



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"CONSECUENCIAS JURIDICO ADMINISTRATIVAS Y MERCANTILES DE LA DISOLUCION Y LIQUIDACION DEL BANCO NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR"

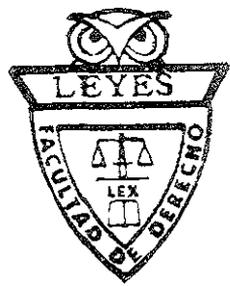
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LUZ MARIA GUADALUPE ALVAREZ BASURTO





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.



SECRETARÍA GENERAL  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

## FACULTAD DE DERECHO.

### SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL.

**SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ.**  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
P R E S E N T E.

La alumna LUZ MARIA GUADALUPE ALVAREZ BASURTO , realizó bajo la supervisión de este Seminario el trabajo titulado: "CONSECUENCIAS JURIDICO ADMINISTRATIVAS Y MERCANTILES DE LA DISOLUCION Y LIQUIDACION DEL BANCO NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR", con la asesoría del DR. SILVESTRE RAMIREZ DIAZ, que presentará como tesis para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El mencionado asesor nos comunica que el trabajo realizado por dicha alumna reúne los requisitos reglamentarios aplicables, para los efectos de su aprobación formal.

En vista de lo anterior, comunico a usted que el trabajo de referencia puede ser sometido a la consideración del H. Jurado que habrá de calificarlo.

Por sesión del día 3 de febrero de 1998 del Consejo de Directores de Seminario se acordó incluir en el oficio de aprobación de tesis la siguiente leyenda que se hace del conocimiento del sustentante:

***"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad."***

Atentamente,  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Ciudad Universitaria, a 11 de diciembre del año 2000.

DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON P  
DIRECTOR.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO MER

c c p. Secretaría General de la Facultad de Derecho.  
c c p. Archivo Seminario  
c c p. Alumna.  
\*mrc

## **AGRADEZCO A DIOS:**

Por darme el derecho  
a la vida y otorgarme  
el título de mujer libre.

Con profundo amor y gratitud

## **A MIS PADRES:**

Por su apoyo incondicional,  
porque de ustedes aprendí que  
en el estudio, la honestidad  
y el trabajo, se encuentra la  
verdadera nobleza del ser humano  
Con todo mi cariño y respeto

## **A MIS HERMANOS:**

Enrique, Eduardo, Alejandra, Miguel  
y Luis Angel, porque juntos hemos  
compartido tantos e inolvidables momentos.  
Con enorme cariño y añoranza

## **A MIS AMIGOS:**

Ruth, Miguel, Ricardo, José Luis, Gabriela,  
Sandra, Beatriz y Alejandro Por lo que aprendimos  
juntos y los momentos compartidos que nunca olvidaré  
Gracias.

Con amor y admiración

**A RAFAEL:**

Por creer en mí, porque gracias  
a tu apoyo, comprensión e insistencia  
logré concluir este trabajo  
Con profundo agradecimiento.

**A MÓNICA FERNANDA:**

Por ser esa pequeña parte de mi vida.  
Por inspirar mis más grandes anhelos  
y proyectos. Te amo hija

Con eterno y sincero agradecimiento

**A la Universidad Nacional Autónoma de México:**

Por haberme dado la oportunidad  
de crecer y superarme.

**A la Facultad de Derecho:**

Por inculcarme un cúmulo  
invaluable de principios que  
guiarán mi existencia.

**A mi asesor, Doctor Silvestre Ramírez Díaz:**

Por sus sabios consejos y el valioso  
tiempo que me brindó.

**A todos los profesores que con su experiencia  
forjaron cada minuto de mi vida académica.**

# I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCIÓN	I
CAPITULO I	
DESARROLLO HISTORICO	
1.1. EVOLUCIÓN DE LA BANCA. DE BABILONIA AL SIGLO XX	( 1)
1.1.1. EL IMPERIO HITITA	( 2)
1.1.2. CHINA	( 2)
1.1.3. GRECIA	( 3)
1.1.4. ROMA	( 5)
1.1.5. EL PANICO BANCARIO	( 7)
1.1.6. LA EDAD MEDIA	( 8)
1.1.7. LAS CRUZADAS	( 9)
1.1.8. LAS FERIAS EUROPEAS DE COMERCIO	( 10)
1.1.9. LOS MONTES	( 12)
1.1.10.SIGLO XV A XVIII	( 13)
1.1.11.SIGLO XVIII A XIX	( 15)
1.1.12.DEL SIGLO XIX A LA ACTUALIDAD	( 16)

- 1.2. ANTECEDENTES DE LOS BANCOS EN MÉXICO. DE 1821 A 1867 (17)
- 1.3. DE 1867 A 1889. PROMULGACION DE LOS DOS PRIMEROS CODIGOS DE COMERCIO EN VIGOR EN LA REPUBLICA. (21)
- 1.4. DE 1889 A 1897. PRIMERA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO. (23)
- 1.5. 1897 A 1925. ENTRADA EN VIGOR DE LA CONSTITUCION DE 1917. (24)
- 1.6. DE 1926 A 1946. CREACION DEL PRIMER ANTECEDENTE DE LA BANCA DE DESARROLLO. (26)
- 1.7. PERIODO COMPRENDIDO DE 1946 A 1966 (29)
- 1.8. DE 1966 A 1986. ETAPA MARCADA CON LA EXPROPIACION DE LOS BANCOS. (30)
- 1.9. DE 1986 A LA FECHA. ULTIMA ETAPA EN SU EVOLUCION (33)

## CAPITULO II

### CONCEPTOS GENERALES

#### 2.1. CONCEPTOS Y DEFINICIONES

	PAG.
2.1.1. ADMINISTRACION PUBLICA	( 39)
2.1.2. BANCA	( 40)
2.1.3. BANCARROTA	( 41)
2.1.4. BANCO	( 41)
2.1.5. BANCO CENTRAL	( 43)
2.1.6. BANCO DE EMISION	( 44)
2.1.7. DERECHO	( 44)
2.1.8. DERECHO PUBLICO	( 45)
2.1.9. DERECHO PRIVADO	( 45)
2.1.10. DERECHO ADMINISTRATIVO	( 45)
2.1.11. EMPRESA	( 46)
2.2. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL	( 47)
2.2.1. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA	( 48)
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	( 49)
SECRETARIAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS	( 50)
2.2.2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL	( 52)
A ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	( 53)
B. EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA	( 55)
C. FIDEICOMISOS PUBLICOS	( 58)
2.2.3. INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO. BANCA MULTIPLE Y BANCA DE DESARROLLO	( 61)

**CAPITULO III**  
**SISTEMA BANCARIO MEXICANO**

<b>3.1. INTEGRACION DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO</b>	<b>( 67)</b>
<b>3.1.1. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO</b>	<b>( 72)</b>
<b>3.1.2. COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES</b>	<b>( 77)</b>
DE LAS FACULTADES DE LA COMISIÓN	<b>( 78)</b>
<b>3.1.3. BANCO DE MEXICO</b>	<b>( 82)</b>
FACULTADES DEL BANCO DE MEXICO	<b>( 83)</b>
<b>3.1.4. INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO</b>	<b>( 85)</b>
<b>3.2. BANCA MULTIPLE</b>	<b>( 86)</b>
<b>3.2.1. INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA BANCA MULTIPLE</b>	<b>( 89)</b>
A. CAPITAL SOCIAL	<b>( 90)</b>
B. ADMINISTRACION	<b>( 94)</b>
C. ORGANOS DE VIGILANCIA	<b>( 97)</b>
D. DISOLUCION Y LIQUIDACION	<b>( 98)</b>
<b>3.3. BANCA DE DESARROLLO</b>	<b>( 99)</b>

<b>3.3.1. ANALISIS JURIDICO DE LA BANCA DE DESARROLLO</b>	<b>(101)</b>
<b>3.3.2. ¿QUÉ ES LA BANCA DE DESARROLLO?</b>	<b>(102)</b>
<b>3.3.3. OBJETO</b>	<b>(107)</b>
<b>3.3.4. CAPITAL SOCIAL Y RESERVAS DE CAPITAL</b>	<b>(108)</b>
<b>3.3.5. CERTIFICADOS DE APORTACION PATRIMONIAL</b>	<b>(111)</b>
<b>3.3.6. DOMICILIO</b>	<b>(113)</b>
<b>3.3.7. ADMINISTRACION Y VIGILANCIA</b>	<b>(113)</b>
<b>3.3.8. QUIEBRA Y LIQUIDACION</b>	<b>(115)</b>

#### **CAPITULO IV**

### **CONSECUENCIAS JURIDICO ADMINISTRATIVAS Y MERCANTILES DE LA DISOLUCION Y LIQUIDACION DEL BANCO NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR**

<b>4.1. ANTECEDENTES</b>	<b>(126)</b>
<b>4.2. ESTRUCTURA</b>	<b>(131)</b>
<b>4.3. OBJETO</b>	<b>(135)</b>
<b>4.4. FUNCIONAMIENTO</b>	<b>(139)</b>
<b>4.5. SITUACION ACTUAL Y CAUSAS DE SU DISOLUCION</b>	<b>(142)</b>

4.6. PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACION Y SUS EFECTOS	(157)
4.7. CONSECUENCIAS JURÍDICAS, ADMINISTRATIVAS, MERCANTILES Y SOCIALES DE SU DISOLUCION Y LIQUIDACION	(165)
4.8. BREVES RECOMENDACIONES A EFECTO DE EVITAR FUTUROS QUEBRANTOS COMO EN OCURRIDO AL BANCO NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR	(168)
CONCLUSIONES	(171)
FUENTES DE INFORMACIÓN	(176)

## INTRODUCCIÓN

Desde el siglo XIX y principalmente con la consumación de la Independencia el 27 de septiembre de 1821 comenzó a gestarse verdaderamente el Sistema Bancario Mexicano, apareciendo el Banco de Avío, destinado al fomento de la industria textil, el Banco de Amortización de la Moneda, El Banco de Londres y Sudamérica y el Banco Nacional Mexicano, aunados al Monte de Piedad de Animas que ya existía desde 1774. Pero fue hasta el siglo XX que la Banca propiamente denominada de desarrollo comenzó a cobrar auge, cuando el Presidente Plutarco Elías Calles hizo saber su preocupación por acrecentar el poder de compra de los campesinos, obreros y establecer una economía más sólida y de apoyo al pueblo

Fue así como empezaron a aparecer instituciones como el Banco de Crédito Agrícola, Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, que después cambió su nombre al de Banco Nacional de Comercio Interior cuyo objeto principal consistió en prestar atención al comercio interior a través de la promoción y el financiamiento para el desarrollo económico, regional y nacional del comercio y del abasto. Sin embargo, el objeto para el que fueron creados estos bancos, que es el impulso a los sectores más desprotegidos a través del financiamiento y créditos accesibles no ha sido cumplimentado (aunque los informes presidenciales digan lo contrario), teniendo los mexicanos que pagar el alto costo

provocado por la negligencia, el compadrazgo y la corrupción de un Sistema Bancario que a pesar del tiempo continúa siendo deficiente.

De lo anterior y a raíz de la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo Federal para derogar la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior, se desprende el interés por cuestionar la real eficacia de dichas instituciones, a través del proceso de disolución y liquidación de un banco que todavía a finales de 1997 era considerado entre los más importantes, viables y útiles a la sociedad, pero que a partir de ese año ocasionó bastantes descalabros a la economía nacional y en ese sentido proponer una real reestructura dentro del Sistema Bancario Mexicano y de la Administración Pública Federal, de las Instituciones Nacionales de Crédito, Banca de Desarrollo; dándole impulso a un sistema más eficaz y funcional que sea capaz de cumplir con sus objetivos sin que seamos los mexicanos quienes tengamos que pagar los altos costos de la corrupción y los errores cometidos por los funcionarios ineptos que se mantienen sexenio tras sexenio a cargo del mismo

Considero necesario hacer notar que en el desarrollo de la investigación me enfrenté a múltiples dificultades para obtener información relativa al Banco motivo del trabajo, pues se me señalaba que el proceso de liquidación se encontraba en un momento, en que los datos eran de carácter estrictamente confidencial, dándoseme sólo referencias vagas e insatisfactorias.

En el primer capítulo veremos los antecedentes en general de los bancos y de instituciones que hacían las veces de banca de desarrollo en forma rudimentaria aún, así como los antecedentes de los bancos en México de manera muy somera.

El capítulo segundo integra los conceptos generales, tales como administración pública, banco, banca múltiple, de desarrollo, etc. El tercero nos da una

visión amplia de las diferencias entre el Sistema Bancario y el Sistema Financiero Mexicano, así como las características y diferencias en cuanto a su funcionamiento, disolución y liquidación entre la denominada banca múltiple y la banca de desarrollo

Finalmente el capítulo cuarto se aboca a la información relativa al tema central del trabajo de investigación que es las consecuencias jurídicas, administrativas, mercantiles y sociales de la disolución y liquidación del Banco Nacional de Comercio Interior, no sin antes dar un esbozo de los antecedentes de dicha institución y todas aquellas causas que llevaron al Ejecutivo a tomar la decisión de disolverlo y finalmente tenerlo en proceso de liquidación como está hoy en día. No se termina el capítulo de referencia, sin antes realizar una serie de consideraciones personales en torno a la disolución y liquidación del Banco Nacional de Comercio Interior.

## CAPITULO I

### DESARROLLO HISTÓRICO

#### 1.1 EVOLUCIÓN DE LA BANCA. DE BABILONIA AL SIGLO XX.

Para conocer los orígenes más remotos de la Banca, los autores nos remiten a Babilonia, civilización que utilizó por primera vez la plata como medio de cambio y tres mil años antes de nuestra era, se efectuaba el comercio bancario por aquella antigua civilización, celebrando contratos de crédito, operaciones cambiarias y de emisión de obligaciones, haciendo uso de los derechos reales de diversas maneras

El comercio fue la actividad más importante de muchas ciudades de Babilonia, sin embargo de acuerdo con algunos historiadores, fue en la ciudad de Uruk, situada en la porción sur de la Meseta de Mesopotamia y cerca del río Eufrates, donde se realizaron las primeras operaciones bancarias como guarda, custodia y préstamo de dinero, en un templo que llevó el nombre de “TEMPLO ROJO DE URUK”.<sup>1</sup>

Durant escribió que los babilonios tenían un bien desarrollado sistema financiero, aún cuando no utilizaron la moneda antes de Hammurabi, usaban lingotes de oro y plata como signos de valor e instrumento de cambio. El metal no estaba estampado y era pesado en cada transacción. Los préstamos se hacían en mercancías o en lingotes a muy

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel, “Derecho Bancario”, México, Editorial Porrúa, S.A. 1991. p. 82

altas tasas de interés, que eran fijadas por el Estado y que fluctuaban entre el 20 por ciento en préstamos en metálico y el 33 por ciento en préstamos en especie <sup>2</sup>

Destacaron en las ciudades de Babilonia grandes bancos como la Banca Eanesir, la Banca Egibi y la Banca Neoabbidia, siendo Darío el primero en acuñar monedas en una mezcla de 13.5 de oro y plata dando origen al bimetalismo en la fabricación de monedas.

### 1.1.1 EL IMPERIO HITITA

Atraídos por las ricas tierras del sur y del sudeste se apoderaron de Babilonia hacia 1800 a.C e instalaron un protectorado en la Alta Siria. El rey de los hititas era llamado Gran Rey para distinguirlo de los pequeños reyes independientes que estaban al mando de las provincias conquistadas. Los señores dueños de tierras influyeron siempre en ciertas decisiones del Gran Rey, quien de todos modos era el juez supremo y el jefe del ejército. La civilización de los hititas, pese a haber carecido de originalidad, revistió gran importancia comercial ya que practicaban operaciones con las caravanas, prestando a la gruesa, otorgando créditos a largo plazo y participando en negocios inmobiliarios.

Con la acuñación masiva de moneda se dio origen a la economía monetaria, lo que se tradujo en un despunte importante de la actividad bancaria.

### 1.1.2 CHINA

En la antigua China se desarrolló un sistema de crédito y de acuñación de moneda, los mercaderes se prestaban entre ellos a tasas de interés muy elevadas. La primera moneda metálica se remonta a la quinta centuria a.C. El uso del oro era común al inicio,

<sup>2</sup> Durant William, James, "The Story of Civilization". tomo 1, N.Y., Our Oriental Heritage. Twenty Sixth Printing, Simon and Schuster, 1954; citado por Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 228

modificándose después por aleaciones de cobre y estaño para monedas más pequeñas. Alrededor del año 807 a C el emperador Hsien Tsung ordenó que toda la moneda de cobre fuera entregada al gobierno, sustituyéndola por certificados de adeudo que recibieron el nombre de “moneda voladora” siendo éste el origen del papel moneda.

De acuerdo con Durant la verdadera historia internacional de la banca se inició en China, pues se afirma que en ese país se inventó la moneda, veinticinco siglos antes de nuestra era, inclusive antes que en Babilonia donde también se emitió moneda fiduciaria. Los chinos utilizaban métodos contables, usaban letras de cambio y billetes de Estado incluso antes de que fueran descubiertos por los Occidentales

### 1 1.3 GRECIA

En Grecia los banqueros eran conocidos como Trapezitas y Colubistas, quienes realizaban actividades cambiarias y préstamos, siendo en su mayoría extranjeros que cobraban tasas de interés extremadamente altas

En el siglo V a C., en Atenas, la gente prefería esconder sus ahorros en lugar de guardarlo en los bancos y prestaban dinero a tasas más justas tanto a particulares como al Estado, siendo ejemplo claro de esto el Templo de Apolo, en Delfos. En ese tiempo el cambio de moneda se realizaba sobre una mesa, conociéndosele con el nombre de TRAPEZA, que se caracterizaba por la recepción de dinero en depósitos y la realización de préstamos con interés; el nombre que recibían los banqueros era trapezita que significaba “el hombre de la mesa” Estas personas facilitaban la circulación de la moneda de manera más rápida, estimulando la expansión del comercio ateniense.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Acosta Romero, Miguel, op. cit , p 84

El empleo de la moneda se expandió en las colonias de Grecia, abarcando desde el Mar Negro hasta la Magna Grecia en el territorio de Sicilia. Se dice que ahí adoptaron los cartagineses la utilización de la moneda.

En Grecia, los Templos eran aquellos organismos que efectuaban el comercio de la plata; siendo los Templos de Samos y de Artemisa, en Efeso, los que tenían capitales considerables y los utilizaban en préstamos a largo plazo, ejerciendo el Estado la vigilancia sobre la actividad de dichos Templos.

Alrededor del siglo IV a C las iglesias y estados griegos fundaron bancos públicos a efecto de disminuir la presión a que los tenían sujetos las elevadas tasas de interés de los banqueros privados, siendo manejados estos bancos públicos por funcionarios, quienes tenían la guarda de los fondos públicos, el monopolio del cambio manual de moneda, de los cobros públicos y del pago de los gastos del Estado, destacando los bancos públicos de Atenas y Delfos.

Los griegos desarrollaron el préstamo a la gruesa marítimo, prestando servicios como la guarda de joyas en cajas fuertes, servicio de caja y servicios de pago en otras plazas.

Fueron los banqueros griegos los que inventaron el cheque y como dice el Doctor Acosta Romero en su libro "Derecho Bancario" cuando cita a Isócrates (436-338), que en su trapezítica comenta este instrumento bancario como el mejor medio de sustraer una suma de dinero de los riesgos de un viaje, también señala que las complicadas operaciones bancarias sólo fueron posibles gracias a que los griegos perfeccionaron los métodos contables ideados por los babilonios.

#### 1.1.4 ROMA

A los cinco siglos de fundada Roma los ciudadanos romanos aprendieron de la Magna Grecia la utilización de la moneda. El primitivo desarrollo de la banca se llevó a cabo por la denominada Orden Ecuestre, que estaba integrada en un inicio por ciudadanos que con el tiempo constituyeron una élite que además de formar parte del ejército, realizaba una serie de negocios como los de la construcción de obras públicas, el aprovisionamiento de los ejércitos y de las flotas así como actividades crediticias diversas. Esto recibió el nombre de administración de las públicas o de los publicanos, adoptando una forma de organización parecido al de las sociedades, en las llamadas sociedades públicas.

Alrededor del siglo II a.C., financiaron instalaciones portuarias, construcciones de carreteras, puentes y el transporte para aprovisionar a Roma principalmente de cereales y de aceite provenientes de Asia y África, llamándoles a los lugares en donde realizaban el comercio y el cambio “Basilicas”, que se convirtieron en el verdadero centro de las actividades financieras.

Los caballeros y todos aquellos que efectuaban el comercio dentro de las basilicas romanas intercambiaban entre ellos informes sobre la solvencia de los deudores, enviándose listas de deudores morosos o clientes quebrados.

Cinco años después de la Primera Guerra Púnica, los romanos comenzaron a acuñar moneda la cual, en contraposición de las tradiciones atenienses, siempre era alterada, disminuyendo su peso o modificando su valor, lo cual provocó el descrédito de la moneda romana y la preferencia de las monedas griegas y egipcias para ser utilizadas en su lugar por los comerciantes.

A partir de la guerra en comento todas las monedas romanas sufrieron

devaluaciones graduales y progresivas, reflejándose en los altos índices inflacionarios

Los “Argentarios” se instalaron en el Forum, en tiendas, teniendo la concesión del Estado para realizar cambios manuales, como el retirar de circulación la moneda falsa

La vigilancia que el Estado ejercía sobre los argentarios a través de los prefectos de la ciudad, constituye un antecedente de la facultad de vigilancia de la banca por parte del Estado

Las actividades que los argentarios (Argentarii) realizaban principalmente eran los depósitos a la vista, cierta forma de depósitos disponibles mediante documentos a la orden de los propios argentarios o de terceros, servicio de caja, préstamos a interés con garantía o sin ella, intervención en subastas y transferencias de dinero entre diversas partes del Imperio para evitar el transporte material del mismo.

En virtud de que la Ley de las XII Tablas restringía de manera considerable la tasa de interés, los préstamos realizados por el procedimiento primitivo del mutuo no redituaba ningún interés, por lo que los romanos inventaron una estipulación que inicialmente era parecida al mutuo conocida con el nombre de Phoenus, por la cuál se obligaba al deudor a la restitución del capital e intereses al mismo tiempo, es en esa época que se otorgó un privilegio a los depositantes de los banqueros, para el efecto de que los depositantes pudieran tomar lo suyo antes de que otros acreedores se hicieran pago, realizando también grandes avances en los métodos contables, entre ellos el del libro diario.

Los banqueros en Roma estaban distribuidos a lo largo y ancho del Imperio y entre las operaciones que realizaban destacan el cambio de moneda, depósito con intereses y compra venta de productos, también negociaban con bienes raíces, colocaban dinero y cobraban adeudos. De acuerdo con los datos que de ellos se tiene, los romanos no

conocieron la cuenta corriente

Las “Mensa Romanas” eran una especie de bancos públicos y su denominación proviene de las mesas alrededor de las cuales trabajaban el personal de las mismas. La función principal de estas mesas consistía en recaudar los impuestos de las provincias para concentrarlos en el tesoro imperial. Estaban establecidas en todas las provincias del Imperio, incluyendo las Galias, y estaban presididas por un director que llevaba el nombre de “Adjutor Tabularii”, que estaba asistido por un “Dispensator”. Todos estos bancos públicos que aparecieron en la época de la República (402 a C ) y que posteriormente realizaron también préstamos, estaban regulados en Roma por una caja central, que asumía al mismo tiempo el carácter de oficina de control.

Los Negociadores (negociatores) eran banqueros privados, semi-usureros y semi-traficantes que actuaban en los límites del Imperio Romano, manteniéndose al margen de su esfera de influencia directa, y que en su mayoría eran judíos. Los negociadores andaban a caballo o a pie y las monedas las guardaban en un cinturón. Tenían como costumbre asistir a las ferias regionales, siendo los más ricos los únicos capaces de tener establecimientos permanentes, pero cuando un ejército romano cambiaba de guarnición el negociador cerraba su establecimiento y se lanzaba a la aventura con las legiones. Su presencia creó grandes dificultades al Imperio debido a la voracidad con que desarrollaban sus actividades y el poco control ejercido para hacerlos desaparecer.

## 1 1 5 EL PÁNICO BANCARIO

Un antecedente del pánico bancario fue el famoso pánico del año 33 d.C. que muestra la excesiva interdependencia que tenían en la Roma Imperial el comercio y los

bancos En la era de Augusto se acuñó y se gastó moneda sin control, bajo la premisa de que el aumento en la circulación monetaria aunado a las bajas tasas de interés y la elevación de los precios, estimulaban los negocios, circunstancia que se dio en forma breve porque diez años después por orden de Tiberio, sucesor de Augusto, se limitaron severamente los gastos gubernamentales y por consiguiente se restringió la acuñación de nueva moneda bajo la política de la economía más económica. Lo anterior trajo como consecuencia un flujo excesivo de moneda hacia el Este para pagar todos los productos, principalmente de lujo, que adquiría el Imperio, la caída de los precios y el aumento de las tasas de interés

Frente a esta crisis Tiberio suspendió la Ley de Inversión en la Tierra, distribuyó cien millones de sestercios a los bancos para ser prestados sin interés por tres años, con garantía de la tierra. Los prestamistas privados fueron obligados a disminuir sus tasas de interés, la moneda volvió a circular y nuevamente volvió la confianza a Roma

## 1 1 6 LA EDAD MEDIA

En el año 476 con la caída del último emperador romano de Occidente, la estructura del Imperio fue adquiriendo nuevas formas y por consiguiente la actividad bancaria se vio obligada a adoptar otras modalidades

El Imperio Romano fue invadido por tribus bárbaras, en su mayoría germánicas, que impusieron su forma de gobierno, gestándose una nueva etapa en la historia de Roma que duraría varios siglos.

Europa Occidental vivió un gran retroceso, efectuando en esa época la mayor parte de sus actividades en las villas o ciudades agrupadas alrededor de las iglesias o encerradas en sus murallas; el comercio y los créditos cayeron, las rutas se volvieron

inseguras, restringiéndose al mínimo el comercio marítimo a sólo unos puertos del Mar Mediterráneo

El ejercicio del crédito fue realizado en este tiempo por judíos que operaban con mayor frecuencia en los centros urbanos. Similarmente en el campo los monasterios hacían préstamos agrícolas en beneficio de los señores feudales y de los que explotaban las tierras, utilizando la hipoteca sobre inmuebles.

En Italia el comercio volvió a florecer, resurgió el tráfico marítimo en virtud de las comunicaciones comerciales mantenidas con Bizancio y los estados musulmanes del África Septentrional; el cambio de mercaderías aumentó con un continuo ir y venir de personas y bienes, lo que incrementó el flujo de capitales y circulación de monedas a lo largo del Mediterráneo y ciudades aledañas.

Con la expulsión de los árabes de Sicilia y de la mayor parte del Mar Tirreno por los italianos, se logró que Venecia, Pisa y Génova fortalecieran nuevamente el comercio marítimo entre el Oriente y el Occidente (siglos X y XIV d.C.), principalmente de los lombardos cuyo nombre fue sinónimo de prestamista.

Los lombardos establecieron oficinas permanentes en Italia, Inglaterra y Francia, prestaban a los príncipes y reyes sobre prenda en una época en que las finanzas públicas estaban muy desorganizadas.

## 117 LAS CRUZADAS

Las cruzadas favorecieron el resurgimiento de los bancos al requerir reyes y señores fondos para equipar y armar sus ejércitos para hacer frente a las cruzadas y cuando eran prisioneros asegurar así la transferencia hacia África o Asia, del rescate.

correspondiente

En ese orden de ideas aparecieron los templarios, que constituyeron una orden religiosa y militar formada en Jerusalén en 1128, con el fin de proteger a peregrinos cristianos que acudían para visitar la tumba de Cristo. Recibió el nombre de la Orden del Templo. Los templarios establecieron en su época de mayor auge cerca de 9000 sucursales, ubicando sus matrices en París y Londres, guardaban y recibían joyas y capitales; sus principales clientes eran reyes, señores feudales y burgueses que guardaban sus pertenencias para protegerlas de incendios y robos, bienes que eran utilizados al mismo tiempo para préstamos a terceros.

Los lombardos inconformes con los templarios intentaron un proceso en su contra en 1307, encabezado por Felipe el Hermoso, obteniendo del Papa, en 1313, la supresión de la Orden.

El sistema bancario de la edad media se perfeccionó basándose en los modelos antiguos; el tráfico monetario, la mediación, los grandes empréstitos públicos y el cobro de impuestos tuvieron gran auge.

## 1.1.8 LAS FERIAS EUROPEAS DE COMERCIO

En la edad media florecieron las grandes ferias de comercio, básicamente en las ciudades ubicadas en las rutas marítimas y terrestres. En Francia alrededor de la segunda mitad del siglo XIII, crecieron las ferias de Champagne en las ciudades de Reims, Lagny, Troves, Provence, Chalons-Sur Marne y Bar-Sur-Aube.

En las ferias se desencadenó una gran actividad financiera, durante los primeros ocho días se recibían y presentaban mercancías, al siguiente se hacía la venta y,

posteriormente, se efectuaban los pagos, cambios de mercancías, etc , concluyéndose también las operaciones realizadas en las ferias anteriores

Acosta Romero en su libro “Derecho Bancario” señala que los comerciantes utilizaban a banqueros que operaban a escala internacional, de feria en feria, y crearon moneda internacional de cuenta, estableciendo una serie de regulaciones para compensación, envío de dinero y cambio. En las ferias se operaban todas las monedas en curso de la época, los banqueros recibían documentos, mandatos, depósitos irregulares y, se dice, que en estas ferias nació la letra de cambio que originalmente no era endosable<sup>4</sup>.

Luego de la desaparición de los templarios, el transporte y el cambio de dinero recaudado por la Cámara Apostólica en los diversos países y enviado a Roma, fue realizado por banqueros privados de Siena y Florencia que en su mayoría eran comerciantes en lanas, sedas y practicaban operaciones bancarias, lo mismo que hacían política.

Lo que distinguía a éstos banqueros era que constituían compañías de banca en las que el núcleo principal era la familia, pero promovían también a sus agentes, empleados y otros comisionistas que también participaban del capital y los beneficios, conservando siempre el nombre del fundador, siendo los más conocidos la banca de los Alberti, de los Frescobaldi, de los Mozi, que operaron en los siglos XI y XIII

Los banqueros italianos establecieron el contrato de comenda entre el banco y el depositante, en el que se fijaban las modalidades y tasas de un derecho a la remuneración del capital, entregando recibos a los clientes por los depósitos efectuados. Con el paso del tiempo estos recibos se convirtieron en promesas del banco de pagar a la vista, o a término,

---

<sup>4</sup> Ibid., p. 94

la suma depositada en sus establecimientos, constituyendo estas promesas un auténtico título de crédito nominativo y transferible a terceros<sup>5</sup>

El ejercicio de la profesión de banquero fue sometida en el siglo XIV a la aprobación oficial como antecedente de la vigilancia estatal, exigiéndose cauciones a los sujetos que se dedicaban a dicha actividad, entre otro tipo de censuras

### 1.1.9 LOS MONTES

Los antecedentes de estas instituciones eran denominados Mons (monte), que significaba masa y eran asociaciones de acreedores de empréstitos públicos del Estado y para facilitar su manejo eran divididos en cierto número de partes iguales; siempre superiores a cien liras, las cuales eran tratadas como cosas muebles y se transmitían por herencia o cesión. El primer monte creado fue en Venecia en 1171 y de ahí surgieron varios más en Bolonia, Florencia y Génova hasta 1566 siendo el más famoso “La Casa Di San Giorgio”, fundada en 1408, en Génova.

Las grandes compañías bancarias, tanto públicas como privadas, centraban sus operaciones en el comercio y en los empréstitos públicos pero no efectuaban préstamos prendarios, por lo que en 1428, en la ciudad de Arcevia se creó el primer Monte de Piedad (Montes Pietatis) que fue la primer institución de préstamo prendario, que desapareció pero dio origen a la fundación de otros en Pisa y Asis

Estas instituciones funcionaban sobre bases improvisadas y rudimentarias de caridad e inexperiencia

Otro de los bancos ampliamente conocidos en el medioevo fue la Taula de Cambi, fundada en Barcelona en 1401. Funcionó como banco público y otorgaba

---

<sup>5</sup> Ibid., p. 95

financiamientos ilimitados a la municipalidad de Barcelona, siempre y cuando las solicitudes de crédito hubieran sido previamente aprobadas por el Consejo de los Cien. Dichos préstamos estaban garantizados por cuotas adicionales sobre los impuestos aduanales

#### 1.1.10 SIGLO XV A XVIII

El auge de banqueros privados caracteriza esta época. En sus inicios fueron comerciantes que conjuntamente realizaban actividades bancarias y políticas, creando verdaderas estirpes familiares de banqueros, destacando los Médicis de Florencia y los Fugger de Augsburgo.

Los Fugger fueron grandes banqueros del emperador del Sacro Imperio y de España. Fue la institución de crédito más poderosa del siglo XVI y permaneciendo perenne por más de dos siglos realizó operaciones en prácticamente todo el continente Europeo y la recién conquistada América, moviendo grandes volúmenes de capitales, muebles e inmuebles, con un gran número de depositantes y cuentahabientes. Los Fugger intervenían también en la política, asociados con la Casa de Habsburgo apoyándola en sus luchas contra Francia y contra la Reforma, convirtiéndose en los más poderosos, sobre todo por el apoyo que dieron a la elección de Carlos I de España y V de Alemania. Esa asociación de los Habsburgo y España habría de ser también el signo de la decadencia de los Fugger, que culminó con la bancarrota del gobierno español en 1607<sup>6</sup>

Hacia 1609 se fundó el Banco de Amsterdam en la ciudad del mismo nombre bajo la garantía del gobierno. Esta institución operaba exclusivamente mediante el depósito de especies metálicas (monedas y lingotes) ya que después de la guerra de los Treinta Años

---

<sup>6</sup> Ibid p 105

y la paz de Westfalia en 1548, en Europa existía un déficit en el comercio de monedas. El Banco de Amsterdam recibía sólo depósitos en monedas y lingotes, estableciendo una moneda de cuenta para sus depósitos mediante recibos, y de esta forma se convirtió en el principal intermediario europeo de metales preciosos, desapareciendo en 1819, año en que fue reemplazado por la Banca Neerlandesa.

Según Acosta Romero el Banco de Estocolmo en 1650 fue el primero en transformar títulos de crédito en papel moneda, liberando al banco de la conservación en caja de la totalidad de las especies depositadas por sus clientes, dándole la posibilidad de utilizar los promedios de depósitos que no siempre eran retirados en la misma fecha. La Banca de Estocolmo emitió billetes al portador que ya no pagaban intereses y que circulaban como moneda en Suecia, siendo recibidos en pago de mercancías y conociéndose en esa época como banco de circulación. El Banco de Estocolmo en sus inicios fue privado, convirtiéndose con posterioridad en público otorgando crédito hipotecario y territorial, práctica difundida ampliamente en Alemania y Francia. Al no existir límites legales entre el volumen de emisión de los billetes y el monto de las reservas lo llevó a enfrentar graves problemas financieros y como consecuencia la quiebra.

En Inglaterra no existían bancos hasta 1694, cuando la Ley del Parlamento autorizó la creación de un banco de emisión, bajo la denominación de “The Governor and Company of the Bank of England”, que recibía depósitos a intereses, emitía billetes al portador, negociables y de valor fijo.

El banco de Inglaterra fue considerado como el primer banco de emisión moderno.

## 1.1 11 SIGLO XVIII A XIX

Los bancos en estos siglos se caracterizaron por crecientes progresos, dedicándose la mayoría de las instituciones bancarias en Europa a operaciones bancarias, intermediación en el crédito, operación masiva de depósito y préstamo, comenzó la emisión de papel moneda que dio lugar al nacimiento de los bancos centrales con el monopolio estatal de emisión de moneda. Se inició también la llamada banca comercial, financiera y la hipotecaria.

En Francia, se fundó en 1716 el Banco General, que también emitió billetes, convirtiéndose en Banca Real por decreto del 4 de diciembre de 1718.

John Law es el nombre de un banquero de origen escocés que, establecido en Francia, se convirtió en el año de 1717 en director del Banco Real, organizando un consorcio de negocios, al que denominó el Sistema, fundando en el mismo año la Compañía de Comercio de Occidente con un capital de 100 millones de libras, suscrito en su mayor parte con títulos de empréstitos del Estado francés.

Con el tiempo la compañía de Law se convirtió en controladora de todo el comercio exterior de Francia, monopolizando la explotación de la cuenca del Mississippi, del comercio de castores de Canadá, de África, América, y China.

En 1719, se le otorgó el monopolio de fabricación de monedas, convirtiéndose en concesionaria de la mayoría de las empresas públicas. Posteriormente y por decreto de fecha 24 de febrero de 1720, también se le entregó la administración de la Banca Real. Los tenedores de billetes del banco se presentaron a exigir su pago, generalizándose el pánico bancario que trajo como consecuencia la quiebra y en diciembre del mismo año John Law se vio obligado a renunciar huyendo a Bruselas.

## 1 1 12 DEL SIGLO XIX A LA ACTUALIDAD

A partir del siglo XIX la actividad bancaria y la evolución de los bancos adquiere dimensiones importantes. En Europa y América se fundan gran cantidad de bancos, muchos de los cuales permanecen vigentes en nuestros días como son: Los llamados bancos de negocios en Francia, el Merchant Banks en Inglaterra y el Banco de América

Con el transcurso del tiempo y debido a su crecimiento la actividad bancaria ha requerido de la participación masiva y profesional de personas, equipos sofisticados, convirtiéndose en sociedades, actuando como persona jurídica colectiva, subsistiendo sin embargo banqueros personas físicas en Francia y Suiza.

Actualmente en gran parte del mundo la operación de los bancos se rige bajo las siguientes características en forma homogénea:

- a) Está vigilada y regulada por el Estado,
- b) La emisión de moneda y billetes y la regulación del crédito y de la política monetaria y financiera se hace a cargo o está encomendada a una institución central que, en la mayor parte, si no es que en casi todos los estados, es el gobierno,
- c) Los gobiernos vigilan el sistema financiero y su operación a través de organismos especializados que pueden ser los propios bancos centrales, como el Sistema de la Reserva Federal en Estados Unidos o en México a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores;
- d) Para dedicarse al ejercicio de la banca y el crédito se requiere de cumplir con requisitos establecidos por los gobiernos, que van desde concesiones hasta simples autorizaciones;

e) La operación bancaria se hace por sociedades mercantiles (anónimas) a las que los Estados además de vigilar y supervisar, les requieren que tengan cierto capital mínimo, que sus funcionarios cumplan también con determinados requisitos y que, además tengan estabilidad, solvencia y liquidez;

f) La especialización y diversificación de las operaciones bancarias es un fenómeno que se puede apreciar fundamentalmente en Europa, durante los siglos XVII A XIX y, en la actualidad, en casi todos los países del orbe,

g) Han surgido diversos tipos de bancos que, en la práctica y en la doctrina, se conocen como banca comercial, que se identifica con los bancos de depósito que realizan operaciones a corto y mediano plazo, y actúan en el mercado de dinero, banca financiera o de inversión que, según los autores, practica operaciones en el mercado de capitales a largo plazo y otorga créditos para proyectos de inversión a largo plazo; las instituciones hipotecarias, las fiduciarias y el fideicomiso<sup>7</sup>.

## **1.2 ANTECEDENTES DE LOS BANCOS EN MÉXICO. DE 1821 A 1867.**

Para analizar el desarrollo de la Banca en nuestro país se partirá desde la fecha en que concluyó la guerra de Independencia, en virtud de que como lo señalan los maestros Acosta Romero y Joaquín Rodríguez y Rodríguez, es muy difícil establecer si en el periodo precolombino, las culturas asentadas a lo largo del territorio nacional realizaron actividades bancarias y de crédito, así como en la época de dominio español de 1523 a septiembre de 1821 donde tampoco se registró actividad bancaria importante. Señala el maestro Rodríguez y Rodríguez que el conjunto de leyes contenidas en la Novísima Recopilación, en

---

<sup>7</sup> Rodríguez Rodríguez, Joaquín. "Derecho Bancario". México, Editorial Porrúa, S.A. 1997, p. 22

lo relativo a cambios y banqueros, rigieron la materia bancaria, tanto en la época colonial como con posterioridad.<sup>8</sup>

La Curia Philippica de Juan de Hevia Bolaños, se imprimió por vez primera en la ciudad de Lima en 1603, luego en 1644 se edita la Curia Filípica en castellano

Este libro se divide en dos partes, la primera, relativa a cuestiones de Derecho Procesal Civil y Penal y, la segunda, al Derecho Mercantil Siendo de gran utilidad en todos los territorios coloniales y en España

En la época colonial, hacia el año de 1774, bajo autorización del gobierno español, se estableció el Monte de Piedad de Ánimas, institución organizada por Pedro Romero de Terreros que otorgaba préstamos a las clases pobres, mediante el préstamo prendario. Ya en 1784 se creó el Banco de Avío de Minas, que tenía como función otorgar créditos a los mineros, teniendo una duración tan efímera y resultados tan desalentadores, que desapareció a principios del siglo XIX

Con la consumación de la Independencia el día 27 de septiembre de 1821 comienza a gestarse verdaderamente el Sistema Bancario Mexicano, bajo la estructura de un gobierno independiente pero inexperto, y procederemos a analizar la evolución bancaria partiendo de esta fecha

La lucha por la Independencia, y la posterior invasión de los franceses, dejaron al país en medio del caos político y sufriendo una profunda crisis financiera, que aunada al bajo nivel económico y cultural de sus habitantes impidieron que se diese un desarrollo sostenido de las instituciones bancarias Se pueden citar como ejemplos de esta época:

- a) El Banco de Avío, que se destinó al fomento de la industria textil e inició sus funciones en octubre de 1830; su capital se integró con el 20% de los impuestos aduanales a la

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p 31

- importación de telas de algodón Durante la presidencia de Santa Anna, fue convertido en tesorería de gobierno, desvirtuando su objeto Desapareció en 1842.
- b) El Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, que fue un establecimiento creado también por el gobierno mexicano el 17 de enero de 1837, y tenía a su cargo la amortización de monedas falsificadas, sacándolas del mercado y acuñando otras de más difícil falsificación Al igual que el Banco de Avío tampoco cumplió su objeto, desapareciendo por ley del 6 de diciembre de 1841 Subraya el maestro Miguel Acosta Romero en su libro *Derecho Bancario*, que estos dos bancos constituyen el antecedente de lo que se conoce ahora como Instituciones Nacionales de Crédito, creadas por el gobierno mexicano.<sup>9</sup>
- c) En junio de 1864 se fundó en México una sucursal del Banco de Londres y Sudamérica bajo la dirección de Don Guillermo Newbold, funcionó un tiempo como banco de emisión, cayendo en una grave crisis provocada por la creación del Banco de México, a quien se le otorgó el monopolio de la acuñación de moneda y emisión de billete, de acuerdo a lo dispuesto por el Código de Comercio de 1884.
- d) El Banco Nacional Mexicano, surgió en virtud del contrato celebrado entre el Gobierno Mexicano y el representante del Banco Franco Egipcio como banco de emisión, depósito y descuento, iniciando sus operaciones el 27 de marzo de 1882<sup>10</sup> Con el derrocamiento del presidente Iturbide, surgieron las dos corrientes políticas más importantes en México, el centralismo y el federalismo, predominando en ésta época el centralismo con la consecuente promulgación de la primer Constitución Centralista

<sup>9</sup> Acosta Romero, Miguel. op. cit., p.106

<sup>10</sup> Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de Mexico. 1808-1864", 2a. edición, Mexico, D. F., Editorial Porrúa, S.A. 1964. Pp 174 y 175.

denominada Leyes Constitucionales expedida por el Congreso Constituyente de 1836 y dentro de las facultades del Congreso no se encontraba regulada la de legislar en materia de comercio, salvo la especificación de determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas

En la Constitución que llevó el nombre de Bases Orgánicas de la República Mexicana de junio de 1843, en su artículo 66 señalaba dentro de las facultades del Congreso, en su fracción XI, la de habilitar puertos para favorecer el comercio exterior. Por lo tanto diversos tratadistas deducen que en México a raíz del vacío legislativo en cuanto a la regulación de la materia mercantil federal, continuaron aplicándose las Ordenanzas de Bilbao de 1814 hasta 1854, año en que se expidió, durante el gobierno del General Santa Anna, el Primer Código de Comercio que ya incluyó la materia mercantil, dando las bases para la actuación de los comerciantes. Pero fue hasta la Constitución de 1857, durante el gobierno del presidente Ignacio Comonfort, donde se establecen las bases generales de la legislación mercantil pero sin llegar a ser ordenamientos de carácter federal, situación que fue interpretada por los Estados en el sentido de que todo aquello que no corresponda al Congreso, será resuelto por la legislatura local, autorizando el establecimiento de bancos en entidades como Chihuahua (Banco Mínero Chihuahuense), Yucatán, etc

En este periodo y a falta de una legislación nacional, inexistente debido a los graves disturbios que afectaron al país, continuaron aplicándose en materia mercantil las Ordenanzas de Bilbao, mismas que fueron aprobadas por Felipe III, el 2 de diciembre de 1737 y confirmadas por Fernando VII el 27 de junio de 1814.

Estas ordenanzas como legislación mercantil, se aplicaron en el territorio de la República Mexicana y, a la Curia Filipica mexicana, además de contener las cuestiones

fundamentales de la Hevia de Bolaños, se le añadieron aspectos de reformas legislativas mexicanas. En ese aspecto lo que se aplicó en México fueron las Ordenanzas de Bilbao, hasta el 16 de mayo de 1854 en que se expidió un Código de Comercio, decretado por Antonio López de Santa Anna, entonces Presidente de la República, en cuyo Libro Segundo, Sección II, Título Primero, se daban las bases para la actuación de los comerciantes y, fundamentalmente, el único requisito que tenían que llenar era obtener una patente del Tribunal Mercantil respectivo y matricularse en la Secretaría del propio Tribunal, haciendo una declaración en la que se expresaba su nombre y apellido, estado y naturaleza, su ánimo de emprender la actividad mercantil y si la había de ejercer por mayor o menor grado <sup>11</sup>

### **1.3 DE 1867 A 1889. PROMULGACIÓN DE LOS DOS PRIMEROS**

#### **CÓDIGOS DE COMERCIO EN VIGOR EN LA REPÚBLICA.**

La constante proliferación de bancos de emisión autorizados por las Entidades Federativas, pero carentes de control por parte del Gobierno Federal, ocasionó graves problemas a la economía nacional, caracterizada en palabras del maestro Acosta Romero, como el mayor desorden en el menor número de años; por lo que se promovió la reforma al artículo 72, fracción X, de la Constitución de 1857, promulgada el 14 de diciembre de 1883, reservándose la facultad para legislar en materia de bancos al la Federación. El texto fue el siguiente

---

<sup>11</sup> Acosta Romero, Miguel. op cit p 112

“Artículo 72.- El Congreso tiene facultad Fracción X - Para expedir Códigos obligatorios en toda la República de Minería y Comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias<sup>12</sup>”.

Hasta el año de 1884 el Sistema Bancario Mexicano se integraba de las siguientes instituciones: El Banco de Londres, México y Sudamérica; el Monte de Piedad, el Banco Nacional Mexicano, el Banco Mercantil Mexicano, el Banco de Chihuahua, el Banco de Empleados, de un Banco Hipotecario, facultado para emisión de billetes

En el año de 1884 se promulgó en nuestro país el primer Código de Comercio que reguló la materia bancaria en el ámbito federal, siendo requisito indispensable para el establecimiento de instituciones bancarias la autorización del Gobierno Federal, previa constitución en sociedades anónimas, integradas con por lo menos cinco socios fundadores de conformidad con los artículos 954 y 957 de la citada ley, además, se crearon las reglas para los bancos de emisión y a fin de garantizar ésta los billetes deberían llevar el sello de la Secretaría de Hacienda y la firma del interventor de gobierno (artículos 967 al 977)

Además de la regulación anterior deberían pagar un impuesto del 5% sobre el total de los billetes emitidos, y ningún particular, ni sociedad, que no estuviera autorizado por el gobierno de conformidad con dicho Código, podría emitir vales, pagarés, o cualquier otro documento que contuviera una promesa de pago, en efectivo, al portador y a la vista, ya fuera en forma de billetes, de recibo de depósito, o en otra cualquiera<sup>13</sup>

Otra de las disposiciones del Código de Comercio de 1884 fue también regular los bancos de circulación, descuento, agrícolas e hipotecarios, ampliándose el desarrollo de los bancos

---

<sup>12</sup> Ibid., p 114

<sup>13</sup> Ibid., p 115.

## 1.4. DE 1889 A 1897. PRIMERA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES

### DE CRÉDITO

Si durante el segundo período presidencial de don Porfirio Díaz, existían en México siete bancos, al llegar el señor Limantour a la secretaría de Hacienda, la fundación de nuevas instituciones bancarias que sirviesen a la dilatación de los créditos en el país, estuvo entre sus principales preocupaciones, y desde luego procedió a modificar la concesión otorgada al Banco Nacional, en 1884, debido a la cual, el banco multiplicó su capital; y lo mismo aconteció con el Banco de Londres, México y Sudamérica, convertido en 1889, en Banco de Londres y México, que funcionó durante quince años sin la menor vigilancia y que a fines del siglo XIX, tuvo un capital de quince millones de pesos, de los cuales el cuarenta por ciento estaba absorbido por los banqueros norteamericanos Holms y Colgate<sup>14</sup>

El Código de Comercio de 1889 abrogó al de 1884 pero sin modificaciones sustanciales a excepción de su artículo 460 que anuncia la creación de la Ley de Instituciones de Crédito, pero ésta no apareció hasta 1897, por lo que los bancos constituidos en el territorio nacional deberían tener autorización de la Secretaría de Hacienda, previa concesión o contrato celebrado con el Ejecutivo Federal y aprobado por el Congreso.

Señala el profesor Miguel Acosta Romero en su libro "Derecho Bancario", que la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, estableció cuatro tipos de instituciones

#### 1 Los Bancos de Emisión

<sup>14</sup> Valadéz, José C., "Compendio General de México a Través de los Siglos". tomo IV, México. D.F., Editorial del Valle de México, 1986, pp 160 y 161

2. Bancos Hipotecarios.
- 3 Bancos Refaccionarios
4. Almacenes Generales de Depósito.

A partir de ese momento el Gobierno Mexicano inició una vigilancia más estricta sobre las instituciones bancarias a través de la concesión, pues en ese sentido debía celebrarse un acto jurídico con el Estado; en su desenvolvimiento debían observar en forma obligatoria los preceptos legales en materia bancaria y el control mantenido por la Secretaría de Hacienda a través del interventor de gobierno

## **1.5 1897 A 1925. ENTRADA EN VIGOR DE LA CONSTITUCIÓN DE**

**1917**

Durante el tercer periodo presidencial del General Porfirio Díaz, a finales del siglo XIX, el país estaba hundido en el peor de los fangos. Con más de veinte años en el poder al llegar el siglo XX, el porfirismo comenzó a dar señas de cansancio, originando levantamientos insurrectos en contra del gobierno por las constantes violaciones a la Carta Magna promulgada en 1857, denunciadas por los grupos liberales que comenzaron a cobrar fuerza en todo el país, entre los que destacaron don Antonio Y Villarreal, don Ricardo Flores Magón y don Antonio Díaz Soto y Gama.

Comenzaron a gestarse movimientos de orden social como la Huelga Minera de Cananea que desenvocaron en la Revolución de 1910, que desestabilizó aún más al sistema bancario mexicano, quebrando muchos bancos a partir de 1912, creándose la Comisión de Cambios y Moneda, por lo que los bancos se vieron obligados a emitir billetes sin ninguna

garantía para facilitar la gran cantidad de préstamos forzosos otorgados por los gobiernos revolucionarios

De 1913 a 1914 los bancos se mantuvieron sin pagar intereses, lo que se caracterizó por una notable piramidación de capitales y congelación de sus carteras.

El 22 de octubre de 1915 se formó la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito, con el fin de que los bancos de emisión se ajustaran a las disposiciones de la Ley y se declararon caducas desde un mes antes las concesiones de diversos bancos, entre los que figuraban El Banco Peninsular Mexicano de Yucatán, del Banco de Hidalgo, del Banco de Guerrero, de Querétaro, San Luis Potosí, Coahuila, del Banco Oriental de México, del Banco de Jalisco, del Banco de Aguascalientes, Morelos, Durango y Tamaulipas, permaneciendo vigentes las concesiones de los bancos de Zacatecas, Estado de México, del Banco Nacional de México y del Banco de Londres y México. Esta Comisión quedó insubsistente el 10 de marzo de 1916, subrogándose en sus funciones la Comisión Monetaria, que se constituyó el 4 de abril de 1916, con facultades para recoger, conservar y administrar los fondos designados por el gobierno para regularizar y garantizar la circulación interna de moneda y servir de conducto al gobierno para lanzar y retirar la emisión de moneda fiduciaria.

El 15 de septiembre de ese mismo año y dado el movimiento revolucionario se creó una ley que puso en liquidación diversos bancos de emisión, sentando las bases para su correcta organización.

El movimiento revolucionario de 1910 arrojó como primer resultado la promulgación de la Constitución de 1917, estableciendo en su artículo 28 que el Estado tendrá en todo tiempo, el monopolio de la acuñación de moneda y emisión de billetes a

través de un Banco de Estado o Banco Central, correspondiendo al Congreso de la Unión, conforme al artículo 73 fracción X de la Carta Magna, legislar la cuestión bancaria.

De 1921 a 1925, las principales leyes que rigieron el Sistema Bancario Mexicano fueron: la Ley de Moratoria para deudores de bancos hipotecarios de fecha 31 de mayo de 1924; la Ley que levanta la moratoria establecida para los bancos refaccionarios, de la misma fecha, la Ley de Suspensión de Pagos a Establecimientos Bancarios, de 21 de agosto de 1924; la Ley sobre Bancos Refaccionarios, del 30 de octubre de 1924, el Decreto que creó la Comisión Nacional Bancaria, el 29 de diciembre de 1924; la Ley de Reorganización de la Comisión Monetaria, de fecha 30 de diciembre de 1924, la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, del 21 de marzo de 1925; y, la Ley que creó el Banco de México, como Instituto Central, del 28 de agosto de 1925<sup>15</sup>

#### **1.6. DE 1926 A 1946. CREACIÓN DEL PRIMER ANTECEDENTE DE LA BANCA DE DESARROLLO**

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 31 de agosto de 1926, constituyó la base fundamental de la legislación bancaria hasta nuestros días ya que vino a consolidar, en palabras del Maestro Joaquín Rodríguez Rodríguez, todo un largo proceso legislativo, de acuerdo con las nuevas necesidades del país

Esta Ley se refiere no sólo a las instituciones de crédito, sino a los establecimientos bancarios, al Banco Central de emisión, regula bonos hipotecarios; bancos refaccionarios industriales, de crédito agrícola, bancos de depósito y descuento, fideicomisos, bancos de ahorro, almacenes generales de depósito y las compañías de fianzas

---

<sup>15</sup> Acosta Romero, Miguel. *op cit*, p 117

A partir de este momento queda consolidado el complejo Sistema Bancario Mexicano, agregando la inclusión de las instituciones de fianzas y los fideicomisos

Plutarco Elías Calles desde que tomó posesión de la presidencia, hizo saber su preocupación central por acrecentar el poder de compra de los campesinos, proteger a la clase obrera, aumentar los recursos metalíferos de México y en establecer economías en el presupuesto nacional, de manera que en el primer año de su gobierno logró una reserva nacional de cuarenta y cinco millones de pesos.

Constituyó el preliminar del Banco de Estado, fundado el 28 de agosto de 1925 y como correlativo a éste instauró el Banco de Crédito Agrícola, cuyo objeto fue promover el desarrollo rural integral mediante operaciones crediticias suficientes y oportunas, auspiciando la prestación de servicios complementarios con lo cual se inauguró una temporada de optimismo rural, sobre todo en los estados de Sinaloa y Sonora

En el mes de junio de 1932, estando aún como Presidente Constitucional Pascual Ortiz Rubio, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Instituciones de Crédito que estableció en su artículo primero como instituciones de crédito a las Instituciones Nacionales de Crédito y las Instituciones de Crédito, llevando a cabo operaciones como recibir del público depósitos a la vista o a plazo, o con previo aviso, de menos de 31 días; recibir depósitos en cuenta de ahorros, expedir bonos de caja, emitir bonos hipotecarios, actuar como fiduciarias, etc.

El 31 de diciembre del mismo año y siendo presidente interino Abelardo Rodríguez, se reforma ésta Ley, incluyendo las Instituciones de Capitalización

Constituido por escritura pública el 20 de febrero de 1933, al amparo de una concesión otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base al sistema

implantado por la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, aparece el “Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S A.” Banco de Desarrollo, con el objeto de promover y financiar actividades prioritarias en el ámbito de los sectores de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes, así como actividades del ramo de la construcción

En junio de 1934 se constituye “Nacional Financiera”, de conformidad con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de abril de 1934, por el cual se autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fundarla, con el objeto de promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.

El primero de septiembre de 1934 asciende a la Presidencia el candidato del Partido Nacional Revolucionario, Lázaro Cárdenas del Río, dando en 1936 mayor impulso al Banco Nacional de Crédito Ejidal, constituido en 1935 como Banco Ejidal, que quedó destinado a refaccionar a las comunidades campesinas.

Se funda el 8 de junio de 1937, como Institución de Banca de Desarrollo el “Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito”, con el objeto de apoyar la política económica del Gobierno Federal en materia de Comercio Exterior, participando activamente en el apoyo a la exportación de bienes y servicios no petroleros, procurando consolidar la plataforma de exportaciones no petroleras, diversificando mercados y productos, consolidando íntegramente la institución, fortaleciendo con esto su autosuficiencia financiera.

Durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho, por Decreto Presidencial del 31 de diciembre de 1941 y constituido el 19 de abril de 1943 surge la

institución sobre la cual versa la presente investigación: El “Banco Nacional de Comercio Interior, S N C.” que llevó como nombre “BANCO DEL PEQUEÑO COMERCIO DEL DISTRITO FEDERAL” Su objeto principal consistió en prestar atención al comercio interior a través de la promoción y el financiamiento para el desarrollo económico, regional y nacional del comercio y del abasto. De este banco se ampliará la información en el capítulo respectivo.

El Gobierno del Presidente Miguel Alemán constituyó en 1946 el actual Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C., con el objeto de atender los requerimientos financieros de los miembros de las fuerzas armadas, mediante la realización de operaciones de banca y crédito, propiciando el acceso del personal de las fuerzas armadas mexicanas a servicios bancarios integrales.

## **1.7 PERIODO COMPRENDIDO DE 1946 A 1966**

Durante los años cincuenta y sesenta se crearon fondos de fomento como FIRA y FOGAIN en (1954), FOVI y FOMEX (1963), operados por el Banco Central y Nafinsa. Estos instrumentos desempeñaron un papel de gran importancia, demostrando a la banca comercial que era posible prestar a estos sectores con buenos índices de recuperación. A los bancos multilaterales se les daba la seguridad de que los recursos servían para un fin específico y no se perdían en la masa de recursos presupuestarios, con lo cual se captaban muchos recursos en divisas, sirviendo de base para decenas de créditos sectoriales.

El Presidente Adolfo López Mateos (1958-1962) intensificó su política de acrecentamiento del turismo, dilatando los créditos exteriores, lo que proporcionó un fuerte volumen a las instituciones bancarias que a partir de entonces tuvieron el patrocinio de los

ahorradores mexicanos

La época de oro de la banca de desarrollo coincide, por cierto, y no es fortuito, con el único periodo en la historia de México en el que la política de desarrollo fue plenamente eficaz, con un crecimiento del 6% anual, con una mejor distribución del ingreso e índices inflacionarios bajos

## **1.8 DE 1966 A 1986. ETAPA MARCADA CON LA EXPROPIACION**

### **DE LOS BANCOS**

Durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez y a causa de las fuertes presiones internas y externas originadas por el incremento excesivo del endeudamiento nacional con el extranjero, el Ejecutivo se vio obligado a devaluar la moneda en más de un 100% dejando a su sucesor José López Portillo, un país en medio de la inestabilidad política y una inflación incontenible

La primera crisis de la banca de desarrollo se debió a la excesiva intervención estatal de 1970 a 1982.

Las reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1978 incorporan dentro del Sistema Bancario Mexicano el concepto de banca múltiple

Todos los elementos de inestabilidad financiera prevalecientes en ese periodo tuvieron un impacto negativo sobre las instituciones de banca de desarrollo. Estos bancos habían obtenido préstamos del exterior, pero canalizaron dichos recursos en moneda nacional, asumiendo los riesgos cambiarios. Las devaluaciones provocaron graves consecuencias financieras. El incremento en la inflación aumentó sustancialmente los

subsidios financieros, ya que algunos préstamos habían sido concedidos a tasas de interés fijas, en un ambiente más estable. Estas circunstancias adversas requirieron del apoyo financiero gubernamental, lo cual exacerbó los déficits fiscales

Como resultado de todos los problemas, la reputación de los bancos de desarrollo fue blanco de las críticas de las ideologías y políticas neoliberales.

Sufrieron además los efectos de las políticas macroeconómicas equivocadas que produjeron mayor inflación y sobrevaluación cambiaria. Por otra parte, se debe aclarar que el éxito previo de algunas instituciones de la banca de desarrollo, favoreció el abuso de este instrumento, como fue el caso de los fideicomisos de fomento

José López Portillo emitió por Decreto del 10. de septiembre de 1982, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, nacionalizando todos los bancos privados, con excepción del Banco Obrero, S.A y la sucursal en México del City Bank, N.A.

“Con base en dicha expropiación se reformó el artículo 28 Constitucional, estableciendo que el servicio público de la banca y el crédito sólo podrá prestarse por el Estado, por conducto de las instituciones que él mismo señale

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito publicada en 1982 creó las llamadas Sociedades Nacionales de Crédito, antes públicos que a partir de la vigencia de esta Ley, fueron encomendadas, junto con las antiguas sociedades nacionales de crédito y las organizaciones auxiliares, a la prestación del servicio público de la banca y el crédito. Esta ley propuso que los bancos expropiados fueran transformados en sociedades nacionales de crédito”.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Rodríguez Rodríguez, Joaquín, op. cit., p. 27

Señala el maestro Miguel Acosta Romero en su libro de “Derecho Bancario”, que la expropiación de los bancos se caracterizó por el control generalizado de cambios y el congelamiento de las cuentas en dólares que hasta esa fecha mantuvieron los mexicanos en los bancos, el público usuario de éstas instituciones perdió la confianza, originando fugas de capitales del país y graves implicaciones económicas y políticas.

El sistema jurídico que en ese entonces regulaba a los bancos e instituciones financieras, se vio obligado a legislar con rapidez las reformas a la Constitución, para agregar el párrafo quinto al artículo 28 y con ello pretender hacer irrevocable la expropiación, así como la adición de la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123, para que la regulación jurídica de las relaciones de trabajo con los empleados y trabajadores bancarios estuviera regulada por el Estado.

El 15 de enero de 1985 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que deroga a la del mismo nombre vigente a partir de 1982 y a la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito del 31 de mayo de 1941, que sólo continuó vigente respecto del Banco Obrero y de la Sucursal de City Bank, N.A., por lo antes expuesto.

“Esta ley de 1985 dispuso la transformación de las antiguas instituciones nacionales de crédito en Sociedades Nacionales de Crédito y que éstas integraran la llamada BANCA DE DESARROLLO en contraposición con la llamada BANCA MULTIPLE”<sup>17</sup>

A mediados de los ochenta surgió la tendencia de eliminar totalmente a los bancos de desarrollo o de otorgarles un papel más restringido.

En ese contexto, los gobiernos emprendieron campañas para otorgar a las

---

<sup>17</sup> Idem

instituciones pertenecientes a la banca de desarrollo, mayor fortaleza e independencia económicas, lo cual significó la eliminación de subsidios, particularmente de los subsidios a las tasas de interés. Asimismo, se consideró que dichas instituciones no deberían continuar otorgando crédito directo para las empresas privadas, sino más bien actuar como instrumentos de redescuento o bancos de segundo piso, a fin de no competir con los bancos comerciales. Varios bancos de desarrollo fueron de hecho liquidados o fusionados. FOMEX se adhirió al Banco Nacional de Comercio Exterior, posteriormente desaparecieron los fideicomisos de fomento industrial de Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA), el Banco Cinematográfico, etcétera. Todos los bancos de desarrollo, sin excepción, sufrieron procesos de reducción de personal sin justificación y estrechamiento de estructuras administrativas.

## **1.9 DE 1986 A LA FECHA. ÚLTIMA ETAPA EN SU EVOLUCIÓN**

En 1988 al ocupar Carlos Salinas de Gortari la Presidencia de la República, comenzó a realizar modificaciones sustanciales en su política económica e inició la reprivatización del sistema bancario.

Como resultado del Tratado de Libre Comercio, celebrado con Estados Unidos de América y Canadá en junio de 1990, fue publicado el decreto por el cual se derogaba el quinto párrafo del artículo 28 Constitucional, vigente desde 1982, el cual establecía que el servicio público de banca y crédito correspondía en forma exclusiva al Estado.

Esta reforma constitucional derivó en la publicación de una nueva Ley de Instituciones de Crédito de fecha 18 de julio de 1990, a fin de regular el servicio público de banca y crédito, la organización de las instituciones de crédito y su actividad, así como su

desarrollo y funcionamiento, protegiendo los intereses del público, determinando al mismo tiempo los términos en que el Estado ejercería la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano, el cual estaría integrado por el Banco de México, las instituciones de Banca Múltiple, instituciones de Banca de Desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico.

Señala el maestro Joaquín Rodríguez y Rodríguez en su libro *Derecho Bancario*<sup>18</sup> que “ésta ley dispone que el servicio público de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito y entre éstas, distingue a las instituciones de banca múltiple y las instituciones de banca de desarrollo”

**INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE.**- En el D O del 18 de marzo de 1976 fueron publicadas las Reglas para el establecimiento y operación de bancos múltiples, con la idea de dotar a la banca de aquel entonces, de mecanismos más ágiles, así como la de crear instituciones múltiples o generales en oposición al antiguo concepto de banca especializada. Conforme a aquellas reglas, por banco múltiple debía entenderse aquella institución que obtuviera autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar operaciones de depósito, financieras y de crédito hipotecario, sin perjuicio de la autorización que pudiera haber tenido para realizar otros grupos de operaciones previstas en la Ley de Instituciones de Crédito de 1941

De conformidad con esta Ley las Instituciones de Banca Múltiple, serán sociedades anónimas organizadas de conformidad con la propia ley y la Ley General de Sociedades Mercantiles.

**INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO.**- Con base en la Ley Reglamentaria

---

<sup>18</sup> *Ibid*, p 28

del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985, las antiguas instituciones nacionales de crédito se convirtieron en Sociedades Nacionales de Crédito, Banca de Desarrollo, que de conformidad con los artículos 4º párrafo segundo y 30º de la nueva Ley de Instituciones de Crédito, son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creadas o transformadas en los términos de sus respectivas leyes orgánicas, las cuales determinarán la especialidad de cada una de ellas.

Estas instituciones están facultadas para realizar todas las operaciones activas y pasivas a que hace alusión el artículo 46 de la ley así como todas aquellas que se consideren necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y del cumplimiento de las funciones y objetivos que les sean propios de acuerdo con sus correspondientes leyes orgánicas

A partir de 1993 la excesiva liberalización financiera pone en peligro la actividad de la banca de desarrollo; el sistema de subastas para venta de bancos tuvo muchas fallas, descuidó aspectos como la solvencia moral de los candidatos, la corrupción y amiguismo de funcionarios de las altas esferas del gobierno mexicano. En esta etapa, los bancos comerciales privados al eliminarse el encaje de liquidez, incurrieron en una bonanza crediticia más peligrosa que la previa expansión crediticia de los bancos de desarrollo. El resultado fue un incremento de la cartera vencida, así como frecuentes instancias de comportamiento fraudulento y enormes tensiones financieras para los bancos.

En la década de los ochenta las autoridades financieras en casi todo el mundo habían establecido como principales objetivos de su política institucional la eficiencia y la competitividad con el objeto de mantener la estabilidad y la solidez de los sistemas financieros y las versiones que se habían derivado de las crisis de los años treinta, que les

relevó a un nivel secundario

Al actuar como bancos de segundo piso pero de los intermediarios financieros no bancarios, como uniones de crédito, arrendadoras y empresas de factoraje, provocaron que los riesgos financieros de las empresas y de esos intermediarios se hicieran acumulativos. El argumento clásico de que los bancos al actuar conforme a mecanismos del mercado, manejan riesgos con mayor responsabilidad. En contraposición a los empresarios industriales, quienes usan sus propios recursos, los banqueros utilizan los recursos de otros, lo cual los hace propensos a incurrir en errores y abusos, sobre todo si cuentan con la garantía gubernamental de apoyo de última instancia. Por otra parte, las instituciones financieras, sean públicas o privadas, difícilmente pudieron prosperar en una época de terapia de choque, caracterizada por la pinza de estancamiento y liberalización financiera.

Siendo a partir de 1991 el comienzo de una etapa caracterizada por una excesiva dinámica legislativa en materia bancaria, se señalan a continuación algunas de las tantas reformas aplicadas tanto al sistema bancario como en general al sistema financiero nacional.

- La Ley General de Sociedades Mercantiles, se reforma adiciona y deroga ( Diario Oficial, 11 de junio de 1992), en cuanto a la constitución de las Sociedades, la fusión transformación y escisión de las sociedades, y, se deroga el capítulo XIV denominado Del Registro de las Sociedades Mercantiles.
- Aparece la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior (Diario Oficial, 30 de junio de 1992), abrogando a la Ley Orgánica del Banco Nacional del Pequeño Comercio
- Se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de

Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (Diario Oficial, 15 de julio de 1993), en cuanto a sus disposiciones generales, Almacenes Generales de Depósito, Arrendadoras Financieras, Uniones de Crédito.

- Se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (Diario Oficial, 23 de julio de 1993). La Ley de Instituciones de Crédito en cuanto al Consejo de Administración de las Instituciones de Banca Múltiple, las reglas generales de las operaciones, la contabilidad, las prohibiciones, sanciones, protección a los intereses del público y la organización y funcionamiento de la Comisión Nacional Bancaria
- Se reforma la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores y Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, para prever reformas al FOBAPROA, y la fusión de instituciones de banca múltiple publicadas en el Diario Oficial del 30 de abril de 1996.
- Decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario (que da vida al IPAB, que es el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, antes FOBAPROA) y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para regular las Agrupaciones Financieras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999.
- Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 1999
- Decreto por el que se reforman diversas disposiciones a la Ley de Protección y Defensa al usuario de Servicios Financieros, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de Enero del 2000

- Decreto por el que se reforma el reglamento interior del Banco de México en el D.O.F. del 4 de agosto del 2000.

## CAPITULO II

### CONCEPTOS GENERALES

#### 2.1. CONCEPTOS Y DEFINICIONES

##### 2.1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Administración viene del latín *administratio-onis*, que significa acción de administrar

Para Andrés Serra Rojas en su Diccionario de Ciencia Política, “la Administración Pública es la acción de administrar la cosa pública, esto es, la gestión o servicio de intereses y bienes públicos. Es actividad dirigida a la conservación y mejor aprovechamiento del patrimonio y recursos de la comunidad.

La administración se lleva a cabo de acuerdo con las normas que regulan esa actividad. La administración, junto al gobierno, compone las funciones especiales del Estado. Sin embargo, no es necesaria la existencia de este para que haya función administrativa. Según el socialismo marxista la función administrativa subsistirá en la culminación del proceso socialista, en la sociedad sin clases, la realizará la maquinaria administrativa”<sup>19</sup>.

A menudo se emplea la expresión administración pública como sinónimo de gobierno como es evidente en los señalamientos que hace el Doctor Ignacio Burgoa con respecto a que “la palabra administración tiene diversas acepciones, pues implica servicio, dirección, manejo o gobierno de conductas, actividades o bienes. Por tanto la administración

---

<sup>19</sup> Serra Rojas, Andrés, “Diccionario de Ciencia Política”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, p. 15

pública es el mismo gobierno del Estado que se ejerce al través de múltiples órganos colocados dentro de una situación jerárquica que tiene como autoridad cúspide al Presidente o al Primer Ministro en los regímenes correspondientes. La administración pública además de tener este significado dinámico, también entraña el conjunto de dichos órganos estatales que dentro de su respectiva competencia ejercen funciones de gobierno en múltiples ramos vinculados estrechamente a la vida social, económica, cultural y política de la sociedad

La administración pública también equivale a la función administrativa del Estado esencialmente distinta de la función legislativa y de la función jurisdiccional<sup>20</sup>, por lo que es importante hacer notar que en nuestro país la administración pública se ejerce a través de órganos centralizados del poder público y por entidades paraestatales de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## 2.1 2 BANCA

Como hemos estudiado la banca tiene su origen desde las antiguas civilizaciones en que los primitivos funcionarios instalaban sus mesas y realizaban actividades de préstamo y custodia de dinero. Del germánico bank, que significa banco, es la organización que tiene por negocio el custodiar depósitos y prestar dinero mediante un sistema de crédito

En la actualidad se caracteriza por ser el conjunto de entidades que tienen por objeto básico facilitar el financiamiento de las distintas actividades económicas, consistentes en operaciones de giro, cambio y descuento, en llevar cuentas corrientes, abrir créditos,

---

<sup>20</sup> Idem Ignacio Burgoa Orihuela citado por Andrés Serra Rojas, en su Diccionario de Ciencia Política

admitir depósitos, hacer préstamos de valores o dinero, comprar y vender efectos públicos y practicar cobros, pagos y otras operaciones de crédito por cuenta ajena.<sup>21</sup>

### 2.1.3 BANCARROTA

Actualmente el concepto de bancarrota es poco utilizado en nuestro país, pues fue sustituido por el de quiebra, que consiste en la cesación o suspensión que hace un comerciante, u hombre de negocios, de su giro o tráfico, sin pagar sus deudas. En el ámbito mercantil, quiebra o bancarrota son sinónimos, aunque la voz técnica sea sin duda aquélla y no ésta. La bancarrota se divide en fortuita y fraudulenta, la primera cuando no ha tenido otra causa que la culpa y la segunda cuando hay dolo o fraude por parte del comerciante.

### 2.1.4 BANCO

Según algunos autores, sistemáticamente banco deriva de abacus, que eran los muebles que utilizaban los argentarii en Roma, para realizar su actividad. Ducange por su parte estima que proviene de Mensa mercatorum, in qua merces sus emptoribus exponerens, 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.<sup>22</sup>

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

<sup>21</sup> Cabanellas, Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", Buenos Aires, Argentina, Editorial Helasta S R L, 1989, p. 449

<sup>22</sup> Ducange, citado por Eduardo F. Arteaga, "A proyecto de ley sobre Bancarios e Instituciones de Crédito", México, Imprenta del Gobierno Exarzubispado de Puebla, 1880, p. 6.

actual de la palabra es muy diverso del que originalmente surgió.

En el Derecho Alemán y en el Anglosajón, la palabra Bank designa un conjunto de cosas, montón o amontonar, con la que expresaba la acumulación de fondos de capital de dinero o de existencia, 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, se utiliza para abarcar una comprensión y un horizonte cada vez más amplio, el concepto de banca y banco es genérico y puede apreciarse desde diversos puntos de vista como son el jurídico, 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.<sup>23</sup>

Para el maestro Miguel Acosta Romero “banco es un concepto genérico que hace referencia a una sociedad mercantil, ya sea sociedad nacional de crédito o anónima, que cuenta con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para llevar a cabo en forma permanente, profesional y masiva cierto tipo de operaciones permitidas por la ley o una combinación de ellas”.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Citado por Esteban Cotellg, “Derecho Bancario”, Buenos Aires, Ediciones Arayus, 1956, p 157.

<sup>24</sup> Acosta Romero, Miguel, op cit, p 22

“Es el establecimiento o institución que se encarga de concentrar o de regular las operaciones de crédito. Generalmente están dedicados a rehacer las múltiples operaciones comerciales originadas por el dinero y los títulos que lo representan, considerados como mercaderías // Empresa que actúa como intermediaria en los pagos y el crédito, recibiendo y ofertando dinero. El desarrollo del capitalismo, impulsa la concentración de capitales, función que es cumplida por los bancos”.<sup>25</sup>

Por lo que podemos deducir que, Banco será aquella institución, sea Sociedad Anónima o Sociedad Nacional de Crédito, que cuenta con la autorización del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar operaciones tanto activas como pasivas, relativas a créditos efectuadas a través de múltiples operaciones comerciales

### 2.1.5 BANCO CENTRAL

El Banco Central en los regímenes capitalistas es aquella institución normalmente controlada por el gobierno como principal regulador del crédito.

Su función primordial es apoyar la política monetaria del gobierno. Por ello tiene como función: el control de la emisión de billetes, ser el banco de los bancos comerciales, influyendo en el volumen de los créditos; ser el banco de gobierno, mediante el cual éste lleva a cabo sus operaciones bancarias ordinarias, dirigir normalmente los cambios extranjeros, llevando el control de cambios

Señala el maestro Guillermo Cabanellas en su “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual” que el Banco Central es el establecimiento bancario principal de cada

<sup>25</sup> Real Academia Española, “Diccionario de la Lengua Española”, 19ª edición, Madrid, Editorial Espasa Calpe, S.A., 1970, p. 1216.

Estado, con el privilegio habitual de la emisión de billetes. A través del mismo, ya que su pertenencia y gestión corresponden plenamente al gobierno, se implanta y se desenvuelve la política financiera, monetaria y crediticia de cada país.

## 2.1.6 BANCO DE EMISIÓN

Es considerada la entidad de crédito público cuya función característica consiste en la emisión de billetes con aptitud para servir de instrumento de pago. Tal facultad, concedida a establecimientos privados en un tiempo, ha desaparecido ante el privilegio que en cada Estado, ejerce el Banco Nacional.<sup>26</sup>

## 2.1.7 DERECHO

Para el maestro Rafael Rojina Villegas el concepto general de Derecho es el siguiente: “El Derecho puede definirse como un conjunto de normas bilaterales, externas, heterónomas y coercibles que tienen por objeto regular la conducta humana en su interferencia intersubjetiva”.<sup>27</sup>

Para Andrés Serra Rojas el Derecho es una regla de conducta que una sociedad impone a sus miembros con el fin de garantizar el bien común, la cual sanciona a su vez toda violación de la misma.<sup>28</sup>

Por lo anterior podemos concluir que el Derecho es el conjunto de normas jurídicas, que otorgan prerrogativas y atribuyen obligaciones, son heterónomas y utilizan la

---

<sup>26</sup> Cabanellas, Guillermo, op cit , p 450

<sup>27</sup> Rojina Villegas, Rafael. “Introducción al Estudio del Derecho”. 2ª edición. México, Editorial Porrúa, S.A., 1967, p

67

<sup>28</sup> Serra Rojas, Andrés, op cit , p 328

fuerza para hacerse cumplir con la finalidad de mantener el orden social a través de la regulación de la conducta externa del hombre dentro de la misma

### 2.1.8 DERECHO PUBLICO

Es el conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando interviene en relaciones con los particulares, con el carácter de autoridad.

### 2.1.9 DERECHO PRIVADO

Es el conjunto de normas que regulan las relaciones de los particulares entre si y aquellas en las que el Estado intervenga y en las que no haga uso de su carácter de autoridad, no perdiendo por ello su carácter de ente público

### 2.1.10 DERECHO ADMINISTRATIVO

Para el maestro Andrés Serra Rojas en su obra, Diccionario de Ciencia Política el Derecho Administrativo “es el conjunto de normas positivas y vigentes que tienen por objeto regular la actividad del Estado y de todos los órganos públicos, en lo referente al establecimiento y la realización de los servicios de la misma naturaleza. Rige también las relaciones entre la administración y los particulares y las relativas a las diversas entidades entre sí. Consecuentemente el Derecho Administrativo puede definirse como el conjunto de principios y normas del Derecho Público interno que regulan la organización y actividad de la Administración Pública y los consiguientes vínculos jurídicos entre ella y los otros sujetos, que actualmente se regulan en gran parte a través de verdaderas empresas a fin de asegurar

la satisfacción de las necesidades esenciales de los habitantes de un país”<sup>29</sup>

El maestro Andrés Serra Rojas define al Derecho Administrativo como “una rama del Derecho Público Interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública, como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.

El Derecho Administrativo aparece como el medio esencial para el ejercicio de la función administrativa, que tiene por finalidad “proveer” con medidas concretas a la satisfacción de las necesidades, que son aquellas que el interés público requiere.

El objeto del derecho administrativo es la Administración Pública, en todas sus manifestaciones, externas e internas, jurídicas y no jurídicas”<sup>30</sup>.

Por lo anterior podemos definir al Derecho Administrativo, como una rama del Derecho Público Interno, que regula la conducta de las instituciones que conforman la administración pública federal entre sí y en aquellos actos jurídicos en que intervengan con los particulares, garantizando el equilibrio y organización de la misma y de la sociedad en su conjunto.

## 2.1.12 EMPRESA

Es la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios con ánimo de lucro.

---

<sup>29</sup> Idem

<sup>30</sup> Serra Rojas, Andrés, “Derecho Administrativo”, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Primer Curso 18ª edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1997, p. 138

## 2.2. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Antes de entrar al estudio de la estructura de la administración pública federal, se analizarán las formas que adopta la Administración Pública y que son, a saber:

La centralización, la desconcentración y la descentralización administrativas, incluyendo las empresas de participación estatal.

La centralización administrativa se presenta cuando los órganos que la integran se encuentran ubicados en orden jerárquico descendente de mayor a menor categoría

La desconcentración consistirá en la delegación de facultades de autoridad efectuada por el titular de ciertas dependencias a favor de órganos subordinados a él.

La descentralización tendrá lugar cuando la realización de actividades administrativas es llevada a cabo por organismos desvinculados de la administración central, en mayor o menor grado, y las empresas de participación estatal. Es una forma de organización a la que el estado recurre como uno de los medios directos de intervenir en la vida económica del país.<sup>31</sup>

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen las bases para la organización de la Administración Pública Federal

“Art 90 - La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos

---

<sup>31</sup> Fraga. Gabino, “Derecho Administrativo”, 32ª edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, p 167

Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”

De conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala en su artículo 1o. que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

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

### **2.2.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA**

El artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.) denota que en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica

## **PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**

Señala el profesor Gabino Fraga en su libro "Derecho Administrativo" que el Presidente de la República, es el único titular del Poder Ejecutivo, adquiriendo un doble carácter de órgano político y de órgano administrativo.

Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado.

El carácter de órgano administrativo se configura al realizar la función administrativa bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo, es decir, ejecutando las leyes. Cuando el Presidente de la República obra como autoridad administrativa, está realizando o siguiendo la voluntad del legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político en que realiza su propia voluntad, la cual resulta ser la voluntad del Estado, dado el carácter representativo con que la realiza.

Como autoridad administrativa -acota el maestro Gabino Fraga- el Presidente de la República constituye el Jefe de la Administración Pública Federal. Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerarquía necesarios para mantener la unidad en la Administración.

Jurídicamente la función del titular del Ejecutivo Federal se encuentra regulada por el Derecho Constitucional al contemplar su actuación, designación y facultades en los artículos 81 a 89 de la Carta Magna.

El artículo 80. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

menciona, que el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de asesoría de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine

## **SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS**

Constituyen las Secretarías de Estado aquellos organismos que bajo la autoridad inmediata del Presidente de la República, realizarán las actividades inherentes a su ramo con el fin de garantizar el cumplimiento de las leyes a cargo del gobierno federal

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República, gozando de igual rango sin preeminencia alguna entre ellos.

El Refrendo Ministerial es el acto de autorización y autenticación que un Secretario de Estado hace de los actos del Presidente de la República, como requisito para ser obedecido.<sup>32</sup> Lo enunciado se contempla a continuación en la L.O.A.P.F.

“Artículo 13 - Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

---

<sup>32</sup> Serra Rojas, Andrés, op cit., p 575

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación”

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. (art. 14 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Para una mejor organización del trabajo el artículo 16 de la Ley en comento, dispone que los titulares podrán delegar en los funcionarios anteriores, cualquiera de sus facultades, con excepción de aquellas que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

A continuación se enunciarán las dependencias del Ejecutivo Federal que integran la Administración Pública Federal Centralizada de conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 de la multicitada ley.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL

SECRETARÍA DE MARINA

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

SECRETARÍA DE ENERGÍA

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE SALUD

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

SECRETARÍA DE TURISMO Y,

CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

### **2.2.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL**

Etimológicamente la palabra paraestatal significa “algo que no se confunde con el Estado . camina lado a lado del Estado, paralelamente al Estado”<sup>33</sup>

Resultado del análisis anterior es claro que dicha concepción no corresponde a la estructura de la Administración Pública Mexicana, en virtud de que los organismos calificados como paraestatales se encuentran bajo un vínculo estrecho con el Estado pero sin las características típicas de la administración pública centralizada.

---

<sup>33</sup> M. María Díaz, “Diccionario de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, tomo V, p. 81

Paraestatal se emplea para denominar a los organismos que aún formando parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la Administración Centralizada <sup>34</sup>

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1° indica que integrarán la Administración Pública Federal Paraestatal:

LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO

LAS ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CRÉDITO

LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y DE FIANZAS Y LOS FIDEICOMISOS

#### **A. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

Sostiene el maestro Gabino Fraga que es característica esencial de la descentralización administrativa, la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados. La administración descentralizada requiere pues, una autonomía técnica y una autonomía orgánica que implica una completa manumisión de las normas de gestión jerárquica administrativa y financiera a que están sujetos los organismos centralizados del Estado

Examinando el párrafo que precede, si bien es cierto que al hablar de organismos descentralizados nos referimos a aquellos con autonomía jurídica y económica,

---

<sup>34</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, p 198

en el caso de la administración pública mexicana, no se puede hablar de organismos descentralizados pues su origen, desarrollo y extinción, depende de una decisión estatal, respondiendo a necesidades y condiciones del mismo Estado, como se puede observar en lo dispuesto en el artículo 90 Constitucional antes citado

El régimen patrimonial y financiero de los organismos descentralizados, estará regulado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuanto a ingresos y egresos con fundamento en lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública, y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

El artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala lo siguiente:

“Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea, a saber:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Desarrollo Nacional.”

Con fundamento en los Artículos 25, párrafos cuarto y quinto; y 28, párrafos cuarto, quinto y séptimo constitucionales, el Estado mantendrá la Rectoría en aquellas áreas consideradas estratégicas y prioritarias, entre las que destacan

-Correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, acuñación de moneda y emisión de billetes, intermediación y servicios financieros, servicio público de banca y crédito entre otras

II - La prestación de un Servicio Público o Social, o

III.- La obtención o aplicación para fines de asistencia o seguridad social.

## DISOLUCIÓN, LIQUIDACIÓN O EXTINCIÓN DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO

La disolución, liquidación o extinción de un organismo descentralizado se hará con base en lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que señala: “Cuando algún organismo descentralizado creado por el ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo a la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada, redunde en un incremento de eficiencia y productividad ”

### **B. EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA**

Son aquellas empresas producto de la asociación del Estado con particulares, constituyendo sociedades mercantiles sujetas en forma inicial a las normas del derecho privado. A estas empresas denominadas en otros sistemas jurídicos como de economía mixta, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les exige el cumplimiento de los requisitos que marca en su artículo 46

El artículo 28 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales alude que son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se transcribe a continuación:

“Artículo 46. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica ..”

Los artículos 1 párrafo segundo y tercero fracción II, emplean la denominación de las Instituciones Nacionales de Crédito que fue sustituida por Sociedades Nacionales de Crédito, en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 (hoy derogada) que en su artículo 2o clasifica a las Instituciones de Crédito constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito (S.N.C.) en Instituciones de Banca Múltiple y en Instituciones de Banca de Desarrollo. Términos que son tomados, con ciertas modificaciones por la Ley de Instituciones de Crédito vigente.

“II.--Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal, o

c) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno y su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultad para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno”.

Dentro del régimen de entidades paraestatales no tendrán el carácter de empresas de participación estatal mayoritaria, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 29 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales aquellas sociedades mercantiles en las que el estado participe de manera temporal y en forma mayoritaria en su capital y en operaciones de fomento.

Tampoco tendrán ese carácter las sociedades nacionales de crédito que, conforme a su legislación específica, no ejecuten actividades dentro de las áreas estratégicas o prioritarias del desarrollo nacional y que tiendan a la satisfacción de intereses nacionales y necesidades populares como lo dictan los artículos 25, 26 y 28 constitucionales y 6o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En cuanto a la estructura organizacional, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, estarán a lo dispuesto por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación aplicable a la materia (artículo 31 Ley Federal de Entidades Paraestatales)

Las empresas de participación estatal mayoritaria que dejen de tener por objeto el señalado en los párrafos anteriores y que enuncia el artículo 30 del ordenamiento en cita, o bien ya no resulte beneficioso conservarla como entidad paraestatal desde el punto

de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo a la opinión del órgano coordinador de sector correspondiente, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación. Para la enajenación de los títulos representativos del capital de la Administración Pública Federal, se procederá en los términos que se disponen en el artículo 68 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

### C. FIDEICOMISOS PÚBLICOS

El fideicomiso es una institución relativamente reciente en nuestro medio. Tenemos como antecedentes legislativos el Proyecto Limantour en 1905, Proyecto Creel en 1924 y la Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926.

Se introdujo en la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 y en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito del mismo año.

La doctrina ha discutido mucho los antecedentes del fideicomiso, hay quienes lo consideran como un contrato o un acto unilateral de voluntad.

De acuerdo con el artículo 346 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, en virtud del fideicomiso el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria

Los fideicomisos pueden ser públicos y privados. El fideicomiso público será aquel en el que intervengan instituciones gubernamentales como fideicomitentes, o tenga por objeto bienes del gobierno federal, o realizar actividades de interés público; y el fideicomiso privado es aquél celebrado exclusivamente entre particulares

El fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal,

los Gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos, a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, Entidad o Municipios, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito de interés público.

Los fideicomisos públicos a que hace referencia el artículo 3o. fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales, constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

El artículo 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala que “...Los fideicomisos públicos que se establezcan por la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de ésta ley”.

Los sujetos de la relación fiduciaria serán.

**Fideicomitente.**- Es la persona titular de los bienes o derechos que transmite a la fiduciaria para el cumplimiento de una finalidad lícita, y debe tener la capacidad jurídica

En la actualidad -acota el maestro Andrés Serra Rojas en su libro de Derecho Administrativo-, de acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito de 1992, el servicio público de banca y crédito, ya no será exclusivo del Estado, aún cuando prevalezca la rectoría del sistema bancario mexicano prescrito en la Constitución.

El artículo 46 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, clasifica como empresas de participación estatal mayoritaria a las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación respectiva.

El artículo 2o. de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de junio de 1990, ordena que “El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por INSTITUCIONES DE CREDITO, que podrán ser:

I. INSTITUCIONES DE BANCA MULTIPLE E INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO .”

Las empresas de banca múltiple son empresas privadas que se registrarán como lo marca el artículo 6o de la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley Orgánica del Banco de México, por la legislación mercantil, los usos y las prácticas bancarias y mercantiles y, por el Código Civil para el Distrito Federal.

Las instituciones de banca de desarrollo se registrarán por su respectiva ley orgánica.

Las instituciones de banca de desarrollo de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de las señaladas con antelación

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá el reglamento orgánico de cada institución, en el que establecerá las bases conforme a las cuales se regirá su organización y el funcionamiento de sus órganos

Las anteriores instituciones nacionales de crédito han cambiado su denominación por Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo, que son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

### CAPÍTULO III

#### SISTEMA BANCARIO MEXICANO

La política financiera y hacendaria en nuestro país tiene como objetivos:

- a) Fomentar el ahorro interno;
- b) Canalizarlo hacia actividades productivas como la vivienda, otorgamiento de créditos con intereses mayores al ahorro, construcción de hospitales privados, infraestructura carretera, alumbrado, alcantarillado, etcétera;
- c) Reestructurar tanto la actividad operativa de los bancos como su sector capital.

Lo que se denominó modernización financiera se basa en la pretensión del Estado de establecer una normatividad más adecuada para ejercer la regulación, orientación y vigilancia del sistema financiero en su conjunto, así como, mejorar la supervisión y fortalecimiento de la estructura de capital y capacidad operativa de los bancos, otorgando finalmente a través de esta modernización plena libertad a los consejos de administración para que aprueben tanto al director como la política financiera de las instituciones bancarias

Esta autonomía bancaria que contempló la denominada modernización financiera del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, aspiraba a que los bancos se fortalecieran de manera independiente tanto en su estructura de capital, como en los servicios prestados, con la facultad de nombrar sus consejos directivos, tener autonomía en su gestión con el consecuente rendimiento del ahorro.

Con fundamento en leyes anteriores a 1991, estos consejos eran nombrados por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ahora hay una supuesta mínima injerencia del Estado, quedando los intereses en función del capital. El problema ahora es que esa excesiva libertad provocó que quedaran al frente de instituciones bancarias, tanto de la banca múltiple como de la de desarrollo, funcionarios con poca capacidad de dirección para mantenerse a cargo de ésta y con amplios conocimientos delictivos, lo que provocó en el Sistema Bancario Mexicano un enorme desfaldo con las consecuencias que estamos viviendo con el denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA, ahora IPAB que significa Instituto de Protección al Ahorro Bancario) y la intención de convertir el fraude cometido por ellos en deuda pública, pero este no es el tema central del trabajo de investigación.

## CONCEPTO DE SISTEMA BANCARIO MEXICANO

El uso bancario da un concepto concreto de Sistema Bancario Mexicano, considerándolo como aquél formado por las instituciones de crédito y por las autoridades de inspección y vigilancia.

Hasta 1990 y de acuerdo con el concepto señalado por el profesor Miguel Acosta Romero<sup>35</sup> en su obra el Nuevo Derecho Bancario, “el Sistema Bancario Mexicano, estuvo constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores y los bancos múltiples, de

---

<sup>35</sup> Acosta Romero, Miguel, “Nuevo Derecho Bancario”, Panorama del Sistema Financiero Mexicano, 6ª edición, México, Editorial Porrúa, S A , 1997, p 177.

desarrollo, Banco Obrero, S.A., Institución Privada de Banca Múltiple y City Bank, sucursal de un Banco de los Estados Unidos”.

Con motivo de la privatización de la banca a partir de julio de 1990, el artículo 3º de la Ley de Instituciones de Crédito define por primera vez lo que es el SISTEMA BANCARIO MEXICANO.

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

Señala el maestro Acosta Romero<sup>36</sup> que hasta 1975 se hablaba de Sistema Bancario Mexicano y que es con las reformas de 1990, al firmarse el Tratado del Libre Comercio con América del Norte en que no sólo se abrió la posibilidad de que inversionistas extranjeros inyectaran capital en bancos mexicanos y demás intermediarios financieros, sino que también derivó en un cambio radical de posición del Gobierno Mexicano. Se reformaron leyes y a partir de 1994 se permitieron filiales de instituciones de crédito del exterior, no sólo de bancos, sino de casas de bolsa, de organizaciones auxiliares del crédito y sociedades de inversión, aseguradoras y afianzadoras. Agrega que el sistema financiero está contemplado en el artículo 2º fracción IV de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ahora artículo 3º fracción IV, componiéndolo también los nuevos intermediarios

---

<sup>36</sup> Acosta Romero, Miguel, op cit., p 1267

financieros creados y autorizados en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, de tal forma que bajo este nuevo esquema sistémico el bancario será un subsistema del sistema financiero, que estará integrado por la banca múltiple, banca de desarrollo, filiales de instituciones financieras del exterior y sociedades financieras de objeto limitado.

### **3.1 INTEGRACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO**

Antes de incursionar en los puntos que integrarán este capítulo es importante hacer la distinción entre SISTEMA FINANCIERO MEXICANO Y SISTEMA BANCARIO MEXICANO.

#### **SISTEMA FINANCIERO MEXICANO**

En la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 se definió como aquel sistema integrado básicamente por las instituciones de crédito y los intermediarios financieros no bancarios, que comprenden a las compañías aseguradoras y afianzadoras, casas de bolsa y sociedades de inversión, así como las organizaciones auxiliares del crédito. Hoy día se constituye por el conjunto de instituciones de crédito y demás entidades del sector financiero que realizan una serie de actos tendientes a la intermediación entre el que tiene dinero y el que lo aplica; integrándolo las siguientes instituciones:

1 SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Como órgano coordinador de sector

2.COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

3.COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS

4.COMISIÓN NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LOS USUARIOS DE  
SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF)

5.INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

6.COMISION NACIONAL DE SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO

Las anteriores como autoridades bancarias y de inspección

A continuación se citan las demás instituciones :

A) BANCO DE MÉXICO

B) ASOCIACIONES

C) INTERMEDIARIOS NO BANCARIOS Y ORGANIZACIONES  
AUXILIARES DEL CRÉDITO

D) SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO

E) SOCIEDADES DE INFORMACIÓN CREDITICIA

F) ESPECIALISTAS BURSÁTILES

G) ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO

H) ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO

I) ARRENDADORAS FINANCIERAS

J) BOLSA MEXICANA DE VALORES

K) CASAS DE BOLSA

L) CASAS DE CAMBIO

M) EMPRESAS DE FACTORAJE FINANCIERO

N) EMPRESAS DE SEGUROS

O) EMPRESAS DE SERVICIOS A INTERMEDIARIOS BURSÁTILES

P) EMPRESAS DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS

Q) FONDOS Y FIDEICOMISOS DE FOMENTO ECONÓMICO

R) INMOBILIARIAS BANCARIAS

S) INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO

T) INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE

U) INSTITUCIONES DE FIANZAS

V) OFICINAS DE REPRESENTACIÓN DE INTERMEDIARIOS  
FINANCIEROS DEL EXTERIOR

W) PATRONATO DEL AHORRO NACIONAL

X) SOCIEDADES DE INVERSIÓN

Y) SOCIEDADES CONTROLADORAS

Z) SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO

- AA) SOCIEDADES DE INFORMACIÓN CREDITICIA
  
- BB) SOCIEDADES DE INVERSIÓN ESPECIALIZADAS EN FONDOS PARA EL RETIRO
  
- CC) SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO
  
- DD) SOCIEDADES OPERADORAS DE SOCIEDADES DE INVERSIÓN
  
- EE) SOCIOS OPERADORES
  
- FF) SOCIOS LIQUIDADORES
  
- GG) SUBSIDIARIAS FINANCIERAS EN EL EXTERIOR DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO
  
- HH) SUBSIDIARIAS FINANCIERAS EN EL EXTERIOR DE CASAS DE BOLSA
  
- II) SUCURSALES Y AGENCIAS DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO NACIONALES EN EL EXTRANJERO
  
- JJ) UNIONES DE CRÉDITO

Con fundamento en el Artículo 3o de la Ley de Instituciones de Crédito el **Sistema Bancario Mexicano** estará integrado por el Banco de México, las instituciones de Banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones la ley encomienda al Banco de México, y que con tal carácter se constituyan. Teniendo como Órgano Coordinador de Sector a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y como autoridades bancarias a la misma Secretaría, al Banco de México, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, recientemente a la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, al Instituto de Protección al Ahorro Bancario y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

### **3.1.1 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relativo a la cuestión bancaria

“Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos

VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito

VIII. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 31 corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P) la planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario Mexicano, que comprende al Banco de México, a la Banca Nacional de Desarrollo y demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.

La organización del sistema bancario corresponderá a la SHCP, por lo que se presentará a continuación una clasificación de las facultades exclusivas de la misma elaborada por el maestro Felipe Dávalos Mejía<sup>37</sup>:

“ Las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se clasifican en REGLAMENTARIAS, APROBATORIAS, DESIGNATORIAS, SANCIONATORIAS Y ESTRUCTURALES O DE POLÍTICA FINANCIERA Y ECONÓMICA”

“A.- FACULTADES REGLAMENTARIAS Y APROBATORIAS - Que consistirán en la emisión de reglamentos o reglas de carácter general elaboradas por el Ejecutivo Federal a través de dicho órgano, en atención a lo dispuesto en los artículos 25, 26, 28 y 73 fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la rectoría económica del Estado ”

Entre las facultades más importantes se encuentran las comprendidas en la Ley de Instituciones de Crédito vigente que a saber son:

I. “Artículo 5o.- El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interpretar para efectos administrativos, los preceptos de esta Ley

<sup>37</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe, “Derecho Bancario y Contratos de Crédito”, 2ª edición, tomo II. México, Editorial Harla, 1992, p 125

2. Artículo 7o.- Respecto a las reglas de carácter general que autoricen el establecimiento y ejercicio en el territorio nacional de oficinas de representación de entidades financieras del exterior y de sucursales de bancos extranjeros de primer orden, cuyas operaciones activas y pasivas puedan efectuarse exclusivamente con residentes fuera del país

3 Los bancos extranjeros responderán ilimitadamente con todos sus bienes por las operaciones que practiquen en la República, pudiendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público declarar la revocación (facultad sancionadora) de las autorizaciones correspondientes cuando los primeros no se ajusten a las disposiciones a que se refiere el artículo 7o. de la Ley de Instituciones de Crédito

Señala el artículo en comento que al ejercer las atribuciones que le confiere el mismo a la Secretaría de Hacienda, ésta escuchará la opinión del Banco de México (B. de M) y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNB y V). También se sujetarán las oficinas y sucursales a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y cubrirán las cuotas que por estos conceptos determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

4. Artículo 8°.- Para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, a través de la SHCP, oyendo opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

5. Artículo 9° - La escritura constitutiva deberá ser sometida a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

6 Respecto a las Instituciones de banca de desarrollo el artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito indica que será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien

expida el reglamento orgánico de cada institución, en el que establecerán las bases conforme a las cuales se regirá la organización y el funcionamiento de sus órganos.

El artículo 37 de la Ley de Instituciones de Crédito señala que el capital mínimo de las instituciones de banca de desarrollo será el que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante disposiciones de carácter general, el cual estará íntegramente pagado. Dicho capital social podrá ser aumentado o reducido a propuesta del consejo directivo, por acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que modifique el reglamento orgánico respectivo, el cual será publicado en el Diario Oficial de la Federación (D O.F.).

7. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, determinará, mediante reglas de carácter general, los porcentajes máximos de los pasivos a cargo de una institución de banca múltiple que correspondan a obligaciones directas o contingentes en favor de una misma persona.

8 Las instituciones de banca múltiple requieren autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para invertir en títulos representativos del capital o de empresas que les presten servicios complementarios (art. 88 Ley de Instituciones de Crédito)

Continúa el Maestro Felipe Dávalos Mejía<sup>38</sup> con la clasificación asignando las siguientes facultades:

B. "FACULTADES DESIGNATORIAS.- Son aquellas atribuciones de la Secretaría de Hacienda para designar a los funcionarios que tendrán la dirección de las instituciones bancarias y que garanticen el control de las mismas, y son, a saber.

---

<sup>38</sup> Idem

- a) La designación de los consejeros de la serie A de los bancos de desarrollo se hará por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Artículo 41, segundo párrafo de la Ley de Instituciones de Crédito)
- b) El director general de los mismos será designado por el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP (artículo 43, segundo párrafo).

C FACULTADES SANCIONATORIAS.- Son aquellas facultades de las que podrá hacer uso para castigar las acciones ejercidas por los funcionarios y que contravengan la legislación financiera o la ley en general, como sería la siguiente:

Las resoluciones con respecto de la remoción o suspensión de funcionarios bancarios, podrán ser recurridas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los quince días siguientes de que fuese notificada, la que podrá revocar, modificar o confirmar la resolución aludida, previa audiencia de las partes (Artículo 25 ultimo párrafo de la Ley de Instituciones de Crédito)

D FACULTADES ESTRUCTURALES O DE POLÍTICA ECONÓMICA Y FINANCIERA.- Estas facultades están contenidas en la Constitución con el objeto de mantener la rectoría económica y financiera de que se ha hablado con antelación, facultades delegadas por el Presidente al Secretario de Hacienda y que se consagran en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otorgándosele la conducción global del Sistema Bancario Mexicano con una orientación eminentemente administrativa en contraposición a las normas de carácter mercantil que deberían regir y prevalecer en la prestación del servicio de banca y crédito”

### 3.1.2 COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

El primer antecedente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores lo tenemos en la ley bancaria, posterior a la Revolución, denominada Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1925. En esta primera ley, como en la actual, la Comisión tenía limitada su competencia a la materia bancaria, pero en 1936, se ampliaron sus áreas de control al serle encomendada la supervisión, además de los bancos, de las compañías de seguros y fianzas, alcanzando finalmente pleno auge, a raíz de la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares de 1941. Esta Comisión funcionó hasta el año de 1982 en que se da la nacionalización de la banca.

Señala el maestro Dávalos Mejía que “con las reformas a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en diciembre de 1989, la Comisión Nacional Bancaria comenzó a funcionar como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”<sup>39</sup>

Con fundamento en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de abril de 1995, reformada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de enero de 1999, en su artículo 2º señala que

“... la Comisión tendrá por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así

---

<sup>39</sup> Ibid p 162

como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

También será su objeto supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero.”

Enseguida se mencionarán determinadas facultades inherentes a la Comisión Nacional Bancaria contenidas en la Ley de La Comisión Nacional Bancaria y de Valores

### **DE LAS FACULTADES DE LA COMISION**

“Art. 4o. Corresponde a la Comisión:

I.- Realizar la supervisión de las entidades, así como de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.

II.- Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades

III.- Dictar normas de registro de operaciones aplicables a las entidades.

IV.- Fijar reglas para la estimación de los activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades, en los términos que señalan las leyes.

V.- Expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarle periódicamente las entidades.

VI - Emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las entidades, así como sus dictámenes

VII - Establecer los criterios a que se refiere el artículo 2º de la Ley del Mercado de Valores, así como aquellos de aplicación general en el sector financiero acerca de los actos y operaciones que se consideren contrarios a los usos mercantiles, bancarios y bursátiles o sanas prácticas de los mercados financieros y dictar las medidas necesarias para que las entidades ajusten sus actividades y operaciones a las leyes que les sean aplicable, a las disposiciones de carácter general que de ellas deriven y a los referidos usos y sanas prácticas;

VIII.- Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia financiera

XI.- Autorizar la constitución y operación, así como determinar el capital mínimo, de aquellas entidades que señalan las leyes.

XIII.- Determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión, veto o remoción y, en su caso, inhabilitación de los consejeros, directivos, comisarios, delegados fiduciarios, apoderados, funcionarios y demás personas que puedan obligar a las entidades, de conformidad con lo establecido en las leyes que las rigen.

XIV - Ordenar la suspensión de operaciones de las entidades de acuerdo a lo dispuesto en esta ley

XVI.- Investigar aquellos actos de personas físicas, así como de personas morales que no siendo entidades del sector financiero, hagan suponer la realización de operaciones violatorias de las leyes que rigen a las citadas entidades, pudiendo al efecto ordenar visitas de inspección a los presuntos responsables

XVIII.- Investigar presuntas infracciones en materia de uso indebido de información privilegiada, de conformidad con las leyes que rigen a las entidades

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

XIX.- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas

XX.- Conocer y resolver sobre el recurso de revocación que se interponga en contra de las sanciones aplicadas, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas

XXI.- Intervenir en los procedimientos de liquidación de las entidades en los términos de ley.

XXVII.- Aplicar a los servidores públicos de las instituciones de banca múltiple en las que el Gobierno Federal tenga el control por su participación accionaria y de las instituciones de banca de desarrollo las disposiciones, así como las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que correspondan a las contralorías internas, sin perjuicio de las que en términos de la propia Ley, compete aplicar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”.

En lo que se refiere a la banca de desarrollo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores actuará como órgano sancionador al aplicar las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Asimismo le corresponde revisar el reembolso a los titulares de las instituciones de banca de desarrollo de aquellos certificados de aportación patrimonial (CAP) según el último estado financiero aprobado por el consejo directivo.

En los casos de reducción del capital de un banco de desarrollo, el consejo propondrá si se efectúa mediante la reducción del valor nominal de los certificados de

aportación patrimonial o por amortización de una parte de ellos y en este caso los certificados que corresponda amortizar serán determinados por sorteo ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En caso de reducción, por canje o amortización, los certificados serie B se considerarán a su valor en los libros según el último estado financiero aprobado por el consejo directivo y revisado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (Art. 38 segundo y tercer párrafos de la Ley de Instituciones de Crédito).

El Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria en su artículo primero señala

“La Comisión Nacional Bancaria, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrá las facultades y deberes que le confieren las leyes de Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, para Regular las Agrupaciones Financieras, reglamentaria de la fracción XIII bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y **Orgánicas de las Instituciones de las Bancas de Desarrollo**, así como otras leyes, reglamentos y disposiciones aplicables, en relación con las funciones de supervisión, inspección y vigilancia, de las instituciones, organizaciones, personas físicas y morales a que esas normas se refieren, y para su ejercicio, tendrá autonomía y facultad ejecutivas en los términos de dichos ordenamientos”.

De lo anterior se desprende que las potestades de la Comisión son preponderantemente de vigilancia, supervisión e inspección del Sistema Bancario y en general del Sistema Financiero Mexicano con el propósito de prevenir y sancionar la violación de las disposiciones que regulan la actividad de las instituciones de crédito y los funcionarios que las integran, protegiendo la estabilidad financiera del país

### 3.1.3

## BANCO DE MÉXICO

El primer antecedente del Banco de México como Institución Central reguladora de la circulación monetaria fue la Comisión Monetaria creada por decreto del 3 de abril de 1916

Con la promulgación de la Constitución de 1917, que en su artículo 28 prohibía la creación de monopolios, se otorgó excepcionalmente y de manera exclusiva la acuñación de moneda y emisión de billetes al Banco del Estado.

Al finalizar ese año fue presentada por el Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Orgánica del Banco Unico de Emisión y la Ley de Instituciones de Crédito, mismas que no fueron aprobadas por múltiples discrepancias entre los miembros del Congreso aunado a la coyuntural y difícil situación por la que atravesaba el país.

Fue hasta el periodo del presidente Plutarco Elías Calles cuando se promulgó, el día 28 de agosto de 1925, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Banco de México y sus estatutos, iniciando sus operaciones como Sociedad Anónima el primero de septiembre de 1925, con las siguientes funciones

- Emisión de billetes
- Regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y las tasas de interés
- Manejar el servicio de tesorería del gobierno federal y,
- Efectuar operaciones bancarias propias de los bancos de depósito y descuento con las

limitaciones establecidas en la misma ley

A lo largo de nuestra historia el banco ha ejercido y dejado de ejercer funciones de acuerdo a las reformas de dichas leyes hasta adquirir las atribuciones que a continuación se mencionan:

### **FACULTADES DEL BANCO DE MÉXICO**

El artículo primero de la Ley del Banco de México reformada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1995, 23 de enero de 1998 y 19 de enero de 1999, apunta que “El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

La Ley del Banco de México en su artículo 2° señala que “El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos”.

Las funciones del Banco de México, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la citada Ley, son las siguientes

“I Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos,

- II Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia,
- III. Prestar servicios de tesorería del Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo,
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera,
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y
- VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera”.

El Banco de México podrá sancionar a las instituciones de crédito, como indica el artículo 27 de la Ley del Banco de México, imponiendo multas a los intermediarios financieros por las operaciones activas, pasivas o de servicios, que realicen en contravención a la presente ley o a las disposiciones que éste expida, hasta por un monto equivalente al que resulte de aplicar, al importe de la operación que se trate y por el lapso en que esté vigente, una tasa anual de hasta el cinco por ciento del costo porcentual promedio de captación que el Banco estime representativo del conjunto de las instituciones de crédito para el mes o meses de dicha vigencia y que publique en el Diario Oficial de la Federación

Asimismo la Ley de Instituciones de Crédito en sus diversos artículos otorga las siguientes atribuciones al Banco de México

- Las instituciones de crédito tienen la obligación de participar en el sistema de información

sobre operaciones activas que el Banco de México administra

- Los bancos deben proveer al Banco de México de información sobre sus operaciones activas con la periodicidad y en los términos que él indique

“Artículo 93 - Las instituciones de crédito sólo podrán ceder o descontar su cartera con el Banco de México u otras instituciones de crédito o con los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico. El Banco de México podrá autorizar excepciones a este artículo”

Respecto a la prohibición a los bancos de celebrar entre ellos fideicomisos, mandatos o comisiones, la Ley de Instituciones de Crédito permite que el Banco de México autorice la realización de determinadas operaciones, cuando no impliquen un conflicto de interés mediante disposiciones de carácter general.

Al efecto el artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito señala: “A las instituciones de crédito les estará prohibido:

II. Dar en prenda los títulos o valores de su cartera, salvo que se trate de operaciones con el Banco de México, con las instituciones de banca de desarrollo, con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico ”

### **3.1.4 INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO IPAB**

Este Instituto de reciente creación, atiende a la Ley que le dio origen que es la Ley de Protección al Ahorro Bancario publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19

de enero de 1999, el cual en su artículo 2° señala lo siguiente

“.. El sistema de protección al ahorro bancario será administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.”

“Art. 3°.- La constitución, funcionamiento, operación, control y evaluación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, se regirán por lo dispuesto en esta ley”

El Instituto de acuerdo al artículo 67 de la Ley que le da origen tendrá por objeto:

“I. Proporcionar a las Instituciones, en beneficio de los intereses de las personas a que se refiere el artículo 1° de esta ley, un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la presente ley, a cargo de dichas Instituciones, y

II Administrar, en términos de esta ley, los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las Instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos”.

### **3.2 BANCA MÚLTIPLE**

En México, desde un inicio, las leyes que regularon la materia bancaria establecieron el sistema de especialización y separación de instituciones de crédito, prohibiendo que llevaran a cabo operaciones distintas, bajo una misma concesión (con las

reformas en materia bancaria de 1990 se denominó autorización).

Esta condición fue variando con el transcurso del tiempo y al margen de dicha legislación se integraron grandes grupos financieros que en apariencia actuaban como banca especializada, pero que sin embargo, cubrían los diversos rubros del servicio de banca y crédito, como son: Operaciones de depósito, ahorro, de crédito hipotecario y de capitalización, lo que trajo como consecuencia un grave perjuicio en aquellas instituciones de menor tamaño, cuya estructura y capital no podía competir con dichos grupos financieros

En el año de 1975 la ley bancaria tuvo que adaptarse a la realidad imperante en ese momento, creando lo que se denominó Banca Múltiple. La inevitable reforma legal, que a decir del maestro Miguel Acosta Romero se presentó en dos etapas, se dio de la manera que a continuación se detalla

La primera tuvo lugar con las modificaciones a la ley bancaria, publicadas en el Diario Oficial del 2 de enero de 1975, donde se autoriza el funcionamiento de la banca múltiple, bajo un esquema que promovió la eficiencia y el ahorro en costo, por lo que las instituciones que ya operaban como bancos de depósito o sociedades de crédito bancario comenzaron a fusionarse, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedando establecido de manera formal y práctica el sistema de banca múltiple, realizando las siguientes operaciones

- I. De depósito.
- II De ahorro.
- III. Financieras
- IV De crédito hipotecario

V De capitalización, y

VI Fiduciarias.<sup>40</sup>

Lo que marcó la segunda etapa en la evolución de la banca múltiple fue la velocidad con que se perfeccionó este sistema, ya que entre 1975 y 1982 adquirieron dicha categoría casi la totalidad de instituciones bancarias del país, incluyendo a las que en esa época se conocían como instituciones nacionales de crédito y que desde 1985 se denominaron sociedades nacionales de crédito de banca de desarrollo.

Para estudiar la estructura y funcionamiento de las instituciones de banca múltiple comenzaremos por definir las características propias de la misma, por lo que a continuación veremos la opinión de dos reconocidos tratadistas en materia bancaria

Acota el maestro Felipe Dávalos Mejía en su obra “Derecho Bancario” que: “banca múltiple es el servicio de intermediación, consistente en la captación de recursos del público, en el mercado nacional, por una parte, y su colocación entre el público por otra, que presta una sociedad anónima susceptible de fundarse por personas privadas, y expresamente autorizada para ello por el gobierno federal, que queda obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, sin otros requisitos que los establecidos por las autoridades financieras y las leyes del mercado”<sup>41</sup>

Para el Doctor Acosta Romero la “banca universal o múltiple puede ser definida como una sociedad anónima a la que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le ha otorgado autorización para dedicarse al

<sup>40</sup>Acosta Romero, Miguel. “Derecho Bancario”, op cit , p 536

<sup>41</sup>Dávalos Mejía, Felipe, op cit , p 189

ejercicio habitual y profesional de banca y crédito en las ramas de depósito, ahorro, financiero, hipotecario, fiduciario y servicios conexos”.<sup>42</sup>

Complementando los conceptos de los especialistas citados con antelación, el artículo 8° de la Ley de Instituciones de Crédito vigente señala que “Para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria Por su naturaleza, estas autorizaciones serán intransmisibles ..”

En virtud de lo señalado en los párrafos que preceden, respecto del concepto de banca múltiple, podemos inferir que tendrán éste carácter aquellas sociedades anónimas que, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como órgano coordinador de sector, presten el servicio de banca y crédito a través de la captación de recursos del público usuario, para distribuirlos en la sociedad a través de créditos, actuando como intermediario en todas las operaciones inherentes a los ramos del ahorro, depósito, operaciones financieras, hipotecarias y fiduciarias, entre otras.

### **3.2.1 INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA BANCA MÚLTIPLE**

La vigente Ley de Instituciones de Crédito considera, en su artículo 9°, que a efecto de que sean otorgadas las autorizaciones para operar como banca múltiple, deberán constituirse sociedades anónimas de capital fijo organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles, en todo lo no previsto por la Ley de Instituciones de Crédito y particularmente con lo siguiente

---

<sup>42</sup> Acosta Romero, Miguel, “Derecho Bancario”, op cit , p 539

- “ . I Tendrán por objeto la prestación del servicio de banca y crédito, en los términos de la presente ley,
- II. La duración de la sociedad será indefinida,
- III Deberán contar con el capital social y el capital mínimo que corresponda conforme a lo previsto en esta ley, y
- IV Su domicilio social estará en el territorio nacional”.

### **CAPITAL SOCIAL**

De acuerdo con el artículo 11° de la Ley de Instituciones de Crédito, “El capital social de las instituciones de banca múltiple estará formado por una parte ordinaria y podrá también estar integrado por una parte adicional.

El capital social ordinario de las instituciones de banca múltiple se integrará por acciones de la serie “O”

En su caso, el capital social adicional estará representado por acciones serie “L”, que podrán emitirse hasta por un monto equivalente al cuarenta por ciento del capital social ordinario, previa autorización de la Comisión Nacional de Valores ”

Los accionistas de las antes denominadas series “A” y “B”, representativas del capital social de las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple, casas de bolsa y especialistas bursátiles, se convierten en accionistas de la serie “O”, con las características que se contienen en los artículos 18 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, 13 de la Ley de Instituciones de Crédito, y 17 Bis de la Ley del Mercado de Valores, sin necesidad de acuerdo de asamblea de accionistas y a partir de la

vigencia del Decreto de fecha 19 de enero de 1999. Por lo anterior, las entidades financieras antes citadas, deberán realizar el canje respectivo conforme a lo establecido por el artículo cuarto del decreto comentado.

“Art. 4º.- El canje de acciones que deberán efectuar las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de crédito, casa de bolsa y especialistas bursátiles, se ajustará a lo siguiente:

- I. Se formalizará a petición que realicen las citadas entidades financieras, a la institución para el depósito de valores en que se mantengan depositadas las acciones objeto del canje.

El presidente y secretario del consejo de administración de las entidades financieras mencionadas en el primer párrafo de este artículo, tendrán un plazo de cinco años, contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, para presentar la petición a que se refiere esta fracción, a fin de cancelar los títulos accionarios de las series “A” y “B”, emitir las acciones de la nueva serie “O”, y depositar estas últimas en alguna institución para el depósito de valores, conforme a lo dispuesto en los artículos 18-Bis, primer párrafo de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, 12, primer párrafo de la Ley de Instituciones de Crédito, 17-Bis, penúltimo párrafo, 67 y 74 de la Ley del Mercado de Valores;

- II. Las acciones que resulten del canje, deberán representar la misma participación del capital pagado que las acciones canjeadas,
- III. No se considerará que existe enajenación de acciones, para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, siempre y cuando el canje a que se refiere este artículo no implique cambio del titular de las acciones, y
- IV. Para efectos de la fracción anterior, el costo promedio de las acciones que resulten

del canje, será el que corresponda a las acciones canjeadas ”

La Ley de Instituciones de Crédito señala en su artículo 12° lo siguiente:

“Art. 12 - Las acciones serán de igual valor; dentro de cada serie, conferirán a sus tenedores los mismos derechos, y deberán pagarse íntegramente en efectivo en el acto de ser suscritas. Las mencionadas acciones se mantendrán en depósito en alguna de las instituciones para el depósito de valores reguladas en la Ley del Mercado de Valores, quienes en ningún caso se encontrarán obligadas a entregarlas a los titulares

Las acciones serie “L” serán de voto limitado y otorgarán derecho de voto únicamente en los asuntos relativos a cambio de objeto, fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación, así como cancelación de su inscripción en cualesquiera bolsas de valores

Además, las acciones serie “L” podrán conferir derecho a recibir un dividendo preferente y acumulativo, así como a un dividendo superior al de las acciones representativas del capital ordinario, siempre y cuando así se establezca en los estatutos sociales de la institución emisora. En ningún caso los dividendos de esta serie podrán ser inferiores a los de las otras series

Las instituciones podrán emitir acciones no suscritas, que conservarán en tesorería, las cuales no computarán para efectos de determinar los límites de tenencia accionaria a que se refiere esta ley. Los suscriptores recibirán las constancias respectivas contra el pago total de su valor nominal y de las primas que, en su caso, fije la institución ”

Las acciones representativas de las series “O” y “L” serán de libre suscripción. Pero de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 13° de la Ley en comento no podrán participar

en forma alguna en el capital social de las instituciones de banca múltiple, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad.

Finalmente el artículo 17 de la multicitada ley señala que ninguna persona física o moral podrá adquirir, directa o indirectamente, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de acciones de la serie "O" por más del cinco por ciento del capital social de una institución de banca múltiple. La Secretaría de Hacienda podrá autorizar, cuando a su juicio se justifique, un porcentaje mayor, sin exceder el veinte por ciento.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo que precede a:

- I. El Gobierno Federal;
- II. Los inversionistas institucionales señalados en el artículo 15 de ésta Ley, siempre y cuando su inversión no exceda en lo individual o en su conjunto del 20 por ciento del capital social de la institución emisora,
- III. El Fondo Bancario de Protección al Ahorro;
- IV. Las sociedades controladoras a que se refiere la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras,
- V. Los accionistas de instituciones de banca múltiple que adquieran acciones conforme a lo previsto en programas aprobados por la SHCP, conducentes a la fusión de dichas instituciones, a quienes la mencionada Secretaría podrá otorgarles excepcionalmente la autorización relativa, por un plazo no mayor de dos años
- VI. Las instituciones de banca múltiple, cuando adquieran acciones por cuenta propia, entre otras.

## ADMINISTRACIÓN

La administración de las instituciones de banca múltiple estará encomendada a un consejo de administración y a un director general, en sus respectivas esferas de competencia.

El artículo 22 de la actual Ley de Instituciones de Crédito señala que:

“El consejo de administración estará integrado hasta por quince consejeros.

Los accionistas que representen cuando menos un diez por ciento del capital pagado ordinario de la institución, tendrán derecho a designar un consejero. Solo podrán revocarse el nombramiento de los consejeros de minoría, cuando ser revoque el de todos los demás.

El Presidente del consejo deberá elegirse de entre los propietarios y tendrá voto de calidad en caso de empate. Por los propietarios se nombrarán suplentes, los cuales podrán suplir indistintamente a cualesquiera de los propietarios, en el entendido de que dentro de cada sesión, un suplente sólo podrá representar a un propietario”

Enseguida señalaremos lo que preveen los artículos 45-G y 73 de la Ley de Instituciones de Crédito respecto de la administración y vigilancia de las instituciones de banca múltiple filiales, que serán aquellas sociedades mexicanas autorizadas para organizarse de conformidad con el artículo 45-A de la misma ley, y operar, como institución de banca múltiple o sociedad financiera de objeto limitado, y en cuyo capital participe una Institución Financiera del Exterior o Sociedad Controladora Filial. Lo anterior se hace a efecto de completar las reformas que se han venido dando respecto a éstas instituciones.

“ART. 45-G - El capital social de las Filiales estará integrado por acciones de la serie "F", que representarán cuando menos el cincuenta y uno por ciento de dicho capital. El cuarenta

y nueve por ciento restante del capital social podrá integrarse indistinta o conjuntamente por acciones serie "F" y "B".

Las acciones de la serie "F" solamente podrán ser adquiridas por una Sociedad Controladora Filial o, directa o indirectamente, por una Institución Financiera del Exterior, salvo en el caso a que se refiere el último párrafo del artículo 45-H, tratándose de acciones representativas del capital social de las instituciones de banca múltiple Filiales

Las acciones de la serie "B" de las instituciones de banca múltiple Filiales se registrarán por lo dispuesto en esta Ley para las acciones de la serie "O" La Institución Financiera del Exterior, propietaria de las acciones serie "F", de una institución de banca múltiple Filial, no quedará sujeta a los límites establecidos en el artículo 17 de esta ley, respecto de su tenencia de acciones serie "B".

Las acciones serán de igual valor, dentro de cada serie, conferirán a sus tenedores los mismos derechos, y deberán pagarse íntegramente en efectivo en el acto de ser suscritas Las mencionadas acciones se mantendrán en depósito en alguna de las instituciones para el depósito de valores reguladas en la Ley del Mercado de Valores, quienes en ningún caso se encontrarán obligadas a entregarlas a los titulares”

El capital social de las sociedades financieras de objeto limitado filiales deberá estar integrado por una sola serie de acciones Una Institución Financiera del Exterior, directa o indirectamente, o una Sociedad Controladora Filial deberá ser en todo momento propietaria de acciones que representen cuando menos el noventa y nueve por ciento del capital social de la sociedad financiera de objeto limitado Filial, salvo en el caso a que se refiere el último párrafo del artículo 45-H.

“ART. 73.- Las instituciones de banca múltiple requerirán del acuerdo de la mayoría de los consejeros designados de la serie "O" o "F", que integren su consejo de administración, para celebrar operaciones en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudores de las mismas, las personas que se indican a continuación:

- I. Las personas físicas y morales que detenten directa o indirectamente el control del uno por ciento o más de los títulos representativos del capital de la institución o de la sociedad controladora del grupo financiero al que en su caso pertenezca la propia institución;
- II. Los miembros del consejo de administración de la institución, propietarios y suplentes,
- III. Los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad civil hasta el segundo grado con las personas señaladas en las fracciones anteriores,
- IV. Las personas distintas a los funcionarios o empleados que con su firma puedan obligar a la institución,
- V. Las personas morales, así como los consejeros y funcionarios de éstas, en las que la institución detente directa o indirectamente el control del diez por ciento o más de los títulos representativos de su capital;
- VI. Las personas morales en que los funcionarios o consejeros de las instituciones sean funcionarios o consejeros de aquéllas, y
- VII. Las personas morales en las que cualesquiera de las personas señaladas en las fracciones anteriores, así como las de la fracción VI del artículo 106 de esta ley, detenten directa o indirectamente el control del diez por ciento o más de los títulos representativos de su capital

Las operaciones que deban ser sometidas a la aprobación del consejo de administración, se presentarán por conducto y con la opinión favorable del comité de crédito

respectivo. De otorgarse ésta, la institución deberá presentar a la Comisión Nacional Bancaria copia certificada del acuerdo en el que conste la aprobación del consejo e informarle del otorgamiento y en su caso renovación, así como la forma de pago o extinción de estos créditos, en los términos que señale la propia Comisión

Se exceptúan de lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, los créditos que no excedan del mayor de los montos siguientes: el equivalente a diez mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal o el 0.2 por ciento del capital neto de la institución, tratándose de personas físicas; o de cincuenta mil veces dicho salario, o del uno por ciento del citado capital neto, en el caso de personas morales, como saldo total.

La suma total de los créditos referidos no podrá exceder del importe del capital neto de la institución.

Para efectos de lo dispuesto en los dos párrafos anteriores, el capital neto que deberá utilizarse será el correspondiente al día último del trimestre calendario inmediato anterior a la fecha en que se efectúen los cálculos.

La Comisión Nacional Bancaria, a solicitud de la institución, previo acuerdo de su consejo de administración, podrá establecer excepciones cuando en virtud de las características del crédito, lo estime pertinente y no se contravengan las sanas prácticas bancarias”

## **ORGANOS DE VIGILANCIA**

De conformidad con el artículo 26 de la Ley de Instituciones de Crédito el órgano de vigilancia de las instituciones de banca múltiple estará integrado por lo menos por un comisario designado por los accionistas de la serie “O” y, en su caso, un comisario

nombrado por los de la serie "L", así como sus respectivos suplentes

## DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN

El artículo 29 de la citada ley señala que la disolución y liquidación de las instituciones de banca múltiple se registrarán por lo dispuesto en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en los capítulos X y XI de la Ley General de Sociedades Mercantiles o, según sea el caso, en el capítulo II, del Título VIII de la Ley de Concursos Mercantiles, con las siguientes excepciones:

- I El cargo de liquidador y síndico recaerá en el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, a partir de que la institución se encuentre en estado de liquidación o se declare la suspensión de pagos o quiebra, según se trate,
- II. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán solicitar la suspensión de pagos o declaración de quiebra,
- III. En los fideicomisos en los que la institución que se encuentre en liquidación, suspensión de pagos o quiebra, actúe como fiduciaria en los términos de ésta Ley, el liquidador o síndico, según se trate, podrá convenir con alguna otra institución la sustitución de los deberes fiduciarios;
- IV A partir de la fecha en que entre en liquidación una institución o se declare la suspensión de pagos o quiebra, los pagos derivados de sus operaciones se suspenderán hasta en tanto el Instituto de Protección al Ahorro Bancario resuelve lo conducente, y
- V Lo dispuesto en el artículo 64 de esta ley

*Tratándose de instituciones de banca de desarrollo, la disolución y liquidación en términos del presente artículo serán llevados a cabo por el Fideicomiso Liquidador de Instituciones de Crédito.*

### 3.3. BANCA DE DESARROLLO

Las instituciones de banca de desarrollo constituyen el instrumento fundamental que el Gobierno Mexicano utiliza para apoyar el desarrollo económico del país, haciendo uso de diversos mecanismos financieros, técnicos y de apoyo a sectores considerados constitucionalmente como integrantes de las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional, a fin de estimularlos con equidad y eficiencia.

El financiamiento otorgado por la banca de desarrollo está destinado a los beneficiarios que tienen la capacidad de aprovechar al máximo tanto en beneficio propio como de la sociedad en su conjunto los recursos empleados, así como la recuperación de los mismos.

Como ya indicamos en el primer capítulo de la presente investigación, las Instituciones Nacionales de Crédito (banca de desarrollo) encuentran su principal antecedente en nuestro país en el Banco de Avío, creado por decreto del Poder Ejecutivo de fecha 16 de octubre de 1830, el cual tenía como función primordial fomentar la industria textil y otras industrias, su capital se integraría con el 20% de los impuestos aduanales de importación sobre telas de algodón, presidía el banco el Secretario de Relaciones Exteriores. Esta institución fue liquidada por decreto del 23 de septiembre de 1982 y el Banco Nacional

de Amortización de la Moneda de Cobre, que fue creado por la Ley del 17 de enero de 1837 cuyo presidente de la Junta de Administración era designado por el Congreso, fue liquidado por decreto del 6 de diciembre de 1834.

El capítulo II de la actual Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 30° define a las instituciones de banca de desarrollo como aquellas entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de la Ley de Instituciones de Crédito

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá el reglamento orgánico de cada institución, en el que establecerá las bases conforme a las cuales se regirá su organización y el funcionamiento de sus órganos

El reglamento orgánico y sus modificaciones deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación e inscribirse en el Registro Público del Comercio

El artículo 31° de dicha ley señala que las instituciones de banca de desarrollo formularán anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones y las estimaciones de ingresos, mismos que deberán someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con los lineamientos, medidas y mecanismos que al efecto establezca. La propia Secretaría determinará las modalidades que cada institución deba seguir en esta materia, en función de la asignación global de gasto financiero que para esta institución se establezcan

Los programas deberán formularse conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo

### 3.3.1 ANALISIS JURIDICO DE LA BANCA DE DESARROLLO

Desde el punto de vista jurídico las sociedades nacionales de crédito, banca de desarrollo, son sociedades mercantiles del estado, que fueron transformadas para prestar el servicio público de banca y crédito en términos del artículo 28 párrafo quinto de la Constitución y de las Leyes Reglamentarias del Servicio de Banca y Crédito de 1982 y 1985.

Al derogarse el párrafo del citado artículo, así como las leyes que en su momento lo reglamentaron, las sociedades de banca de desarrollo continuaron operando de manera normal ajustando sus leyes orgánicas a lo establecido por la actual Ley de Instituciones de Crédito publicada en 1990 y actualizada por las reformas de 1999 y del año 2000.

El maestro Miguel Acosta Romero<sup>43</sup> en su obra intitulada Derecho Bancario señala que los actuales bancos de desarrollo se pueden considerar banca múltiple, no siendo óbice para tal caracterización la expropiación bancaria decretada por el gobierno de López Portillo ni las reformas decretadas por Carlos Salinas de Gortari en 1990 pues continuaron ejerciendo las operaciones tanto activas como pasivas contempladas en el artículo 30 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 y que también efectuaban las Instituciones de banca múltiple, con la única distinción de que las primeras enfocarían su actividad a áreas prioritarias del desarrollo nacional y como se indicó

---

<sup>43</sup> Acosta Romero, Miguel, op cit , p 590

anteriormente, sólo ajustaron sus actividades a las disposiciones vigentes en materia bancaria. Además, la actual Ley de Instituciones de Crédito en su artículo segundo señala que el servicio de banca y crédito, es decir, “la captación de recursos del público a través del ahorro y la inversión dentro del mercado nacional para su colocación en el mismo público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente (créditos), quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y en su caso los accesorios financieros de los recursos prestados” sólo podrá ser ejecutado por instituciones de crédito que podrán ser banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo, sin embargo la reforma legislativa en materia bancaria de 1990 hizo la distinción en el sentido de que las instituciones de banca múltiple serían sociedades anónimas regidas por lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles y las de banca de desarrollo como sociedades nacionales de crédito, por las disposiciones que para tal efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### 3.3.2 ¿QUÉ ES LA BANCA DE DESARROLLO?

Señala el maestro Acosta Romero<sup>44</sup> que las instituciones nacionales de crédito, al igual que las organizaciones nacionales auxiliares del crédito, no han sido definidas, sin embargo, tanto la doctrina como la legislación la relacionan con las empresas de participación estatal que en estricto sentido es un concepto del Derecho Administrativo y Económico, y que es una empresa en la que el Estado participa en forma conjunta con los particulares

<sup>44</sup> Ibid., pp 728 y 729.

Continúa diciendo que una empresa como tal, puede adoptar diversas formas de estructura jurídica y si se trata de una empresa pública, puede tener la forma de sociedad mercantil, de organismo público descentralizado o en última instancia formar parte de una entidad centralizada administrativamente (Secretaría de Estado)

Las instituciones nacionales de crédito, dice, pudieran considerarse como empresas públicas, pero su estructura jurídica pertenece a una sociedad mercantil, ya que por disposición de la Ley General de Instituciones de Crédito, deben adoptar esta forma

Teniendo la forma de sociedades anónimas y regidas por la Ley General de Sociedades Mercantiles, la participación que el Estado tenga en las mismas debe verse en función de la proporción que tenga en su capital social, o de los poderes que ejerza, respecto de la administración y de su influencia en el control y vigilancia de la propia sociedad.

Por otro lado el doctor Jorge Barrera Graff<sup>45</sup> define a las instituciones de banca de desarrollo como “aquellas entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de la Ley de Instituciones de Crédito. No están sujetas, pues, a autorizaciones de la Secretaría de Hacienda, sino de que las creen y regulen leyes especiales orgánicas, dictadas por el Congreso de la Unión y reglamentos orgánicos que expida la mencionada Secretaría, en los que establezcan las bases conforme a las cuales se registrará su organización y el funcionamiento de sus órganos (art. 3º párrafos primero y segundo), el reglamento y sus modificaciones, agrega el párrafo tercero que se publicarán en el Diario Oficial y se inscribirá en el Registro Público del Comercio” Él, señala, como fuentes de regulación de

---

<sup>45</sup> Barrera Graff, Jorge, “Instituciones de Derecho Mercantil” Generalidades, Derecho de la Empresa, Sociedades, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, S A , 1991, p 123

estas Sociedades Nacionales de Crédito, en primer lugar, la ley que las crea y su reglamento orgánico y enseguida el orden que establece el artículo 6° la ley de Instituciones de Crédito. En ocasiones (vgr Art 42 último párrafo) después de las leyes orgánicas y de la Ley de Instituciones de Crédito, se aplican lineamientos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En ese sentido la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 3° señala que el Poder Ejecutivo se auxiliará de las entidades de la Administración Pública Paraestatal conformada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, que en este caso serían las instituciones de banca de desarrollo así como organizaciones auxiliares del crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos

Atendiendo a lo previamente señalado, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su capítulo III contempla a las empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades nacionales de crédito que, como dispone el artículo 6° del ordenamiento legal antes invocado, tendrán como objetivo fundamental cubrir aquellas áreas prioritarias del desarrollo nacional y como empresas de participación estatal mayoritaria serán la excepción a las entidades paraestatales

Antes de profundizar en la estructura jurídica y operativa de la actual banca de desarrollo es importante hacer una nota aclaratoria sobre su clasificación como empresas de participación estatal mayoritaria, pues al respecto señala el Maestro Acosta Romero que la ley no especifica si se trata de empresas de participación estatal mayoritaria, minoritaria o igualitaria, por lo que, es importante señalar que el Capítulo III de la Ley Federal de las

Entidades Paraestatales clasifica como **empresas de participación estatal mayoritaria a las sociedades nacionales de crédito que funcionen con base a lo establecido en el artículo 6° del mismo ordenamiento.**

El artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito señala que las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y del citado ordenamiento.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá el reglamento orgánico de cada institución, en el que establecerá las bases conforme a las cuales se regirá su organización y el funcionamiento de sus órganos.

El reglamento orgánico y sus modificaciones deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación e inscribirse en el Registro Público de Comercio.

Las instituciones de banca de desarrollo formularán anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones y las estimaciones de ingresos, mismos que deberán someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los lineamientos, medidas y mecanismos que al efecto establezca. La propia Secretaría determinará las modalidades que cada institución deba seguir en esta materia, en función de la asignación global de gasto financiamiento que para estas instituciones establezca.

Los programas deberán formularse conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 32 del mismo ordenamiento señala que el capital social de las instituciones de banca de desarrollo estará representado por títulos de crédito que se

denominarán certificados de aportación patrimonial, que se regirán por las disposiciones aplicables de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en lo que sea compatible con su naturaleza y no esté previsto en la Ley de Instituciones de Crédito.

Estos títulos deberán ser nominativos derivados en dos series. la “A” que representará en todo tiempo el sesenta y seis por ciento del capital de la sociedad, que sólo podrá ser suscrito por el Gobierno Federal; y la serie “B” que representará el treinta y cuatro por ciento restante

Los certificados de la serie “A” se emitirán en título único, serán intransmisibles y en ningún caso podrá cambiarse su naturaleza o los derechos que confieren al Gobierno Federal como titular de los mismos.

Los Certificados de la serie “B” podrán emitirse en uno o varios títulos

Enseguida enunciaremos aquellas instituciones de banca de desarrollo que permanecen vigentes en el sistema bancario mexicano, las cuales se rigen por una legislación común dado la homogeneidad en las funciones que desempeñan, con excepción de aquellos aspectos específicos del área prioritaria en que ejercitan su actuar y son, a saber:

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C.

NACIONAL FINANCIERA, S.N.C.

BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S.N.C.

SISTEMA BANRURAL (INCLUIDO EL BANCO NACIONAL DE CRÉDITO RURAL)

BANCO NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR S.N.C. (ACTUALMENTE EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN)

BANCO NACIONAL DEL EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA S.N.C.

FINANCIERA NACIONAL AZUCARERA, S.N.C  
FONDO DE OPERACIÓN Y FINANCIAMIENTO BANCARIO A LA VIVIENDA  
FONDO PARA EL DESARROLLO COMERCIAL  
FIDEICOMISO DEL FONDO PARA LA CREACIÓN Y FOMENTO DE CENTRALES  
DE MAQUINARIA Y EQUIPO AGRÍCOLA DE LA INDUSTRIA AZUCARERA  
FIDEICOMISOS INSTITUÍDOS EN RELACIÓN CON LA AGRICULTURA  
FONDO DE GARANTÍA Y FOMENTO PARA LAS ACTIVIDADES PESQUERAS  
FIDEICOMISO PARA CRÉDITO EN ÁREAS DE RIEGO Y TEMPORAL

### **3.3.3. OBJETO**

El objeto social de las sociedades nacionales de crédito está previsto en el capítulo relativo a la banca múltiple de la Ley de Instituciones de Crédito, que señala en su artículo 9º fracción I

“ . Tendrán por objeto la prestación del servicio de banca y crédito, en los términos de la presente ley, ”, así como en las respectivas leyes orgánicas y reglamentos, dependiendo del ramo al cual vayan destinados, como claramente lo señala el artículo 3º del disuelto Banco Nacional de Comercio Interior

“Art. 3º - El Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, en su carácter de institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto fundamental, la promoción y financiamiento del desarrollo económico nacional y regional del país . ”

En ese sentido la Ley de Instituciones de Crédito vigente en su artículo 1º señala que es una ley que tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito, la

organización y funcionamiento de las instituciones de crédito y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano como lo marca el artículo 28 Constitucional. Asimismo el artículo 2º del mismo ordenamiento mercantil señala que el servicio público de banca y crédito será prestado en forma exclusiva por instituciones de banca múltiple y banca de desarrollo.

### **3.3.4. CAPITAL SOCIAL Y RESERVAS DE CAPITAL**

El capital social de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo, estará representado por títulos de crédito llamados certificados de aportación patrimonial (CAP), de los que se mantendrán dos series, la "A", que representará en todo tiempo el 66% del capital de la sociedad y que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal, y la serie "B", que representará el 34% restante (art 32º Ley de Instituciones de Crédito)

En cuanto al capital mínimo, el artículo 37 de la Ley de Instituciones de Crédito señala que será el que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante disposiciones de carácter general, el cual estará íntegramente pagado. Lo que excede del mínimo deberá estar pagado por lo menos en un 50%, siempre que este no sea menor del número establecido.

De acuerdo al artículo 32 de la Ley de Instituciones de Crédito, el capital social de las instituciones de banca de desarrollo estará representado por títulos de crédito que se registrarán por las disposiciones aplicables de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en lo que sea compatible con su naturaleza

Los certificados de la serie “A” se emitirán en título único, serán intransmisibles y en ningún caso podrá cambiarse su naturaleza o los derechos que confieren al Gobierno Federal como titular de los mismos. Los certificados de la serie B podrán emitirse en uno o varios títulos.

Dispone el artículo 33 que, salvo el Gobierno Federal y las sociedades de inversión común, ninguna persona física o moral podrá adquirir, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultánea o sucesiva, el control de certificados de aportación patrimonial de la serie “B” por más del 5% del capital pagado de una institución de banca de desarrollo

El mencionado límite se aplicará, asimismo, a la adquisición del control por parte de personas que de acuerdo a las disposiciones de carácter general que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deban considerarse para estos efectos como una sola persona. Excepción a ésta regla es la que establece el párrafo segundo del artículo 33, “La Secretaría de Hacienda mediante reglas de carácter general, podrá autorizar qué entidades de la administración pública federal y los gobiernos de los estados y de los municipios puedan adquirir certificados de la citada serie “B” en una proporción mayor a la establecida en este artículo”

En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de las instituciones de banca de desarrollo, personas físicas o morales extranjeras ni sociedades mexicanas en cuyos estatutos no figure la cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros

“Art 34 .- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá, mediante disposiciones de carácter general, la forma, proporciones y demás condiciones aplicables a la

suscripción, tenencia y circulación de los certificados de la serie "B" Dichas disposiciones se sujetarán a las modalidades que señalen las respectivas leyes orgánicas, considerando la especialidad sectorial y regional de cada institución de banca de desarrollo”.

Art. 35.- Los certificados de aportación patrimonial darán a sus titulares el derecho de participar en las utilidades de la institución emisora y, en su caso, en la cuota de liquidación.

Los certificados de la serie "B" serán de igual valor y conferirán los mismos derechos a sus tenedores, siendo los siguientes.

I. Designar y remover en el seno de la comisión consultiva a los miembros del consejo directivo y a los comisarios correspondientes a esta serie de certificados.

II. Integrar la comisión consultiva a que refiere el artículo 45 de la presente ley;

III. Adquirir en igualdad de condiciones y en proporción al número de sus certificados, los que se emitan en caso de aumento de capital. Este derecho deberá ejercitarse en el plazo que el consejo directivo señale, el que se computará a partir del día en que se publique en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que no podrá ser inferior a treinta días;

IV. Recibir el reembolso de sus certificados a su valor en libros según el último estado financiero aprobado por el consejo directivo y revisado por la Comisión Nacional Bancaria, cuando se reduzca el capital social de la institución en los términos del artículo 38 de esta ley, y

V. Los demás que esta Ley les confiere”.

Respecto de las reservas de capital, el artículo 28 de la Ley Orgánica del

Banco Nacional de Comercio Exterior señala que previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la sociedad deberá constituir las reservas y fondos necesarios para el adecuado cumplimiento de su objeto, situación que es aplicable a toda la banca de desarrollo y a lo que se obligan en términos de sus respectivas leyes orgánicas y sus reglamentos

### 3 3.5 CERTIFICADOS DE APORTACIÓN PATRIMONIAL

Las sociedades anónimas bancarias emiten acciones representativas de su capital social, mismas que están sujetas a una serie de regulaciones especiales de la Ley General de Instituciones de Crédito

Señala el maestro Acosta Romero,<sup>46</sup> en su obra intitulada Legislación Bancaria que “para las sociedades nacionales de crédito, el legislador estimó que no era conveniente emitir acciones y emitió un nuevo título de crédito en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982, artículos del 9 al 16, al que denominó certificados de aportación patrimonial (CAP), mismos que serán nominativos y se dividirán en dos series, la sería “A” que corresponde al Gobierno Federal y que en todo tiempo representa el 66% del capital social de la sociedad nacional de crédito, y la serie “B” que representará el 34% del capital”.

En el mismo sentido se pronuncia en artículo 32 de la vigente Ley de Instituciones de Crédito a señalar que el capital social de las instituciones de banca de

<sup>46</sup> Acosta Romero, Miguel, “Legislación Bancaria”. 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1989, p. 59

desarrollo estará representado por títulos de crédito que se regirán por las disposiciones aplicables de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, éstos títulos de denominarán certificados de aportación patrimonial, deberán ser nominativos y se derivarán en dos series, la serie “A” que en todo tiempo representará el 66% del capital social, que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal y la serie “B”, que representará el 34% restante.

También indica dicho artículo que los certificados de la serie “A” se emitirán en título único, serán intransmisibles y en ningún caso podrá cambiarse su naturaleza o los derechos que confieren al Gobierno Federal como titular de los mismos. Los certificados de la serie “B” podrán emitirse en uno o varios títulos.

La adquisición por la institución de sus propios certificados de aportación patrimonial lo permite el último párrafo del artículo 38° de la multicitada ley concediendo a la Secretaría de Hacienda el derecho de establecer los casos y las condiciones en que las instituciones de banca de desarrollo podrán adquirir transitoriamente los certificados de aportación patrimonial (CAP) serie “B” representativas de su propio capital

Se trata de una disposición irregular; ya que la norma que rige al supuesto por analogía, es el Art. 34 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, que prohíbe la adquisición por las sociedades anónimas de sus propias acciones salvo por adjudicación judicial en pago de créditos de la sociedad. En contra de esta prohibición podrían las leyes orgánicas y los respectivos reglamentos conceder este derecho, establecer sus supuestos y determinar la suerte de los derechos incorporados a los certificados de aportación patrimonial, una vez que sean adquiridos por los comisarios

### 3.3.6 DOMICILIO

Para las sociedades nacionales de crédito el domicilio forma parte de la estructura orgánica de las mismas, pues el domicilio social, oficina matriz, sucursales, agencias, etc., están previstos en el decreto de transformación, artículo 3º y en el Reglamento Orgánico de las mismas.

Señala el maestro Miguel Acosta Romero, en su obra *El Nuevo Derecho Bancario*, que no hay estudios sobre lo que es el domicilio social en las sociedades nacionales de crédito, pero que son aplicables en ese sentido los capítulos relativos a las Sociedades Anónimas

En ese sentido el domicilio de las sociedades nacionales de crédito “será el lugar (de una Ciudad o Municipio), calle y número, donde se encuentra ubicada la oficina principal, más bien conocida como oficina matriz, donde funcionan las principales dependencias y los órganos de administración”<sup>47</sup>.

### 3.3.7 ADMINISTRACION Y VIGILANCIA

Respecto a la administración de las diversas instituciones de banca de desarrollo, ésta se encomienda a un consejo directivo y a un director general, en los términos de sus propias leyes orgánicas. Al respecto el artículo 41 de la Ley de Instituciones de Crédito señala

“Artículo 41. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijará las bases de carácter general para establecer la remuneración que corresponda a los consejeros de las instituciones

<sup>47</sup> Acosta Romero Miguel. “Nuevo Derecho Bancario”, op cit p 666

de banca de desarrollo”

Las designaciones de consejeros suplentes que representen a la serie “A” de certificados de aportación patrimonial, se efectuarán por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo recaer dichas designaciones en servidores públicos de la administración pública federal o profesionales independientes de reconocida honorabilidad, experiencia y prestigio en materias económica y financiera

“El cargo de consejero es personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

En ningún caso podrán ser consejeros el director general y los servidores públicos de la institución que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, así como las personas a que se refieren las fracciones II a VI del artículo 23 de esta ley”.

Respecto a quien dirigirá las instituciones de banca de desarrollo el artículo 42 señala que, “El consejo dirigirá la institución de banca de desarrollo con base en las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto por la ley establezca el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el logro de los objetivos y metas de sus programas e instruirá al respecto al director general para la ejecución y realización de los mismos.

El Consejo Directivo en representación de la institución, podrá acordar la realización de todas las operaciones inherentes a su objeto y delegar discrecionalmente sus facultades en el director general, así como constituir apoderados y nombrar dentro de su seno delegados para actos o funciones específicos”

El consejo directivo sustituye al consejo de administración y a las asambleas

ordinarias y extraordinarias de las sociedades anónimas bancarias y entre algunas de sus facultades más importantes podemos destacar las siguientes:

“Art 42.-

Serán facultades indelegables del consejo

. XI. Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las modificaciones al reglamento orgánico y aprobar la cesión de activos y pasivos,

XII. Aprobar la emisión de certificados de aportación patrimonial, provisionales o definitivos;

XIII. Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el aumento o reducción del capital social;”

Por lo que hace a la vigilancia en las sociedades nacionales de crédito ésta será a cargo de un comisario designado por el Gobierno Federal, como titular de los certificados de aportación patrimonial de la serie “A”, el cual corresponde su designación a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los consejeros representantes de la serie “B”, de certificados de aportación patrimonial, tienen derecho a nombrar un comisario privado.

### **3.3.8 QUIEBRA Y LIQUIDACIÓN**

Una de las características esenciales de la banca de desarrollo es que se crea mediante una ley federal y es en función de ella y de su normatividad que opera, por lo que se trata necesariamente de una entidad de la administración pública federal que actúa con carácter de sociedad nacional de crédito.

Las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo, no disponen de una red de sucursales para la oferta de servicios que presuponga una atención hacia un público determinado, ya que su objeto social no es precisamente integrarse competitivamente a los agentes de crédito, sino sustentar el desarrollo económico de un sector específico, mediante el apoyo financiero a los individuos que lo integran.

El marco normativo que regula este tipo de instituciones lo integran su propia ley orgánica y, subsidiariamente, la Ley de Instituciones de Crédito y el régimen supletorio de ésta última.

Respecto de las instituciones de banca múltiple, los procedimientos de disolución y liquidación se remiten a los capítulos X y XI de la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley de Protección al Ahorro Bancario o, según sea el caso, en el Capítulo II, del Título VIII de la Ley de Concursos Mercantiles

Por su parte, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982, en su artículo 37, hablaba de que las sociedades nacionales de crédito podrán disolverse por el Ejecutivo Federal a través de la S.H.C.P. indicando las bases para proceder a la liquidación de las respectivas sociedades.

Como puede observarse no se dice cuáles serán las causas de disolución y todo queda a la libre voluntad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 en su artículo 29 mantiene el sistema pero habla con mejor técnica de que se disolverán por decreto del Ejecutivo Federal, aunque tampoco exprese cuáles serán las causas de la disolución, lo cual queda como una facultad enteramente discrecional de la S.H.C.P., así como también para establecer el procedimiento de liquidación. Remito sobre esto a los

comentarios que formula el maestro Acosta Romero al artículo 29 de la mencionada ley.<sup>48</sup>

Además de lo señalado en los párrafos que preceden, en la Subdirección de Evaluación del Fideicomiso Liquidador (FIDELIQ) el proceso de liquidación de las sociedades nacionales de crédito se lleva a cabo con fundamento en los artículos 229 al 249 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, artículo 29 de la actual Ley de Instituciones de Crédito, en su párrafo final, que se subraya en el rubro respectivo a la banca múltiple y demás disposiciones relativas y aplicables a las sociedades mercantiles que también lo son las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo, en virtud de cumplir los requisitos establecidos en los artículos 3° fracción II y 75 fracciones XIV y XXI del Código de Comercio.

A continuación se detalla el proceso de liquidación de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles:

El capítulo X, relativo a la disolución de las sociedades señala, en su artículo 229, que las sociedades se disuelven

“

- I. Por expiración del término fijado en el contrato social,
- II. Por imposibilidad de seguir realizando el objeto principal de la sociedad o por quedar éste consumado;
- III. Por acuerdo de los socios tomado de conformidad con el contrato social y con la ley;
- IV. Porque el número de accionistas llegue a ser inferior al mínimo que ésta ley establece, o porque las partes de interés se reúnan en una sola persona,

---

<sup>48</sup> Acosta Romero Miguel, “Legislación Bancaria”, op cit , pp 83-84

V Por la pérdida de las dos terceras partes del capital social”

Como puede observarse, en el caso del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, la causa principal que obligó a su disolución y en la que el Ejecutivo Federal justifica su decisión a través del proyecto de disolución y liquidación, consiste en el hecho de haber cumplido el objeto social para el que fue creada, aunque considero que más bien se debió a, como lo señala la fracción II del mismo artículo, por imposibilidad de seguir realizando el objeto principal para lo que fue creada y no por haberlo realizado, así como por lo dispuesto en la fracción V relativa a las pérdida de las dos terceras partes del capital social, que en éste banco quedó reducido a nada

Por lo que hace a la inscripción de la disolución en el Registro Público del Comercio, el artículo 232 de la misma ley señala lo siguiente

“Art. 232. En los demás casos, comprobada por la sociedad la existencia de causas de disolución, se inscribirá ésta en el Registro Público de Comercio

Si la inscripción no se hiciere a pesar de existir la causa de disolución, cualquier interesado podrá ocurrir ante la autoridad judicial en la vía sumaria, a fin de que ordene al registro la disolución.

Cuando se haya inscrito la disolución de una sociedad, sin que a juicio de algún interesado hubiere existido alguna causa de las enumeradas por la ley, éste podrá ocurrir ante la autoridad judicial dentro del término de treinta días, contados a partir de la fecha de inscripción, y demandar, en la vía sumaria, la cancelación de la inscripción”

Con relación a la cancelación de las operaciones al decretarse la disolución de una sociedad, el artículo 233 de la Ley General de Sociedades Mercantiles señala

“Art.233 - Los administradores no podrán iniciar nuevas operaciones con posterioridad al vencimiento del plazo de duración de la sociedad, al acuerdo sobre disolución o a la comprobación de una causa de disolución. Si contravinieran esta prohibición, los administradores serán solidariamente responsables por las operaciones efectuadas”

A continuación se citará lo que señala el mismo ordenamiento respecto del proceso de liquidación y al final se emitirán los comentarios pertinentes en lo relativo a las sociedades nacionales de crédito

“Art. 234 Disuelta la sociedad, se pondrá en liquidación”

El artículo 235 señala que la liquidación estará a cargo de uno o más liquidadores, quienes serán representantes legales de la sociedad y responderán por los actos que ejecuten si en un momento determinado llegaren a excederse de los límites de su encargo.

Como prescribe el artículo 236, y a falta de disposición del contrato social, el nombramiento de los liquidadores se hará por acuerdo de los socios de la misma institución, tomado en la proporción y forma que esta ley señala, según la naturaleza de la sociedad, para el acuerdo sobre disolución. Así también la designación de liquidadores deberá hacerse en el mismo acto en que se acuerde o se reconozca la disolución. En los casos de que la sociedad se disuelva por expiración de plazo o en virtud de sentencia ejecutoriada, la designación de los liquidadores deberá hacerse

inmediatamente que concluya el plazo o que se dicte la sentencia.

“Si por cualquier motivo el nombramiento de los liquidadores no se hiciera en los términos que fija este artículo, lo hará la autoridad judicial en la vía sumaria, a petición de cualquier socio” (art 236)

Señala el artículo 237 que los administradores continuarán en el desempeño de su encargo entre tanto no haya sido inscrito el nombramiento de los liquidadores en el Registro Público de Comercio y éstos no hayan entrado en funciones

Al respecto el artículo 238 de dicha ley indica que el nombramiento de los liquidadores podrá ser revocado por acuerdo de los socios tomado en los términos del artículo 236, o por resolución judicial si cualquier socio justificare, en la vía sumaria, la existencia de una causa grave que indujera para promover la revocación.

Los liquidadores, cuyos nombramientos fueren revocados, continuarán en su encargo hasta que entren en funciones los nuevamente nombrados y cuando sean varios los liquidadores, éstos obrarán en forma conjunta de conformidad con lo dispuesto por el artículo 239

“Art. 240 La liquidación se practicará con arreglo a las estipulaciones relativas del contrato social o a la resolución que tomen los socios al acordarse o reconocerse la disolución de la sociedad. A falta de dichas estipulaciones, la liquidación se practicará de conformidad con las disposiciones de este capítulo”

“Art. 241 Hecho el nombramiento de los liquidadores, los administradores les entregarán todos los bienes, libros y documentos de la sociedad, levantándose en todo

caso un inventario del activo y pasivo sociales”.

El artículo 242 acota cuáles serán las facultades de los liquidadores, salvo el acuerdo de los socios o las disposiciones del contrato social, y serán las siguientes

- I. Concluir las operaciones sociales que hubieren quedado pendientes al tiempo de la disolución,
- II. Cobrar lo que se deba a la sociedad y pagar lo que ella deba;
- III. Vender los bienes de la sociedad;
- IV. Liquidar a cada socio su haber social;
- V. Practicar el balance final de la liquidación, que deberá someterse a la discusión y aprobación de los socios, en la forma que corresponda, según la naturaleza de la sociedad  
El balance final, una vez aprobado, se depositará en el Registro Público de Comercio,
- VI. Obtener del Registro Público de Comercio la cancelación de la inscripción del contrato social, una vez concluida la liquidación”

El artículo 243 señala que ningún socio podrá exigir de los liquidadores la entrega total del haber que le corresponda, pero sí la parte proporcional o parcial que sea compatible con los intereses de los acreedores de la sociedad, mientras no estén extinguidos sus créditos pasivos o se haya depositado su importe si se presentaren inconvenientes para hacer su pago

El acuerdo sobre distribución parcial deberá publicarse en el periódico oficial del domicilio de la sociedad, y los acreedores tendrán el derecho de oposición en la forma y términos del artículo 9º que señala que los acreedores de la sociedad, separada o conjuntamente, podrán oponerse ante la autoridad judicial a dicha reducción desde el día en que se haya tomado la decisión por la sociedad, hasta cinco días después de la última publicación. Esta oposición se tramitará en la vía sumaria, suspendiéndose la reducción entretanto la sociedad no pague los créditos de los opositores, o no los garantice a satisfacción del juez que conozca del asunto, o hasta que cause ejecutoria la sentencia que declare que la oposición es infundada.

En lo referente a la liquidación los artículos 244, 245 y 247 señalan que las sociedades, aún después de disueltas, conservarán su personalidad jurídica para los efectos de la liquidación, que los liquidadores mantendrán en depósito, durante diez años después de la fecha en que se concluya la liquidación, los libros y papeles de la sociedad. Que en la liquidación de las sociedades anónimas y en comandita por acciones, los liquidadores procederán a la distribución del remanente entre los socios con sujeción a las siguientes reglas:

- I. En el balance final se indicará la parte que a cada socio corresponda en el haber social;
- II. Dicho balance se publicará por tres veces, de diez en diez días, en el periódico oficial de la localidad en que tenga su domicilio la sociedad. El mismo balance quedará por igual término, así como los papeles y libros de la sociedad, a disposición de los accionistas, quienes gozarán de un plazo de

quince días, a partir de la última publicación, para presentar sus reclamaciones a los liquidadores;

- III Transcurrido dicho plazo, los liquidadores convocarán a una asamblea general de accionistas para que apruebe en definitiva el balance. Esta asamblea será presidida por uno de los liquidadores.

Finalmente los artículos 248 y 249 señalan que aprobado el balance general, los liquidadores procederán a hacer a los accionistas los pagos que correspondan, contra la entrega de los títulos de las acciones y las sumas que pertenezcan a los accionistas y que no fueren cobradas en el transcurso de dos meses, contados desde la aprobación del balance final, se depositarán en una institución de crédito con la indicación del accionista.

Dichas sumas se pagarán por la institución de crédito en que se hubiese constituido el depósito

Haciendo referencia a los artículos anteriores, en cuanto al procedimiento de quiebra, el maestro Miguel Acosta Romero hace un análisis en su obra “El Nuevo Derecho Bancario”, señalando que “Las leyes de Regulación del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982 y 85 no señalan nada respecto a la pregunta de si las Sociedades Nacionales de Crédito pueden quebrar o si están exentas de la quiebra”

Existe un procedimiento especial para las sociedades anónimas bancarias, en el Título Octavo, Capítulos I, II Y III de la Ley de Concursos Mercantiles, denominado “De los Concursos Mercantiles de Comerciantes que prestan servicios públicos concesionados”, con intervención de la Comisión Nacional Bancaria o del Instituto para

la Protección del Ahorro Bancario, el cual de acuerdo al profesor Acosta Romero estima no ser aplicable a las sociedades nacionales de crédito por no ser sociedades anónimas, sin embargo, si teóricamente llegamos a la conclusión de que son comerciantes, en principio pueden presentarse los supuestos de la quiebra y surge también la duda de si les serían aplicables los capítulos II y III de la citada ley, relativo a las empresas que brindan servicios públicos, aunque en lo personal él considere que éstas son especulaciones teóricas, ya que en la realidad las sociedades nacionales de crédito no quiebran, pero si se disuelven y liquidan <sup>49</sup>

Si bien es cierto que las vigentes Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Orgánica y su Reglamento del Banco Nacional de Comercio Interior (y demás instituciones de banca de desarrollo) no señalan nada respecto a la quiebra, disolución y liquidación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo, podemos considerar y de hecho se considera, de acuerdo con los datos recabados en el Fideicomiso Liquidador que tiene a cargo el procedimiento de liquidación del Banco Nacional de Comercio Interior, que se utilizan como normas de carácter supletorio, ante las evidentes lagunas en las disposiciones anteriores, tanto a la Ley General de Sociedades Mercantiles, así como los artículos relativos a las Sociedades Mercantiles de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, aunque la disolución y liquidación haya sido ordenada por Decreto del Ejecutivo Federal.

En ese sentido cabe aclarar que se hace referencia a la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos y no a la de Concursos Mercantiles en virtud, de que la disolución se llevó a cabo en el año de 1998, cuando no había reformas al respecto. aunque claro

---

<sup>49</sup> Acosta Romero, Miguel "Nuevo Derecho Bancario", op ct , pp 790-792

esta, el proceso de liquidación permanece hasta la fecha vigente, además no podemos olvidar que hubieron causas que generaron la quiebra, no sólo la decisión del Ejecutivo, como la desproporción de pasivos respecto a los activos o el cumplimiento de su objeto social, así como un procedimiento de disolución y liquidación que, aunque con ciertas variantes es muy similar al que se lleva a cabo con las Sociedades Anónimas.

## CAPÍTULO IV

### CONSECUENCIAS JURÍDICO ADMINISTRATIVAS Y MERCANTILES DE LA DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL BANCO NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR

#### 4.1 ANTECEDENTES

La transición experimentada en el país de un modelo económico eminentemente agrícola a uno semi-industrializado, además del crecimiento demográfico acelerado y desproporcional de las ciudades en la década de los cuarenta, resultado de la concentración de la actividad productiva nacional, principalmente en el Distrito Federal, motivó que gran parte de su población se dedicara al comercio en pequeño, como vendedores ambulantes, locatarios de mercados y pequeños comerciantes establecidos para poder subsistir

Durante estos años la práctica comercial se caracterizaba por una escasa organización entre productores y comerciantes, por lo que la distribución y abasto de alimentos se llevaba a cabo por medio de una larga cadena de intermediarios, provocando el encarecimiento excesivo de productos finales. Los pequeños comerciantes carecían de los recursos financieros suficientes para emprender su actividad, recurriendo al apoyo de

prestamistas particulares, quienes imponían tasas hasta del 10% diario, agravando su situación, no sólo por la falta de recursos sino también por las altas tasas de interés de los créditos usurarios.

Lo anterior derivó en un creciente rezago del sector con relación al fenómeno representado por las tiendas departamentales y de autoservicio.

Consciente de la problemática, el Gobierno Federal, reconoció la importancia de apoyar al pequeño comercio pues éste se consideraba el sostén de un numeroso grupo de familias y por ende de la economía tanto local como nacional

Bajo ese esquema el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en esos años, Licenciado Javier Rojo Gómez, promovió ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la creación del Banco Nacional del Pequeño Comercio del Distrito Federal, como Institución Nacional de Crédito, con el carácter de Sociedad Anónima de Capital Variable

En su propuesta el Lic Rojo Gómez señaló que la integración del capital social se haría a través de las aportaciones del Departamento del Distrito Federal, del Banco de México e instituciones asociadas, así como de locatarios y pequeños comerciantes

Es así como el Presidente de la República, General de División Manuel Avila Camacho, firmó el 31 de diciembre de 1941, el decreto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1942, mediante el cual se autorizó al Departamento del Distrito Federal establecer el BANCO DEL PEQUEÑO COMERCIO DEL DISTRITO FEDERAL, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE. El objetivo primordial y que le dio su imagen como Institución de orden social, fue el apoyo a los locatarios de mercados públicos y a los comerciantes del pequeño comercio, con el otorgamiento de crédito legal y barato, en sustitución del no bancario que caía en la usura al

que acudían recurrentemente.

En el decreto se especificó la estricta vigilancia que ejercería la institución sobre el uso de los créditos, los cuales deberían destinarse primordialmente a la compra de artículos de consumo generalizado directamente de los productores. Asimismo el Banco sólo podría conceder préstamos a los locatarios, pequeños comerciantes o uniones de crédito formadas por ellos, cuando fueran suscriptores de las acciones serie "C" del capital social de la institución.

Los montos de los créditos ascenderían a cuatro veces el importe de las acciones suscritas y su plazo podría ser de hasta dos años con cuotas periódicas bimestrales. Los financiamientos concedidos por la institución podían destinarse a la adquisición de muebles y enseres para los locales en que se ejerciera el comercio y, en su caso, su monto no excedería del 80% de las utilidades que el propietario pudiera obtener de su negocio durante el plazo del crédito, ni del valor total comprobado de los muebles y enseres adquiridos, los cuales quedaban afectados en garantía durante la vigencia del mismo, estableciéndose también la recepción de los depósitos en cuenta corriente, a plazo fijo y de ahorro.

Fue el 19 de abril de 1943 cuando se levantó el Acta Constitutiva del Banco ante el Notario Público número 47, Lic. Manuel Borja Soriano, documento asentado en el volumen CCCXIX con el número 13389. La primera junta del Consejo de Administración, se realizó el 13 de mayo de 1943, siendo Director General de la Institución el Lic. Alfonso Pulido Islas y Presidente y Secretario del H. Consejo de Administración el Sr. Justino Sánchez Madariaga y el Lic. Roberto Guerra Cepeda.

El 1° de julio de 1943 el Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal abrió sus puertas al público en República de Cuba número 83, colonia Centro, operando con

un capital social de \$600.000 y 35 empleados que devengaban un salario mínimo de \$150 00

Ya en el año de 1955 un ciclón azotó el Puerto de Tampico y el Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal prestó apoyo para los damnificados, pero fue hasta el año de 1960 cuando tuvo su primera conversión a Banco Nacional del Pequeño Comercio (BANPECO), nombre que ostentó hasta el mes de julio de 1985 en que se transformó de Sociedad Anónima de Capital Variable a Sociedad Nacional de Crédito, institución de Banca de Desarrollo. El Banco Nacional de Comercio Interior desde el inicio de sus actividades tuvo como propósito fundamental el combate a la especulación, prestamistas y usureros, respaldando en forma integral al comercio del país. Este banco dispuso la organización de asociaciones de crédito de comercio en pequeño y promovió el financiamiento de compras en común, contando con más de 39 asociaciones y alrededor de 3,000 socios. Esta institución siguió un ritmo de crecimiento regularmente acelerado y abriendo sucursales en diversos estados. En la década de los ochenta continuó con la reestructuración iniciada en los sesenta, obteniendo en materia de comercio los máximos márgenes de seguridad en la operación mediante el estudio y diseño de sistemas, procedimientos, estructuras y mecanismos necesarios para tal fin.

Hasta 1982, en el marco de su evolución el Banco Nacional de Comercio Interior mantuvo un crecimiento moderado debido a las serias limitantes que le significaban su constitución jurídica al operar como Banco de Depósito, Ahorro y Fiduciario y por ende, encontrarse imposibilitado para brindar mayores servicios. Por ésta razón, la captación básica del banco se integraba hasta 1985, por las cuentas de cheques y ahorro, operando mediante corresponsalia con el Banco Nacional de Obras (BANOBRAS), los depósitos a

plazo. A partir de ese momento la institución comenzó a reflejar problemas que impedían dar el máximo aprovechamiento en cuanto a su capacidad operativa.

La estructura organizacional ejecutiva reflejaba una marcada centralización de funciones, que derivaban en el retraso de la toma de decisiones y particularmente, falta de supervisión y control sobre las actividades desarrolladas, ya que en muchos casos se daba duplicidad de funciones. La Institución carecía de un esquema normativo y estratégico, concentrando sus operaciones en el Distrito Federal y área metropolitana, el crecimiento de sus oficinas en el interior de la República se dio fundamentalmente por necesidad más que por factibilidad económica o ubicación estratégica.

Su función social se encaminaba a atender de manera primordial a locatarios de mercados públicos, lo que explicaba en buena medida que la mayoría de sus oficinas se ubicaran en el interior de los mismos, con instalaciones inadecuadas, sin sistemas formales de operación en todas sus áreas ni equipos de cómputo actualizado como en el resto del sistema bancario, por lo que los cheques, remesas, cartera y nómina se atendían mediante registros manuales. Hasta antes de 1988 el Banco Nacional de Comercio Interior carecía de normas mínimas de seguridad, de personal y equipo de vigilancia para el traslado de valores y efectivo, lo que se tradujo en un alto índice de robos nocturnos y asaltos.

Toda esta problemática creó la necesidad de que la estructura orgánica de la institución se sujetara a un proceso gradual y permanente de cambio a efecto de frenar el deterioro, implementando un programa de reorganización administrativa bajo criterios de descentralización de las líneas de autoridad, responsabilidad y especialización de las áreas, apoyando la toma de decisiones. Este proceso de reestructuración y las modificaciones graduales en su estructura orgánica atendieron al principio fundamental de funcionalidad y a

los criterios básicos de los procesos de modernización del manual normativo para las dependencias y entidades del sector público, así como a los esfuerzos de compactación de 1988, producto del Pacto de Solidaridad Económica

Bajo el esquema que precede y con fundamento en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 14 de febrero de 1985, la banca de desarrollo amplió sus márgenes de acción y el 12 de julio del mismo año transformó al Banco del Pequeño Comercio, de Sociedad Anónima de Capital Variable a Sociedad Nacional de Crédito, adquiriendo capacidad jurídica para brindar otros servicios. En enero y julio de 1986 se publicaron la Ley Orgánica y Reglamento respectivamente, consignándose el cambio de su denominación social de Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, Sociedad Anónima de Capital Variable a Banco Nacional de Pequeño Comercio, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (BANPECO), ratificando su cobertura nacional

Antes de que fuera decretada su disolución y liquidación su denominación era Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo y tenía como metas la incorporación de mecanismos de captación y apoyos financieros para el comercio del país

#### 4.2 ESTRUCTURA

La estructura organizacional de los bancos de fomento es muy parecida, modificando sólo las cuestiones relativas a sus objetivos, por lo que antes de su disolución y con fundamento en los artículos 15 al 27 de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo y su

Reglamento Orgánico, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 30 de junio y 11 de diciembre de 1992, su estructura era como a continuación se detalla.

La vigente Ley de Instituciones de Crédito en su Capítulo II relativo a las Instituciones de banca de desarrollo, artículo 30 señala.

“Art. 30 - Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de ésta ley.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá el reglamento orgánico de cada institución, en el que establecerá las bases conforme a las cuales se regirá su organización y funcionamiento de sus órganos.” Por lo que nos remitiremos a la Ley Orgánica y su Reglamento que en su artículo 14 señala

“Art. 14. - La administración del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, estará encomendada a un consejo directivo y a un director general en sus respectivas esferas de competencia” Dicho consejo directivo estará integrado por nueve consejeros distribuidos de la siguiente forma

“Art 15. -

.I- Cinco consejeros representarán a la serie “A” de certificados de aportación patrimonial que serán:

- a) El Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá el consejo directivo
- b) El Secretario de Comercio y Fomento Industrial, quien tendrá el carácter de vicepresidente,

- c) Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- d) Un representante de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y
- e) Un representante del Banco de México

Los consejeros de la serie “A” reunirán las características que al efecto señala el artículo 41 de la Ley de Instituciones de Crédito. ”

“Art 41 - . Las designaciones de consejeros en las instituciones de banca de desarrollo, se realizarán de conformidad con sus respectivas leyes orgánicas. En los casos de las designaciones de consejeros suplentes que representen a la serie “A” de certificados de aportación patrimonial, éstas se efectuarán por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo recaer dichas designaciones en servidores públicos de la administración pública federal o profesionales independientes de reconocida honorabilidad, experiencia y prestigio en materias económica y financiera.

El cargo de consejero es personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes

En ningún caso podrán ser consejeros el director general y los servidores públicos de la institución que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, así como las personas a que se refieren las fracciones II a VI del artículo 23 de esta ley”

“ . y tratándose de servidores públicos de la Administración Pública Federal, tendrán el nivel jerárquico que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

II - Cuatro consejeros de la serie “B” que serán designados por la Comisión

Consultiva, debiendo recaer tal designación en profesionales independientes de reconocida honorabilidad, experiencia y prestigio en materia económica y financiera o en servidores públicos de la administración pública federal. Estos funcionarios durarán en su encargo un año, pudiendo ser reelectos.

Por cada propietario de la serie "B" se nombrará un suplente."

Respecto a las sesiones del consejo de administración el artículo 16 señala que se reunirá por lo menos una vez al mes. Este órgano dirigirá a la sociedad en los términos de lo previsto por el artículo 42 y demás relativos de la Ley de Instituciones de Crédito. Podrá acordar la realización de las operaciones inherentes al objeto de la sociedad.

El Director General se designaba por el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien tendría a su cargo la administración y la representación legal del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, sin perjuicio de las atribuciones que correspondían al Consejo Directivo.

El órgano de vigilancia de la sociedad se integraba por dos comisarios, nombrados uno por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y otro por la Comisión Consultiva.

Los comisarios tenían las más amplias facultades para examinar los libros de contabilidad y demás documentación de la sociedad. Así mismo cabe señalar que la Comisión Consultiva estaba integrada por los titulares de los certificados de la serie "B" distintos del Gobierno Federal, la cual se reunía por lo menos una vez al año.

En la página siguiente se presenta el organigrama del Banco Nacional de Comercio Interior a efecto de tener una visión más amplia de la forma en que estaba

organizada la Institución en el ámbito nacional.

### 4.3 OBJETO

El artículo tercero de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior, señala que esta institución “.. tendrá por objeto fundamental la promoción y financiamiento del desarrollo económico nacional y regional del país, promoviendo la productividad y eficiencia, en particular del comercio interior y del abasto, así como de los servicios y de aquellas ramas de actividad que por su importancia le encomiende el Gobierno Federal.”

En términos generales podríamos decir que el objetivo primordial que le dio su imagen como institución social, fue el apoyo preferente a locatarios de mercados públicos y a los comerciantes en pequeño a través del otorgamiento de crédito legal y barato, en sustitución del crédito no bancario que promovían los prestamistas y usureros que con tasas de interés muy elevadas no permitían el desarrollo del sector. Esta labor la llevó a cabo la institución por medio de los siguientes programas y sujetos de crédito.

- a) LOCATARIOS DE MERCADOS PÚBLICOS - Mediante el apoyo a los requerimientos de capital de trabajo y necesidades de efectivo de los comerciantes y prestadores de servicios de los mercados públicos tendientes a la adquisición de mercancías e insumos y gastos propios del negocio.

Los sujetos de crédito eran personas físicas y morales, comerciantes y prestadores de servicios ubicados dentro de los mercados públicos, que contaban con concesión de las autoridades municipales o delegacionales para el uso del local donde operaban, a través de préstamos quirografarios otorgados

directamente en la sucursal mediante la firma de un pagaré y en cuenta corriente a través del uso de la tarjeta Credi-comercial.

Los montos de dichos créditos se definían de acuerdo a los estudios que se realizaban sobre el tipo de mercado, giros existentes, volúmenes de venta, entre otros, con lo que se conformaba un tabulador que permitía la incorporación de la totalidad de locatarios en forma automática. Los apoyos se canalizaban con garantía sobre los derechos de uso del local.

- b) **COMERCIANTES Y PRESTADORES DE SERVICIOS** - Este crédito se otorgaba con el fin de apoyar el desarrollo y modernización operativa de comerciantes y prestadores de servicios, también para financiar los requerimientos de capital de trabajo, equipamiento, adquisición, remodelación y acondicionamiento de instalaciones propias del negocio. Los sujetos de crédito eran personas físicas y morales dedicadas a la actividad comercial y de servicios como el transporte en sus distintas modalidades (especializado en mercancías, transporte público de pasajeros, alquiler de bienes muebles como maquinaria, equipo inmobiliario para la agricultura, pesca, industria y servicios, para reparación y mantenimiento de maquinaria y equipo agrícola e industrial); de servicios profesionales, técnicos y especializados, como despachos, agencias y bufetes que brindaban servicios en materia jurídica, contables, administración y de consultoría; hoteles y restaurantes; de servicios financieros, de seguros y fianzas, incluidas las uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje, almacenes generales de depósito e instituciones no bancarias de ahorro y préstamo, entre muchos otros. También aquí se otorgaban créditos

quiografarios, en cuenta corriente, simple y refaccionarios

- c) **PRESTAMOS PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES DE CONSUMO Y PAGO DE SERVICIOS.**- Este tipo de programa se llevaba a cabo para apoyar los requerimientos de financiamiento de consumidores, como un servicio bancario complementario con el fin de contribuir con la comercialización de bienes de consumo y pago de servicios para personas físicas y morales a través del crédito en cuenta corriente, por medio de la tarjeta de crédito, siendo el financiamiento a corto y mediano plazo con garantía prendaria para la adquisición de bienes de consumo duradero
- d) **REORDENACION DEL COMERCIO EN LA VIA PÚBLICA.**- Podemos considerar a este programa uno de los más controvertidos y de mayor riesgo en que invirtió la institución por las características propias de los sujetos a quien se destinaban los recursos, pero su fin era la creación de instalaciones físicas destinadas a brindar alternativas de ubicación a los comerciantes y prestadores de servicios que desarrollaban su actividad en la vía pública, financiando la construcción de obras de infraestructura y adquisición de locales.

Los sujetos de crédito podían ser personas físicas y morales, promotores de infraestructura, gobiernos estatales y municipales, organizaciones gremiales y fideicomisos, así como comerciantes y prestadores de servicios. Esta situación obviamente fue aprovechada por líderes de comerciantes y funcionarios de los gobiernos señalados que solicitaron los créditos y jamás construyeron locales y, si fueron construidos nunca los ocuparon como es el caso de los locales construidos a espaldas de la Basílica de Guadalupe en la delegación

Gustavo A. Madero. Los tipos de créditos otorgados para la construcción eran créditos simples con garantía de participaciones federales, de los estados y municipios que por derecho les correspondían y, fiduciaria o hipotecaria. Para la adquisición de locales se otorgaban créditos refaccionarios con garantía fiduciaria y participaciones fiscales de los estados y municipios.

- e) **INFRAESTRUCTURA Y EQUIPO NECESARIO PARA LAS ACTIVIDADES DE ABASTO, COMERCIO Y SERVICIOS** - Este programa apoyaba la construcción, ampliación y remodelación de infraestructura comercial y de servicios como centrales camioneras, hoteles, restaurantes, modernización del transporte público de pasajeros y carga a través de la reposición y expansión del parque vehicular, abasto agropecuario mediante el funcionamiento para la construcción y equipamiento de centros de acopio, almacenes, instalaciones para la producción pecuaria, rastros y otras instalaciones. Los tipos de crédito que se otorgaban eran simple, refaccionario, prendario y de habilitación o avío, dependiendo del destino. La garantía podía ser hipotecaria, prendaria o fiduciaria.
- f) **APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN DE BIENES BÁSICOS** - Para proveedores de grandes empresas comercializadoras, apoyando las necesidades de liquidez y capital de trabajo de las empresas comerciales e industriales proveedoras de productos básicos; a la comercialización agrícola para el abasto suficiente y oportuno de productos e insumos básicos, que provienen de la producción del sector agrícola a efecto de financiar las necesidades de capital de

trabajo para la comercialización de grandes volúmenes de producción como trigo, algodón, arroz y sorgo. Los créditos eran préstamos con garantía colateral de contrarecibos con plazos que se determinaban de acuerdo al vencimiento del documento y prendario con garantía adicional de fondo de inversión o carta de crédito, simple con garantía hipotecaria o simple con carta de crédito.

- g) **APOYO A ORGANIZACIONES AUXILIARES DEL CRÉDITO.**- Este último programa era utilizado para financiar la operación y desarrollo de las uniones de crédito para que a través de ellas se apoyara a un mayor número de pequeños y medianos empresarios, preponderantemente de los sectores comercio y servicios. Los tipos de créditos otorgados eran préstamos con colateral para capital de trabajo y simple con garantía hipotecaria o prendaria según el destino del crédito.<sup>50</sup>

#### 4.4 FUNCIONAMIENTO

Antes de su disolución el Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, fue una Institución de Banca de Desarrollo especializada en la atención integral del abasto, el comercio interior y los servicios. Mediante el financiamiento seguía una política para impulsar y fortalecer el proceso de modernización de los sectores que atendía, la construcción de infraestructura comercial y de servicios que éstas actividades

<sup>50</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "La Banca de Desarrollo". Directorio de Servicios, México, 1993 pp. 44-76

económicas, demandaban para lo que prestaba también servicios de asistencia técnica y capacitación, impulsando el desarrollo de las regiones de mayor atraso

Un aspecto importante del Banco Nacional de Comercio Interior a lo largo de su historia fue el financiamiento canalizado al desarrollo de centrales de abastos, centros comerciales y mercados de venta al detalle, permitiendo la incorporación a la cultura bancaria de un gran número de empresarios, que por sus características y dimensiones, difícilmente hubieran sido sujetos de atención, no sólo en actividades crediticias, sino en otro tipo de servicios de ahorro e inversión. En sus inicios funcionó como banca de segundo piso y hasta antes de que fuera decretada su disolución, funcionaba como banco de primer piso, proporcionando servicios similares a los otorgados por la banca comercial como son cuentas de ahorro, de cheques, inversiones, mesa de dinero, remesas, cuenta maestra, tarjeta de crédito, tanto nacional como internacional, fideicomisos, avalúos, etc

Manejaba básicamente los siguientes tipos de crédito, a saber.

#### INVERSIONES

- Certificados de depósito a diferentes plazos.
- Pagares con rendimientos liquidables al vencimiento
- Aceptaciones bancarias

#### SERVICIOS CREDITICIOS a través de.

- Tarjeta de crédito y consumo y Credi-Comercial
- Préstamos quirografarios o directos

- Préstamos prendarios
- Crédito simple
- Crédito refaccionario
- Cartas de crédito
- Crédito de habilitación y avío
- Préstamo con garantía colateral
- Compraventa de divisas
- Remesas nacionales y en el exterior
- Fideicomisos de inversión, de seguro, de previsión social, de fondo de ahorro, testamentario, de garantía, traslativo de dominio, para el uso y aprovechamiento de inmuebles, para inmigrantes rentistas Servicios fiduciarios como mandatos
- Avalúos
- Pagos de servicios
- Cheques de caja, certificación de cheques, órdenes de pago, etc.

Además de otros servicios como

- A) PARA CAPITAL DE TRABAJO - Cuyo fin era la adquisición de mercancías, este crédito se otorgaba con un plazo hasta de un año revolvente cada tres meses
- B) CRÉDITO REFACCIONARIO - Destinado a la adquisición, remodelación, ampliación, modernización y equipamiento de infraestructura comercial, a un plazo hasta de 5 años, con 6 meses de gracia, dependiendo del destino que pretenda darse al crédito
- C) CRÉDITO PUENTE.- Crédito destinado a aquellas empresas dedicadas a la construcción de infraestructura comercial a un plazo equivalente al de la construcción de la obra más seis meses para la venta.

## SUJETOS DEL CRÉDITO

Se consideran sujetos de crédito para poder aspirar a los servicios y programas de fomento del Banco Nacional de Comercio Interior, todas las personas físicas y morales dedicadas a la actividad comercial, los productores con requerimientos de carácter financiero a efecto de comercializar sus productos y los promotores que construyen infraestructura comercial

### 4.5 SITUACION ACTUAL Y CAUSAS DE SU DISOLUCION

Hasta 1996 el Banco Nacional de Comercio Interior mantenía su presencia nacional, como banco de desarrollo complementaba las acciones de la banca privada, apoyando a un sector que con frecuencia es de poco interés para ésta. Interactuaba eficazmente con gobiernos municipales y estatales y cumplía una función social básica: apoyar la recuperación económica y la modernización de la pequeña y mediana empresa

El año de 1996 representó un sinnúmero de ajustes como:

- a) Reducción de la red de sucursales de 138 a 109.
- b) Disminución del costo operativo a un 60 por ciento del nivel de 1994
- c) Sistematización de las operaciones y conexión en red de las sucursales
- d) Reingeniería de los procesos de crédito
- e) Revisión a fondo de los manuales y procedimientos de crédito.
- f) Rescate de grandes proyectos que presentaban serios problemas
- g) Aplicación de programas especiales para transportistas y comerciantes en pequeño

#### h) Instrumentación intensiva de los programas ADE, FOPYME Y FINAPE

Los resultados fueron relativamente alentadores, la captación propia aumentó en un 70 por ciento y el banco era más compacto y eficiente, sin desconocer que le faltaba mucho por recorrer. En ese proceso, el papel de los trabajadores del Banco Nacional de Comercio Interior y del Consejo Directivo fue relevante al asumir con responsabilidad los cambios operados en la institución.

En un panorama general los recursos totales de la institución al finalizar el año de 1995, presentaban un saldo de \$9,080 millones, que aumentó en un 11.0 por ciento al cerrar 1996. La institución continuó su proceso de cambio a través de dos líneas básicas:

- Atención a los micro, pequeños y medianos comerciantes, en acuerdo con gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal.
- Coordinación con las organizaciones del sector comercio.

Bajo el contexto de la recuperación económica, en 1996 el Banco Nacional de Comercio Interior redujo su estructura operativa, fortaleció la captación de ahorro, rehabilitó proyectos de infraestructura y racionalizó recursos. La recuperación del comercio en ese año fue todavía incompleta, lo cual afectó la capacidad de las empresas del sector, particularmente las micro, pequeñas y medianas, que eran el sector atendido por la institución.

El ajuste económico requirió intensificar la recuperación de los recursos canalizados vía créditos a la clientela, constituida en 1996 por aproximadamente 75 mil empresas, pero también para fortalecer la captación tradicional y reducir así sus costos financieros. Paralelo a lo anterior, se desarrollaron programas para buscar solución a las carteras vencidas de pequeños y medianos deudores, principalmente locatarios,

transportistas y prestadores de servicios. El Banco Nacional de Comercio Interior aplicó programas gubernamentales para reestructurar cartera, se redocumentaron 101,134 adeudos por un total de \$1,624 6 millones de pesos.

La institución mantuvo como prioridades de su red de sucursales la captación del ahorro y la reestructuración de créditos. Sostuvo la promoción de los servicios de crédito tradicional y actualizó los manuales de crédito para agilizar trámites y mejorar el análisis y la recuperación del crédito.

A partir de ese momento inició la aplicación de programas que desde nuestro punto de vista eran inaplicables. Se difundió activamente el Programa Formatos de Negocio, diseñado conjuntamente con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y el Fideicomiso para el Desarrollo Comercial FIDEC, y promovido en coordinación con los gobiernos estatales. El programa apoyaba a la pequeña y mediana empresa en los ramos de abarrotes, papelerías, ferreterías, carnicerías, farmacias y expendios de pan. Sin embargo, la demanda de crédito fue baja en 1996.

Emprendieron la reestructuración operativa de la red de sucursales a nivel nacional. Durante 1996 se cerraron 29 para quedar un total de 109, manteniendo la cobertura nacional. Se fortaleció la presencia operativa en las principales ciudades del país y se abatieron los costos operativos en un 40 por ciento, con relación a 1994.

Se efectuó una colocación de bonos bancarios y se aumentó la de certificados de depósito, en virtud de que el mercado favoreció la colocación de papel a plazos más largos. Se redujo así la contratación de recursos vía Aceptaciones Bancarias.

Otorgaron créditos a sectores inviables y, como banco de desarrollo, el Banco Nacional de Comercio Interior no recibió el apoyo de FOBAPROA, determinando el

creciente deterioro financiero vinculado a la crisis y aunado al peso de la cartera vencida anterior, que también era problemática.

El banco buscó adecuar su papel de agente de fomento comercial al proceso de modernización del país mediante esquemas financieros mejores, para responder a los cambios que se estaban registrando en la economía nacional, por lo que el segmento de mercado que atendió comprendía micro, pequeñas y medianas empresas que realizaban actividades comerciales, de abasto y prestación de servicios. Por su carácter de banca de desarrollo, la institución canalizó sus recursos crediticios hacia la modernización del comercio interior, el abasto y los servicios. Dio prioridad a la promoción de los créditos para capital de trabajo e inversión en activos fijos. Asimismo se otorgaron créditos especializados para la individualización de proyectos de infraestructura, financiamiento a franquicias y a intermediarios financieros no bancarios. Trató de captar dinero del público a la vista y a plazo, mediante instrumentos tradicionales como Cuentas de Ahorro y Cheques, Certificados de Depósito a Plazo Fijo, Pagarés y Mesa de Dinero.

Se hace especial énfasis en el año de 1996 porque es donde se acentúa más el inicio del deterioro financiero de la institución. En ese año la estrategia del Banco Nacional de Comercio Interior se orientó a su estabilización financiera y al fortalecimiento de su imagen. La captación de recursos del público fue una acción que obtuvo resultados alentadores al presentar crecimientos en ese rubro superiores al 100 por ciento en algunas sucursales. Se establecieron nuevos sistemas de financiamiento y se llevó a cabo la sistematización de la red de sucursales en toda la República.

Para contribuir a su estabilización financiera el banco realizó una reestructuración operativa en dos vertientes. Cierre de sucursales, pasando de 138 en 1995

a 109 en 1996 y reubicación de las oficinas centrales dispersas en siete inmuebles, a un solo edificio, con lo cual se logró mayor eficiencia y productividad

La estrategia de saneamiento financiero del Banco Nacional de Comercio Interior se orientó hacia el restablecimiento de la productividad del activo, eliminación del sobreendeudamiento y el abatimiento del costo de fondeo.

Paralelamente a las acciones financieras emprendidas, se mantuvo el esquema operativo de austeridad y disciplina presupuestales presentes en la administración del Presidente Ernesto Zedillo.

A partir de octubre de 1995, la Secretaría de Hacienda y el Banco Nacional de Comercio Interior celebraron un convenio de capitalización temporal, por seis meses

El apoyo al capital del banco por un monto de \$507 millones, de octubre de 1995 a mayo de 1996 permitió incrementar el capital social de \$500 millones a \$777 3 millones. Estos apoyos a la liquidez del banco formaron parte de una estrategia de saneamiento orientada a restablecer, como se señaló en párrafos anteriores, la productividad del activo y eliminar el sobreendeudamiento de la institución.

Con la emisión de Bonos Bancarios y de Certificados de Depósito a plazo, se dio mayor estabilidad a la estructura de fondeo vía capitalización institucional.

Por lo que hace a recuperación de cartera durante ese año continuó el esfuerzo por sanear la cartera vencida, con atención prioritaria a la recuperación y reestructuración de créditos vencidos. Se diseñaron programas para responder a la problemática de acreditados, asimismo se buscó recuperar la viabilidad financiera de créditos de alto riesgo. Los esquemas de recuperación consideraron acciones enérgicas de cobranza, reestructuraciones, daciones en pago y como última opción, una vez agotados otros

recursos de negociación, la adjudicación de bienes

Para la atención de empresas medianas, el banco aplicó los programas gubernamentales de reestructuración en apoyo a deudores

- Acuerdo para el Apoyo Financiero y Fomento a la Micro y Mediana Empresa (FOPYME) Al cierre del ejercicio, se habían operado 862 casos de reestructuración por un importe de \$65 millones.
- Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores (ADE) Durante 1996 se atendieron 3,196 casos con un monto total de \$177 millones
- Apoyo a la Planta Productiva Nacional en Unidades de Inversión (UDIS) Se llevaron a cabo 211 reestructuraciones que significaron un monto total operado de \$122 millones.
- Sistema de pagos con Tasa de Liquidación Parcial (TLP) FIRA En junio de 1995, FIRA instrumentó este esquema para ayudar a los acreditados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con esos recursos Dicho esquema consistió en el refinanciamiento parcial de los intereses. A diciembre de 1996, los créditos beneficiados con TLP ascendieron a 326, con un saldo de \$58 8 millones

Por lo que respecta a los créditos mayores con problemas, se desarrolló una serie de acciones congruentes con la situación particular de cada caso La solución de la cartera vencida y el rescate de proyectos de infraestructura con problemas se emprendió de manera conjunta con autoridades municipales y estatales, y organismos empresariales

En ese sentido deducimos que a lo largo el año de 1996 el Banco Nacional de Comercio Interior, como Institución de Banca de Desarrollo, consolidó una estructura más pequeña, intentó detener la inercia de la cartera vencida, si bien el balance institucional mostró los efectos acumulativos de la problemática gestada en años anteriores, sobre todo

en materia de proyectos de infraestructura, quedando pendiente para alcanzar el objetivo de atender con eficacia al público y recuperar los créditos afectados por la crisis y cumplir plenamente las directrices de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los propósitos marcados por el Consejo Directivo de la Institución.<sup>51</sup>

Al cierre de 1997 el banco dirigido en ese entonces por Jorge Nicolín, empeoró su situación financiera, haciendo imposible su funcionamiento. Trató de cumplir con su programa de reestructura y saneamiento cerrando 41 sucursales, quedando en operación 34, casi una por cada capital del país. Se retiraron depósitos por mil ochocientos millones de pesos, situación que significó la cancelación del 90 por ciento de las cuentas de ahorradores.

Informes presentados por dicha institución señalaron que el destino de la misma era su disolución, por lo que las 34 sucursales se dedicaron a la recuperación de la cartera vencida por más de 5,000 millones de pesos, dependiendo su futuro de la decisión que tomara al respecto el Congreso de la Unión y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La tarea del Banco Nacional de Comercio Interior ya no sería captar recursos ni depósitos, mucho menos otorgar créditos, sino concluir el programa de recuperación de cartera vencida.

La institución inició un proceso de cancelación de cuentas de ahorro y desde el 15 de diciembre de 1997 dejó de pagar intereses a los ahorradores.

En enero de 1998 sólo quedaban vigentes el 10% de cuentas de ahorradores. Cabe destacar que desde 1994 el Gobierno Federal se venía dedicando no sólo a la

---

<sup>51</sup> Informe Anual del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, BNCI, 1996, Biblioteca del Banco de México, pp 32

reestructuración, sino reconstrucción de la banca tanto comercial como de desarrollo, comprobándose que ésta institución no tenía razón de ser, por lo que se tenía que proceder a su liquidación; presentaba pasivos que no podían competir con sus activos, con una cartera prácticamente irrecuperable aunque sus directivos disfrazaran las cifras en los estados financieros. Posteriormente el Secretario de Hacienda José Angel Gurriá anunció la extinción del Banco Nacional de Comercio Interior en virtud de las pérdidas registradas en ésta y demás instituciones de fomento, disminuyendo sustancialmente su rentabilidad, con un quebranto de cerca de 30 mil millones de pesos y un aumento de pasivos de más de 186 por ciento

Este problema trató como siempre de ser saneado por el gobierno federal, otorgando recursos por un monto superior a los diez mil millones de pesos durante 1997, pero fue insuficiente. A principios de 1998 el proyecto de reestructuración de la banca de desarrollo del país previó la desaparición de cuatro instituciones a fin de evitar más quebrantos en este sector y reforzar los programas de financiamiento a favor de la micro, pequeña y mediana industrias

Este proyecto de reestructuración tuvo la intención de evitar que la banca de desarrollo compitiera con la comercial en actividades de intermediación financiera de primer piso, pues los bancos privados tenían mayor liquidez que los de desarrollo como Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior. En marzo de ese año la Cámara de Diputados inició la investigación contable de NACIONAL FINANCIERA, BANRURAL, BANCOMEXT, BANCO NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR, BANJERCITO Y BANOBRAS, considerándose la quiebra del BNCI como consecuencia de una equivocada conducción, a la crítica situación y elevada cartera vencida

En marzo de 1998 el Gobierno Federal envió a la Cámara de Diputados un paquete con iniciativas legales en las que incluyó la disolución y liquidación del Banco Nacional de Comercio Interior, dando facultades al Fideicomiso Liquidador para llevar todo el proceso de liquidación, ordenando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la forma y términos en que debería llevarse a cabo dicha liquidación.

En la iniciativa de decreto se abroga la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. En este decreto, el ejecutivo argumentó que mantener en operación y dotar a dicho banco de la infraestructura necesaria para ser competitivo implicaba considerables costos para el gobierno federal. Al entrar en fase de disolución y liquidación la institución continúa con la cobranza de los créditos por medio de sus oficinas, cumpliendo según el ejecutivo su función y dando cabida a una mayor participación del sistema bancario en el financiamiento de los sectores que atendía.

Es importante hacer hincapié en la situación que guardaba la institución desde 1994, en el que las pérdidas acumuladas se ubicaron en 12 mil 428 millones de pesos, con un déficit operativo mensual del orden de los 200 millones, por lo que el gobierno decidió su liquidación.

El Banco Nacional de Comercio Interior desde sus inicios, requirió de diversos apoyos gubernamentales para mantener su operación, en virtud de los altos costos comparados con los escasos rendimientos de su cartera, dadas las características de pulverización de créditos y el riesgo que representaba la clientela en este tipo de financiamiento. La institución para cubrir los pasivos del público ahorrador se vio obligado a recurrir a costosas fuentes alternativas de fondeo, lo que originó un proceso ascendente de

sobreendeudamiento lo cual, aunado al incremento de las tasas de interés y al surgimiento de la cultura del no pago registrados a partir de la crisis financiera de 1993 y la pérdida de la capacidad de pago del sector atendido, afectó sensiblemente la recuperación de los recursos.

Cabe precisar que también se presentaron irregularidades en las que incurrieron servidores públicos tanto en el otorgamiento como en la recuperación de créditos. La magnitud de las pérdidas fue de tal relevancia que no podía considerarse un problema coyuntural con posibilidades de ser resuelto, puesto que la cartera productiva representaba un porcentaje mínimo con relación a los pasivos, considerándose que sólo era posible recuperar el 20 por ciento de la cartera vencida hasta hoy. Tan sólo en 1997 el gobierno federal transfirió al Banco Nacional del Comercio Interior nueve mil once millones de pesos y dos mil seiscientos millones más a principios del 98 para liquidar el total de sus pasivos, esta situación volvió insostenible al banco y finalmente fue decretada su disolución.

### CAUSAS

Aunque sólo atendía a 5.4 por ciento del universo de locatarios y pequeños comerciantes a nivel nacional, el Banco Nacional de Comercio Interior fracasó como banca de desarrollo. Sus pérdidas desde 1994 han costado 12 mil 428 millones de pesos, lo que representa una carga innecesaria en el gasto público. Pese a ello la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sostuvo que a más de 50 años de su creación el Banco cumplió con la función para la que fue creado.

Para los partidos de oposición en la Cámara de Diputados éste representó una especie de caja chica, ya que de ella salieron importantes recursos para financiar campañas de políticos priístas y enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos.

De acuerdo con una auditoría practicada a la institución, los estados financieros consolidados no coinciden con las reglas contables emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, aplicables a las instituciones de crédito, en especial de la banca de desarrollo.

Al 31 de septiembre de 1997 el banco reflejaba pérdidas acumuladas en exceso a las dos terceras partes de su capital social, lo que la situó en una de las principales causas de disolución de acuerdo con la Ley General de Sociedades Mercantiles

Destaca el informe que decreta su disolución que acuerdo a las reglas generales de capitalización establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito, las instituciones de banca de desarrollo deben mantener un índice de capitalización no menor al 10 por ciento; sin embargo al 31 de diciembre del mismo año dicho índice descendió a 0.62 por ciento en lugar del 10 por ciento requerido

Asimismo, argumentos presentados por el Banco Nacional de Comercio Interior acerca de su fracaso refieren:

- Que la crisis financiera de 1994 no permitió que la mayoría de los proyectos de infraestructura comercial alcanzara su maduración, ya que estaba previsto iniciar la individualización (venta de bodegas, locales a pequeños comerciantes) de la mayoría de los mismos a partir de 1995;
- El incremento en las tasas de interés provocó que el valor real de los proyectos fuera menor a su costo financiero, haciendo inviable su individualización, y
- La viabilidad en proyectos dependía del reordenamiento del uso del suelo, por medio de bandos municipales o de decretos estatales, que a la luz de la crisis fueron inevitablemente pospuestos por las autoridades locales encargadas de aplicarlos

Frente a este panorama, la Secretaría de Hacienda argumentó que mantener en operación al Banco Nacional de Comercio Interior en las difíciles circunstancias en que se encontraba y dotarlo de la infraestructura para hacerlo competitivo, era una carga innecesaria en el gasto y un grave problema a las finanzas públicas<sup>52</sup>

En el Congreso de la Unión se señaló que la quiebra del banco no fue fortuita ni técnica, fue culposa, fue un barril sin fondo. En la última década la institución se volvió altamente ineficiente debido a que sistemáticamente se involucró en operaciones ajenas a las establecidas dentro de sus facultades, orientadas por criterios políticos, a una mala administración, desviaciones y fraudes, en perjuicio de su patrimonio y cometidos por parte de funcionarios y acreditados.

Legisladores tanto del PRI, PAN Y PRD admitieron que el banco fue utilizado para la comisión de ilícitos e irregularidades en sus operaciones, por lo que coinciden en el sentido que la liquidación no suponga que el banco deje de ser fiscalizado, actividad que se llevará a cabo en los términos de la Constitución Política, de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

En el periódico El Financiero<sup>53</sup> el último director general del Banco Nacional de Comercio Interior, Jorge Nicolás Fisher, señaló que después de 55 años de existencia y un quebranto total superior a 12 mil millones de pesos, la liquidación del banco no traerá consigo responsables que sean procesados penalmente, que hay 144 denuncias por diversos delitos, pero que en ninguno de los casos existen indicios que soporten acusaciones contra

---

<sup>52</sup> El Financiero, 27 de abril de 1998, p. 5

<sup>53</sup> Ibid. 29 de abril de 1998, p. 7

algunos de los exdirectores de la institución, porque, según él, los quebrantos no fueron de naturaleza delictiva.

Tras desaparecer el Banco Nacional de Comercio Interior, el proceso de liquidación total demorará tres años o más, tarea que corresponderá al Fideicomiso Liquidador de Crédito (FIDELIQ), dependencia que determinará si en la quiebra de este banco influyeron factores externos o también se vieron implicados funcionarios quienes haciendo uso de los recursos se enriquecieron en forma ilícita.

Aunado a lo anterior, la cartera vencida del banco que de por sí significaba el 90 por ciento del total, creció por la necesidad de endeudarse a efecto de hacer frente a esa cartera que no pagaba y continuar ofreciendo los servicios y mantener su infraestructura.

En entrevista al Director de la Banca de Desarrollo de la Secretaría de Hacienda, por el periódico *El Financiero* el 19 de junio de 1998,<sup>54</sup> Francisco Mere Palafox, destacó que “el BNCI sólo había atendido al 5 por ciento del total de comerciantes, mientras que el Fideicomiso de Desarrollo Comercial (FIDEC) operaba con un programa de más del doble de la cartera que tenía el Banco Nacional de Comercio Interior y que actualmente el FIDEC cuenta con un programa financiero de 13 mil millones de pesos, derrama que equivale al doble de la cartera que tuvo el Banco Nacional de Comercio Interior en el momento más grande de su historia.”

El director de la Banca de Desarrollo señaló, además, que “Nacional Financiera está atendiendo al sector comercial en los estados de menor desarrollo relativo, por lo que no se está dejando desprotegido a este nicho del mercado y usuarios de crédito.”

Sin embargo, podemos destacar que en los últimos 5 años la banca de segundo

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, 19 de junio de 1998, p. 5

piso dejó de desempeñarse como una directriz y parte promotora del desarrollo económico nacional, dejándonos ver una enorme incapacidad para superar los problemas financieros que le impiden cumplir su objeto como institución de apoyo a las empresas de menor tamaño y sí a esto le agregamos la corrupción y cartera vencida irrecuperable, más si sumamos la corrupción, lógico es que todo derivara en la quiebra del Banco Nacional de Comercio Interior.

La situación financiera del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, volvió inviable a dicho banco, en virtud del deterioro en su patrimonio, lo que imposibilitó el cumplimiento de sus objetivos, de acuerdo con un documento denominado “Situación Financiera del BNCI, S N C., del primero de diciembre de 1997”, remitido a la Comisión de Programación y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados por la Secretaría de Hacienda, así como también la duplicidad de funciones, en virtud de existir otras instituciones que cumplieran los objetivos para los cuales fue creado el banco, como son el Fideicomiso para el Desarrollo Comercial (FIDEC) y Nacional Financiera, que atendieron con mayor eficiencia el sector atendido, pueden considerarse causas o fundamento para que se ordenara la disolución de la institución en comento.<sup>55</sup>

Entre otras causas de la disolución de este banco podemos señalar las siguientes

- Pérdidas como resultado de los manejos clientelares e ineficientes por parte de funcionarios Este banco se constituyó en un barril sin fondo como lo fueron en su momento el Banco Nacional de Pesca y el Banco Ejidal o Rural La cartera vencida en

<sup>55</sup> Congreso de la Unión, “Gaceta Parlamentaria”, 24 de abril de 1998

1994 aumentó más de 7 veces, revelando la forma indiscriminada en que se fomentó tanto en la banca gubernamental como comercial la cultura del no pago

- Irresponsabilidad del gobierno en el derroche de los recursos, a sabiendas de la inviabilidad de la institución.
- Corrupción e impunidad implícita en todas esas irregularidades. Durante la última década, la institución se volvió altamente ineficiente debido a que sistemáticamente se involucró en operaciones ajenas a las establecidas dentro de sus facultades, orientadas por criterios políticos de una mala administración, a la desviación y fraudes en perjuicio de su patrimonio por parte de decenas de funcionarios y acreditados de la institución y, desde luego, a la crisis financiera en la que se encuentra sumido el país y que es en mayor parte responsabilidad de la política económica diseñada e implementada por las últimas administraciones.
- La quiebra fue culpa tanto de funcionarios como del gobierno federal, que inyectó en 1995 mil trescientos diez millones de pesos. En 1996 ochocientos catorce y en 1997, la estratosférica suma de nueve mil catorce millones de pesos, lo que sumado a la inyección de capital que el gobierno hizo a principios de 1998 y que fue de dos mil seiscientos millones, haciendo un total de trece mil setecientos treinta y ocho millones de pesos de recapitalización federal cuando era evidente que el gobierno conocía perfectamente la inoperatividad y la ineficiencia del banco en los últimos años

La crisis de cartera vencida de la actualidad y la cultura del no pago no fueron generadas por los acreditados o por falta de adecuación a los nuevos tiempos de las instituciones de financiamiento al desarrollo, son mas bien resultado de una política económica y financiera diseñada a partir de 1982 y operada hasta la fecha, política que ha

dado prioridad al libre mercado y libertad al flujo de capitales en un proceso de globalización y posponiendo indefinidamente el impulso al desarrollo como prioridad nacional. En el caso particular del Banco Nacional de Comercio Interior también fue objeto de ilícitos e irregularidades en sus operaciones. Es absurdo que en 1998 su cartera vencida representara el 95 por ciento, equivalente a cinco mil secientos millones de pesos y pérdidas acumuladas por doce mil millones de pesos. Las causas del quebranto fueron reconocidas por las autoridades hacendarias en un documento enviado al congreso de fecha 1 de diciembre de 1997, entre las que destacan.

- a) Carencia de personal capacitado con experiencia y visión para el financiamiento de megaproyectos.
- b) Respuesta a presiones políticas para la realización de determinados proyectos sin viabilidad real
- c) Efectos de la crisis financiera de 1995-1996
- d) Ausencia de una cultura del crédito
- e) Autopréstamo de créditos llamados quirografarios, así como para autopagar pasivos
- f) Irregularidades cometidas por funcionarios del banco en virtud de que el otorgamiento de apoyos crediticios destinados a esa actividad, mostraron series deficiencias en su análisis y evaluación, lo que se tradujo en apoyo a proyectos de escasa viabilidad con nulo retorno de flujos en efectivo.<sup>56</sup>

#### 4.6 PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACION Y SUS EFECTOS

---

<sup>56</sup> Cámara de Diputados, "Diario de los Debates", año I número 16, abril 27 de 1998, p. 1544

Como ya se indicó en el capítulo III una de las características esenciales de la banca de desarrollo es que se crea mediante una ley federal y es en función de ella y de su normatividad, que opera, por lo que se trata necesariamente de una entidad de la Administración Pública Federal que actúa con carácter de sociedad nacional de crédito

El marco normativo que regula este tipo de instituciones y en lo particular en lo que en su momento correspondió al Banco Nacional de Comercio Interior lo integran su propia Ley Orgánica y, subsidiariamente, la Ley de Instituciones de Crédito y el régimen supletorio de ésta última.

Respecto de las sociedades anónimas bancarias, los procedimientos de disolución y liquidación se remiten a los capítulos X y XI de la Ley General de Sociedades Mercantiles, así como en el capítulo correspondiente de la Ley de Concursos Mercantiles; se señala que entre las causas de disolución y liquidación de una sociedad también se encuentra la revocación de la concesión, conforme a lo dispuesto por el último párrafo del artículo 10° de la Ley de Instituciones de Crédito y la decisión del Poder Ejecutivo a través de sus órganos coordinadores de sector de disolver una sociedad que ya no cumple con su objeto, tal fue el caso del Banco Nacional de Comercio Interior

En la Subdirección de Evaluación del Fideicomiso Liquidador (FIDELIQ) el proceso de liquidación del Banco Nacional de Comercio Interior se lleva a cabo con fundamento en los artículos 229 al 249 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, mismos que ya fueron detallados en el capítulo que precede, además, de los artículos relativos de la ley de Quiebras y Suspensión de Pagos aplicables a todas las sociedades mercantiles, que también lo son las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo; en virtud de cumplir los requisitos establecidos en los artículos 3° fracción II y

75 fracciones XIV y XXI del Código de Comercio.

Como puede observarse en el caso del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, la causa principal que obligó a su disolución y en la que el Ejecutivo Federal justifica su decisión a través del proyecto de disolución y liquidación, consiste en el hecho de haber cumplido el objeto social para el que fue creada, aunque considero que más bien se debió a, como lo señala la fracción II del mismo artículo, por imposibilidad de seguir realizando el objeto principal para lo que fue creada y no por haberlo realizado, así como por lo dispuesto en la fracción V relativa a las pérdidas de las dos terceras partes del capital social

Si bien es cierto que la vigente Ley de Instituciones de Crédito, Ley Orgánica del BNCI y su Reglamento Orgánico (ABROGADA) no señalan nada respecto de la quiebra, disolución y liquidación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo, y que como señala el Fideicomiso Liquidador que tiene a cargo dicho procedimiento, por lo que hace al Banco Nacional de Comercio Interior, se tienen como normas de carácter supletorio ante las evidentes lagunas en las disposiciones anteriores, tanto a la Ley General de Sociedades Mercantiles así como los artículos relativos a las Sociedades Mercantiles de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, que en el caso particular se aplicó esta legislación para llevar a cabo dicho proceso, por estar vigente al momento de haber sido decretada su disolución aunque ésta y la liquidación hayan sido ordenadas por Decreto del Ejecutivo Federal

Por lo tanto el proceso formal de liquidación del Banco Nacional de Comercio

Interior comenzó en el segundo trimestre de 1998 en que, la cartera de dicha institución pasó a manos de Nacional Financiera y el Fideicomiso Para el Desarrollo Comercial FIDEC, de acuerdo con informes emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En el segundo semestre del mismo año el banco prácticamente desapareció, aprobándose la iniciativa para abrogar la Ley Orgánica publicada el 30 de junio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación en la forma siguiente

El Ejecutivo Federal, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentó a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 26 de marzo de 1998, la iniciativa de decreto que abroga la ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, y a efecto de cumplir lo dispuesto por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dicha iniciativa fue enviada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para su análisis, discusión y dictamen, bajo las siguientes consideraciones del Ejecutivo.

La banca de desarrollo ante la necesidad de lograr una mejor asignación del gasto público hacia las demandas de la población, mediante una reducción de su estructura, conlleva a la desaparición del Banco Nacional de Comercio Interior cuya actividad sería desempeñada de mejor manera por otra institución de fomento

Se indica, también, que el Banco Nacional de Comercio Interior, por más de cincuenta años promovió las actividades comerciales y de abasto en general, apoyando tanto a productores como distribuidores con el fin de lograr una adecuada cobertura y penetración de sus productos en el ámbito nacional y regional. Esta situación del sistema financiero sufrió una transformación importante en los últimos años, lo que originó que otros

intermediarios atendiesen con mayor eficacia las nuevas necesidades que éste sector demandaba para su desarrollo, estimándose que resultaría más costoso para el Gobierno Federal tratar de rescatar financieramente a la institución que apoyar al sector comercio con otras entidades que lo fueron desarrollando con mayor eficiencia y rentabilidad<sup>57</sup>

Por lo anterior la Comisión emitió su dictamen bajo las consideraciones que a continuación se enumeran

- I Que la situación financiera del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, se ha hecho inviable, toda vez que el deterioro o virtual desaparición de su patrimonio imposibilita el cumplimiento de sus objetivos, de acuerdo a lo asentado en el documento denominado “Situación financiera del BNCI, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo”, de fecha primero de diciembre de 1997, remitido a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- II Que en la actualidad existen otras instituciones que pueden cumplir con los objetivos a los cuales estaba dirigido el Banco, como son los casos del Fideicomiso para el Desarrollo Comercial FIDEC y Nacional Financiera NAFIN.<sup>58</sup>

Lo anterior conlleva, señala el documento, a la reestructuración de las instituciones buscando en todo momento, eliminar la duplicidad de funciones y la posibilidad de desaparecer aquellas entidades cuyas actividades y sector demandante pueden ser atendidas por otras instituciones más eficientes, que puedan cumplir estos objetivos de forma adecuada

<sup>57</sup> El Financiero. 6 de agosto de 1998. p 11

<sup>58</sup> Congreso de la Unión. “Gaceta Parlamentaria”. 24 de abril de 1998. número 318

En tal virtud y dada la importancia y trascendencia de la liquidación de ésta institución, se considera conveniente tratar de dar seguimiento al trabajo que al respecto efectúe la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, con relación al proceso, recibiendo informes periódicos del mismo, sin interferir ni participar en él, concluyéndose la aprobación del proyecto de decreto en los términos siguientes

“DECRETO<sup>59</sup>

EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DECRETA.

SE ABROGA LA LEY ORGANICA DEL BANCO NACIONAL DE COMERCIO  
INTERIOR Y ORDENA SU DISOLUCIÓN Y LIQUIDACION.

Artículo 1º - Se abroga la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior creado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Junio de 1992

Artículo 2º - Se decreta la disolución y se pone en liquidación el Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, debiendo llevarse a cabo las inscripciones que corresponden en el Registro Público de Comercio respectivo

Artículo 3º - La Secretaría de Hacienda y Crédito Público instruirá al fideicomiso liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito, para que se desempeñe como liquidador del Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C., Institución de Banca de

<sup>59</sup> Diario Oficial de la Federación. 29 de mayo de 1998, primera sección. p. 9

Desarrollo, debiendo actuar la propia Secretaría como coordinadora de sector y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como órgano supervisor de este proceso.

El Fideicomiso señalado deberá cuidar en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público y de los titulares de los Certificados de Aportación Patrimonial de la serie "B"

Artículo 4º.- La Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, dará seguimiento al proceso de liquidación y ejercerá las atribuciones que le competan conforme a la ley.

Artículo 5º.- La SECODAM deberá intervenir en el proceso de liquidación en el ámbito de su competencia.

Artículo 6º - Los derechos laborales de los trabajadores del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo serán respetados en términos de la ley."

Los artículos anteriores señalan los términos en que se lleva a cabo dicha liquidación, las autoridades que participan en la misma, derechos laborales, etc. El segundo transitorio del multicitado decreto señala que dentro de los treinta días hábiles siguientes a que entre en vigor el decreto, el Banco Nacional de Comercio Interior deberá llevar a cabo los actos necesarios a efecto de dar cumplimiento, conforme a derecho, al presente decreto

Finalmente el Senado coincide con la Cámara de Diputados en que, al proceso de liquidación del Banco Nacional de Comercio Interior se le dé seguimiento a través de informes periódicos que serán rendidos a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, sin que la misma interfiera ni participe en el procedimiento mismo, precisando que la institución liquidadora del banco será el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito FIDELIQ, mismo que desarrolla esta labor en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en términos de su competencia <sup>60</sup>

Enseguida se señalan algunos de los efectos que trajo consigo el proceso de liquidación del Banco Nacional de Comercio Interior con relación a las entidades que asumieron su función, así como la investigación y seguimiento del mismo

- Supuesto mejoramiento de la eficiencia en la operación de la Banca de Desarrollo y la modernización del Sistema Financiero Nacional
- La liquidación del banco sin que deje de ser fiscalizado, en los términos de la Constitución, de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
- El proyecto de decreto dispone que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, dé seguimiento al proceso de liquidación del banco y reciba los informes periódicos enviados por el Fideicomiso Liquidador

<sup>60</sup> Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público de Estudios Legislativos", 3ª sección, 30 de abril de 1998

- Que la Secretaría de la Contraloría designe al auditor que emita el dictamen sobre los estados financieros de liquidación y le corresponda la revisión del cumplimiento del banco a las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.

#### **4.7 CONSECUENCIAS JURÍDICAS, ADMINISTRATIVAS, MERCANTILES Y SOCIALES DE SU DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN**

La disolución y liquidación del Banco Nacional de Comercio Interior trajo consigo innumerables consecuencias, no sólo porque haya quedado un sector desprotegido, sino porque dejó ver la crítica situación en que se encuentra el Sistema Bancario Mexicano, incluyendo en este rubro también a la banca comercial, instituciones que han sido utilizadas por los gobiernos como caja chica en todas las actividades desempeñadas por éstos obedeciendo a intereses personales y políticos de los que sacaron enormes ventajas. Abusando de instituciones como el FOBAPROA y ahora el IPAB (Instituto de Protección al Ahorro Bancario), de las que debemos rescatar su noble objeto inicial pero que sirvieron únicamente para disfrazar los enormes autopréstamos efectuados por el gobierno y los funcionarios a cargo de dichas instituciones, que sin capacidad ni conocimiento de las normas bancarias y financieras quedaron al frente de todo el complejo Sistema Financiero Mexicano, aprovechando hasta el último centavo, sabiendo finalmente que el destinatario final de esa deuda sería la sociedad misma

Resulta verdad absoluta lo que el maestro Acosta Romero escribe en su libro *El Nuevo Derecho Bancario*<sup>61</sup> al señalar que “la administración de los bancos no ha sido clara y transparente, y esto también ha provocado crisis en este segmento, es más, se menciona que instituciones como Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior han sufrido graves descalabros, al igual que la banca privada. Y hay quienes opinan, que hay criterios muy discrecionales para el otorgamiento de créditos y para inversiones en los segmentos que teóricamente debían atender estos bancos de desarrollo. Pues muy pocos pueden operar banca de primer piso, otros tienen restricciones para endeudarse y muchos de los directores no reúnen los requisitos de conocimiento bancario, técnico y posiblemente de moralidad, y manejan los bancos políticamente como si fueran de su propiedad, sin seguir ninguna sana práctica bancaria. Tal es el caso de algunas figuras políticas que nombran en la dirección de los bancos de desarrollo, amigos del Presidente de la República, del Secretario en turno de Hacienda, que hacen que tengan cotos de poder y a los que han llamado **Banqueros del Subdesarrollo**; así se ejemplifica con el temible Jacques Rogozinsky que comenta que nunca acordó ni siquiera con el Secretario de Hacienda qué se iba a hacer en Banobras, y que ni la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha podido meter al orden a los amigos y compadres del Presidente y del Secretario de Hacienda”

Como se observa, no es una situación desconocida el excesivo compadrazgo, amiguismo e incluso nepotismo en que incurren quienes ostentan el poder en nuestro país, lucrando con la economía y las instituciones de gobierno que en la letra tienen un objeto social por cumplir, pero que nunca se logra pues la corrupción tiene invadidas las altas esferas de las dependencias gubernamentales e instituciones privadas apoyadas por los mismos, como fue el caso por citar únicamente de INVERLAT, CONFIA, la concesión de

<sup>61</sup> Acosta Romero, Miguel, op. cit. p. 792

las carreteras, que no concluyeron y finalmente también se fueron al FOBAPROA y tantas instituciones tanto públicas como de la iniciativa privada que se salvaron gracias al paternalismo estatal

Entre las consecuencias que se podrían citar por la disolución y liquidación de este banco, están las siguientes.

- Que afortunadamente el sector no quedó tan desprotegido, en virtud de que el universo casi total de los pequeños comerciantes y locatarios obtuvieron financiamiento de otras instituciones como Nacional Financiera y el FIDEC, que fue creado por el Gobierno Federal y que administra el Banco de México, e incluyendo también a la banca comercial
- Quedó latente la necesidad de canalizar los recursos necesarios para que la demanda de créditos para los cuales el Banco Nacional de Comercio Interior operó, se lleve a cabo a través de instituciones financieras como NAFIN y FIDEC a fin de que se garantice que las actividades crediticias y de fomento comercial y de abasto que debió asumir este banco se cumplan.
- La indelegable obligación del Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organismos Auxiliares de Crédito, para continuar la recuperación de la cartera vencida del banco que a lo sumo será del 20 por ciento, recuperación que se seguirá muy de cerca por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda quien dará seguimiento cabal a todo el proceso de liquidación con el objeto de exigir responsabilidades a quienes hayan resultado culpables de la quiebra
- La inscripción de la disolución del banco se lleva a cabo en cada uno de los registros públicos de comercio correspondientes, y

- Lo más crudo del asunto; que corresponderá a todos los mexicanos saldar la deuda de éste y de todos los quebrantos, llámese bancarios, carreteros, etc, en un lapso de tiempo muy largo, pues a la fecha el proceso de liquidación del Banco Nacional de Comercio Interior, iniciado en 1998, aún continúa.

#### **4.8 BREVES RECOMENDACIONES A EFECTO DE EVITAR FUTUROS QUEBRANTOS COMO EL OCURRIDO AL BANCO NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR**

Es indispensable revisar los criterios para el otorgamiento del crédito que maneja la banca de desarrollo, de manera que se garantice satisfacer la demanda de crédito de los pequeños y medianos productores del país, con proyectos que permitan la reactivación financiera de organismos no bancarios, tales como las uniones de crédito, las asociaciones solidarias, los fondos de aseguramiento, fondos de garantía entre otros, así como la promoción de fondos de capital de riesgo que en algún tiempo constituyeron una alternativa exitosa de fomento al desarrollo entre el sector productivo del país

La necesidad de reformar el sistema financiero como promotor del ahorro y de la inversión productiva, consolidando la política económica, fortaleciendo la autonomía del Banco Central, lograr que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la CONDUCEF, sean realmente un instrumento eficaz para evitar actos de corrupción de funcionarios al interior de las entidades financieras

Que no se queden sin cobrar los pocos recursos apenas calculados en 20 por ciento de la cartera vencida y que no vayan a incluirse dentro de otros fondos de muy discutible finalidad

Perseguir los casos de responsabilidad en que incurrieron tanto deudores como funcionarios del banco y miembros del consejo de administración para que sean debidamente procesados, pues gracias a ellos se realizaron operaciones que llevaron a la quiebra y liquidación de una institución que bien manejada hubiera sido un instrumento de apoyo a la economía popular del país

En lo sucesivo será indispensable atacar la corrupción con reformas a las leyes que regulan la materia, particularmente los artículos 103 al 106, 107, 108, 111 al 116 de la Ley de Instituciones de Crédito, que regulan tanto las sanciones administrativas como los delitos en la cuestión bancaria, para que se multiplique la pena corporal y que las multas estén en función del monto del quebranto. Considero necesario que en virtud del delito, e independientemente de que la conducta de los funcionarios sea culposa o dolosa, y de que traiga aparejada una responsabilidad civil de pagar de su peculio el monto del quebranto provocado a la institución por su negligencia o intención, la pena se haga efectiva en forma estricta y en un juicio sumarísimo

Es indispensable que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo rompa su dependencia con el Poder Ejecutivo y se convierta en un organismo autónomo, encabezado por un funcionario que sea ratificado por el Congreso de la Unión, convirtiéndose de este modo en un vehículo viable para reprimir los altos niveles de corrupción que con el nuevo gobierno sólo cambiaron de dueño.

Que cualquier persona que tenga como función revisar el desempeño o verificar el control de aquellas personas que otorguen los créditos, traigan aparejada de manera solidaria la responsabilidad del quebranto y, finalmente es importante que dentro de las sanciones administrativas comprendidas en los artículos 107 al 110 de la Ley de

Instituciones de Crédito se incluya la inhabilitación de cualquier cargo en el que se lleven a cabo manejos financieros por más de veinte años

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Los antecedentes más remotos de instituciones bancarias que fomentaron el desarrollo de los sectores con menos recursos, los tenemos en la edad media donde fueron creados los Mons o monte que eran asociaciones de acreedores de empréstitos públicos del Estado, que otorgaban lo que se denominaba el préstamo prendario. El primer monte creado fue en Venecia en 1171 y de ahí surgieron varios más en Bolonia, Florencia y Génova hasta 1566, siendo el más famoso “La Casa Di San Giorgio”, fundada en 1408, en Génova.

En 1428, en la ciudad de Arcevia se creó el primer Monte de Piedad (Montes Pietatis) que fue la primer institución de préstamo prendario; desapareció pero dio origen a la fundación de otros en Pisa y Asis. Estas instituciones funcionaban sobre bases improvisadas y rudimentarias de caridad e inexperiencia, pero dieron servicio adecuadamente atendiendo los requerimientos de la época.

**SEGUNDA.-** En la época colonial, alrededor del año de 1774 y bajo la autorización del gobierno español se establece el Monte de Piedad de Animas, institución organizada por Pedro Romero de Terreros que otorgaba préstamos a las clases pobres, mediante el préstamo prendario, por lo que es de considerarse que la banca de desarrollo tuvo aquí al pilar más importantes y primitivo de su evolución en México, aunado al también tristemente célebre por su duración y resultados Banco de Avio de Minas que desapareció a principios del siglo XIX. Se observa que la inexperiencia al gobernar un país que recientemente había llegado a la independencia se manifestó en grandes equivocaciones y

abusos, sin embargo, y pese a ésta incongruencia aquí se gestaron las bases del actual Sistema Bancario Mexicano

**TERCERA.-** Para que una institución pueda operar como banco es necesario que ésta, tratándose de sociedad anónima o sociedad nacional de crédito, cuente con la autorización del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para realizar diversas operaciones relativas a créditos, efectuados a través de múltiples operaciones comerciales. No obstante la prohibición anterior hoy el país enfrenta el problema de las Cajas de Ahorro que trabajaron al margen de la legalidad dejando a gran cantidad de ahorradores prácticamente en la calle.

**CUARTA.-** De acuerdo con el artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito, las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito en términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esa ley. No obstante lo anterior también deberían señalar que se trata de empresas de participación estatal mayoritaria de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

**QUINTA.-** En estricto sentido no podemos cuestionar el significado teleológico en la creación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario antes FOBAPROA sin antes acotar que el legislador no se equivocó al crearlos, la desconfianza que manifestamos como sociedad en éstas instituciones radica pues, en que la historia nos ha hecho ver que su funcionamiento en manos de políticos como los que nos han gobernado ha favorecido el

compadrazgo, la corrupción y el desvío de recursos. Sin embargo considero indispensable la creación de un órgano con éstas características, que respalde el ahorro y asuma el riesgo de los créditos otorgados por la banca de desarrollo y que autoridades como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se constituyan en verdaderos fiscalizadores del desempeño de los funcionarios a su cargo para evitar que enfrenten largos procesos de saneamiento, constante que mantiene en jaque la economía de la nación en este rubro.

**SÉXTA.-** Es adecuada y acorde a la realidad la definición que da el artículo 3º de la vigente Ley de Instituciones de Crédito, respecto al Sistema Bancario Mexicano, el cual está integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.

**SÉPTIMA.-** La disolución, liquidación o extinción de un organismo descentralizado se lleva a cabo cuando deja de cumplir sus fines u objetos o su funcionamiento no resulta ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público. Las instituciones de banca de desarrollo, tienen por objeto las áreas prioritarias del desarrollo nacional de acuerdo al artículo 6º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Si éste precepto se aplicara en forma efectiva, en México ya se habrían disuelto la mayoría de las instituciones existentes que desde hace mucho tiempo dejaron de cumplir su objeto

**OCTAVA.-** Respecto a las instituciones de banca de desarrollo, la disolución y liquidación son llevados a cabo con fundamento en la Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley de

**DÉCIMO PRIMERA.-** La disolución y liquidación del Banco Nacional de Comercio Interior, se llevaron a cabo por iniciativa del Ejecutivo Federal, presentada el 29 de mayo de 1998, No precisamente porque dejara de cumplir el objeto para el que había sido creado, sino porque ya era imposible cumplirlo y mantener una institución en constante proceso de saneamiento financiero, en la que la corrupción alcanzó niveles insospechados, donde el otorgamiento de créditos se llevó a cabo sin analizar las mínimas condiciones de seguridad que garantizaran el pago de la deuda contraída y finalmente por la falta de capacidad de aquellos funcionarios que se mantuvieron a cargo de éstas. En lo sucesivo será necesario establecer reglas más claras y seguras para el otorgamiento de créditos a efecto de evitar la descapitalización de tan necesarias instituciones. Dentro de estas reglas estaría la responsabilidad solidaria y personal de los funcionarios públicos que otorguen créditos a personas físicas y morales que no cumplan con los requisitos y garantías establecidos en las leyes y requeridos en cada institución.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### **BIBLIOGRÁFICA**

- 1 Acosta Romero, Miguel, "Segundo Curso de Derecho Administrativo", 2ª edición actualizada, Editorial Porrúa S.A , México, 1993, 1165 p
- 2 Acosta Romero, Miguel, "Derecho Bancario", Editorial Porrúa, S A., México, 1991, 715 p
- 3 Acosta Romero, Miguel, "La Banca Múltiple", Editorial Porrúa, S A , México, 1981, 310 p.
- 4 Acosta Romero Miguel, "Derecho Bancario. Panorama del Sistema Financiero Mexicano", 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1991, 1007 p
- 5 Acosta Romero, Miguel, "Legislación Bancaria. Doctrina. Compilación Legal y Jurisprudencia", 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1989, 712 p
- 6 Acosta Romero, Miguel, "El Nuevo Derecho Bancario Panorama Del Sistema Financiero Mexicano" 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, 1263 p.
- 7 Anda Gutiérrez, Cuauhtemoc, "La Nueva Banca Mexicana", 1ª edición, México, 1992, 335 p
- 8 Barrera Graf, Jorge, "Instituciones de Derecho Mercantil. Generalidades Derecho de la Empresa Sociedades", Editorial Porrúa, México, 1997, 861 p
- 9 Carvallo Yáñez, Erick, "Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano. Teoría y Práctica Jurídica de las Agrupaciones Financieras, las Instituciones de Crédito y las Casas de Bolsa", 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, 322 p.
- 10 Casarus, Joaquin de, "Las Instituciones de Crédito", Biblioteca Mexicana de Clásicos Financieros, Banco Mexicano Somex, S N.C., Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1991, 411 p
- 11 Colegio Nacional de Profesores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, "Justicia Administrativa", Editorial Trillas, México, 1988, 147 p.
- 12 De la Garza, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", 17ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992, 492 p
- 13 Flores Zavala, Ernesto, "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", 31ª edición actualizada, Editorial Porrúa, S A., México, 1995, 312 p
- 14 Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", 32ª edición, Editorial Porrúa, S A , México, 1993, 492 p
- 15 Frutos, Victor M. Giorgana, "Curso de Derecho Bancario y Financiero", Editorial Porrúa, S A , México, 1984, 315 p
- 16 G Labastida, Luis, "Estudio Histórico y Filosófico sobre la Legislación de los Bancos, 1889", edición facsimilar, Editorial Miguel Angel Porrúa, 1989, 525 p
- 17 Guerrero Orozco, Omar, "Introducción a la Administración Pública", Editorial Harla, México, 1993, 385 p

- 18 Gutiérrez y González, Ernesto, "Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano", Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, 1119 p.
- 19 Hernández Rodríguez, Rogelio, "Empresarios, Banca y Estado. El Conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982", Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1988, 147 p
- 20 "Leyes Bancarias Tematizadas y Comentadas", 3ª edición, Editorial Trillas, 1990, 543 p.
- 21 Lozano Serrano, Carmelo, "Consecuencias de la Jurisprudencia Constitucional sobre el Derecho Financiero y Tributario", Editorial Civitas, S.A., Madrid España, 1990, 153 p.
- 22 Marín Maydón, Garza, "La banca de fomento en México. Experiencias de Ingeniería Financiera", Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 368 p
- 23 Martínez Morales, Rafael, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, UNAM, México, 1995, 597 p.
- 24 Mochén Marcillo, Francisco, "Dinero y Banca La Problemática del Sistema Financiero Español", Universidad de Malaga, España, 1983, 319 p.
- 25 Pazos, Luis, "La Estatización de la Banca, hacia un Capitalismo de Estado", Editorial Diana, México, 1988, 293 p.
- 26 Rodríguez Lobato, Raúl, "Derecho Fiscal", Editorial Harla., México, 1986, 350 p.
- 27 Rodríguez Rodríguez, Joaquín, "Derecho Bancario Parte General" 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, 319 p.
- 28 Ruíz Massieu, José Francisco, "Estudios Jurídicos sobre la nueva Administración Pública Mexicana", Editorial Harla, México, 1994, 315 p.
- 29 Savransky, Jorge, "Bancos y Entidades Financieras Operaciones, Contratos de préstamo y oferta pública de valores", Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1988, 55 p
- 30 Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Tomo II", 15ª edición, Editorial Porrúa, S A., México, 1992, 792 p.
- 31 Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo, 7ª edición, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, 493 p.
- 32 Witker, Jorge V. "Derecho Económico", Editorial Harla, México, 1992, 480 p

## LEGISLACIÓN

- 1 "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Editorial Porrúa, México, 2001, 147 p.
- 2 "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Editorial Delma, México, 2001, 132 p
- 3 "Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento", Editorial Delma, México, 2001, 28 p
- 4 "Ley de Instituciones de Crédito", 51ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 2000, 21 p.
- 5 "Ley del Banco de México", 51ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 2000, 21 p.
- 6 "Reglamento Interior del Banco de México", 51ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 2000

- 7 “Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior y su reglamento”, 49ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, 83 p
- 8 “Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”, 51ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 2000, 60 p.
- 9 “Ley General de Sociedades Mercantiles”, Ediciones Fiscales ISEF, S A , México, 1999, 49 p.
- 10 “Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos”, 38ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, 32 p.

### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- 1 “Diccionario Jurídico Mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México”, 7ª edición, Editorial Porrúa, S A , México, 1994
- 2 “Enciclopedia Jurídica Omeba”, Editorial Bibliográfica, Argentina, 1977, 5960 p
- 3 Cabanellas, Guillermo, “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”, 21ª Edición, Editorial Heliasta, S.R.L., Argentina, 1989, 3880 p
- 4 “Diccionario de la Lengua Española”, Real Academia Española, 19ª edición, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1970
- 5 “Compendio General de México a Través de los Siglos”, Editorial del Valle de México, S.A., México, 1986, 11500 p.

### HEMEROGRÁFICA

“Periódico El Financiero”, Director General: Rogelio Cárdenas, México, D F  
Publicaciones Dominicales a partir del primero de marzo de 1998, tema: Banca de Desarrollo.

### INTERNET

Secretaría de la Presidencia de la República, consultada en internet, página [www.presidencia.gob.mx/index.html](http://www.presidencia.gob.mx/index.html)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consultada en internet, página [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Banco de México, consultado en internet, página [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, consultado en internet, página [www.cdjcu.gob.mx](http://www.cdjcu.gob.mx)

Informes presentados por el FIDELIQ al Congreso de la Unión, respecto del proceso de liquidación del Banco Nacional de Comercio Interior, analizados por la Comisión de Hacienda y Cuenta Pública, consultado en internet, página [www.fideliq.gob.mx](http://www.fideliq.gob.mx)

Comisión Nacional Bancaria, consultada en internet, página [www.cnbv.gob.mx](http://www.cnbv.gob.mx)