, el sector privado habrá de convertirse en el principal motor de la actividad económica.

El proceso de privatización de empresas públicas, y en particular de la banca, surge como resultado de esta nueva concepción. La disposición constitucional que circunscribe la prestación del servicio de banca y crédito al ámbito exclusivo del Estado, implica la distracción de sus escasos recursos financieros y humanos'.

Durante los últimos años, la prestación del servicio de banca y crédito ha sido una función exclusiva del Estado, lo que ha implicado restricciones de entrada. En este caso, el incremento en eficiencia requerirá de una política de liberalización: la presión de la competencia, que obliga a la empresa a explorar oportunidades para generar utilidades. Se supone, por otra parte, que la liberalización se da más exitosamente en un contexto de privatización, al evitar prácticas desleales de empresas públicas respaldadas por el gobierno. Para que este argumento sea válido, se requiere suspender cualquier mecanismo que financie tales prácticas".⁶⁵

Desde 1989 se comenzó a mencionar entre algunos círculos vinculados con el gobierno y con las altas esferas privadas, que la banca se privatizaría y los empresarios en particular los vinculados con el sector bursátil, comenzaron a prepararse para este proceso.

Junto con la estrategia para privatizar los bancos, se presentó un fenómeno de apertura de la economía en diversos sectores. Se sabía que en algún momento se

tendría que abrir al sector financiero y tanto la iniciativa privada como el gobierno iniciaron la preparación para el proceso.

El camino que se presentó como el más lógico y adecuado fue el de la banca universal a través de la integración de los grupos financieros.

Mientras las casas de bolsa y otros intermediarios se preparaban para constituirse en grupos financieros, se presentó el decreto de reprivatización bancaria (año 1990), por lo que rápidamente se prepararon para la mayor capitalización de las casas de bolsa y de los grupos, y así poder competir por el control de los bancos.

En el terreno jurídico e institucional se llevaron a cabo dos modificaciones trascendentales. En 1989 el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa de reforma integral de las leyes que norman el Sistema Financiero, para desregular su operación, fortalecer la capitalización de las instituciones y mejorar la supervisión del sistema en su conjunto.

La segunda reforma jurídica e institucional fue el cambio del régimen mixto de la propiedad de la banca, que permitió sentar nuevas bases para el futuro desarrollo del sector a través de la participación en el capital de la banca comercial. A raíz de este cambio, se emitió una nueva Ley de Instituciones de Crédito y se instituyó el marco de las agrupaciones financieras mexicanas; estas reformas se mencionan con mayor precisión más adelante de este capítulo.

Parte esencial del proceso de modernización fue la desincorporación de la banca comercial. La reprivatización de los bancos fue un capítulo de reforma en el

desarrollo nacional por parte del Estado, además de serlo de la modernización del sistema.

La política económica mexicana se integró en un marco de expectativas promisorias. Se despejó el horizonte macroeconómico y mientras tanto, continuó en marcha la modernización financiera y el proceso de desincorporación de la banca comercial, de acuerdo con los tiempos y lineamientos previstos.

4.2 OBJETIVOS QUE EL EJECUTIVO FEDERAL FUNDAMENTO PARA REFORMAR EL SERVICIO DE BANCA Y CREDITO.

En mayo de 1990 Salinas de Gortari envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma constitucional, que permite nuevamente al sector privado prestar el servicio de banca y crédito, que estaba en manos del Estado desde la nacionalización de 1982. Aunque esta trascendental medida no se explicitaba en el Plan Nacional de Desarrollo se puede considerar que se encontraba implícita en la ideología que venía haciéndose hegemónica dentro del grupo gobernante desde el sexenio de Miguel de la Madrid.

La reprivatización bancaria ha obedecido a una recomposición de la estructura del poder basada en el fortalecimiento de los grupos financieros, que no implicaba el darles participación en la intermediación financiera sino entregarles la propiedad de los bancos y permitirles legalmente su integración conglomerada en todos los campos de la economía, tomando como núcleo de acumulación los grupos financieros existentes.

En la argumentación de la citada iniciativa se expuso que las causas de la reprivatización no fueron, ni la mala administración de los bancos ni problemas de carácter financiero; la razón de fondo fue la reestructuración del sistema financiero y el tratado de libre comercio con lo que se debería enfrentar por los grupos

financieros una fuerte competencia, por lo cual también habría de autorizarse el que estén asociados con capital externo".⁶⁶

Se anota en párrafos posteriores, los fundamentos que en mayor contenido sustentaron el restablecimiento mixto de la prestación del servicio de banca y crédito; exposición presentada por Carlos Salinas de Gortari en su iniciativa de reforma constitucional.

OBJETIVOS

Primero: Concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos: 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.

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.

[...]

La Constitución de 1917 ofreció garantías a las libertades económicas de las personas y a la propiedad privada y social. También, estableció en algunos campos la propiedad exclusiva y no transferible de la Nación y atribuyó a su representante, el Estado, la conducción del desarrollo. El artículo 28 aprobado en Querétaro prohibió los monopolios y estancos y, con ello, promovió la libre competencia. Pero también exceptuó expresamente, ciertas áreas para ser funciones exclusivas del Estado y no concesionables a los particulares.

⁶⁶ Periódico El Universal, 3 de mayo de 1990, México.

Su propósito era dar amplio espacio a la actividad de la sociedad en la economía, reservando ciertas actividades al Estado. De no ser así, se lesionaría un legítimo interés general. El dictamen del artículo 28 del proyecto de Constitución _explica_ "...el monopolio...odioso en un país como el nuestro en el que debe dejarse el mayor campo de libertad al comercio y a la industria y, solamente como medida de orden y para garantizar debidamente los derechos tanto de las personas como de la nación misma, se reserva a ésta los relativos a la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía".

También existen materias de gran importancia, algunas centrales a nuestra vida económica y de prestación exclusiva por el Estado, que no son parte del artículo 28 constitucional párrafo cuarto, porque no han sido consideradas por el constituyente áreas estratégicas. Esta diferencia tiene expresión en el párrafo quinto del artículo 28, que excluye el servicio de banca y crédito de la prohibición general al banco, al estanco y al monopolio e impide su concesión a particulares. Así, la reforma del Artículo 28 que adicionó ese quinto párrafo en 1982, define el servicio de banca y crédito, sin duda, como una muy importante actividad, pero no como una área estratégica.

[...]

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

Esta profunda lo largo de la década de los ochenta, marcó, al mismo tiempo, el agotamiento de una estrategia de política económica que había mostrado resultados positivos en épocas anteriores. Motor de la actividad económica, el Estado construyó la infraestructura productiva que sentó las bases para la

FALTA PAGINA

No. 89

A través de los bancos de desarrollo como Nafinsa, Bancomext, Banobras, Banrural y otros fondos de fomento en los que se mantendrá la propiedad estatal mayoritaria y que serán fortalecidos, el Estado seguirá atendiendo las actividades prioritarias, que requieren de condiciones crediticias especiales y de apoyo en materia de asistencia técnica.

[. .]

- El carácter mixto propuesto en la propiedad de la banca también es congruente con el establecimiento institucional del sistema financiero. Para avanzar en el proceso de modernización del país, en la etapa del crecimiento que se avizora, se requiere un sistema financiero saludable e intermediarios adecuadamente capitalizados que puedan canalizar recursos crediticios con suficiencia y oportunidad. Asimismo, la inserción del país en la aguda competencia internacional nos impone una mayor eficiencia en la prestación de los servicios financieros, ya que estos representan un insumo de los productos que se comercian internacionalmente. En la medida en que los servicios proporcionados por los intermediarios financieros no logren alcanzar, en calidad y precio, a los ofrecidos en el exterior, nuestros productos competirán en desventaja en los mercados internacionales.

[. .]

- En los últimos años, bajo el impulso de los avances tecnológicos, se ha observado en el mundo una clara tendencia a la transformación de los sistemas financieros.
- Es clara también la tendencia a la prestación de una gama cada vez más amplia de servicios financieros por parte de los distintos intermediarios. Se percibe una disminución de la participación de los créditos tradicionales y una mayor importancia de las operaciones canalizadas por los mercados de acciones y obligaciones, así como por operaciones de arrendamiento y

factoraje. En esas circunstancias, la distinción entre lo que constituye el 'servicio de banca y crédito' y los servicios que actualmente prestan los demás intermediarios financieros es cada vez más tenue. Lo consecuente es considerar a la prestación del conjunto de servicios financieros como actividad de interés general que debe estar sujeta a las normas y reglamentos que emita el Estado en ejercicio de la autoridad, y no como servicios públicos sujetos a concesión.

[. . .]

Necesitamos ampliar el concurso del mayor número de mexicanos en el capital de los bancos para enfrentar con éxito la transformación financiera. La banca va a promover el desarrollo nacional. Ello le permite la mayor participación de la sociedad en su control y gestión y lo garantiza la norma reguladora del Estado. Asimismo, necesitamos que la banca se ligue aún más con el aparato productivo e impulse, particularmente, las actividades del sector exportador de la defensa de la soberanía.

El restablecimiento del régimen mixto de propiedad en la banca no significa ni el retorno del privilegio, ni el abandono de la rectoría del Estado, ni una renuncia a su participación directa en la actividad financiera. La profundización de los mercados de dinero y capitales, la diversificación de instrumentos e intermediarios y la mayor competencia entre ellos impiden que se formen monopolios de asignación de recursos o que se canalicen estos de forma preferencial en favor de intereses de grupos particulares, como pudo ocurrir en el pasado.

Se buscará la diversificación accionista y la participación democrática en el capital de las instituciones bancarias. No se trata de volver a prácticas y situaciones ya superadas. El objetivo es ampliar la participación de la sociedad, fortaleciendo el capital y modernizando a las instituciones bancarias, consolidando su posición en el sistema financiero y ampliando su capacidad de

respuesta a los ahorradores y al sector productivo. Los usuarios de los servicios financieros se verán substancialmente beneficiados en la medida en que se amplíen las opciones y se mejoren la calidad y oportunidad de los servicios, de manera congruente con la capitalización y modernización de las instituciones.

El Estado ejercerá la rectoría económica en el ámbito financiero ya no a través de la propiedad exclusiva de la banca múltiple, sino por medio de la banca de desarrollo, de los bancos comerciales que conserva y de sus organismos encargados de establecer la normatividad, regulación y supervisión del sistema financiero. Las reformas financieras aprobadas por ese H. Congreso de la Unión, en el mes de diciembre pasado (1989), suponen un considerable fortalecimiento de las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria. Se establecieron derechos y responsabilidades legales más amplias de los particulares, una mayor vigilancia y supervisión de las autoridades. Buscamos, garantizar la máxima seguridad y fortalecer la confianza de los ahorradores en los bancos.

[. . .]

El proyecto de reforma que presenta el Ejecutivo a mi cargo permitirá establecer, en la ley secundaria que estructure y regule al nuevo sistema bancario, disposiciones conforme a las cuales éste quede integrado en entidades de la administración pública federal y con empresas de participación mayoritaria de particulares. Por tanto, se requiere modificar el texto del Artículo 123 Apartado B, fracción XII bis Constitucional para que las relaciones laborales entre instituciones de crédito correspondientes al sector social y al privado y sus trabajadores, se rijan por lo dispuesto en el Apartado A del propio Artículo 123".⁶⁷

[. . .]

⁶⁷ Ibidem.

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

Posteriormente a la exposición de los objetivos presentados por el Ejecutivo Federal se establece mediante decreto.

Con base en lo dispuesto por la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, C. Salinas de Gortari sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de

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

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

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

ARTICULO 123.

A.

XXXI.

a) Ramas industriales y servicios.

21.

22. Servicios de banca y crédito.

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

* XII bis. Las entidades de la Administración Pública Federal que forman parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado".⁶⁸

El Contenido de la reforma anterior, pretende posibilitar que la ley de la materia pueda regular que, los servicios de banca y crédito sean prestados tanto por el gobierno federal como por particulares.

Posteriormente el Ejecutivo Federal presenta en agosto 1993 una nueva Reforma al artículo 28 párrafo cuarto, 73 y 123 constitucional cuyo contenido plantea, el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los órganos que tienen a su cargo el diseño y la aplicación de las políticas monetaria y crediticia del Banco Central y, la función rectora que en materia económica corresponde al Gobierno Federal.

Artículo Primero.- Se reforma el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se recorren en su orden los actuales párrafos sexto a décimo para pasar a ser octavo a décimo segundo y se adicionan los párrafos sexto y séptimo del propio artículo, para quedar como sigue:

⁶⁸ Iniciativa de Reforma presentada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión 2 de mayo de 1990.

" Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

.....
.....
No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, ferrocarriles, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.

No constituye monopolio las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que marcan las leyes y en los términos que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las funciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión permanente en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus atribuciones; sólo podrán ser

removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en la representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de la Constitución.⁶⁹

4.2.1 Principios Fundamentales y Proceso que normaron - la Desincorporación Bancaria.

Dentro de las políticas y las decisiones económicas aplicadas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari a partir de 1989, tuvo una fuerte relevancia la desincorporación del sector público de las empresas estatales consideradas no prioritarias, así como el cambio de su papel de actor por el de rector en diversos segmentos económicos.

El proceso consistió en la transformación de los bancos múltiples, de sociedades nacionales de crédito en sociedades anónimas y en la conversión de Certificados de Aportación Patrimonial en Acciones. El Gobierno Federal al ser propietario de las acciones de control, las enajenó a los particulares, con estricto apego a lo que marcó la Ley de Instituciones de Crédito.

Los Principios

Primero: Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo. Ello significa un esquema que contribuya a aumentar el ahorro interno, a canalizar crédito oportuno y suficiente a la inversión productiva. La apertura económica con el exterior será un instrumento más eficaz si las instituciones mexicanas

⁶⁹ Poder Legislativo Federal, *Congreso de la Unión*, línea informática Internet, 28 de Enero de 1997.

alcanzan, en el corto plazo, un nivel de eficiencia tal que les permita ser competitivas a nivel internacional.

Segundo: Garantizar una participación diversificada y plural en el capital con lo que se alienta la inversión en el sector y se impiden fenómenos indeseables de concentración. Para fortalecer el sistema bancario es deseable un grupo de control identificado y responsable ante las autoridades que se equilibre adecuadamente con un número amplio de inversionistas minoritarios.

Tercero: Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización.

Cuarto: Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos. El control mexicano de nuestras instituciones es compatible con la inversión extranjera.

Quinto: Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones. Es importante la vinculación de los bancos con las principales zonas productivas del país.

Sexto: Buscar obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales homogéneos y objetivos para todos los bancos. En virtud de que se trata de un servicio de interés general y de que se manejan los recursos de la sociedad, se considerará importante que las instituciones se conduzcan con una sólida perspectiva de largo plazo, que propicie la confianza del público ahorrador.

Séptimo: Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado. Se procurará evitar la concentración en aseguradoras y otros intermediarios, todos de gran tamaño, que puedan generar posiciones oligopólicas indeseables.

Octavo: Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias. Se busca evitar la conformación de grupos financiero-industriales, ya que éstos concentran el ingreso y pueden provocar un uso ineficiente de los recursos. Al limitarse la liga patrimonial entre la producción y el financiamiento y regularse las operaciones

vinculadas con la propiedad o administración de las instituciones, se establece igualdad en el acceso financiero para el sector productivo en su conjunto

4.2.2 Procedimiento

Con apoyo en la nueva Ley Bancaria, durante 1991 y 1992 se llevó a cabo la reprivatización de las 18 instituciones de banca múltiple, para lo cual se creó un Comité de Desincorporación (*publicado el 5 de septiembre de 1990 en el D.O.F.*) integrado con representantes de la SHCP, el Banxico y la CNB, cuya función consistió en establecer normas, bases y procedimientos para la venta de los bancos, la cual se llevó a cabo mediante un procedimiento de subasta, previa su valuación contable y económica.

Las bases para el proceso consistieron en las siguientes:

- Valuación de las Instituciones
- Registro y Autorización de posibles adquirentes
- Enajenación de la participación Accionaria del Gobierno Federal en dichas instituciones, y adicionalmente establecen las bases en las que se llevará a cabo la transformación de las actuales Instituciones de Banca Múltiple, de Sociedades Nacionales de Crédito a Sociedades Anónimas.

Conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley de Instituciones de Crédito, en la Legislación Mercantil y en el Decreto, Acuerdo y Avisos publicados, se determinó el siguiente procedimiento:

" 1o. Se debe modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus Artículos 28 y 123 (esta modificación se realizó mediante la aprobación y publicación del Decreto correspondiente durante el primer semestre de 1990.)

2o. El Comité de Desincorporación Bancaria, evaluará a las Instituciones, llevará el Registro y autorización de los posibles adquirentes y en su caso enajenará la Participación Accionaria del Gobierno Federal de dichas Instituciones.

3o. El Ejecutivo Federal en un plazo de 360 días contados a partir de la vigencia de la Ley de Instituciones de Crédito (19-julio-90), deberá expedir los decretos mediante los cuales se transformen las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca Múltiple, en Sociedades Anónimas.

4o. Los Consejos Directivos, tomando en cuenta la opinión de las Comisiones Consultivas y los dictámenes de Comisarios, someterán a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los acuerdos de transformación, mismos que deberán contener los estados financieros de las Sociedades, las bases para realizar el canje de Certificados de Aportación Patrimonial para Acciones y los acuerdos para llevar a cabo la transformación.

5o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público señalará la forma y términos en que deberá llevarse a cabo la transformación, cuidando en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público.

6o. Los Acuerdos de Transformación se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos de amplia circulación en la plaza en que tenga su domicilio la Sociedad. Las transformaciones surtirán efectos en la fecha que se indique en los Decretos respectivos.

7o. Los titulares de los Certificados de la Serie "B" tendrán derecho de separarse de la Sociedad y obtener el reembolso de sus títulos a su valor en libros según el último estado financiero aprobado por el Consejo Directivo y revisado por la Comisión Nacional Bancaria, siempre que lo soliciten dentro del plazo de noventa días siguientes a aquél en que surta efectos la transformación.

8o. Los decretos y acuerdos de transformación, se inscribirán en el Registro Público de Comercio correspondiente.

9o. Una vez transformados los Bancos y hasta en tanto se aprueben los estatutos de los mismos, se seguirán aplicando los respectivos reglamentos orgánicos.

10o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dará a conocer a través del Diario Oficial de la Federación, los términos conforme a los cuales deberán celebrarse las Asambleas de Accionistas de las Instituciones de Banca Múltiple, a fin de que se aprueben los estatutos de las respectivas Instituciones.

11o. La conversión de Certificados de Aportación Patrimonial en Acciones se llevará a cabo en la fecha en que surta efectos la transformación y se realizará conforme a lo siguiente:

a) El cincuenta y uno por ciento del capital de la Institución, representado por los Certificados de Aportación Patrimonial de la Serie "A", se canjearán por acciones de la Serie "A" a que se refiere la Fracción I del Artículo 11 de la Ley de Instituciones de Crédito.

b) El quince por ciento restante del capital de la Institución, representado por los Certificados de Aportación Patrimonial de la Serie "A", así como la totalidad de los Certificados de Aportación Patrimonial de la Serie "B", se convertirán en Acciones 11 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Las acciones que resulten de la conversión deberán representar la misma participación del capital pagado que los Certificados de Aportación Patrimonial respectivos.

Por las operaciones de conversión señaladas, así como las Permutas de Acciones en las que sea parte el Gobierno Federal, no se causará gravamen fiscal alguno.

Para efectos fiscales, el costo de adquisición de la acción será el correspondiente al del Certificado de Aportación Patrimonial que fue de cambio.

12o. Los Directores Generales, así como los Consejeros y Comisarios de las Series "A" y "B" de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca Múltiple, continuaran en el desempeño de sus funciones mientras no se realicen nuevas designaciones y los designados tomen posesión de sus cargos.

13o. Al transformarse las Instituciones de Banca Múltiple, conservarán su misma personalidad.

14o. Los derechos y obligaciones de los trabajadores de las Sociedades que se transformen no sufrirán por ese acto, modificación alguna. (por decreto constitucional en la reforma de 1990).

15o. Una vez realizada la venta y transformación de las Sociedades, dejarán de tener el carácter de entidades de la Administración Pública Federal.

16o. A partir de la fecha en que el Gobierno Federal deje de tener el control, por su participación accionaria en los Bancos, los funcionarios públicos de las Instituciones de Banca Múltiple, deberán presentar la Declaración de Situación Patrimonial (de conclusión de encargo) , en los plazos y términos que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."⁷⁰

" En consecuencia del seguimiento de la desincorporación de los bancos, se obtuvieron diversos beneficios que se esperaban de esta acción; una de ellos de gran importancia fué que " el de los 18 bancos fue significativo por su diseminación accionaria; mientras que en 1982, previamente a su nacionalización, éstas instituciones contaban con tan sólo 8 mil accionistas, hoy presentan más de 130 mil tenedores de títulos, sin incluir a un gran número de personas, que a través de los fideicomisos para empleados o mediante sociedades de inversión, también participan en el capital de los bancos."⁷¹

A continuación se presenta una idea escueta del valor que se destinó para la venta de bancos en los dos años siguientes al decreto de reforma constitucional, (ver Tabla 1)

⁷⁰ Anda Gutiérrez Cuauhtemoc, La Nueva Banca Mexica; 1a. Ed.: México; Editorial Offset Universal, S.A.; 1992, pp.231-233.

⁷¹ Revista El Mercado de Valores, Año LIV, No. 9, septiembre, México 1994.

VENTA DE INSTITUCIONES BANCARIAS COMERCIALES

BANCO	COMPRADOR	FECHA DE COMPRA	REGION	% DE COMPRA EN LIBROS
Mercantil	PROBURSA	10 de junio de 1991	D.F.	2.66
Banpaís	MEXIVAL	17 de junio de 1991	D.F.	3.02
Cremi	R. Gómez	23 de junio de 1991	Monterrey	3.4
Confia	ABACO	4 de agosto de 1991	Jalisco	3.73
Banorie	MARGEN	11 de agosto de 1991	Monterrey	4
Bancrecer	R. ALCANTARA	18 de agosto de 1991	Monterrey /D.F.	2.53
Banamax	ACCIVAL	26 de agosto de 1991	México D.F.	2.62
Bancomer	VAMSA	28 de octubre de 1991	Monterrey	2.99
RCH	C CABAL	10 de noviembre de 1991	Sureste	2.67
Serfin	OPERADORA	22 de enero de 1992	Monterrey	2.69
Comermax	INVERLAT	9 de febrero de 1992	D.F.	3.73
Mexicano Somex	INVERMEXICO	5 de marzo de 1992	D.F.	3.31
Atlántico	G. B. M	28 de marzo de 1992	D.F.	5.3
Promex	FINAMEX	5 de abril de 1992	Jalisco	4.23
Banoro	ESTRATEGIA	12 de abril de 1992	D.F. Noreste	3.95
Banorte	MASECA	14 de junio de 1992	D.F.	4.25
Internacional	PRIME	28 de junio de 1992	D.F.	2.95
Bancen	MULTIVA	6 de julio de 1992	S. L. P. Jalisco	4.85
TOTAL:			(promedio)	3.061

Como se contempla en la Tabla, la demanda de comprar un banco, ascendió a un promedio de propuestas por tres veces el valor en libros (3.061) de las instituciones. Entre los postores -y posteriormente ganadores- para la adquisición de los bancos se conformaron los grupos financieros en sus diversas modalidades. En ciertos casos, algunas instituciones ya agrupaban a unas cuantas de sus actuales subsidiarias, en otros, las adquirieron poco a poco.

TABLA 2

BANCOS CREADOS A PARTIR DE 1993

BANCO	ACCIONISTAS Y DIRECTIVOS
Interestatal	José Gaspar Espinoza Marcial Rodarie Macial Beltrán Victor Duarte
Del Sureste	Eduardo Creel Cobián Juan Gallardo T. José Luis Rión Rafael Corabias Príncipe
Industrial de Jalisco	José Luis Covrribias Juan Covrribias Ernesto Amézcuca
Capital	Jaime Weiss Pedro Bouffosa Beny Weiss José Antonio Alonso García
Interacciones	Carlos Hank Rhon Carlos Gracida Alejandro Hank González Arturo Martínez de la Mora
Inbursa	Carlos Slim F. Pérez Simón Fernando Chico Pardo Jaime Chico Pardo
Quadrum	Ernesto Warnholz Jonh Detmold Javier Flores Fierro
Pronorte	Manuel Díaz R. Felipe Miranda Leticia González Alma Martínez Benjamin López
Regional de Monterrey	Manuel Rivero S. Jaime Rivero S.

.....*

BANCO	ACCIONISTAS Y DIRECTIVOS
Mifel	Mike Feldman Ari Becker F. Daniel Becker Héctor Reyes Retana
Invex	Joaquín Muñoz L. Juan Guichard Patrick Doucet
Fimsa	Luis Creel Raúl Méndez
Del Bajío	Felipe Martínez J. Luis Sanvicente Rubén Rodríguez Bertín Gutiérrez
Alianza	Alejandro Torre Torrez Corzo Sergio Arguellez David Bonderman James Coutler Luis Foncerrada
Afirme	Luis César Villarreal Pablo Villarreal Guajardo Pablo de la Cruz Villarreal Garza
Bansi	Jorge de Jesús Montes Guerra Antonio Echegaray de Haro José Ramón González Ojeda
Del Atoyac	José Abed Rovaneit Julián A. Rovaneit Flavio Marzotizzer Emilio Yitani Macize Ricardo Meléndez Hacer Félix Ayala Avila

Nota: * En 1993, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó la creación de nuevos bancos, algunos de los cuales se organizaron de inmediato, como grupos financieros a mediados de 1994. (las personas enlistadas eran los principales accionistas, según fuentes periodísticas)

* Fuente: La Conformación de una Nueva Banca, autor Miguel Peñaloza Webb.

BANCOS EXTRANJEROS PARA OPERAR EN MEXICO

BANCOS

ABM Amro Bank
Bank of América
Bank of Boston
Chase Manhattan Bank
Fuji Bank
Dresdner Bank
Banque Nationale de Paris
Bank of Tokyo
Firt Chicago
Chemical Bank
Citi Bank
ING Capital Holdings
Santander
J.P. Morgan
Midland Bank
Nations Bank
Republic National Bank of New York

GRUPOS FINANCIEROS

Citi Bank
J.P. Morgan
Grupo ING
Santander
Chemical

A partir de 1994 se procedió con la apertura del sistema bancario hacia el exterior como resultado del Tratado de Libre Comercio, por lo cual muchos bancos extranjeros gestionaron su autorización para operar en México.

Fuente: S H C.P. Publicado en el periódico *El Financiero*

4.3 Principales Reformas Emitidas en el Marco Normativo que Regula la Actividad Bancaria.

Para poder visualizar de forma más concreta a la transición normativa de la actividad bancaria en nuestro país, considero oportuno retornar de manera muy sintetizada a los momentos históricos y a la regulación de la actividad crediticia más sobresalientes, que en otros momentos vivió el sistema financiero.

" En los años sesenta predominaron las instituciones especializadas con nexos bancarios muy arraigados : bancos de depósito y ahorro, sociedades financieras, las de depósito y ahorro, sociedades financieras, las de crédito hipotecario y bancos de capitalización. La ley delimitaba su campo de acción : los créditos de corto plazo eran privativos de los bancos de depósito y ahorro, los financiamientos industriales de las financieras y los desarrollo inmobiliarios y de vivienda de crédito hipotecario. El crecimiento con estabilidad facilitó que se profundizara la intermediación financiera.

Hacia finales de esa década y durante la siguiente se plantearon nuevos cambios en consonancia con la evolución de los mercados financieros del mundo. Se tendió a la banca universal, con la configuración de grupos financieros y la virtual consolidación de las instituciones especializadas en una sola : un avance formal de trascendencia, cada vez más generalizado a partir de la segunda mitad de los setenta.

Al mismo tiempo, el crecimiento estable del país pasó al crecimiento inestable, con la culminación de una crisis cambiaria en 1976. Se recorrió con mayor frecuencia a la regulación cuantitativa de la banca como medio para evitar presiones inflacionarias aún mayores. Aspectos que resalta la administración financiera de entonces : 1) las tasas pasivas eran fijadas por el Banco de México, eventualmente en la época de estabilización para después hacerlo cada semana; 2) existía una

regulación que obligaba a las instituciones a orientar parte de sus recursos hacia actividades consideradas prioritarias, dejando una porción reducida hacia lo que se conocía como cajón de cartera libre ; y 3) la política monetaria descansaba mucho en el encaje legal, que con frecuencia implicaba transferir recursos financieros captados por los bancos para cubrir el gasto público. Hubo momentos en que el encaje 'marginal' fue superior al 100%. La represión financiera era la norma, provocando distorsiones serias en el sistema económico.

Aunque en 1982 parecía darse un "parteaguas" en el sistema financiero mexicano, por la estatización bancaria, casi nada cambió en la operación de las instituciones. El control patrimonial es, en el largo plazo de gran relevancia, pero el funcionamiento cotidiano se mantuvo inalterado. Los bancos siguieron sujetos a las mismas regulaciones. En cambio la colocación de deuda gubernamental de corto plazo a través de Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) constituyó una innovación de trascendencia, ya que sentó las bases de la política monetaria moderna. En 1982-1988 ocurrieron varios desarrollos significativos : un despegue importante de las casas de bolsa, la aparición de instrumentos nuevos que tuvieron su origen en los propios bancos, como las denominadas cuentas maestras (cuentas de cheques con interés a través de un fideicomiso) y las mesas de dinero, y la reducción en el número de instituciones.

La rigidez empezó a relajarse hacia fines de 1988, cuando las autoridades inician un proceso gradual de desregulación permitiendo que las instituciones capten recursos a través de la colocación de aceptaciones bancarias a tasa libre y con un coeficiente de liquidez de 30%. En 1989 la represión se fue eliminando, se liberó la captación bancaria en moneda nacional, estableciéndose la obligación de mantener un 30% de lo captado en forma líquida, y sin que el Banco de México administrara directamente las tasas pasivas de interés.

En parte importante consistió en transparentar operaciones de financiamiento conocidas con el nombre de extrabursátiles. Estas transacción extrabancarias no reguladas, practicadas por bancos y otros intermediarios, surgieron por la limitación del crédito tendiente a controlar la presión inflacionaria.

La eliminación de la represión financiera se extendió a otros campos. La legislación de diciembre de 1989 facultó a los consejos directivos para tomar decisiones que antes correspondían a las autoridades, como apertura o cierre de sucursales, fijación de tabuladores e inversión en sistemas. La desregulación constituye una verdadera revolución en el mercado bancario. La competencia se agudizó en beneficio de los participantes, pues encuentran mejor eficiencia y precios más acordes con los servicios que se ofrecen. La política monetaria se modernizó, descansando ahora en instrumental de mercado como es la fijación de tasas de interés a través de operaciones de mercado abierto con títulos de deuda gubernamental a corto plazo.⁷²

Como resultado de la reforma constitucional en julio de 1990 en la que el Congreso aprueba tres iniciativas que entrarían dentro del marco legal del sistema financiero, las cuales fueron : ' Ley para Regular las Agrupaciones Financieras' (regula los grupos financieros) ; Ley de Instituciones de Crédito' (regula el servicio de banca y crédito), así como el conjunto de reformas a la 'Ley del Mercado de Valores.

Desde el punto de partida que toman los servicios financieros como es la apertura y globalización económica " en diciembre de 1993, con el objeto de contemplar un régimen general que serviría de base para la instrumentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, celebrado con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, así como para futuras liberalizaciones que se negocien a través de otros

⁷² Revista *México en la Década de los Noventas*. 1a. Edición, 1993. Estudios Económicos y Sociales, Banco Nacional de México, S.A. Grupo Financiero Banamex-Accival, pp.122-124.

tratados, se modifican nuevamente las leyes que regulan a los intermediarios financieros".⁷³

Las reglamentaciones que se citan tiene por objeto principalmente lo siguiente:

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras:

- Regular las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros
- Establecer los términos bajo los cuales habrán de operar
- Proteger los intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de dichos grupos.

Ley de Instituciones de Crédito:

- Regula los términos en que el Estado habrá de ejercer su rectoría sobre el sistema bancario mexicano.
- Dispone lo concerniente a la prestación del servicio de banca y crédito.
- Define las características de las instituciones bancarias, su organización y funcionamiento.
- Establecer lo necesario para que el sistema bancario tenga un desarrollo sano y equilibrado y para que sus instituciones se ajusten a correctos usos y prácticas bancarias.
- Prescribe las medidas tendientes a proteger los intereses del público.

Ley del Mercado de Valores:

- Regula la oferta pública de valores, la intermediación en el mercado ; las actividades de las personas que en él intervienen.
- Regula el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y las autoridades y servicios en materia de mercado de valores.

⁷³ Banco de México, Informe Anual 1993. Anexo B, p.254.

En este contexto, 'de la modernización al sistema financiero', que en ese orden de tiempo se fue dando (conocidos como; la desregulación, la privatización bancaria y la internacionalización de los servicios financieros) en julio de 1993 se realizaron diversas reformas a las leyes que regulan a las entidades financieras, tendientes a incentivar su crecimiento en un ámbito de menor regulación, sin desatender la protección de los intereses del público usuario; así como a promover nuevas funciones, que les permitan su diversificación y fortalecimiento en un mercado más abierto a la competencia de los intermediarios del exterior.

A continuación se señalan las reformas hechas en 1993 de las leyes que regulan a nuestros intermediarios financieros; aplicables a las filiales de instituciones financieras del exterior así como la adecuación de algunas disposiciones a la internacionalización.

" La Ley de Instituciones de Crédito "

Se amplió el objeto social de las instituciones de crédito a fin de que puedan celebrar operaciones de arrendamiento financiero y se liberó el plazo para la celebración de las operaciones de reporto. Asimismo se desregularon las actividades de los comisionistas, eliminándose el requisito de autorización para operar como tales, previéndose de manera general las obligaciones a las que estarán sujetas todas aquellas personas que auxilien a la clientela de las instituciones de crédito en la celebración de operaciones bancarias.

Se estableció la obligación de las instituciones de crédito de llevar a cabo el canje de billetes y monedas así como de retirar las piezas que el Banco de México determine.

Se amplió la cobertura del sistema de información sobre operaciones activas para que cualquier entidad financiera pueda incorporarse al mismo, liberando al Banco de México de la responsabilidad de administrarlo. Es decir, el sistema podrá ser operado por personas que se ajusten a lo dispuesto en la ley para Regular las Agrupaciones Financieras, a las que se les denominará Sociedades de Información Crediticia

Se hizo expresa la obligación de los bancos de proveer lo necesario para que sus filiales en el exterior se sujeten a la legislación extranjera que les sea aplicable y, en su caso, a las disposiciones que dicten las autoridades mexicanas.

Se amplió, hasta el veinte por ciento del capital social de una institución de banca múltiple o de una sociedad controladora el límite para la adquisición accionaria por parte de los inversionistas institucionales, y previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por parte de las instituciones financieras del exterior cuando su capital se encuentre diversificado. Asimismo se sometió a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el adquirir el control de una institución de banca múltiple o de una sociedad controladora por parte de un grupo de personas.

Se estableció que el capital mínimo requerido para constituir un Banco sea del 0.12 por ciento del capital neto del sistema; ya que se consideró que para medir el crecimiento del sistema bancario es mejor referencia el capital neto del propio sistema que su capital pagado y reservas.

Se facultó a las sociedades controladoras para invertir en títulos representativos de cuando menos el 51% del capital ordinario de entidades financieras del exterior, a

efecto de que grupos mexicanos puedan contar con filiales del exterior en cuyo capital invierta directamente la controladora.

Se denominó a las sociedades comprendidas en la fracción IV del artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito, como Sociedades Financieras de Objeto Limitado y se incluyó a éstas dentro de las entidades que pueden integrar un grupo financiero.

Se estableció la posibilidad de que un grupo financiero se forme con cuando menos dos tipos diferentes de entidades financieras siguientes: instituciones de banca múltiple, casas de bolsa e instituciones de seguros.

Se facultó a la Comisión Nacional Bancaria para celebrar convenios de coordinación con organismos superiores y reguladores nacionales y de otros países, siempre y cuando tengan relación con las funciones de inspección, vigilancia y supervisión que tengan a cargo la Comisión Nacional Bancaria respecto de sus entidades supervisadas, y se previó expresamente que sanciones a las instituciones de crédito que incumplan las normas aplicables a los sistemas para el retiro.

En relación con las multas administrativas que puede imponer la Comisión Nacional Bancaria, se dispuso, por una parte, ampliar los porcentajes y montos máximos que pueden alcanzar tales multas, y por la otra, con objeto de dar certidumbre jurídica a las instituciones del crédito, se aclaró que dichas sanciones sólo se harán efectivas hasta que se hayan agotado todos los medios de defensa a que tienen derecho.

" La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito "

Esta ley fue modificada en enero de 1990 y diciembre de 1991, fundamentalmente por la incorporación de las sociedades de factoraje y de las llamadas cajas de

ahorro populares a un status de organizaciones auxiliares de crédito, con lo cual el sector quedó integrado por los siguientes tipos de organizaciones:

- Almacenes generales de depósito
- Sociedades de arrendamiento financiero
- Uniones de crédito
- Empresas de factoraje financiero
- Las que otras leyes consideren como tales.

" Almacenes Generales de Depósito

Con el objeto de que estos intermediarios participen de manera más dinámica en el comercio interior y en la apertura comercial, se les facultó a que puedan comercializar bienes o mercancías en general, ampliando su operación y aprovechando su capacidad instalada, así como a que puedan colocar marbetes en los bienes y mercancías bajo su custodia.

Por otra parte, afirmando la naturaleza de los almacenes generales de depósito como organizaciones auxiliares del crédito, a fin de que participen de manera más activa en la intermediación financiera, se les autorizó para que otorguen financiamiento a sus depositantes con garantías de los bienes o mercancías depositados en los locales de su propiedad o en bodegas que administren directamente y que estén amparados con bonos de prenda.

Asimismo, con el objeto de que estén en posibilidad de cumplir con la función de financiamiento citada, se autorizó a que puedan obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o de entidades financieras del exterior, así como a emitir obligaciones subordinadas y demás títulos en serie o en masa para su colocación entre el gran público inversionista.

En complemento de lo anterior, considerando que con la apertura comercial se proyecta una expansión internacional de las actividades de estos intermediarios, se abrió la posibilidad de que tengan bodegas habilitadas en otros países.

Arrendadoras Financieras

Se les autorizó a que puedan obtener préstamos y créditos de instituciones de fianzas y emitir obligaciones subordinadas y otros títulos de crédito en serie o en masa. Asimismo, se derogó la obligación de invertir sus recursos de acuerdo a proporciones máximas de sus pasivos exigibles y contingentes, así como la aplicación de porcentajes a diferentes rubros de sus activos para efectos de capitalización, sin que ello redunde en menoscabo de las medidas prudenciales que sustenten sus actividades. Así, para efectos de sus requerimientos de capital, se conserva únicamente la aplicación de un porcentaje al monto de sus activos y operaciones causantes de pasivo contingente expuestos a riesgo significativo.

Uniones de Crédito

Para aprovechar la experiencia que han adquirido en materia comercial al paso de la expansión económica del país, se les facultó a promover la organización y administración de empresas de comercialización, para lo cual podrán asociarse con terceras personas.

Adicionalmente, se les autorizó a que efectúen la compra y venta de frutos o productos obtenidos o elaborados por terceros, la comercialización de insumos y el alquiler de bienes de capital por cuenta de otras personas, así como también por cuenta propia la adquisición de dichos insumos y bienes para enajenarlos a personas distintas de los socios y arrendar a sus socios o a terceros bienes de capital.

Por otra parte, se les facultó a recibir de sus socios depósitos de ahorro así como a obtener préstamos de entidades financieras del exterior y emitir títulos de crédito en serie o en masa, debiendo mantener en este último caso un capital contable mínimo, otras organizaciones auxiliares del crédito. Lo anterior con el objeto de procurar el fortalecimiento financiero de las uniones y la diversificación de las fuentes de fondeo.

Empresas de Factoraje Financiero

Dada la creciente participación de las empresas de factoraje financiero en la intermediación financiera no bancaria, y para dotar de mayor seguridad jurídica a las operaciones de factoraje financiero, se impuso la obligación de notificar al deudor la transmisión de los derechos de crédito en los términos señalados en las disposiciones fiscales.

Asimismo a fin de aumentar la canalización de financiamiento a sus clientes, se eliminó la prohibición de aplicar los recursos provenientes de la colocación de títulos de crédito entre el gran público inversionista en contratos de factoraje con recurso y se suprimió la previsión de que el Banco de México emitirá disposiciones de carácter general para regular la emisión de obligaciones subordinadas y demás títulos de crédito en serie o en masa.

Como complemento de lo anterior, se suprimió la obligación de invertir el capital pagado y reservas en valores gubernamentales, en instrumentos bancarios o en ambos tipos de inversiones, homologando su tratamiento al que en materia de liquidez se establece para las demás organizaciones auxiliares del crédito.

Al igual que para las arrendadoras financieras, se derogó la obligación de invertir sus recursos de acuerdo a proporciones máximas de sus pasivos exigibles y

contingentes así como la relativa a aplicar porcentajes a diferentes rubros de activos para efectos de capitalización.

Para asimilar su régimen al de las organizaciones auxiliares del crédito, se permitió la inversión extranjera en casas de cambio, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

***Medidas de Aplicación General para las Organizaciones Auxiliares del -
Crédito y Casas de Cambio.***

Se suprimió la prohibición de emitir acciones preferentes o de voto limitado.

Por otra parte, con el propósito de emitir acciones preferentes o de voto limitado.

Por otra parte, con el propósito de brindar mayor seguridad al público inversionista, se establecieron un conjunto de normas tendientes a darle transparencia y uniformidad a la emisión de masa que pueden emitir algunos intermediarios, entre las que destacan que sean obligatoriamente convertibles a capital y la obligación de obtener dictámenes de las correspondientes emisiones expedidos por una sociedad calificadora de valores.

Para abatir costos y diversificar los canales de financiamiento, se autorizó a que las organizaciones auxiliares del crédito puedan descontar su cartera además de con instituciones de crédito, de seguros y fianzas, con fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico y con organizaciones auxiliares del mismo tipo.

Como el público usuario de los servicios que prestan las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio cuenta con instancias jurídicas que protegen sus derechos por las eventuales irregularidades de que sean objeto por parte de los

citados intermediarios, se derogó el artículo que consideraba de acreditada solvencia a las organizaciones auxiliares del crédito, estableciendo en su lugar un artículo genérico que señaló que el Gobierno Federal y las entidades de la Administración Pública Federal y las entidades de la Administración Pública no podrán responsabilizarse ni garantizar el resultado de las operaciones que realicen.

Finalmente, toda vez que la desregulación significa un mayor autonomía para los intermediarios, se fortalecieron y ampliaron las facultades y funciones de supervisión de la Comisión Nacional Bancaria para amonestar y, en su caso, vetar a aquellos funcionarios y empleados de las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio que incurran de manera grave o reiterada en infracciones a la Ley que las regula o a las disposiciones de carácter general que emanen de ella.

" Ley del Mercado de Valores "

Se previó que se puedan llevar a cabo operaciones de oferta pública de títulos, valores o documentos extranjeros en territorio nacional, previo cumplimiento de algunos requisitos, tales como obtener la inscripción de los títulos en la Sección de Valores del Registro Nacional de Valores.

En el caso de intermediación de valores nacionales o extranjeros que no sean objeto de oferta pública en el país, se estableció que podrán cotizarse a través del Sistema Internacional de Cotizaciones.

La oferta de suscripción o venta privada de valores de emisores mexicanos en el extranjero, se sujetó a la inscripción de los valores en la Sección Especial del Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

Por otra parte, se definió a la asesoría de inversión como una función de servicio y no de intermediación, y se señalaron los términos y condiciones a los que deberá

ajustarse el manejo profesional de cartera de valores, especificándose que las operaciones que deriven de la prestación de estos servicios, deberán realizarse a través de intermediarios financieros. Asimismo, se prohibió a quienes realicen dicha actividad percibir remuneraciones de casas de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades operadoras de sociedades de inversión e instituciones de crédito.

Se definió lo que debe entenderse por información privilegiada. Con ello se suprimió la facultas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para expedir disposiciones y criterios relativos a esta materia, indicándose que la Comisión Nacional de Valores será la facultada para resolver consultas al respecto, así como para determinar la forma y términos a que habrán de ajustarse las emisoras que dispongan de tal información para hacerla del conocimiento del público. Como complemento de lo anterior, se amplió el listado de los sujetos que se presume puedan tener acceso a información privilegiada.

Se modificó la mecánica aplicable a la recompra de acciones por parte de la sociedad emisora, conciliando su contenido con los principios de contabilidad generalmente aceptados y con prácticas internacionales, y se suprimió la limitante de que las acciones de la porción fija de las sociedades anónimas de capital variable no fueran susceptibles de adquirirse por la propia sociedad emisora.

Respecto de nuevas actividades, se autorizó a que las casas de bolsa actúen como fiduciarias en negocios directamente vinculados con las actividades que le son propias, consignándose los principios generales de los fideicomisos mediante disposiciones similares a las previstas sobre el particular en la Ley de Instituciones de Crédito.

Los citados fideicomisos podrán recibir valores o el efectivo destinado a la adquisición de tales valores y las casas de bolsa deberán apegarse a su ejecución, a las disposiciones consignadas en la Ley de Instituciones de Crédito.

A fin de fortalecer la capitalización de las casas de bolsa y especialistas bursátiles, se previó la posibilidad de que tales intermediarios emitan acciones de la serie "L", con iguales características que las autorizadas legalmente a las sociedades controladoras de grupos financieros y a las instituciones de banca múltiple. Asimismo se permitió que entidades financieras del exterior puedan participar en su capital social, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Considerando la interconexión del mercado mexicano con los principales centros financieros internacionales, se facultó a que la Comisión Nacional de Valores asista a las entidades reguladoras de mercados de valores del exterior, siempre que tenga celebrados convenios, en atención al principio de reciprocidad como una de las bases que deben regir en el intercambio de información.

Tratándose de las operaciones de reporto se estableció que la vigencia podrá pactarse libremente por las partes, reservándose al Banco de México la facultas de establecer plazos máximos para la operación y sus prórrogas, superándose los límites de 180 a 360 días antes en vigor. Asimismo, también se facultó al Banco de México para regular los préstamos sobre valores.

Se autorizó a los especialistas bursátiles a actuar por cuenta ajena y se adicionaron a los tipos penales descritos en la Ley, las conductas de sus administradores, funcionarios y empleados que tengan por objeto falsear la contabilidad.

Por otro lado, se derogó la figura de prenda bursátil y en su lugar se creó el contrato de caución bursátil, detallándose el procedimiento de la venta extrajudicial de los valores dados en garantía.

Por lo que se refiere a las instituciones para el depósito de valores, se hicieron extensivos a los valores los servicios que prestan este tipo de instituciones y se incluyeron entre los usuarios de tales servicios a las sociedades operadoras de sociedades de inversión, a las entidades financieras del exterior y a otras instituciones para el depósito de valores nacionales o extranjeras. Asimismo, se previó la posibilidad de que los valores que reciban en depósito puedan mantenerse tanto en entidades bancarias del exterior como en otras instituciones para el depósito de valores cuya nacionalidad sea mexicana o extranjera.

También se establecieron las medidas necesarias para que las instituciones para el depósito de valores realicen la liquidación centralizada de valores y efectivo.

Se modificó la constitución de Fondo de Apoyo al Mercado de Valores para estructurarlo en los mismos términos que al Fondo Bancario de Protección al Ahorro a que se refiere la Ley de Instituciones de Crédito.

Por otra parte, se facultó a la Comisión Nacional de Valores para expedir disposiciones que regulen la operación de las instituciones calificadoras de valores y para establecer reglas sobre publicación de estados financieros así como para determinar el método de valuación de algunos activos fijos.

Se previó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar el establecimiento en territorio nacional de oficinas de representación de casas de bolsa del exterior y se dispuso que sus actividades se sujetarán a las disposiciones que expida la propia Secretaría.

Por último, se estableció un capítulo para regular el uso de sistemas automatizados en la contabilidad y registro de las operaciones de las entidades financieras reguladas por la Ley del Mercado de Valores.

" Ley de Sociedades de Inversión "

Se reformaron diversos artículos con el objeto de uniformar la terminología que se utiliza en el resto de los ordenamientos legales del sistema financiero.

Por otra parte, se establecieron requisitos de solvencia moral y económica, así como de capacidad técnica y administrativa para los directores generales de las sociedades operadoras de sociedades de inversión.

Asimismo, con el fin de dotar a las sociedades de inversión de condiciones de operación competitivas para hacer frente a la apertura y globalización, se derogó la prohibición de adquirir valores extranjeros y se les facultó para realizar operaciones de préstamo de valores, sujetándose a las disposiciones que al efecto expida el Banco de México. Como complemento de lo anterior, se previó el requisito de contar con autorización de la Comisión Nacional de Valores para adquirir valores de otras sociedades de inversión.

" Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros "

A fin de evitar fenómenos irregulares que puedan llegar a lesionar intereses del público, se definió la operación activa de seguros, entendiéndose como tal cuando una persona asume un riesgo cuya realización dependa de un acontecimiento futuro e incierto, a cambio de que otra le cubra una suma de dinero, obligándose quien asumen el riesgo, cuando se produzca éste, a resarcir el daño de manera directa o indirecta o al pago de una suma de dinero.

Como complemento de lo anterior, se prohibió a toda persona que no tenga el carácter de empresa de seguros, realizar ofrecimientos, por cualquier medio, de operaciones activas de seguros.

Respecto de nuevas operaciones, se les facultó a emitir documentos que otorguen a sus titulares derechos de crédito conforme a la Ley de Mercado de Valores que puedan ser materia de oferta pública y de intermediación en el mercado de valores en términos de lo previsto en la citada Ley y en las disposiciones de carácter general que expida la Comisión Nacional de Valores para estos efectos. Asimismo se les autorizó la emisión de obligaciones subordinadas convertibles a capital, bajo el procedimiento vigente para las instituciones de crédito. Las obligaciones subordinadas podrán contabilizarse como capital.

También, se autorizó a que actúen como instituciones fiduciarias en los fideicomisos de administración en que se afecten recursos relacionados con el pago de primas por los contratos de seguros, y cuando se trate de instituciones de seguros autorizadas para practicar operaciones de vida, en los que afecten recursos relacionados con primas de antigüedad, fondos individuales de pensiones, rentas vitalicias, dividendos y sumas aseguradas, o con la administración de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones de personal, complementarios a los que establecen las leyes de seguridad social y primas de antigüedad, apegándose a las sanas prácticas fiduciarias de las instituciones de crédito y a las reglas que al efecto expida, en su caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los citados fideicomisos podrán recibir cantidades adicionales, valores, bienes muebles o inmuebles y derechos, siempre y cuando los recursos originales deriven de las operaciones de seguros.

Por otra parte, se previó que las instituciones y sociedades mutualistas de seguros puedan utilizar los servicios de intermediarios domiciliados en el extranjero para la celebración de las operaciones de reaseguro. Dichos intermediarios deberán contar con la inscripción en el registro que lleve la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, requisito sin el cual las instituciones del país no podrán utilizar tales servicios.

Respecto de la constitución de las instituciones de seguros, se previó la alternativa de operar bajo el régimen de capital fijo o variable, permitiéndoles emitir acciones sin valor nominal, así como preferentes o de voto limitado.

Para evitar los cargos de consejeros, así como de los principales funcionarios de las aseguradoras, se previnieron diversas limitaciones y requisitos para el desempeño de sus actividades y se condicionó su nombramiento a la aprobación de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Con el propósito de cubrir la necesidad de que las instituciones reaseguradoras tengan un trato diferencial frente a las aseguradoras por no tener ningún contacto directo con el cliente, asegurador o beneficiario, se reconoció un régimen especial a sus operaciones, al igual que se les eximió de la obligación de llevar a cabo la departamentalización de sus actividades.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas fortaleció su función de inspección y vigilancia al proporcionar un enfoque más técnico al registro de tarifas, notas técnicas, contratos de adhesión y documentación de los convenios celebrados por las instituciones. Con el objeto de proteger los intereses del público la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas estará facultada para remover o suspender a los miembros del consejo de administración, directores generales, directores y gerentes, así como de otros funcionarios que puedan obligar con su firma a la sociedad. Al

igual se precisa que podrá imponer multas por infracciones a esta Ley, a las disposiciones que deriven de la misma y de otras leyes aplicables a las personas sujetas a su inspección y vigilancia.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas

Las modificaciones tendieron a liberar la actividad de las instituciones de fianzas, permitiéndoles nuevas operaciones.

Se autorizó a que puedan fungir como fiduciarias en los fideicomisos de garantía en que afecten recursos relacionados con las pólizas de fianzas que expidan, apegándose a las sanas prácticas fiduciarias de las instituciones de crédito y a las reglas que, en su caso, expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, se definió el concepto de reafianzamiento como aquel contrato por el cual una institución legalmente autorizada se obliga a pagar a la institución legalmente autorizada se obliga a pagar a la institución reafianzada, en la proporción de la fianza, y se suprimió el concepto de reaseguro debido a que es una actividad propia de las instituciones de seguros. De igual forma, se abrió la posibilidad de organizar y operar instituciones que se dediquen de forma exclusiva a la operación de reafianzamiento, en apoyo del afianzamiento directo.

Como complemento de lo anterior, se dispuso que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgará la inscripción en el registro que al efecto lleve a las instituciones domiciliadas en el extranjero para la celebración de los contratos de reafianzamiento con las instituciones de fianzas, siempre y cuando dichas instituciones cumplan con las obligaciones que se establezcan en las reglas de carácter general expedidas por la propia Secretaría.

Por otra parte, se estableció la opción de que las instituciones de fianzas puedan operar bajo un régimen de capital fijo o variable y se abrió la posibilidad de que emitan acciones no suscritas, sin valor nominal, de voto limitado u obligaciones subordinadas, éstas últimas necesariamente convertibles a capital. Las obligaciones subordinadas podrán contabilizarse como capital.

Respecto a la ejecución de garantías que se hayan constituido a su favor, se previó un procedimiento ejecutivo para que se puedan hacer efectivas de manera más expedita.

Se dotó de autonomía a las instituciones de fianzas para que bajo su propio criterio asuman responsabilidades en el otorgamiento de fianzas basándose en elementos objetivamente comprobables respecto de la solvencia y suficiente capacidad de pago del fiado o sus obligaciones solidarias, suprimiendo que deban sujetarse a las disposiciones de carácter general de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Estas reformas, adicionalmente, de acuerdo con el régimen aplicable a las demás entidades que conforman el sistema financiero, suprimieron la inversión obligatoria y la canalizada.

Finalmente se concibe que los objetivos de la reforma fueron: incrementar la competencia y eficiencia en el sistema financiero; constituir una estructura más equilibrada del mismo; y fortalecer la autonomía de gestión de los bancos. Estos objetivos están en concordancia con el propósito final de promover la liberación del sistema, y preparar a las instituciones financieras mexicanas para afrontar la competencia internacional.

Cabe hacer mención de los cambios que se provocarían por las reformas legislativas bancarias durante la transición del sistema se irían dando paulatinamente, análisis expuesto por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y el cual fue expuesto al

Congreso de la Unión, fundamentados en la internacionalización del sistema financiero.

“ La autorización de una nueva sección en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), que se conocerá como la 'Sección Internacional' pues en ella operarán valores extranjeros emitidos por instituciones nacionales o extranjeras.

Consecuentemente, la operación de dichos valores requiere del reconocimiento por parte de las autoridades de los mercados o las bolsas donde operen los valores extranjeros. Sin embargo, el Subsecretario Ortiz declaró que su reconocimiento se hará siempre y cuando cumplan con los requisitos de inscripción, mantenimiento y estándares de información.

La nueva Ley del Mercado de Valores se “homologará” a otras disposiciones similares, entre ellas, la Ley de Inversiones Extranjeras.

Se trata, además, de ampliar las labores de los intermediarios bursátiles como fideicomisos y también como representantes comunes de tenedores de título.

Se buscará una mayor autorregulación y la descentralización de la Comisión Nacional de Valores (CNV), frente a los cambios que permitirá a la BMV incrementar el número de acciones que en ésta cotizan, así como el número de inversionistas que en ella participan.

No obstante, el ex-subsecretario de Hacienda declaró que se mantendrá una estricta supervisión para evitar operaciones ilícitas y anunció que la forma promueve 'la socialización de pérdidas'.

Con lo anterior advirtió a los intermediarios que las pérdidas derivadas de errores en sus inversiones serán asumidas por los mismos, y no como en ocasiones anteriores en que lo hicieron las autoridades con quienes de registraban (casas de bolsa).

“ La historia financiera, mencionó, documenta múltiples episodios de errores muy costosos que, en ocasiones, han representado quebrantos significativos, y serán las

propias instituciones las que deberán afrontar las consecuencias de sus propias decisiones".

Se buscan fortalecer además, las 'redes de seguridad' para la protección del público y la prevención de riesgos sistemáticos, sin los cuales no se puede propiciar una situación de sanidad y solidez para el desarrollo del sistema financiero nacional.

Por tal motivo, destacó el secretario de Hacienda, los cambios legales buscarán promover la capacidad de competencia de los intermediarios mexicanos, fomentarán el crecimiento del mercado nacional, atraerán mayor inversión extranjera y permitirán que un mayor número de empresas mexicanas se financien en el mercado de valores.

Entre los factores que resaltó para lograr la competitividad del sistema financiero mexicano están:

- El cambio en la innovación técnica, alianzas estratégicas, tecnología de punta, tarifas más competitivas y, sobre todo, mejor servicio.
- En segundo lugar, recalcó que existe la necesidad de aumentar la participación del mercado primario en el número de inversionistas y en el de empresas
- Y en tercer lugar, señaló la modernización del sector a través de las reformas legales complementarias.

El ex-funcionario sostuvo que a partir de las reformas emprendidas en 1989, que reforzaron la seguridad jurídica y la confianza de los participantes del mercado financiero, " el país ha avanzado en la vinculación efectiva con los mercados del exterior, donde el progreso del mercado de valores ha permitido orientarnos en la dirección de las grandes tendencias de los mercados mundiales.

Sin embargo, advirtió que la internacionalización acarrea el riesgo de que un número importante de operaciones con títulos y valores de empresas mexicanas se lleve a cabo con el exterior, con la consecuentemente pérdida de operaciones para los intermediarios locales.

El reto, -subrayó- consiste en adecuar tanto los incentivos como las condiciones internas a las de los competidores del exterior para ayudar a engrandecer nuestro mercado."⁷⁴

A continuación se presenta un esquema donde se sintetiza en forma somera, las reformas trascendentes al marco jurídico en el sistema bancario.

Las reformas a las leyes reformas financieras hechas el 15 de febrero de 1995 tuvieron como objeto lo siguiente:

" El fortalecimiento de la estructura de las entidades financieras, así como mejorar su organización y funcionamiento, con el fin de que la actividad financiera realizada por éstas, contribuyan en la ejecución de las políticas de estabilización y crecimiento de la economía nacional.

En virtud de lo anterior, fue necesario fortalecer el capital social de las entidades que integran nuestro sistema financiero, facilitando para ello el acceso a los inversionistas nacionales y extranjeros que contarán con recursos para tal fin. Por tal motivo, el Ejecutivo decidió impulsar la modificación de la estructura accionista del capital social de controladores de grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa, permitiendo una mayor participación de personas morales mexicanas y de extranjeros, lo que pretendió favorecer la existencia de alianzas estratégicas que habrían de traducirse en una elevación de los niveles de eficiencia en el sistema financiero."⁷⁵

⁷⁴ Periódico *El Economista*, 4 de abril México 1994. (comentario por Guillermo Ortiz Subsecretario de Hacienda en la pasada administración de gobierno).

⁷⁵ Banco de México, Informe Anual 1995, p.128.

LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO

RÉGIMEN APLICABLE HASTA EL 15 DE FEBRERO DE 1995.		RÉGIMEN APLICABLE DESPUÉS DEL 15 DE FEBRERO DE 1995.
Art.11	<ul style="list-style-type: none"> - El capital social ordinario se dividía en acciones: "A", "B" y "C" - Cuyos porcentajes eran: "A" _ 51% "A" y/o "B" y/o "C" _ hasta 49% "C" _ hasta 30% El capital social adicional se componía de acciones serie "L" y cuyo porcentaje era hasta 30%. 	<ul style="list-style-type: none"> - El capital social ordinario se divide en acciones: "A" y "B". - Cuyos porcentajes son: "A" _ 51% "A" y/o "B" _ 49% - El capital social adicional se compone de acciones serie "L", y cuyo porcentaje es hasta 40%.
Art.13	<p>Personas que podían ser accionistas de la serie "A":</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personas físicas mexicanas y sociedades de inversión comunes para personas físicas mexicanas- - Gobierno Federal, instituciones de banca de desarrollo y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro. (FOBAPROA). - Sociedades controladoras. 	<p>Personas que pueden ser accionistas de la serie "A":</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personas físicas mexicanas - Personas morales mexicanas cuyo capital mayoritario sea mexicano y controlado por los mismos. - Gobierno Federal y FOBAPROA. - Sociedades controladoras. - Inversionistas Institucionales.
Art. 14	<p>Personas que pueden ser accionistas de la serie "B":</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personas señaladas anteriormente. - Personas morales mexicanas en cuyos estatutos figure cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros. - Instituciones de seguros y fianzas como - Inversión de sus reservas técnicas, y para fluctuaciones de valores, sociedades de inversión, fondos de pensiones o jubilaciones, y demás inversionistas institucionales. 	<p>Las acciones series "B" y "L" son de libre suscripción.</p> <p>No podrán participar en forma alguna en el capital social de las instituciones de crédito, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad.</p>
Art.15	<p>Personas que podrían ser accionistas de la serie "C" y "L"</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personas señaladas anteriormente. - Demás personas morales mexicanas, y - Personas físicas extranjeras o personas morales extranjeras que no ejerzan funciones de autoridad. 	

LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

	RÉGIMEN APPLICABLE HASTA EL 15 DE FEBRERO DE 1995.	RÉGIMEN APPLICABLE DESPUÉS DEL 15 DE FEBRERO DE 1995.
Art.17 Frac. VII	Ninguna persona física o moral podía tener en lo individual más del 5% de acciones. - La S.H.C.P. podía autorizar hasta el 10% de dicha tenencia. Las entidades financieras del exterior que invirtieron en acciones serie "C", previa autorización de la S.H.C.P., podían adquirir el control de acciones representativas de hasta el 20% del capital social de una institución.	Ninguna persona física o moral puede tener en lo individual más del 5% de acciones series "A" y "B". - La S.H.C.P. puede autorizar hasta el 20% de dicha tenencia. Se exceptúa de lo previsto en el párrafo anterior a las instituciones financieras del exterior y las sociedades controladoras filiales que adquieran acciones de cualquier serie, conforme a programas aprobados por la S.H.C.P., con la finalidad de convertir a la respectiva institución de banca múltiple en una filial.
Art.45-G.	- El capital social de filiales se integraba por "Una" sola serie de acciones. - Una institución financiera del exterior o una sociedad controladora filial debía ser propietario por lo menos del 99% del capital social de la institución filial.	El capital social de filiales se integran por acciones series "F" y "B" y cuyos porcentajes son: "F" _ 51% "B" y/o "F" _ 49%. - Las acciones serie "F" podrán ser adquiridas por una sociedad controladora filial o por instituciones financieras del exterior. - Las acciones de la serie "B" se registrarán por lo dispuesto para esta serie de acciones en los demás artículos de la ley.

LEY DEL MERCADO DE VALORES

	RÉGIMEN APPLICABLE HASTA EL 15 DE FEBRERO DE 1995.	RÉGIMEN APPLICABLE DESPUÉS DEL 15 DE FEBRERO DE 1995.
Art. 17 Frac. II inciso b), según párrafo.	- La S.C.H.P. autorizaba la inversión extranjera incluyendo la de entidades financieras del exterior en el capital social de las casas de bolsa y especialistas bursátiles, siempre que no exceda en su conjunto del 30% de dichocapital. - La tenencia individual extranjera era hasta el 10% y con la autorización de la S.C.H.P. podía ser hasta el 15% del capital.	Sección derogada.

ESTADÍSTICA DE VALORES

	RÉGIMEN APLICABLE HASTA EL 15 DE FEBRERO DE 1995.	RÉGIMEN APLICABLE DESPUÉS DEL 15 DE FEBRERO DE 1995.
Art. 17 Bis	<ul style="list-style-type: none"> - El capital social de las casas de bolsa y especialistas bursátiles se dividía en una ordinaria y en una parte adicional: La parte ordinaria, se dividía en acciones "A" y "B". - Cuyos porcentajes eran: "A" _ 70% "A" y/o "B" _ hasta 30%. - El capital social adicional se componía de acciones serie "L", cuyo porcentaje era hasta del 30%. <p>Personas que podían ser accionistas de la serie "A":</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personas físicas o morales mexicanas Personas que podían ser accionistas de series "B" y "L": - Personas señaladas anteriormente - Personas físicas o morales extranjeras. 	<ul style="list-style-type: none"> - El capital social de las casas de bolsa y - especialistas bursátiles se divide en una) parte ordinaria y otra parte adicional. La parte ordinaria se divide en acciones serie "A" y "B" y cuyos porcentajes son: "A" _ 51% "A" y/o "B" _ 49% - El capital social adicional se compone de acciones series "L", cuyo porcentaje es hasta del 40%. <p>Personas que pueden ser accionistas de la - serie "A":</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personas físicas y morales mexicanas, cuyo capital mayoritario sea mexicano y controladas por estos. - El fondo de Apoyo del Mercado de Valores "FAMEVAL". <p>Las acciones series "B" y "L" son de libre suscripción (salvo las restricciones previstas en el artículo 17, y fracción II de ésta ley).</p>
Art. 19	<ul style="list-style-type: none"> - La adquisición del control del 10% o más acciones representativas del capital de una casa de bolsa o de un especialista bursátil, se debía someterse de previa autorización de la CNV. - Ninguna persona física o moral podía tener en lo individual el 15% ó mas de las acciones. 	<p>La adquisición del control del 10% o más de las acciones series "A" y "B" representativas del capital de una casa de bolsa o un especialista bursátil, se debe someter a previa autorización de la CNBV.</p>
Art. 22	<ul style="list-style-type: none"> - No se prevé la posibilidad de que una casa de bolsa emita obligaciones subordinadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se permite que las casas de bolsa emitan obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a títulos representativos de - su capital social.
Art. 28 Bis. 7	<ul style="list-style-type: none"> - El capital social de filiales se integraba por "UNA" serie de acciones. - Una institución financiera del exterior ó una Sociedad Controladora Filial, deberá ser - propietaria por lo menos del 99% del capital social de la institución filial. 	<ul style="list-style-type: none"> - El capital social de filiales se integra por - acciones series "F" y "B", cuyos porcentajes son: "F" _ 51% "B" y/o "F" _ 49% - Las acciones serie "F" podrán ser adquiridas por una sociedad controladora filial o por instituciones financieras del exterior. - Las acciones de la serie "B" se registrarán por lo dispuesto para esta serie de acciones en los demás artículos de la ley.

LEY PARA LAS ACCIONES FILIALES

	RÉGIMEN APLICABLE HASTA EL 15 DE FEBRERO DE 1995.	RÉGIMEN APLICABLE DESPUÉS DEL 15 DE FEBRERO DE 1995.
<p>Art. 18</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El capital social social ordinario se dividía en acciones "A", "B" y "C". - Cuyos porcentajes eran: "A" - 51% "A" y/o "B" y/o "C" - hasta 49%. "C" hasta el 30%. - El capital social adicional se componía de acciones serie "L", cuyo porcentaje era hasta del 30%. <p>Personas que podían ser accionistas de la serie "A":</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personas físicas mexicanas y sociedades de inversión comunes para personas físicas mexicanas. - Por el FOVABROA y el FAMEVAL. <p>Personas que podían ser accionistas de series "B":</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personas señaladas anteriormente - Personas morales mexicanas en cuyos estatutos figure cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros. - Inversionistas Institucionales <p>Personas que podían ser accionistas de las series "C" y "L".</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personas señaladas anteriormente - Demás personas mexicanas, y - Personas físicas o morales extranjeras que no ejerzan funciones de autoridad. 	<ul style="list-style-type: none"> - El capital social de las casas ordinario se divide en acciones "A" y "B". - cuyos porcentajes son: "A" - 51% "A" y/o "B" - 49%. - El capital social adicional se compone de acciones series "L", cuyo porcentaje es hasta del 40%. <p>Personas que pueden ser accionistas de la serie "A":</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personas físicas mexicanas, cuyo capital mayoritario sea mexicano y controladas por los mismos. - FOVAPROA y FAMEVAL. - Inversionistas Institucionales. <p>Las acciones series "B" y "L" son de libre suscripción. No podrán participar en forma alguna en el capital social de la controladora, las personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad.</p>
<p>Art. 20</p>	<p>Ninguna persona física o moral podía tener en lo individual más del 5% de tenencia accionaria.</p>	<p>Ninguna persona física o moral podía tener en lo individual más del 5% de tenencia accionaria series "A" y "B".</p>
<p>Art. 27 H</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El capital social de las sociedades filiales se integraba por "UNA" sólo serie de acciones. - Una institución financiera del exterior debía ser propietaria por lo menos del 99% del capital social de la institución filial. 	<ul style="list-style-type: none"> - El capital social de las sociedades controladoras filiales estará integra por acciones serie "F" y "B", cuyos porcentajes son: "F" - 51% "B" y/o "F" - 49%. - Las acciones serie "F" podrán ser adquiridas por instituciones financieras del exterior. - Las acciones de la serie "B" se registrarán por lo dispuesto para esta serie de acciones en los demás artículos de la ley.

Posteriormente se reformaron algunas legislaciones bancarias en el mes de noviembre de 1995, (ver cuadro anexos comparativo de las reforma que se menciona).

Por lo anterior considero oportuno anotar los cambios trascendentales que el sistema bancario tuvo, mediante la apreciación de uno de los especialistas que valora, actual Director del Banco de México C. Miguel Mancera Aguayo.

" Es útil distinguir, conceptualmente dos horizontes de la reforma al ambiente financiero: el primero consiste en consolidar los logros de estrategia económica global: el segundo pone énfasis en el desarrollo y mejoramiento del mismo sistema financiero en la práctica, la total compatibilidad _y hasta mutua dependencia_ de ambos fines obliga, a que se les persiga conjuntamente.

El régimen de intermediación bancaria que se desprende de las recientes reformas al marco legal, no es un producto totalmente nuevo. Los pilares sobre los que se sostiene fueron construyéndose a lo largo de los años. Así, el reconocimiento formal de las 'agrupaciones financieras', responde en lo esencial a la misma lógica que en los sesenta dio origen a los grupos financieros y en los setentas provocó la conversión de la banca especializada en banca múltiple. Se rescata de esta manera la línea que fue interrumpida por la nacionalización.

Por otra parte, la liberación que ha beneficiado a la banca en materia de tasas de interés y características de operaciones pasivas, así como de inversión de recursos, fue posible gracias a los avances logrados principalmente en tres campos: el desarrollo de un mercado gubernamentales, la transformación de la banca especializada en múltiple y el saneamiento de las finanzas públicas.

La globalización de los servicios financieros ha traído una reorientación en la regulación de mercados e instituciones. Aquella tendencia ha sido a la vez

catalizador y producto de este cambio en las modalidades de la regulación de los sistemas financieros. Así, en la actualidad se acepta más fácil que la movilización y asignación eficiente de recursos por los intermediarios, refleje sin mayor obstrucción las fuerzas de oferta y demanda, determinadas por proveedores y usuarios de recursos financieros. Pero al mismo tiempo surge la necesidad de poner mas atención en otros aspectos mas importantes de la intermediación financiera que ha de ser regulados con mayor cuidado. La liberación tiene que ser consistente en todo momento con la meta de estabilidad financiera.

Una alternativa interesante y promisoría que puede ayudar a lograr el delicado equilibrio que debe existir entre regulación y liberalización, es la autorregulación de los intermediarios financieros ; voluntaria o inducida por la autoridad, la autorregulación, que solo es viable en algunas áreas de actividad, permite un funcionamiento mas libre de los mercados sin perjuicio de la prudencia y de la honestidad en la forma de realizar las operaciones."⁷⁶

⁷⁶ Revista *México en la Década de los Noventas* , 1a Edición 1993. Estudios Económicos y Sociales, Banco Nacional de México, S.A. Grupo Financiero Accival.

CAPITULO V

LA AUTONOMIA DEL BANCO DE MEXICO

- 5.1 EFFECTOS DE LA INGERENCIA DEL GOBIERNO EN
ESAS FUNCIONES
- 5.1.1 A) FUNDAMENTO LEGAL
- 5.2 LEY ORGANIZA DEL BANCO DE MEXICO
- 5.2.1 A) FUNCION DE MISION
- 5.2.2 B) FUNCION DE CREDITO
- 5.3 BANCO DE MEXICO Y SU AUTONOMIA

5. 1 EFECTOS DE LA INGERENCIA DEL GOBIERNO

5.1.1 Fundamento Legal

La determinación por parte del Ejecutivo Federal de dotar de autonomía al Banco de México en 1993, se ha visualizado fundamentalmente a través de la historia de nuestro país, siendo como primera instancia para ello, la creación del banco central. La trascendencia bancaria a partir de la Revolución tuvo como uno de sus propósitos terminar con la pluralidad de instituciones privadas emisoras de billetes, reservando la facultad de emisión a un solo banco estatal en beneficio y protección de los intereses nacionales; por lo que se creó el Banco de México, nuestro banco central, cumpliéndose un mandato contenido en la Constitución Política de 1917.

Después de largas polémicas "para expedir la ley que creó el Banco de México, en cumplimiento del mandato previsto en nuestra Constitución de 1917, hubo que esperar ocho años, pues hasta 1925 se tuvieron los recursos financieros necesarios para que el banco único emisor pudiera ser un hecho real."⁷⁷ En la exposición de motivos de la citada ley por el entonces presidente de la República Plutarco Elías Calles, se hacía patente el propósito de armonizar el control ordenado por la Constitución con una conveniente autonomía del Banco de México; externó en palabras literales el riesgo que podría presentarse en el control estatal de éste órgano diciendo : "... hay efectivamente, en un banco controlado por el Gobierno, el gravísimo peligro de que el interés político pueda predominar en un momento dado sobre el interés público."⁷⁸

⁷⁷ Revista *El Mercado de Valores* No. 12, junio, México 1993.

⁷⁸ Informe Anual 1993 Banco de México, *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.* (Anexo 7).

Con el fin de armonizar control con autonomía, la ley estableció un sistema conforme al cual, si bien se daba alguna participación en la institución al sector privado, el control del Gobierno Federal se lograba, dándole mayoría en el capital del banco; confiriendo al Ejecutivo Federal la facultad de nombrar a la mayor parte de los miembros del consejo de administración, y otorgando al Secretario de Hacienda y Crédito Público derecho de veto sobre determinadas resoluciones del citado órgano de gobierno.

Posteriormente se le otorgó mayor autoridad al banco central en el año de 1928, adicionándose en la citada ley que el Banco de México no estaba obligado a prestar al Gobierno Federal más servicios que los que establecían en ésta, agregándose que las leyes locales no podían imponerle la obligación de prestar a los Estados. Estas disposiciones reforzaron la capacidad del banco para enfrentar demandas de crédito cuya atención podría ser inconveniente para la economía nacional.

La ley Orgánica del Banco de México de 1936, que sustituyó a la primera, reafirmó el criterio de conferir al banco central amplia autonomía e hizo más severos los requisitos para la emisión de sus billetes. También prohibió al banco, de manera total, conceder créditos al Gobierno Federal, reiterando que la institución debía ser autónoma, pues esto era necesario para que pudiera cumplir con su función de servir intereses nacionales permanentes, sin que se le utilizara como instrumento para atender necesidades políticas o financieras extraordinarias del Gobierno.

En 1938 se llevaron a cabo reformas de importancia en la ley orgánica del banco central. Las restricciones para emitir billetes y dar apoyo financiero al Gobierno se redujeron de manera significativa al considerarse excesivamente rígidas, como posiblemente lo eran en lo tocante al primer aspecto. Esta nueva orientación se mantuvo en la Ley Orgánica del Banco de México que se expidió en el año de 1941. Desafortunadamente, la limitación consistía en que la suma de los billetes en

circulación más las obligaciones a la vista y en moneda nacional de la institución, no deberían exceder de cuatro veces el valor de su reserva de oro, plata y divisas. Sin embargo, cuando ocurría la depreciación del peso se hacía nulatoria tal restricción, toda vez que dicha acción hacía posible incrementar el valor en moneda nacional de la citada reserva.

Estas disposiciones se prestaron a que en ciertas épocas se abusara del financiamiento del banco central del Gobierno Federal. Para ello no había obstáculo, toda vez que el Gobierno controlaba al banco al estar facultado para nombrar y remover, de manera discrecional, a la mayoría de los miembros de su consejo de administración, así como al director general, a través de resoluciones del propio consejo.

El carácter de entidad mercantil del Banco de México desde su fundación, era muy limitado; además, en el transcurso de los años se fueron acrecentando sus funciones de autoridad. Por consiguiente, la figura de sociedad anónima resultaba cada vez menos apropiada para la institución. Tras la estatización de la banca en 1982, al quedar la casi totalidad del capital del Banco de México directa o indirectamente en poder del Gobierno Federal, se hizo más patente la conveniencia de cambiar su naturaleza jurídica, transformándosele en organismo descentralizado del propio Gobierno.

En este breve repaso histórico, vemos manifiesta la constante preocupación de moderar el flujo de crédito del banco central; siendo que cuando se contempló laxitud en el control del crédito, resultaron experiencias inflacionarias muy desfavorables.

Según explica la iniciativa que el Ejecutivo Federal envió al Constituyente Permanente para proponer la reforma constitucional, la autonomía del Banco Central

tiene por objeto principal construir una salvaguarda contra la reaparición de nuevos episodios de aguda inflación.

“ En primer término, se propone consignar en el artículo 28 Constitucional la **autonomía del banco central**, así como dar a la institución un claro mandato de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, como objetivo prioritario en el ejercicio de sus funciones”.⁷⁹

Al respecto, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma señala, que en épocas de inflación los precios tienden a subir más rápidamente que los salarios. Explica también, que la erosión del poder adquisitivo del dinero afecta de manera particularmente severa a las personas de recursos modestos.

“Resulta evidente, que un clima de inflación no es propicio para la justicia social. Por otro lado, la inflación entorpece el desarrollo, debido a que:

- Distorsiona los precios relativos, lo que a su vez da lugar a una asignación ineficiente de recursos.
- Desalienta la intermediación financiera, en razón de las dificultades que da lugar para predecir los rendimientos reales de las inversiones en instrumentos representativos de deuda.
- El costo del dinero aumenta y el plazo de los créditos se reduce, lo que inhibe la ejecución de proyectos de inversión física, sobre todo de aquellos que requieren de largos períodos para su maduración.

De lo anterior se infiere que es deseable contar con una institución dentro del Estado, comprometida en todo momento en la lucha contra las fuerzas inflacionarias. Sin embargo, la mera reforma legal que confiere autonomía al Banco Central y le

⁷⁹ Informe Anual 1993 Banco de México. *Iniciativa de Reforma, Exposición de Motivos Cámara del H. Congreso de la Unión*, (Anexo 7) p.297.

encarga la procuración de la estabilidad del nivel general de los precios, no es suficiente para que ésta última se produzca. El Banco Central debe utilizar juiciosamente todas las facultades que la ley lo otorga para cumplir con la tarea que le ha sido encomendada."⁸⁰

Continuando con lo que estableció la iniciativa de reforma citada, argumenta que se dio un paso más en la Reforma del Estado. " Propone un nuevo arreglo entre las instituciones que lo componen para mejor proveer a la elevación del nivel de vida de los mexicanos y a una más justa y adecuada distribución de la riqueza. Implica una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo al banco central con vistas a consolidar y mantener la estabilidad de precios. Estabilidad que, conviene enfatizar, no se persigue como un objetivo en sí mismo, sino como una condición necesaria, si bien, no suficiente, para lograr en forma sostenible la equidad social y el desarrollo económico.

En los últimos años se han sumado a los bancos centrales reconocidamente autónomos (como el de Chile y Nva. Zelanda), el otorgamiento de la autonomía acompañado del mandato legal de procurar la estabilidad monetaria.

Al efecto, en un nuevo párrafo séptimo del artículo 28 se mantendría explícitamente el carácter estratégico de dichas áreas y por tanto la exclusividad del Estado sobre las mismas; pero señalando que las funciones respectivas corresponderían al banco central, el que, a diferencia de los organismos que atienden las demás áreas estratégicas, gozaría de autonomía reconocida por la propia Constitución en un anterior párrafo sexto, propuesto en esta misma Iniciativa.

Cabe señalar que la acuñación de moneda se continuaría efectuando, conforme a las órdenes del banco central, por la Casa de Moneda de México, cuyo carácter de organismo descentralizado de la administración pública federal se conservaría.

⁸⁰ Revista *El Mercado de Valores*, Año LIV Junio, (palabras pronunciadas por Miguel

La efectiva autonomía del banco central requiere de ciertos presupuestos que se propone consignar en el artículo 28 Constitucional. Elemento esencial de la autonomía de un banco central es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito, definido en el sentido más amplio. Por ello es necesario establecer en nuestra Constitución Política que ninguna autoridad podrá ordenar al banco central conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio o adquirir valores. De otra manera, la consecución de la estabilidad de precios, criterio rector para la actuación del banco central, se pondría en grave riesgo.

En el propio artículo 28 se establecería que el banco central, en los términos que establezcan las leyes, y con la intervención que corresponda a otras autoridades competentes en estas materias, regulará el crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros. Esos ordenamientos asignarían a las autoridades gubernamentales y al banco central las facultades de regulación en estas materias. Además, establecerían los mecanismos que garanticen una adecuada coordinación de la política económica general del gobierno.

La iniciativa establece que el banco contará con las facultades de autoridad que requieran para el ejercicio de sus funciones. ... La expedición de normas es necesaria para la mejor organización de los mercados y para la superación o disminución de sus deficiencias. Evidentemente, para asegurar la eficiencia de tales normas, el banco autónomo debe estar en posibilidad de constatar su observancia y de sancionar su incumplimiento.

Con el establecimiento de estas facultades quedaría previsto en nuestra Constitución un concepto moderno de banco central, actualizando así la noción prevaleciente en 1917, mantenida hasta hoy en día en el texto constitucional. La cual, por cuanto a las facultades del banco central, sólo se refería al monopolio de la emisión de los billetes.⁸¹

Por otra parte, como factor determinante de la efectiva autonomía del banco central es el procedimiento para nombrar, y en su caso, remover a las personas a cuyo cargo este su conducción. Al efecto la autonomía propone que esas personas sean designadas por el Presidente de la República con la aprobación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Asimismo como una significativa salvaguarda de la autonomía de la institución, se señala que tales personas no podrán ser removidas sino por la comisión de faltas graves.

" En la iniciativa se establece, adicionalmente, que las personas a cuyo cargo esté la conducción del banco sean designadas por los períodos escalonados que provean a su autonomía. Al respecto, es preciso considerar que la combinación de períodos relativamente largos de inicio y conclusión escalonados es indispensable para salvaguardar la autonomía de la institución; pues de estar el Ejecutivo en posibilidades de nombrar dentro de un breve período a la totalidad o la mayoría de las personas encargadas de la conducción del banco, se podría comprometer la autonomía de la institución.

Los períodos extensos, además de contribuir a la autonomía del banco central, permitiría que, al adoptar sus decisiones, las citadas personas tuvieran en cuenta los efectos que tales decisiones surtirían en el mediano y largo plazos y no sólo en la coyuntura inmediata.

⁸¹ Informe Anual 1993. *Exposición de Motivos Iniciativa de Reforma*, Cámara de

Esta iniciativa propone, asimismo, diversas modificaciones a la fracción X del artículo 73 Constitucional. Los servicios que prestan tanto las instituciones de crédito, como los intermediarios financieros no bancarios, hoy son denominados de manera general servicios financieros. Por tal razón, se propone la expresión servicios de banca y crédito por servicios financieros."⁸²

Finalmente la iniciativa de reforma anota que en la adición que se haría al artículo 28 Constitucional, correspondería al Congreso la expedición de la Ley del Banco Central, contemplándose la reglamentación de los preceptos referentes a las características y atribuciones de dicho banco; por lo que se propone suprimir la mención de la *fracc. X de 'establecer el Banco de Emisión Único'*.

Posteriormente a las consideraciones hechas, se declaró en beneficio del Banco de México, la autonomía concedida bajo lineamientos constitucionales; es decir, con la reforma al Artículo 28 constitucional y el ajuste a los artículos 73 y 123, respectivamente, de los que emanan las disposiciones y el nuevo esquema de organización para el ejercicio de la autonomía del Banxico a partir del 1º de abril de 1994. En forma somera y específica se dan a conocer los objetivos y facultades;

" Objetivos

El Banco de México, en el ejercicio de su autonomía, tienen entre sus objetivos procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional; promover el sano desarrollo del sistema financiero; y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Facultades

Para dar cumplimiento a los anteriores cometidos, se faculta al Banco de México en tres aspectos:

1.- Autonomía y otorgamiento de crédito (política monetaria).

Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco de México conceder financiamiento. Este atributo quedó consagrado en el artículo 28 de nuestra Constitución Política, en donde se otorga a Banxico la facultad exclusiva de determinar el monto y manejo de su propio crédito.

Cabe destacar que el instituto central puede otorgar financiamiento al gobierno federal, intermediarios bancarios y otras instancias financieras, siempre que no implique incrementar la base monetaria, sin contrapartida en la actividad económica del país.

Límite al financiamiento transitorio del gobierno federal.

El límite que impone la ley para financiar los desequilibrios transitorios entre los ingresos y egresos presupuestales del gobierno federal será de 1.5% de las erogaciones presupuestales para ese año. Así, el crédito que el instituto central otorgue al gobierno federal será por un monto limitado y se registrará en la cuenta corriente del ejercicio presupuestal correspondiente.

Si el saldo deudor de la cuenta rebasa el límite fijado constitucionalmente, Banxico estará en posibilidad de colocar valores por cuenta y a cargo del gobierno federal, enfocada a evitar una expansión monetaria no recomendable, al tiempo que facilite la operación del instituto central en el mercado de dinero.

Respecto a los financiamientos que el Banxico otorga a las instituciones de crédito, en lo sucesivo, estos créditos sólo podrán tener propósitos de regulación monetaria con la finalidad expresa de proteger al Banco de México contra eventuales presiones del solicitante de crédito que pudieran expandir, en proporciones no deseables, la base monetaria.

Los financiamientos otorgados por Banco de México se ajustarán a las condiciones de mercado garantizando evitar incurrir en subsidios.

2.- Política cambiaria. En materia cambiaria, ésta ley establece que la acción de Banco de México se sujetará a los lineamientos que determine la Comisión de Cambios. Esta representación estará integrada por la Junta de Gobierno del instituto central y por altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De hecho, en varias partes del mundo, las decisiones de la política cambiaria corresponden al gobierno central a través de su Ministerio de Finanzas, Economía, Hacienda o Tesoro, según el país de que se trate.

Se ha observado en el terreno internacional, que son los gobiernos, en la mayoría de las ocasiones, los que tienen la facultad de fijar los parámetros dentro de los cuales intervienen los bancos centrales en el mercado de divisas para regular los cambios.

La justificación de esta medida obedece a la estrecha relación que guarda la política cambiaria y otros instrumentos de política económica que no son objetivo prioritario de los bancos centrales.

3.- Regulación del sistema financiero. Las regulaciones que dicte el Banxico en materia de servicios financieros deberán tener por motivo de regulación monetaria

y cambiaría el sano desarrollo del sistema financiero, así como el adecuado funcionamiento del sistema de pagos sin menoscabo de los intereses del público ahorrador.

Con el nuevo marco jurídico se faculta a las autoridades del Banxico ante las instancias supervisoras del sistema financiero a suspender en un plazo no mayor a cinco días hábiles, la ejecución de las resoluciones de dichas Comisiones que afecten a la política monetaria.

Además, se amplían los alcances del instituto central para regular el servicio de transferencia de fondos a través de instituciones de crédito principalmente.⁸³

5.2 LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO

En el artículo 28 Constitucional es consignada la facultad que tiene el Banco de México de tener el atributo esencial de autonomía, al determinar el monto y manejo de su propio crédito.

Dentro de las funciones de crédito que se refieren a la Institución, se propone en la exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley del Banco de México, delimitar en los posibles sujetos de crédito del Banco y los términos en que podría otorgar financiamiento.

"Al respecto y en concordancia con la práctica generalizada de los bancos centrales en la actualidad, se prevé que la Institución sólo otorgue crédito al Gobierno Federal, a las instituciones bancarias del país, a otros bancos centrales y

83 Periódico *El Economista*, Año VI, No. 1360, abril 7 México 1994.

autoridades financieras del exterior, a organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, así como a los fondos de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores.

Respecto del crédito al Gobierno Federal, se propone que éste solo pueda otorgarse por monto limitado mediante el ejercicio de la cuenta corriente que el Banco le lleve. De ésta manera dicho gobierno dispondrá de un medio para compensar, en forma expedita, desequilibrios transitorios entre ingresos y egresos presupuestales. A fin de evitar que el referido financiamiento pueda traducirse en expansión monetaria excesiva, se propone también que, si el saldo deudor de esa cuenta rebasa el límite fijado, el Banco coloque valores a cargo y por cuenta de aquél. Como se observa, ésta disposición facilita el manejo de la Tesorería del Gobierno Federal, pero impide que el crédito del Banco Central se constituya en instrumento para financiar de manera inflacionaria los déficit de las finanzas públicas.

Por lo que hace a los financiamientos que el banco conceda a las instituciones de crédito, sea mediante el otorgamiento de crédito o a través de la adquisición de valores, éstos sólo podrían tener propósitos de regulación monetaria.

De esta manera, se protege al Banco contra presiones de solicitantes de crédito, las cuales eventualmente pudieren llevarlo a expandir excesivamente la base monetaria, es decir, la suma de los billetes y monedas en circulación más las obligaciones a la vista del Banco a favor de las instituciones de crédito.

Se establece que los citados financiamientos y en general, las operaciones que el Banco de México realice, se efectúen en términos congruentes con las

condiciones del mercado y conforme a disposiciones de carácter general. Con ello se provee a la imparcialidad de la Institución y a la eliminación de subsidios.

Para poder cumplir con la procuración de la estabilidad monetaria, el Banco debe participar en la formulación y ejecución de la política cambiaria, ya que ésta tiene como factor determinante de la evolución del nivel general de los precios.

Por otra parte, dada la estrecha relación entre la política cambiaria y otros aspectos de la política económica a cargo de los gobiernos, en el panorama internacional se observa que éstos últimos son los que generalmente, tienen la facultad de fijar el marco dentro del cual la banca central interviene en el mercado de divisas para regular los cambios.

Para ello, el Banco deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determinen una Comisión de Cambios, integrada por altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por miembros de la Junta de Gobierno del Banco Central.

El artículo 28 de nuestra Constitución Política prevé que el Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

Anteriormente la Ley Orgánica comprendía sólo parcialmente las disposiciones relativas a las facultades que corresponden al Banco Central para regular los

cambios y la intermediación y los servicios financieros. En la iniciativa se propone recoger en la nueva ley las disposiciones hoy dispersas, conformando un catálogo completo de las facultades normativas de la Institución a fin de facilitar su conocimiento y observancia.

En beneficio de la seguridad jurídica se propone que en la ley se señale claramente que las disposiciones del Banco sólo puedan tener por motivo la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público.

Conforme a la propuesta de ley que se somete a la consideración de esa Soberanía, el ejercicio de las funciones y la administración del Banco estarían encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador.

La Junta se integraría por cinco miembros designados de acuerdo con el procedimiento señalado en la Constitución, de entre los cuales el Ejecutivo Federal nombraría al Gobernador del Banco, quien presidiría la Junta de Gobierno. Los demás integrantes se denominarían Subgobernadores.

El art. 28 de nuestra Constitución señala que las personas encargadas de la conducción del Banco Central sólo podrán ser removidas por causa grave. En el proyecto se consideran causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno la incapacidad mental, así como la física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante un período de más de seis meses, el

incumplimiento de sus obligaciones, así como dejar de reunir alguno de los requisitos que se exigen para ser designado miembro de dicha Junta.

En vista de la complejidad de los fenómenos monetarios y de la importancia de tomar medidas acertadas en la materia, es conveniente que las acciones sustantivas del Banco queden a decisión de la Junta de Gobierno. Por lo que las principales facultades del referido órgano serían resolver sobre el otorgamiento de crédito al Gobierno Federal, así como determinar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco realice sus operaciones, pudiendo incluso señalar las características que éstas deban tener."⁶⁴

El Banco de México tendrá por finalidad lo siguiente :

5.2.1 Función de Misión

- Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pago.
- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia.
- Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal en materia económica y particularmente financiera.
- Participar en el Foro Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.
- Operar con los organismos citados, con bancos centrales y otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

⁶⁴ Informe Anual 1993, Banco e México, Exposición de Motivos de Iniciativa de Ley del Banco de México enviada al H. Congreso de la Unión por el Ejec. Fed. pp. 307-311.

- Corresponderá privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como poner ambos signos en circulación a través de las operaciones que esta ley le autoriza realizar. El Banco podrá fabricar sus billetes o encargar la fabricación de éstos a terceros.
- Directamente o a través de sus corresponsales, deberá cambiar a la vista los billetes y las monedas metálicas que ponga en circulación, por otros de la misma o de distinta denominación, sin limitación alguna y a voluntad del tenedor.
- En el cumplimiento de su obligación de canje con las instituciones de crédito, el banco podrá entregarles billetes y monedas metálicas de las denominaciones cuya mayor circulación considere conveniente para facilitar los pagos.

" El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes "

5.2.2 Función de Crédito

- Otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como a los fondos bancarios de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores previstos en las leyes de Instituciones de Crédito y del Mercado de Valores.
- Constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero.
- Emitir bonos de regulación monetaria.
- Recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de aquellos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones ó de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo; de entidades de la administración pública federal cuando las leyes así lo dispongan.

- Recibir depósitos bancarios de dinero de organismos internacionales o que agrupen a bancos centrales y personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.
- Obtener créditos de las personas antes citadas y entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria.
- Efectuar operaciones de divisas, oro y plata, incluyendo reportos.

Las operaciones anteriormente citadas , deberán contratarse en términos que guarden congruencia con las condiciones de mercado al tiempo de su celebración, exceptuando aquéllas que por su naturaleza no tengan cotización en el mercado.

- El Banco de México sólo podrá dar crédito al Gobierno Federal mediante el ejercicio de la cuenta corriente que lleve a la Tesorería de la Federación y con sujeción a lo siguiente:
 - I.- Sólo podrán hacerse cargos o bonos a esta cuenta mediante instrucción directa del Tesorero de la Federación al Banco, que este último reciba con una antelación de por lo menos un día hábil bancario a la fecha en que deba efectuarse el respectivo cargo o bono;
 - II.- El Banco podrá, sin autorización del Tesorero de la Federación, cargar la cuenta para atender el servicio de la deuda interna del Gobierno Federal;
 - III.- Con cargo a esta cuenta no podrán librarse cheques u otros documentos a favor de terceros, y
 - IV.- El saldo que, en su caso, obre a cargo del Gobierno Federal no deberá exceder de un límite equivalente al 1.5 por ciento de las erogaciones del propio Gobierno previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de que se trate, sin considerar las

señaladas para la amortización de la deuda de dicho Gobierno; salvo que, por circunstancias extraordinarias, aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos.

En el evento de que el saldo deudor de la cuenta exceda del límite referido, el Banco deberá proceder a la colocación de valores a cargo del Gobierno Federal, por cuenta de éste y por el importe del excedente. De ser necesario o conveniente, el Banco, también por cuenta del Gobierno Federal, emitirá valores a cargo de éste para realizar la colocación respectiva. Al determinar las características de la colocación y, en su caso, emisión, el Banco procurará las mejores condiciones para el Gobierno dentro de lo que el mercado permita.

El Banco deberá efectuar la colocación de los valores mencionados en un plazo no mayor de quince días hábiles, contando a partir de la fecha en que se exceda el límite señalado, liquidando el excedente de crédito con el producto de la colocación correspondiente. Excepcionalmente, la Junta de Gobierno del Banco podrá ampliar este plazo una o más veces por un plazo conjunto no mayor de tres meses, si ello resulta conveniente para evitar trastornos en el mercado financiero.

- Los financiamientos que el Banco de México conceda a las instituciones de crédito, estarán garantizadas por los depósitos de dinero y de valores de dichas instituciones tengan en el propio Banco. Al vencer los mencionados financiamientos, el Banco estará facultado para cargar su importe a las cuentas en que se registren dichos depósitos de dinero.

- Los bonos de regulación monetaria que emita el Banco de México, serán títulos de crédito nominativos o al portador y tendrán las demás características que el Banco fije, debiendo mantenerse depositados en administración en el propio Banco, cuando éste así lo determine.

5.3 Banco de México y su Autonomía

Como se ha contemplado anteriormente en esta investigación, las diversas sustentaciones y beneficios que aportaría el establecimiento de la autonomía del Banxico, a continuación se destaca de manera más somera el **nuevo esquema de organización para el ejercicio de la autonomía**:

Los puntos que la sustentan son:

- a) Libertad para determinar el monto y manejo de su propios crédito
- b) Autonomía de gestión de los integrantes de su órgano de gobierno
- c) Remoción del cargo, de aquellos funcionarios que hicieren faltas graves
- d) Autonomía administrativa, que evite presiones presupuestales injustificadas.

Para el cumplimiento de los anteriores cometidos, se faculta al Banxico, en lo siguiente:

- 1.- *Autonomía y otorgamiento de crédito* (política monetaria). En esta facultad quedó consagrado constitucionalmente (art. 28) que **ninguna autoridad podrá**

ordenar al Banco de México conceder financiamiento, es decir (determinar el monto y manejo de su propio crédito).

A éste respecto el *Periódico El Economista* comenta: "cabe destacar que el Instituto Central puede otorgar financiamientos al gobierno federal, intermediarios bancarios y otras instancias financieras, siempre que no implique incrementar la base monetaria, sin contrapartida en la actividad económica del país. Es decir, ... el crédito que el Instituto otorgue al gobierno federal será por un monto limitado y se registrará en la cuenta corriente del ejercicio presupuestal correspondiente"⁸⁵ (información contemplada en líneas anteriores).

2.- Política Cambiaria. La Ley que da acción al Banco de México, se sujetará a los lineamientos que determine la Comisión. Esta representación estará integrada por la Junta de Gobierno del Instituto Central y por altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

" En varias partes del mundo, las decisiones de la política cambiaria corresponde al gobierno central a través de su ministerio de Finanzas, Economía, Hacienda o Tesoro, según el país de que se trate.

Se ha observado en el terreno internacional, que son los gobiernos, en la mayoría de las ocasiones, los que tienen la facultad de fijar los parámetros dentro de los cuales intervienen los bancos centrales en el mercado de divisas para regular los cambios.

La justificación de esta medida obedece a la estrecha relación que guarda la política cambiaria y otros instrumentos de política económica que no son objetivos prioritarios de los bancos centrales.

3.- Regulación del Sistema Financiero. Las regulaciones que dicte el Banxico en materia de servicios financieros deberán tener por motivo la regulación monetaria y

⁸⁵ Periódico *El Economista*, jueves 17 de marzo de 1994, México

cambiaría, el sano desarrollo del sistema financiero, así como el adecuado funcionamiento del sistema de pagos sin menoscabo de los intereses del público ahorrador.

Con el nuevo marco jurídico se faculta a las autoridades del Banxico ante las instancias supervisoras del sistema financiero a suspender en un plazo no mayor a cinco días la ejecución de las resoluciones de dichas Comisiones que afecten a la política monetaria.⁸⁶

⁸⁶ Periódico *El Economista*, lunes 4 de abril de 1994. México.

CONCLUSIONES

PRIMERO : En nuestra historia desde el México Independiente el ahorro interno no se había desarrollado lo suficiente en virtud de que la política en cuestión de créditos ha sido raquítica, poco oportuna y las tasas de interés que se cobraban, sobre todo la interna fue más alta que la externa.

La legislación bancaria del siglo pasado fue incipiente, básicamente porque el servicio financiero era débil. En efecto, la Ley y el Reglamento expedidos en 1830 y 1835 estuvieron orientados para regular un Banco de Avío para fomento de la industria nacional. De hecho es hasta 1897 con la expedición de la Ley General de Instituciones de Crédito, cuando surge una normatividad para proporcionar un servicio financiero más amplio.

El sistema financiero mexicano inicia el camino a su consolidación hasta 1925, cuando se crea el Banco de México y se hacen reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.

De 1925 a 1982 el sistema bancario aunque insuficiente para la magnitud de las necesidades del país gradualmente se fue desarrollando, ajustándose en las diversas épocas a las modalidades; la serie de errores, abusos, arbitrariedades mutuas y colaterales en la forma como se llevó a cabo dicho sistema, motivó que el Gobierno estatizara la banca

En términos generales, la banca nacionalizada procuró obtener utilidades, mismas que capitalizó el Gobierno para destinar los recursos al desarrollo de tipo social, creando un Programa para efecto de disminuir el impacto de la crisis económica.

SEGUNDA : Bajo la gestión del Estado la banca tuvo cambios fundamentales en su estructura, que gradualmente conformaron un esquema de mayor competencia entre las instituciones. Hasta antes de 1982, el sistema bancario estaba formado por 60 instituciones, de las cuales poco más de la mitad eran bancos múltiples. En los años siguientes, la banca se sujetó a un proceso de reestructuración, efectuándose tres etapas de fusiones para las 60 instituciones nacionalizadas. Bajo la gestión del sector público, el número de bancos comerciales se redujo a 18. Las instituciones bancarias se

reagruparon de acuerdo con su cobertura geográfica y el tamaño de sus activos.

Asimismo la nacionalización trajo como consecuencia entre otros elementos, los cambios en sectores como la disolución de grupos financiero-industriales; permitió el desarrollo independiente de casas de bolsa, compañías de seguros, compañías arrendadoras y otros intermediarios no bancarios. El sector público promovió el fortalecimiento de los bancos, dando mayor solidez a sus instituciones y asignándoles áreas de cobertura más congruentes con las fortalezas de cada banco en las diferentes regiones del país.

En este orden de ideas y ante los retos de hacer más competitiva la banca en relación a la competencia internacional, el sistema financiero a partir de 1988, emprende su desregulación operativa y la adecuación de su estructura jurídica e institucional. Estos cambios contribuyeron a acentuar la profundización financiera de la economía, de tal manera que se utilizara más eficazmente el ahorro y se canalice en su mayor parte hacia la inversión productiva; para mejorar la eficiencia del sistema financiero y su capitalización; aplicando una estructura institucional más actualizada y moderna, orientada hacia la formación de grupos financieros y a la prestación universal de los servicios.

Por las necesidades anteriores fue necesario privatizar la banca, los objetivos a la reforma fueron: restablecer el carácter mixto en la propiedad y gestión de la banca, para el fortalecimiento en las estructuras económicas a través de la banca de desarrollo, de los bancos comerciales y de sus organismos encargados de establecer la normatividad, para regular y supervisar el sistema financiero; lo que permitió tomar el orden de la gestión mediante el soporte regulatorio jurídico mejor estructurado y más ambicioso, para recuperar un mayor control y dirigir satisfactoriamente la vía jurídica a las necesidades financieras por lo que se tendría la posibilidad de tener inserción a la competencia internacional.

Cabe mencionar una de las teorías básicas para la desincorporación de cualquier entidad paraestatal que la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creada en el sexenio pasado sustentó para el sector bancario fue 'en cualquier proceso de privatización debe tenerse transparencia total, lo que significa apegarse con todo rigor al marco normativo y jurídico que lo sustente': objetivo que se vio cumplido en el proceso.

Continuando con lo anterior, a raíz de la reforma constitucional que dio origen a este cambio se emitió la Desincorporación de la rectoría del Estado en el sistema bancario para entregar su concesión al sector privado; por ende se instituyó en el marco normativo, una nueva Ley de Instituciones de Crédito así como entre otras reformas, la creación de la Ley que Regula las Agrupaciones Financieras mexicanas.

En suma, los aspectos mas relevantes que el Estado ha ejercido en la rectoría sobre el sistema bancario con respecto a la Ley de Instituciones de Crédito vigente son : la prestación del servicio de banca y crédito, las características de las instituciones bancarias, su organización y funcionamiento, el sano y equilibrado desarrollo del servicio y las medidas tendientes a proteger el interés del público. Apreciación que considero congruente y eficaz, desde el punto de vista de su objetividad; para que que el servicio sea realmente adecuado y asimismo aporte resultados funcionales para las necesidades de la mayoría y desarrollo social.

Con respecto a la Ley que Regula las Agrupaciones Financieras, responde a la aparición de la banca universal; puntualiza y detalla las normas que habían establecido sobre esta materia la reforma legislativa de diciembre de 1989, que dio reconocimiento formal a la figura de la agrupación; a consecuencia de la nueva ley de 1990, se

mejora la capitalización de cada uno de los intermediarios y se proporcionan a éstos otras ventajas, como la de usar la denominación del grupo, valerse indistintamente de las sucursales de la red y lograr economías de escala. Al reconocer esta ley formalmente las agrupaciones y regularlas, infunde al sistema, mayor capacidad de competencia y contribuye a que el público disponga de servicios más eficientes y al mismo tiempo brinda protección a sus intereses mediante la compañía controladora.

La ley fija la base de organización y funcionamiento de los grupos, los términos en que habrán de operar y la forma en que se protegerán los intereses de quienes celebren operaciones con ellos. Al surgir la agrupación de los intermediarios financieros mexicanos, se posibilitó su operación como "banca universal".

Una de las herramientas del cambio estructural en el sistema financiero que consistió en la liberación de las tasas de interés y la eliminación de la canalización obligatoria de recursos, obtuvo el cambio favorecedor en el sector bancario.

Es importante mencionar que la privatización bancaria fue evaluada previamente conforme a los objetivos de la Unidad de Desincorporación antes citada, pues se obtuvo el beneficio preponderante de mejorar el bienestar de la población. En este

contexto, uno de los principales efectos que han tenido las reformas de carácter estructural instrumentadas en los últimos años por el Gobierno Federal, ha sido, el que la inversión privada ha mostrado un importante repunte a partir de 1989 y en un ambiente de mayor eficiencia en la asignación de recursos.

Esto sienta las bases para un mayor crecimiento económico en el futuro.

TERCERA : Después de que el marco regulatorio ha ido madurando a través de las vicisitudes de la banca, contemplamos un paso gigantesco en lo relativo a la modernización del sistema ; era necesario contar con una institución dentro del Estado comprometida en la lucha contra las fuerzas inflacionarias, por lo que la reforma le confiere autonomía al Banco Central (1º abril 1994) así como la delimitación de que el Estado no podrá exigirle préstamos cuando por presiones políticas o económicas quiera aumentar el gasto publico (elemento esencial de la autonomía de un banco central es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito) ; también señala que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco Central conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio o adquirir valores. Los objetivos

preponderantes del ejercicio de esta autonomía es la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional; promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

A este respecto, se analizó que el objetivo principal de estabilizar el poder adquisitivo de la moneda, es una fórmula que ha probado ser de gran eficacia para cumplir con este propósito; el resultado primordial que la autonomía puede dar, comparada con otros bancos autónomos son; tasas de inflación bajas, por lo que expresan los especialistas 'a mayor autonomía, menor inflación'.

Con base a la iniciativa de reforma para dar autonomía al Banco Central, considero destacar como objetivo prioritario la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, sería separándose de manera permanente, la función de crear dinero de las necesidades de financiamiento del gobierno. De modo tal que las presiones que sufre éste para ejercer su gasto, no violenten la conducción responsable de la política monetaria. Cabe hacer mención, que el presidente Plutarco Elías Calles hizo dos propósitos en la iniciativa de Ley que creó al Banco en 1925: por una parte, "sujetar (a la institución) a la alta dirección del Estado, en cuanto a su política, principalmente en lo que ésta se relaciona con el interés público"; por la otra, no

entregar a la institución "exclusivamente a la acción oficial, pues se corre el riesgo de que la institución represente los intereses puramente político de hombres de gobierno".

La autonomía del banco central se sustenta con bases firmes y necesarias, por lo que se infiere que el Estado desea contar con instituciones comprometidas en la lucha contra las fuerzas inflacionarias; la reforma legal que le confiere autonomía al banco central, le encarga la procuración de la estabilidad, utilizar juiciosamente todas las facultades que la ley le otorga para cumplir con la tarea que le ha sido encomendada.

Por lo anterior vemos alcanzado un paso más en la Reforma del Estado, se visualiza el proceso en el arreglo en las instituciones que lo componen para mejorar el proveer la evolución del nivel de vida de los mexicanos y una más justa y adecuada distribución de las riquezas. Implica una importante trascendencia de atribuciones del Ejecutivo al banco central con vistas a consolidar y mantener la estabilidad de precios; estabilidad que no se persigue como objetivo mismo, sino como condición necesaria, para lograr en forma sostenible la seguridad social y el desarrollo económico de nuestro país.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero Miguel, Derecho Bancario, México: Editorial Porrúa, S.A.,1993.

Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo: México : 4ta Ed.; Editorial Porrúa, S.A.; 1981, p.191.

Arteaga Eduardo F. Proyecto de Ley sobre Bancos e Instituciones de Crédito; México: imprenta del Gobierno en el exarzbispo de Puebla, 1880.

Borja Martínez, Francisco. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, México : 1a. Ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, S.A de C.V., 1991.

Burdeau, Georges. "Les Libertes Publiques." París : Edi. Libraire General de Detroit Jurisprudence, 1961.

Cotelly Esteban, Derecho Bancario: Buenos Aires: Editorial Arayos.

CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. El Sistema Financiero Mexicano, 1a. Ed., México: Editorial Diana, S.A. de C.V., 1990.

Dueñez Heliodoro, La Evolución Bancaria, México : pp.88-90.

Fernández del Castillo German, La Propiedad y la Expropiación, 1a. Ed.; México: Compañía Editoria de Revistas, 1939; pp.84-85.

Fraga Gabino, Derecho Administrativo; 32a. Ed.; México: Editorial Porrúa, S.A., 1993; pp.21 y 22.

García de Enterría y Fernández, Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación: Tomo II; Madrid; 1956, p.124.

González Aguayo, La Nacionalización de Bienes Extranjeros en América Latina: 1a. Edi., México: Editorial U.N.A.M., 1969, pp.14-15.

González Marques Juan José, Figueroa Díaz Luis, Hinojosa Luelmo Juan Carlos, Lares Romeo Victor Hugo, Tema de Derecho Económico Mexicano: 1a. Edi., Editada por la Universidad Autónoma Mexicana, 1993; pp.128-129.

Katzarov Konstantin, Teoría de Nacionalización, El Estado y la Propiedad; México, Editorial U.N.A.M., 1963, p.275-276.

Lobato Pérez Ernesto, El Crédito en México; México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 1945.

Labastida Luis G., Estudio Histórico y Filosófico sobre la Legislación de los Bancos. México :, 1890, p.3-4.

Medina Macias Ricardo. Hacia donde vamos con MMH; México: Editorial Edamex, 1982.

Manero Antonio, La Reforma Bancaria en la Revolución Constitucionalista, México : pp.6-7.

Novoa Monreal Eduardo, Defensa de las Nacionalizaciones ante Tribunales Extranjeros: 1a. Edi. México: Editorial U.N.A.M., 1976, p.26.

Núñez de Villavicencio Don Nuno, Colección de Manuel Porrúa, manuscrito que data de 1767.

Núñez Estrada Héctor Rogelio, Mercado de Dinero y Capitales: 1a. Edi. México: Editorial Pac, S.A. de C.V., 1992.

Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo: México: Editorial Porrúa, S.A., 1968, p.54.

Palomar de Miguel Juan, Diccionario para Juristas: 1a. Edi., México: Ediciones Mayo, 1981, pp. 1042-1043.

Petriccioli Iturbide Gustavo, "Política e Instrumentos de Orientación Selectiva de Crédito en México", México : pp.78.

Quijano José Manuel, La Banca, pasado y presente, México : Editorial Cide A.C. (Centro de Investigaciones y Docencia Económica).

Ramírez Tena, Derecho Constitucional Mexicano, México : 8a. Edi., Editorial Porrúa, S.A., 1981.

Rogozinski Schtulman Jaques, La Privatización en México, México : 1a. Edi., Editorial Trillas, S.A de C.V., 1997. pp.159.

Serra Rojas Andres, Derecho Administrativo: 4ta. Edi., México: Editorial Porrúa, S.A., 1981, p.191.

Sánchez Medal Ramón, De los Contratos Civiles, México: Editorial Porrúa, S.A., 1980, p.60.

Tello Carlos, La Nacionalización de la Banca en México, México : 2a. Edi., Editorial Siglo XXI, S.A. , 1984. p.90

REVISTAS

Proceso, No. 305, septiembre, México 1982.

Econometric Forecasting Associate, Vol. 20 No.1, marzo 1988, sección cifras históricas CIMEX WHARTON.

Ejecutivo de Finanzas, No.7 julio, México 1991.

El Inversionista, Año 4 No.42 julio, México 1990.

El Mercado de Valores, No. 20 octubre, México 1990.

El Mercado de Valores, No.20 octubre, México 1990.

El Mercado de Valores No. 11 junio, México 1993.

El Mercado de Valores No. 12 junio, México 1993.

El Mercado de Valores No. 9 septiembre, México 1994.

El Mercado de Valores, Año LIV junio, México 1994.

México en la Década de los Noventa No.1, México 1993.

Mundo Ejecutivo, No. 169, Vol. XXIII mayo, México 1993.

PERIODICOS , LEGISLACIONES y OTROS

Anuario Financiero de México. Volúmen Cuadragésimo Tercero. Jesús Alvarado Cordero 1a. Edición, Asociación Mexicana de Bancos, México 1993.

Banco Nacional de México, Anuario 1993.

Banco Nacional de México, Anuario 1995.

Diario Oficial de la Federación 24 de junio de 1937.

Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1978.

Diario Oficial de la Federación, 5 de septiembre de 1990.

Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 1993.

Diccionario Jurídico Mexicano, Edi. Porrúa, S.A. de C.V., UNAM, México 1992

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3ra. edi., México: Colección Popular de Mexico / Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., pp.129-131.

El Universal, México 3 de mayo de 1990.

El Economista, Año VI, No. 1360 4 de abril, México 1994.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Argentina : Tomo XX, Editorial Driskill, S.A. 1978.

Iniciativa Presidencial a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mayo 2 de 1990.

Legislación de Banca, Crédito y Actividades conexas, 13a. Edi., México : 1996, Ediciones Delma.

Poder Legislativo Federal, "Congreso de la Unión" , línea informática INTERNET, enero 1997.