

00721  
741



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

LAS INTERVENCIONES ADMINISTRATIVA Y  
GERENCIAL EN LA BANCA MÚLTIPLE

**T E S I S**

QUÉ PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

MARÍA VANESSA / REYES CEBALLOS

MÉXICO, D. F.

2003



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.

**Dedico el presente trabajo**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Derecho.**

**A la memoria de mi maestro, el Lic. Francisco Navarro, q.e.p.d.**

**A mi maestro y asesor, que compartió conmigo sus conocimientos, el Lic. Gerardo Rodríguez Barajas.**

**A mis padres, por su cariño y apoyo incondicional.**

**A mi esposo y a mi hermano, por su comprensión.**

**Pero en especial a mi principal motivación, mis hijos Joel y Emilio.**

## INTRODUCCIÓN

En este estudio trato de analizar la figura jurídica que afecta de manera importante tanto a la banca múltiple como a otras instituciones integrantes del sistema financiero mexicano: la intervención administrativa y gerencial, que, en una apreciación simple, proporciona seguridad a los intereses del público usuario, pero que a mi entender también origina un conflicto jurídico-administrativo.

El motivo de esta investigación se encuentra, pues, en una reflexión acerca de la sanción que significa la intervención administrativa y gerencial en la organización de la sociedad anónima, la cual tiene por ley la facultad de nombrar a las personas que la representen.

Para llegar a comprender la problemática que representa la intervención estatal en la sociedad anónima bancaria, fue necesario dividir el estudio en dos partes esenciales: la correspondiente a la institución que se ve directamente afectada con esta medida, la banca, y la relacionada con el órgano de control y vigilancia de la misma: la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Así, en el primer capítulo expongo lo concerniente a la evolución, en México, de la banca en lo general, a través de las diversas reglamentaciones a las que ha estado sujeta, y, en lo particular, me refiero a la banca múltiple, analizando su nacimiento, evolución y organización.

Una vez que en México se implanta la banca múltiple, ésta sufre diversos cambios en su régimen, en razón de la propiedad. Cuando

nace se incorpora a un régimen mixto, en el cual hay bancos propiedad de los particulares y propiedad del Estado. Con la nacionalización bancaria de 1982, desapareció este carácter mixto de los servicios de banca y crédito, quedando en manos del gobierno el control de las instituciones. En 1990, con la desincorporación bancaria, se regresó al régimen mixto.

Para concluir el primer capítulo expongo la estructura actual de los bancos, analizando su organización interna.

La institución estatal encargada de poner en práctica el procedimiento materia de este estudio es precisamente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por lo cual el segundo capítulo trata lo referente a la misma, tomando como punto de partida los antecedentes de la institución, así como su estructura administrativa, y desarrollando su naturaleza jurídica y las facultades que le otorgan diversos ordenamientos jurídicos.

Para concluir el estudio analicé desde diversos enfoques el intervencionismo estatal en la banca múltiple, tratando de entender lo conveniente del mismo, así como su verdadera efectividad.

## INDICE

Capítulo 1. Evolución Histórica del Sistema Bancario Mexicano.....	1
1.1. Orígenes del Sistema Bancario Mexicano.....	2
1.2. Orígenes de la banca múltiple .....	9
1.3. Banca múltiple en México .....	11
1.4. La sociedad anónima .....	15
1.5. Nacionalización bancaria .....	20
1.5.1 Reformas constitucionales consecuencia de la nacionalización .....	30
1.5.2 Estructura y organización de la banca nacionalizada .....	31
1.6 Desincorporación bancaria .....	36
1.6.1 Procedimiento de desincorporación .....	38
1.6.2 Nueva estructura de la banca múltiple .....	40
Capítulo 2. Comisión Nacional Bancaria y de Valores .....	51
2.1 Evolución histórica .....	52
2.2 Naturaleza Jurídica .....	58
2.3 Funciones .....	62
2.4 Organización de la comisión .....	65
2.4.1 Junta de Gobierno .....	65
2.4.2 Presidencia .....	67
2.4.3 Vicepresidencias .....	68
Capítulo 3. Procedimiento de Intervención Administrativa y Gerencial .....	70
3.1 Antecedentes .....	71
3.2 Constitucionalidad y legalidad del procedimiento .....	77
3.3 Clases de intervención .....	78
3.3.1 Intervención administrativa .....	80
3.3.2 Intervención gerencial .....	81
3.4 Supresión de órganos de decisión y administración .....	83
3.5 Causas y finalidad .....	86
Conclusiones .....	105
Fuentes .....	107

**CAPITULO 1**  
**EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA BANCARIO**  
**MEXICANO**

## 1.1. Orígenes del Sistema Bancario Mexicano

A lo largo de la historia de México, el sistema bancario ha sido objeto de modificaciones originadas en diversas circunstancias económicas, políticas y sociales, algunas de ellas, incluso, de carácter revolucionario.

La evolución del sistema bancario mexicano debe estudiarse, por consecuencia, tomando como referencia los momentos históricos que originaron leyes, reglamentos o instrumentos reguladores.

Esto permitirá mostrar cómo, al paso de los años, existe una relación constante entre el cambio social y gubernamental y los cambios en el sector bancario, y que la naturaleza jurídica del sistema bancario de México, un ámbito clave para la economía, no ha correspondido del todo a las condiciones políticas del país.

Un intento continuo de control de parte del Estado y una actividad financiera privada de tendencias autonómicas se asocian permanentemente en la historia del México independiente y esta relación siempre termina en conflictos más o menos fuertes y graves, según sea el momento que se viva.

En el centro de esta fricción continua, como empezará a verse con claridad al listarse los ordenamientos jurídicos que se han sucedido históricamente, se encuentra la figura de la sociedad anónima, de plena vigencia en los otros sectores de la actividad económica, de difícil comprensión cuando se trata de entidades financieras cuyos órganos de dirección son de continuo intervenidos en su esfera de competencia por el gobierno.

Inicio este estudio con la primera ley que reguló propiamente las instituciones de crédito, la ley expedida el 19 de marzo de 1897, denominada Ley General de Instituciones de Crédito. Dicho ordenamiento tuvo como antecedentes el primer



Código de Comercio, de 1884, que "otorgó facultades al gobierno para autorizar el establecimiento de bancos, siempre que reunieran los requisitos siguientes: sólo podían serlo las sociedades anónimas o las de responsabilidad limitada; los estatutos debían ser aprobados por la Secretaría de Hacienda, podían emitir documentos con promesa de pago en efectivo al portador y a la vista; la emisión de billetes no podía exceder del capital exhibido por los accionistas; y los bancos hipotecarios no podían emitir billetes, pero sí bonos hipotecarios"<sup>1</sup>

También al segundo Código de Comercio, expedido en 1889, y el cual ordenaba a las instituciones de crédito, con fundamento en su Artículo 640, que mientras no se expidiera una ley de instituciones de crédito, éstas deberían regirse por contratos de concesión celebrados con el Ejecutivo de la Unión y aprobados por el Congreso.

El sistema mexicano imperante en esos momentos facultaba ilimitadamente al Ejecutivo para otorgar concesiones a instituciones que quisieran ingresar al sistema bancario. Existían dos bancos que dominaban principalmente la emisión de billetes en el D.F., Banco Nacional de México y Banco de Londres y México, y 7 en el interior de la República, haciendo un total de nueve bancos en el país. Las concesiones de éstos eran de diversa naturaleza, es decir, no existía una que otorgara de manera uniforme los mismos derechos e impusiera iguales obligaciones.

El primer proyecto para constituir un sistema bancario regulado por una ley establecida específicamente para ello, fue elaborado por el entonces Secretario de Hacienda, José Ives Limantour. El 20 de abril de 1896 se expidieron las Bases Generales para el otorgamiento de concesiones bancarias, mediante decreto del 3 de junio del mismo año. El Dr. Antonio Manero señala que las bases contenían los siguientes puntos:

---

<sup>1</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe, *Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras. T.II Derecho Bancario y Contratos de Crédito*. 2ª. Ed., Colección Textos Jurídicos Universitarios, Oxford University Press., México 1999, p. 506

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

- La ley regiría la vida de las instituciones bancarias en todo el territorio nacional.
- No se otorgarían concesiones sin previo depósito de bonos de la deuda pública cuyo valor nominal a la par fuera por lo menos del 20% de la suma necesaria para principiar a operar.
- El capital mínimo sería de \$500,000 con el 50% exhibido en efectivo.
- La garantía en metálico nunca sería menor al 50% de los billetes y depósitos sumados y la emisión nunca mayor que el triple del capital exhibido.
- Los billetes serían de curso voluntario y de denominaciones nunca menores de \$5.00.
- El primer banco establecido en un Estado de la Federación gozaría de la exención total de impuestos, inclusive uno de 2% sobre su capital, que pagarían los demás que se establecieran.
- Sólo con autorización especial los bancos podrían tener sucursales en Estados de la Federación.

El 30 de noviembre de 1896 fue presentado el primer proyecto de la Ley General de Instituciones de Crédito y el 19 de marzo del año siguiente, decretada con el mismo nombre. Esta ley dividió en tres categorías a las instituciones del ramo, atendiendo al criterio de especialidad:

- A) Bancos de Emisión
- B) Bancos Hipotecarios
- C) Bancos Refaccionarios

Es importante destacar que de las limitaciones hechas a cada uno de los bancos, dependiendo de su campo de acción, todos contaban con la autorización para practicar operaciones generales con características bancarias. Para el establecimiento de las instituciones de crédito, la ley exigía las siguientes precisiones: "La emisión de billetes...no podría exceder del triple del capital pagado. El exceso de circulante, sobre lo prescrito, causaría la caducidad de la

concesión del banco y le pondrían en liquidación, previo plazo de quince días, para ajustar su circulación a los términos legales"<sup>2</sup>

Posteriormente, este instrumento jurídico tuvo reformas. El 9 de mayo de 1908 se dictó la ley reformativa, misma que inició el cambio de actividades de algunos bancos que de emisores pasaron a ser refaccionarios. "En su Artículo 38 preveía que los bancos de emisión podrían en todo tiempo convertirse en refaccionarios, dándose a la vez otros preceptos para procurar disminuir la multiplicidad de emisiones de billetes"<sup>3</sup>. Otra relevante modificación fue que "los préstamos refaccionarios al campo, no sólo se concederían a quienes tuvieran la calidad de propietarios sino también a los que tuvieran la de agricultores"<sup>4</sup>

En los años que van de 1910 a 1913, sobre todo con la agitación que causó la traición del general Victoriano Huerta (recordado, por otra parte, como el acelerador de la quiebra de la banca generalizada), el sistema bancario mexicano sufrió muchos declives que, para empeorar la situación del país, debieron sumarse a la enorme deuda que se arrastraba por concepto del mantenimiento de la guerra civil que desatara Francisco I. Madero y que se reinició con el asesinato de éste.

El 24 de septiembre de 1913, Venustiano Carranza pronunció un importante discurso acerca del prevaleciente sistema bancario y como punto primordial señaló la necesidad de evitar la emisión de billetes o papel moneda por bancos particulares. En 1915 precisó la obligación de los bancos de regirse por las especificaciones contenidas en la ley de 1897, respetando las concesiones bajo las cuales se organizaron como instituciones de crédito. En agosto de ese mismo año, Rafael Nieto, Subsecretario de Hacienda, elaboró el proyecto de ley, cuyo

<sup>2</sup> Manero, Antonio, *La Revolución Bancaria en México. Una Contribución a la Historia de las Instituciones de Crédito en México*. 1ª. Edición. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1957, p.22

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe, *op.cit.* p. 509.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

objetivo era alcanzar una adecuada organización del sistema bancario mediante el establecimiento de un banco único de emisión a cargo del Estado.

Todos estos esfuerzos resultaron inútiles y obligaron a lo que tal vez sea la medida gubernamental más extrema en relación con el sistema bancario mexicano, aparte de la nacionalización de 1982. Con base en comentarios de Luis Cabrera, uno de los ideólogos revolucionarios, "a fines de 1916 Carranza suspendió el funcionamiento de los bancos al exigirles que integraran sus reservas a la par con su circulación, poniéndolos en liquidación e incautándoles su existencia en metálico".<sup>5</sup>

Es importante destacar este hecho: la confrontación entre el gobierno y los empresarios bancarios fue radical. De un lado, el sector público, procurando ordenar la actividad bancaria mediante la centralización de la emisión del papel moneda (hasta entonces esta operación la podían realizar los bancos estatales, independientemente de la facción revolucionaria dominante en la entidad) y el respeto del conjunto de instituciones financieras a la ley, incluso a una ley que no era revolucionaria sino porfirista. Era la demanda y la necesidad de orden frente al caos.

Luego se produciría una acción que tendría gran semejanza con la que se llevaría a cabo setenta años después. En efecto, en el gobierno del general Álvaro Obregón, por el Decreto de Devolución a sus Legítimos Representantes de los Bancos y los Bienes Incautados, del 31 de enero de 1921, los bancos fueron regresados a sus antiguos dueños.

Establecido el gobierno de Plutarco Elías Calles, el 30 de noviembre de 1924 se promulgó la ley que crea el Banco de México y la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.

<sup>5</sup> Granados Chapu, Miguel Angel. *La banca nuestra de cada día*. 2ª. Ed, Ediciones Océano, México 1993, p.p.41-42.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**FALLA DE ORIGEN**

"La Ley de 1924 derogó en todas sus partes a la de 1897 y estableció por primera vez la necesidad de vincular la función crediticia con la atención de los problemas nacionales"<sup>6</sup>. Aquí se encuentra, pues, de manera clara, el motivo real de controversia entre el Estado y la banca privada.

Por otra parte, esta ley "clasificó en tres grupos a los bancos: las instituciones de crédito propiamente dichas; los establecimientos que tenían por objeto exclusivo o principal realizar operaciones bancarias y los establecimientos que se asimilan a los bancarios por practicar operaciones que trascendían al público, sea recibiendo depósitos o emitiendo títulos de crédito pagaderos a plazos y destinados a su colocación abierta".<sup>7</sup> Además, en dicho ordenamiento se prevé la creación de la Comisión Nacional Bancaria, que inicia sus labores al año siguiente.

Dos años después, el 31 de agosto de 1926, es promulgada la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. Lo novedoso de esta ley es que incluye la clasificación de los bancos de fideicomisos, reglamentados anteriormente por una ley especial; además, se adhieren las cajas de ahorro, almacenes generales de depósito y las compañías de fianzas. En Comentarios del Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez: esta ley "originó el moderno sistema bancario tendiente a aumentar la concepción del crédito hasta comprender en él todas las actividades de producción del país".<sup>8</sup>

A su vez, la Ley General de Instituciones de Crédito promulgada el 28 de junio de 1932, distinguió claramente la especialización real de las instituciones de crédito, pretendiendo que una misma institución practicara diversas operaciones bancarias "siempre que los fondos procedentes de un grupo de operaciones pasivas se

<sup>6</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, grupos financieros*. Tomo I, 3ª. Edición. Editorial Porrúa., México 2000, p.32.

<sup>7</sup> Granados Chapa, Miguel Ángel, op. cit., p. 46.

<sup>8</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, op. cit. 32.

7

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

invirtieran, precisamente en operaciones de crédito activos que correspondieran al origen de los recursos obtenidos por la institución".<sup>9</sup>

Este documento jurídico anuló la clasificación de los bancos imperante en leyes anteriores y organizó la división de las instituciones en:

A) Instituciones Nacionales de Crédito, definidas en su Art. 2 como "las constituidas con intervención del Estado Federal", presentándose tres supuestos:

- \* Suscripción de la mayoría del capital por el Gobierno Federal.
- \* Designación por el Gobierno Federal de los miembros del consejo de administración.
- \* Posibilidad del Gobierno Federal de aprobar o vetar las resoluciones de la Asamblea de socios.
- \* Serían regulados por leyes especiales y de manera supletoria por la ley de Instituciones de Crédito.

B) La segunda clasificación contemplada es llamada por algunos autores "sociedades mexicanas o instituciones de crédito", propiamente, mismas que tenían como característica la de estar autorizadas para realizar las siguientes operaciones:

- \* Recibir del público depósitos a la vista.
- \* Recibir depósitos en cuentas de ahorro.
- \* Expedir bonos de caja.
- \* Emitir bonos hipotecarios.
- \* Actuar como fiduciarios.

---

<sup>9</sup> Hernández, Octavio, *Derecho Bancario Mexicano*. 1ª Ed., Asociación Mexicana de Investigadores Administrativos, México, 1993, p.57

TESIS C.C.  
FALLA DE ORIGEN

Más adelante, por reforma del 31 de agosto de 1934, se les autorizó a celebrar contratos de capitalización.

Así, pues, la ley de 1932 es la primera en contemplar y organizar de manera completa a todas y a cada una de las instituciones que integraban el sistema bancario mexicano de la fecha. Es de hacer notar dos aspectos que adquirirían para entonces una importancia que ya no disminuiría al paso del tiempo: se estaba en un período de paz y, por tanto, los recursos financieros dejaban de estar al servicio de la guerra civil, con sus naturales consecuencias destructivas, y, en cambio, apoyaban el crecimiento del país; también, que los empresarios bancarios no dejaban de estar bajo control gubernamental directo.

Posteriormente se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, el 31 de mayo de 1941, por la cual se establecieron los Fideicomisos Públicos y Fondos de Fomento.

Dicho ordenamiento sufrió varias reformas establecidas en el decreto del 11 de febrero del año siguiente.

## **1.2. Orígenes de la banca múltiple**

Como es posible apreciar en el estudio introductorio respecto a la evolución del sistema bancario mexicano, éste se encontraba regulado por diversas leyes. Con ellas se reglamentaba un sistema de banca especializada, es decir, de instituciones de crédito sólo autorizadas, mediante concesión otorgada, para realizar un grupo de operaciones, sin tener la posibilidad de abarcar otra.

"Tal sistema de especialización y separación fue paulatinamente reducido a la pura forma, mediante la configuración de grupos financieros, generalmente formados alrededor de un banco de depósito, cuyos accionistas y directores

adquirían financieras e hipotecarias, usualmente con una denominación mercantil que hiciera inequívoca la relación entre todas".<sup>10</sup>

El origen de la banca múltiple, entendiéndolo como tal a la institución que puede realizar toda clase de operaciones bancarias, se encuentra en Alemania. En esta nación la banca múltiple sirvió como base al desarrollo industrial del Estado, permitiendo superar las circunstancias existentes: un rezago industrial y, consecuentemente, económico.

Durante el siglo XIX, el gobierno alemán pretendió acelerar el proceso de concentración y centralización de capitales para agilizar el desarrollo de la industria. Se enfrentó a diversos obstáculos, entre ellos, la inestabilidad en el tipo de cambio y la debilidad del marco frente a la libra, la moneda más sólida en aquella época, representante del imperio británico..

El adecuado funcionamiento de los bancos alemanes puede apreciarse al observar el papel que desempeñaban incluso poco después de concluida la Segunda Guerra Mundial, cuando Alemania quedó dividida en dos: República Federal de Alemania (RFA) y República Democrática Alemana (RDA). Desde 1870, año de la victoria prusiana sobre el imperio de Napoleón III, que marca el ascenso de Alemania como gran potencia, el capitalismo alemán se apoyaba principalmente en el funcionamiento de tres bancos. Luego de la derrota en la Segunda Guerra Mundial, con la intervención de los Estados Unidos, uno de los países ocupantes, se decretó en 1945 el cierre de las matrices de los tres bancos alemanes, por considerar que tenían una excesiva concentración de poder económico, acción que no resulta extraña en un país que tradicionalmente ha luchado contra los monopolios y a favor de la libre competencia, por lo menos en teoría. En 1947 se reglamentó el Acta Mac Fadden, la cual prohibía la conexión de los bancos entre sí.

---

<sup>10</sup> Granados Chapa, Miguel Ángel, op cit, p.117



En 1956 se abolió la división de los tres distritos existentes en ese tiempo y fue entonces cuando de nueva cuenta los tres grupos de bancos recobraron el control de la actividad financiera en Alemania, período de reinicio económico de este país, que se requería fuerte en occidente contra la otra parte de la guerra fría: el campo socialista, del cual era frontera.

Al margen de los aspectos políticos, conviene acercarse a la manera en que en Alemania ha funcionado la banca múltiple, que ha recibido dos críticas fundamentales:

- \* Tener un fuerte control de la actividad industrial y comercial.
- \* Existir la posibilidad de un conflicto de intereses entre las varias operaciones realizadas por las instituciones de crédito.

No obstante lo anterior, debe aceptarse que fue acertada la decisión de establecer el sistema de banca múltiple ya que permitió elevar el nivel de productividad, fortaleció nuevamente la industria y fincó las bases para la recuperación exitosa de dicha nación.

Entre los antecedentes debe citarse, como ejemplo contrario, el norteamericano, cuyo sistema bancario se organizó en torno a la banca especializada.

### 1.3. Banca múltiple en México

En 1970, la autorización para la creación de grupos financieros trajo como consecuencia que cuatro años después se llegara a contemplar en el sistema bancario mexicano la regulación de la banca múltiple. La exposición de motivos de la reforma a los artículos 2 y 8 de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, señala: "La dinámica de la realidad fue superando fronteras establecidas en la ley y con el curso del tiempo, se fueron formando grupos financieros integrados por distintas instituciones que gozaban de

concesión para operar en los distintos ramos que preveía la legislación vigente, con base en el criterio de banca especializada".

Esa realidad se desarrolló sin que el régimen legal bancario lo hubiera previsto y en consecuencia, sin que se regulara adecuadamente. Fue una consecuencia lógica del crecimiento económico del país y la formación de una clase empresarial eficiente y en buena medida desarrollada con el apoyo del Estado. Este proceso resultó en el surgimiento de grandes grupos financieros que al compendiar una oferta integrada de servicios crediticios y de asesoría financiera y al contar con amplios cuerpos técnicos y administrativos en el conjunto de instituciones adquirieron una posición competitiva que llevó a una concentración excesiva de recursos en un número reducido de grupos financieros, y limitó el desarrollo de las instituciones bancarias pequeñas. Asimismo, esto tuvo por consecuencia la disminución de la capacidad financiera de las instituciones que sólo gozan de concesión para operar en algunos de los ramos principales; afectando su participación relativa en la captación total de recursos.

Como señalé en el estudio introductorio, los bancos mexicanos tenían como característica la de operar una banca especializada <sup>11</sup>, es decir, sólo contaban con la concesión para realizar un grupo de operaciones. Esto llegaría hasta la reforma de 1975, por la cual se regula el establecimiento de la banca múltiple, a partir de que a las instituciones crediticias se ofrece la oportunidad de realizar todas las operaciones bancarias, operar en todos los plazos y otorgar todos los servicios. Cuando se hace referencia a todas las operaciones se trata de aquellas que están reguladas:

#### 1. El ejercicio de la banca de depósito.

<sup>11</sup> De acuerdo con el doctor Miguel Acosta Romero, el sistema de especialización y separación sólo existió formalmente, pues en realidad y a partir de la década de 1940, se observó en México el fenómeno de formación de lo que, con posterioridad, se llamarían grupos financieros. (Reconocidos por la adición al Artículo 99 bis de la Ley General de Instituciones de crédito y Organizaciones Auxiliares, mediante Decreto publicado en el D.O.F. del 29/XII/1970), véase Acosta Romero, Miguel. *La Banca Múltiple*, Editorial Porrúa, México 1981, p. 212.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

2. Las operaciones de depósito de ahorro.
3. Las operaciones financieras.
4. Las operaciones de crédito hipotecario.
5. Las operaciones de capitalización.
6. Las operaciones fiduciarias.

A fin de que en México se estableciera propiamente la banca múltiple, el Estado autorizó, como mecanismo para la transformación de los bancos especializados en banca múltiple, la aplicación de la figura de la fusión. Sin embargo, las instituciones fusionantes o resultado de una fusión debían tener concesión para operar como bancos de depósito, financieras o hipotecarias. También era posible cuando dicha institución fuese fusionante o resultado de la fusión de instituciones que hubieren venido operando con alguna concesión y que el total de activos del fusionante no fuese inferior al que por disposición de carácter general fijara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>12</sup> Para llevar a cabo las fusiones era necesario, en primera instancia, la autorización de esta dependencia.

Una de estas fusiones dio origen a Banca Confia. Se autorizó para funcionar como banca múltiple el 19 de septiembre de 1977, habiéndose fusionado el Banco de Industria y Comercio, Financiera General de Monterrey, Financiera Atlas y Banco Inmobiliario Atlas.

Para 1981 ya eran 32 las sociedades que trabajaban como banca múltiple.

Las medidas gubernamentales tenían un propósito claro: proteger los derechos del público en general, previendo la inexperiencia de los banqueros en

<sup>12</sup> Para 1979, 1980 y 1981, el capital mínimo en banca múltiple fue fijado por las Circulares 797, de 16 de abril de 1979, y 8181, de 2 de abril de 1980, de la CNBS, respectivamente, en las cantidades de 79 millones 478 mil pesos (1979), que corresponde al 0.5% de los capitales pagados y reservas de capital. Así en cumplimiento de la disposición aludida, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de Circulares de la CNBS, ha fijado los capitales mínimos que deben tener las instituciones de banca múltiple. Para los años de 1979, 1980 y 1981 se fijó como base de dicho monto el 0.5% del capital pagado y reservas del capital de los bancos mexicanos al 31 de diciembre del inmediato anterior. Véase Acosta Romero, Miguel, La Banca Múltiple, p. 217.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

determinadas operaciones y otorgando a los bancos menores la posibilidad de competir frente a los bancos mayores. Se alentaba la formación de capitales, pero no dejaba de considerarse a la sociedad como un todo.

Es importante mencionar que la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito<sup>13</sup> no contemplaba el otorgamiento de concesión a nuevos bancos para funcionar como banca múltiple. Era, pues, un beneficio para los existentes.

Entre los objetivos que perseguían las autoridades con la introducción de esta nueva figura, cito los siguientes: "Lograr una mayor estabilidad mediante la diversificación de carteras de operaciones activas y pasivas, mejorar la productividad a través de mayores volúmenes de operación y la reducción de costos de operación y promover un desarrollo equilibrado y una adecuada competencia entre las instituciones"<sup>14</sup>

Tal vez, en pocas actividades como en las de banca múltiple resulte tan claro apreciar la manera en que el gobierno de México ha intervenido para el desarrollo del sector financiero. Como puede apreciarse en lo expuesto, la función gubernamental fue tutelar, conduciendo de la mano actividades a cargo de pequeños grupos, en tanto que en Alemania las acciones estuvieron a cargo de asociaciones fuertes y dinámicas que encontraron en esta forma de manejo financiero una manera de reactivar la economía de su país. Esto recuerda que el sistema bancario no es sino la administración del dinero de una sociedad determinada, aplicada a operaciones comerciales e industriales para el desarrollo y beneficio de esta misma sociedad. Cuando esta concepción de la banca como entidad de utilidad pública pierde su sentido, se aplican medidas para corregir desviaciones del propósito original. Sin embargo, esa intervención gubernamental,

<sup>13</sup> Reforma publicada en el D.O.F. del 27 de diciembre de 1978, mediante la cual se incorpora al sistema mexicano el funcionamiento de la banca múltiple.

<sup>14</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Comisión Nacional Bancaria*. 1ª. Ed., Nacional Financiera y Fondo de Cultural Económica, México, 1993, p.64.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que siempre es resultado de circunstancias sociales críticas, altera también una figura jurídica que se considera idónea para la organización del sistema financiero: la Sociedad Anónima. Haré a continuación una exposición sobre las características de esta figura jurídica para después pasar a la manera en que su pretendida autonomía resulta de continuo negada en los hechos.

#### 1.4. La sociedad anónima

La sociedad anónima, es una forma de organización empresarial que desde principios del siglo XIX fue adquiriendo relevancia en el campo de la industria y del comercio y terminó por constituir la forma de organización de las instituciones financieras y bancarias mexicanas. Ya desde 1837, en España, Escriche la definía como "un contrato consensual que celebran dos o más personas poniendo en común sus bienes e industria o alguna de estas cosas con objeto de hacer un lucro".<sup>15</sup>

La sociedad anónima, se origina en la formación de un fondo por la suma de acciones de dos socios cuando menos (habiendo suscrito cada uno de ellos, por lo menos también, una acción cada uno) que es administrado por funcionarios integrantes de la sociedad o contratados ex profeso y que pueden ser removidos a voluntad de los socios.

Se le llama anónima en virtud de que la empresa, en este caso, carece de razón social y se le designa por el objeto de su formación, trátase, por ejemplo, de industrias extractivas, como una minera, o de servicios, como una aseguradora.

Los administradores de la sociedad son nombrados conforme a reglamento y únicamente son responsables de la eficiencia con que cumplan su tarea;

<sup>15</sup> Escriche, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación civil, penal, comercial y forense*. 1ª. Ed., UNAM, México, 1993, p. 647.



igualmente, los socios responden según el grado de participación que tengan en la sociedad; la masa social compuesta del fondo capital y de los beneficios acumulados en él, es responsable según los compromisos contraídos a partir de sus propios reglamentos a través de las personas nombradas legítimamente para efectos administrativos.

Conforme al Artículo 90 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, "la sociedad anónima puede constituirse por la comparecencia ante notario de las personas que otorguen la escritura social, o por suscripción pública"

Algo que debe ser señalado es que los títulos de las acciones y los certificados provisionales deben expresar el nombre, la nacionalidad y el domicilio del accionista (fracción I del Art. 125); asimismo, las sociedades anónimas tienen un registro de acciones que debe incluir: el nombre, la nacionalidad y el domicilio del accionista, y la indicación de las acciones que le pertenezcan, expresándose los números, series, clases y demás particularidades (fracción I del Art. 128.)

Suscrito el capital social y hechas las exhibiciones legales, se procede a la organización de una asamblea general constitutiva, la cual se ocupa, conforme al Artículo 100 de la LGSM:

- I. De comprobar la existencia de la primera exhibición prevenida en el proyecto de estatutos;
- II. De examinar y, en su caso, aprobar el avalúo de los bienes distintos del numerario que uno o más socios se hubiesen obligado a aportar. Las suscripciones no tendrán derecho a voto en relación a sus respectivas aportaciones en especie;

- III. De deliberar acerca de la participación que los fundadores se hubieren reservado en las utilidades;
- IV. De hacer el nombramiento de los administradores y comisarios que hayan de funcionar durante el plazo señalado por los estatutos, con la designación de quiénes de los primeros han de usar la firma social.

Para que el Consejo de Administración funcione legalmente deberá asistir, por lo menos, la mitad de sus miembros, y sus resoluciones serán válidas cuando sean tomadas por la mayoría de los presentes. En caso de empate, el presidente del consejo decidirá con voto de calidad. (Art. 143 LGSM)

Por otra parte, el Artículo 164 LGSM indica claramente que "la vigilancia de la sociedad anónima estará a cargo de uno o varios comisarios, temporales y revocables quienes pueden ser socios o personas extrañas a la sociedad".

Entre las facultades y obligaciones de los comisarios está la de "rendir anualmente a la asamblea general ordinaria de accionistas un informe respecto a la veracidad, suficiencia y razonabilidad de la información presentada por el consejo de administración a la propia asamblea de accionistas". (fracción IV del Art. 166.)

La asamblea ordinaria se reunirá por lo menos una vez al año y estará facultada para "discutir, aprobar o modificar el informe de los administradores" (fracción I del Art. 81); en su caso, "nombrar al administrador o consejo de administración y a los comisarios" (fracción II), determinar los emolumentos correspondientes a los administradores y comisarios, cuando así fuera necesario (fracción III).

Un dato que no puede omitirse por su relevancia es el que se encuentra en el artículo 184, según el cual "los accionistas que representen por lo menos el treinta y tres por ciento del capital social, podrán pedir por escrito, en cualquier tiempo, al

administrador o consejo de administración o a los comisarios, la convocatoria de una asamblea general de accionistas, para tratar de los asuntos que indique en su petición".

La sociedad anónima, por tanto, reúne características que la hacen una estructura empresarial flexible, democrática, popular, libre, segura, y eficiente.

*Flexible*, en virtud de que hacia fuera, su relación con los sectores gubernamentales se reduce a una fe notarial para su constitución y, hacia dentro, tiene órganos de dirección lo suficientemente autónomos como para desplegar sus facultades creadoras y al mismo tiempo sujetos a fórmulas de control que tienden a impedir desvíos, en su caso, de la ruta marcada para su actividad.

*Democrática*, porque tiene órganos de dirección -la asamblea general, sobre todo- de los cuales son partícipes todos los integrantes, con derecho a revocar decisiones de dirección, e incluso la minoría está en condiciones de oponerse a resultados o decisiones que considere lesivas para la sociedad, con resultados prácticos, no solamente declarativos.

*Popular*, debido a que, como ya lo advertía correctamente Escriche desde los primeros años del Siglo XIX, "aún las personas poco afortunadas pueden participar de las ventajas que suelen resultar de esta especie de compañía".<sup>16</sup>

*Libre*, en virtud de que su relación y obligatoriedad con la normatividad estatal son prácticamente inexistentes. Todo su compromiso con el aparato judicial, en todo caso, se reduce a un registro ante notario de la constitución de la sociedad que puede ser realizado por dos personas y a una participación realmente menor de la SHCP.

---

<sup>16</sup> Escriche, Joaquín, op.cit. p. 647.



*Segura*, como lo indica el grado de responsabilidad limitada que tienen tanto los directivos como los accionistas: los primeros responsables únicamente por la eficiencia de sus acciones; los segundos, por el grado de su participación en la sociedad.

Mediante la amplia proliferación de las acciones de la sociedad anónima a través de acciones subdivididas en cupones, históricamente se logró una amplia participación del público en este tipo de sociedad, lo cual -no se le escapó a Escriche señalarlo también- permitió que se le utilizará "preferentemente en la organización de grandes empresas".<sup>17</sup>

Por lo que hace a nuestro país y específicamente del sistema financiero, dice el Dr. Acosta Romero: "Desde el Código de Comercio de 1884, la legislación mexicana ha establecido que, para dedicarse a la banca y al crédito, es necesario que la empresa adopte la forma de sociedad anónima, excluyendo a los otros tipos de sociedad mercantil y a la persona física de la actividad de intermediación en el crédito".

"Por lo anterior, en nuestro país está superada la cuestión acerca de la forma que deba adoptar la empresa bancaria, ya que esta noción, como tal no tiene contenido jurídico y, por tanto, podemos afirmar que se trata de sociedades anónimas que tienen concesión o autorización según el caso, para actuar en esta materia"<sup>18</sup>

Acosta Romero señala, asimismo, que esta condición es reafirmada por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, la cual indica que "para tener la calidad de bancos, ya sea especializados, nacionales, o múltiples, las instituciones de crédito, en nuestro país, tienen que ser sociedades anónimas".<sup>19</sup>

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Acosta Romero, Miguel, *La Banca Múltiple*. Porrúa, México, 1983, p.79

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 80-81

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Todavía más, dice: "Existe la imprecisión acerca de si las empresas afianzadoras, las aseguradoras, las bolsas de valores, agentes de bolsa, y las sociedades de inversión deberán contar con concesión o autorización... en todo caso, todas esas empresas tendrán que ser también sociedades anónimas".<sup>20</sup>

Para el Dr. Dávalos Mejía, la anónima bancaria representa múltiples ventajas tanto para el gobierno como para los clientes y los banqueros. Para el gobierno "es relativamente fácil dirigir, vigilar y controlar la actividad del banco porque las reglas de operación de la anónima son tan versátiles como conocidas, luego, permite una verificación y una respuesta inmediatas cuando se establece una disposición destinada a tener impacto en la economía, más que en el banco; para el cliente representa "la estabilidad, confiabilidad y solidez de una estructura que, además de estar vigilada por el gobierno, está sostenida en los capitales de, tal vez, cientos de personas"; para los banqueros, en virtud de que "el anonimato, la responsabilidad limitada y las utilidades, pérdidas y votaciones sólo en la proporción aportada, así como la ficción de la propiedad moral".<sup>21</sup>

Pese a todo lo anterior, las instituciones financieras han sido lo mismo nacionalizadas por expropiación que desincorporadas del sector público y reprivatizadas. La exposición de estas dos acciones gubernamentales, en sentidos opuestos, permitirá reflexionar sobre la vigencia de la sociedad anónima en el sistema de banca y crédito de México.

### 1.5. Nacionalización bancaria

Diversos tratadistas han realizado investigaciones para establecer las diferencias entre la figura de la nacionalización y la de expropiación, que se han llegado a confundir. En el presente trabajo busco realizar un estudio para determinar las

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 81

<sup>21</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe, op. cit. p 636.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

características que las diferencian. En mi opinión, son dos conceptos distintos, atendiendo a que la nacionalización se contempla como una figura de derecho que permite al Estado obtener la propiedad, o según sea el caso, el control de una actividad que anteriormente no estaba bajo el dominio nacional. La expropiación, por otra parte, es el medio jurídico utilizado por el Estado para formalizar la adquisición de la propiedad del fin solicitado o el control del mismo.

La nacionalización, se define gramaticalmente como la "acción y efecto de nacionalizar a alguien o algo o de nacionalizarse", mientras que nacionalizar es "hacer pasar a la administración del Estado algún servicio o industria de interés público"<sup>22</sup>. Desde un punto de vista jurídico, tomando como base la definición del *Diccionario Jurídico Mexicano*, se considera un "acto de potestad soberana por medio del cual el Estado recobra una actividad económica que había estado mayormente sujeta a la acción de los particulares. Medida político-económica del Estado, para reservarse determinada rama económica de producción o de prestación de servicios".<sup>23</sup>

Tomando en consideración un punto de vista económico, la nacionalización "comprende dos ideas distintas, la de la propiedad nacional y la del control nacional. Estas dos ideas se han confundido muy frecuentemente, debido a que el término se emplea, indistintamente, para cubrir a muchas variantes de control y propiedad"<sup>24</sup>.

La expropiación, en cambio, es considerada como "el acto autoritario expropiatorio consistente en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere"<sup>25</sup>,

<sup>22</sup> Moliner, María, *Diccionario de Uso del Español*. Editorial Gredos, Madrid, 1981.

<sup>23</sup> En voz de Manuel González Oropeza. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III. 8ª. Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1995, p. 2177

<sup>24</sup> *Diccionario de Economía. Una exposición alfabética de conceptos económicos y su aplicación, recopilado por Arthur Seldon y F.G. Penman*. Oikus-tau, S.A.-ediciones, Barcelona, España 1975.

<sup>25</sup> Burgoa O., Ignacio, *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa. S.A. 26ª Edición, México 1994, p.470.

Asimismo, el concepto expuesto en el *Diccionario Jurídico Mexicano* expresa en sí mismo los elementos necesarios para que dicho acto esté conforme a derecho al señalar que "consiste en la sustracción de determinados bienes del dominio privado que por alguna causa de utilidad pública especificada en la ley, se transfiere al dominio público mediante el pago de una indemnización"<sup>26</sup>, es decir, se considera el medio idóneo utilizado por el Estado para obtener la adquisición forzosa de un bien o servicio, fundamentado en el Artículo 27 constitucional, el cual determina como elementos de existencia que debe hacerse por utilidad pública y mediante indemnización.

Para concluir con el análisis anterior, es necesario señalar que las dos figuras son actos ejercidos por el Estado, legalmente autorizados y fundamentados en diversos ordenamientos jurídicos; sin embargo, son actos diferentes entre sí, considerando a la nacionalización como medida político-económica y a la expropiación como un acto meramente jurídico.

En este marco, debe verse un acto de autoridad como el ejercido en México el primero de septiembre de 1982. Ese día, durante su sexto Informe de Gobierno, el Presidente José López Portillo, haciendo uso de las facultades otorgadas por el Art. 89, fracción I de la Constitución, decreta la nacionalización de la banca privada. Llevaba a cabo esta acción, entre otras razones, debido a que el Estado tenía en ese momento la capacidad necesaria e integral para la prestación del servicio de banca y crédito y en virtud de que, a su juicio, la justificaban las condiciones existentes en el país.

---

<sup>26</sup> En voz de Manuel González Orepeza. *Diccionario Jurídico Mexicano*, T. III. Porrúa., 8ª. Ed., México, 1995. P. 2178.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El servicio de banca y crédito era prestado, hasta esa fecha, por particulares a través de concesiones otorgadas por el Estado<sup>27</sup>. El 1 de septiembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de nacionalización.

La situación imperante en el país, era difícil. México, estaba sumergido en una crisis económica y uno de los sectores que más activamente intervenían para crear esta realidad era el bancario, ya que —en opinión del Gobierno— los recursos captados del público ahorrador no era invertido en actividades económicas que ayudaran al crecimiento del país, sino que las inversiones estaban orientadas a la especulación por parte de los empresarios bancarios o dirigida principalmente a las grandes industrias privadas, por redituables mayores ganancias.

Entre otros objetivos de la nacionalización, menciona el Lic. Julio Castellanos "que se pretendía el fortalecimiento del aparato productivo y distributivo del país con el fin de evitar que la crisis financiera los afectará aún más; contribuir a detener las presiones inflacionarias y dar seguridad a los ahorradores y cuentahabientes de las instituciones de crédito del país".<sup>28</sup>

Para que un acto expropiatorio esté conforme a la ley, es necesario que contemple tres elementos: Que se justifique por utilidad pública, que lo determine una autoridad administrativa y por último que se fije la indemnización correspondiente.

El primero de ellos, es decir, la utilidad pública, que de acuerdo con el Dr. Ignacio Burgoa no ha sido definida claramente, ni en la Constitución ni en su Ley reglamentaria, debe contemplar dos elementos básicos, "que haya una necesidad pública y que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la

<sup>27</sup> Actualmente autorización. Para el Dr. Gabino Fraga, la autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o se renueva un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular.

<sup>28</sup> Castellanos Elías, Julio, "Objetivos de la Nacionalización. Breve Análisis Financiero", en *Contaduría y Administración*, Noviembre-Diciembre 1984, No. 133, Banca Nacionalizada. México, p. 17.



satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola"<sup>29</sup>. En el caso de la nacionalización bancaria, está claramente expresada en los considerandos del decreto expropiatorio, los cuales se basan en la ley de expropiación de 1936, donde son reguladas las causas de utilidad pública en el art. 1º, mismas que se enumeran a continuación:

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

En los considerandos del decreto se señala que "el servicio de banca y crédito se había venido concensionando por parte del Ejecutivo Federal, a través de contratos administrativos, en personas morales constituidas en forma de sociedades anónimas, con el objeto de que colaboraran en la atención del servicio que el Gobierno no podía proporcionar integralmente". Las concesiones, como es sabido, implican la cesión de un derecho de carácter temporal y subsisten mientras el Estado por alguna razón no se hace cargo directamente de la prestación del servicio.

Fracción V. "La satisfacción de necesidades colectivas en caso de trastornos interiores". Los considerandos del decreto basan la utilidad pública señalando: "La actual crisis económica por la que actualmente atraviesa México y que en buena parte se ha agravado por la falta del control directo de todo el sistema crediticio, fuerzan igualmente a la expropiación, para el mantenimiento de la paz pública y adoptar las medidas necesarias para corregir los trastornos interiores, con motivo de la aplicación de una política de crédito que lesiona los intereses de la comunidad".

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

---

<sup>29</sup> Burgoa, Ignacio, *op.cit.*, p. 470

El decreto expresa: "Los empresarios privados a los que se había concesionado el servicio de banca y crédito en general han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando además, de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general y de diversificación social de crédito, a fin de que llegue a la mayor parte de la población productiva y no se siga concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad".

Fracción IX. "La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de una colectividad".

El decreto señala que con estas medidas se pretende hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población.

En cuanto a la estructura del decreto, puede mencionarse que en su Artículo 1° determina el alcance de la expropiación, es decir, los bienes que se expropián en favor de la nación, "La expropiación es un acto traslativo de dominio de carácter universal".<sup>30</sup>

El Artículo 2°, regula el pago de la indemnización, que se haría a través de las reglas que determinara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa entrega de acciones y cupones y sería pagada en un plazo que no excediera 10 años.

El Artículo 4°, determinaba que el Ejecutivo Federal garantizaría el pago de todos y cada uno de los créditos que tuvieran a su cargo las instituciones expropiadas.

El Artículo 5°, indicaba que no eran objeto de expropiación el dinero y valores propiedad de los usuarios del servicio de banca y crédito o cajas de seguridad, ni los fondos o fideicomisos administrados por los bancos, ni en general bienes

<sup>30</sup> Barrera Graf, Jorge, *El Decreto de Nacionalización de la Banca, Legislación y Jurisprudencia*, Año II, Vol. II, No. 37, sep-dic 1982, México.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

muebles o inmuebles que no estuvieran bajo la propiedad o el dominio de las instituciones expropiados. Se hacía referencia a una sociedad más no de los individuos, ya que serían objeto de la expropiación el patrimonio de la sociedad más no los derechos de los individuos. En este mismo artículo se exceptuaban a las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, banca mixta, Banco Obrero y City Bank, N.A., las oficinas de representación de entidades financieras del exterior y las sucursales de bancos extranjeros de primer orden, ya que su objetivo no estaba enfocado al servicio por el cual se nacionalizaban los otros bancos.

El Artículo 6°, señalaba que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilaría que se mantuviera convenientemente el servicio público de banca y crédito, el que seguiría prestando por las mismas estructuras administrativas que se transformarían en entidades de la Administración Pública Federal, debido a que de otra forma sería imposible prestar el servicio.

Resulta conveniente exponer aquí algunos comentarios a las razones gubernamentales que guiaron el acto de nacionalización bancaria, el más delicado que se ha producido en las últimas décadas en las relaciones de las partes que componen el sector financiero.

Primeramente, debe considerarse el tratamiento de la concesión. Como se ha visto, la concesión implica la cesión de un derecho de carácter temporal y subsiste mientras que por alguna razón –incapacidad técnica, escasez de recursos monetarios, conveniencia política, etc.- el gobierno no se hace cargo de la prestación del servicio. Hay alguna diferencia, sin embargo, entre dar por terminada la concesión de un servicio de transporte urbano, por ejemplo, y la de concluir la del servicio bancario, por lo cual se aplican los capitales a la vida económica del país en general.



La razón jurídica de recurrir al fin de la concesión es impecable, pero, en este caso, sin duda, tenían que existir razones de carácter económico y político de gran importancia. El propio Decreto las menciona como fue señalado líneas atrás, pero es necesario recordar especialmente que también se hacía referencia a la necesidad de mantener "la paz pública". El comportamiento del sistema bancario, pues, adquiría, a ojos del gobierno, un carácter subversivo, mismo que, como es sabido, atenta directamente contra la existencia misma de un poder constituido. Una acusación como esa únicamente se había dirigido, en los años recientes a la toma de la decisión expropiatoria, contra grupos armados.

Según el Decreto de expropiación, el sistema bancario mexicano se había puesto al margen de la ley, también, puesto que lesionaba "los intereses de la comunidad" y había creado "fenómenos monopólicos", transgrediendo el artículo 28 Constitucional.

Considerada, así, la gravedad de la situación, el gobierno recuperaba el derecho de prestar el servicio para reorientarlo hacia un propósito de justicia social: hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población.

La nacionalización, mostró la gran importancia que había adquirido el capital financiero en México y lo difícil que le resultaba al gobierno de la república mantener un control efectivo sobre él utilizando la reglamentación jurídica vigente a esa fecha. Las circunstancias habían cambiado. El gobierno no trataba ya con un sistema bancario al que llevaba de la mano como lo había hecho hasta 1970, con la formación de la Banca Múltiple; al contrario, trataba con un sector cuyo crecimiento de los últimos años le permitía acciones fuera de los proyectos gubernamentales, si no es que de abierta confrontación con ellos.

En cuanto al segundo elemento para la legalidad del acto expropiatorio, debe recordarse el Art. 27 constitucional, fracción VI, que a la letra dice: "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los

casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente". Establece que es la autoridad administrativa a la que le corresponde hacer la declaración de la expropiación y el Presidente es la máxima autoridad administrativa de la nación por ser el titular del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, la indemnización es la contraprestación que otorga el Estado, ya que la expropiación no es un acto gratuito sino de carácter oneroso. En tal virtud, en el acto expropiatorio es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de establecer las reglas, que fueron publicadas el día 4 de julio de 1983. La dependencia expidió el "Acuerdo que señala reglas para fijar la indemnización por la Nacionalización de la Banca Privada, las características de la emisión de los Bonos del Gobierno Federal para el pago de la misma y el procedimiento para efectuarlo". Conforme a éste, para establecer el monto de la indemnización bancaria, habría que considerar los documentos presentados por los banqueros, en los cuales se exhibiera la situación financiera ajustada al 31 de agosto de 1982; y además, el dictamen técnico emitido por el Comité Técnico de Valuación.

Este Acuerdo, autoriza la consolidación de un Fideicomiso, cuyas finalidades son: cubrir por cuenta del Gobierno Federal la citada indemnización y operar un mecanismo administrativo eficiente que permita a los interesados acreditar su derecho a la indemnización; efectuar la entrega de los comprobantes de ese derecho y recibir, en cambio, los Bonos del gobierno Federal para el pago de la misma. Además, autoriza la emisión de Bonos del Gobierno Federal a realizar por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En primer término, el Fideicomiso autorizado tendría como fideicomitente del Gobierno Federal a la Secretaría de Programación y Presupuesto y como fiduciario el Banco de México.

La emisión de los bonos será hasta por la cantidad necesaria para cubrir la indemnización y tendrán las características mencionadas en el Artículo Sexto del Acuerdo: "Los bonos serán nominativos, devengarán intereses y estarán garantizados directa e incondicionalmente por los Estados Unidos Mexicanos, teniendo, además, las siguientes características:

1. Su valor nominal será de \$100.00 (CIEN PESOS 00/100 M.N.)
2. El plazo de amortización vencerá el 31 de agosto de 1992 y tendrá un periodo de gracia hasta el 31 de agosto de 1985.
3. Se amortizarán en siete pagos por anualidades vencidas, correspondiendo el inicial al 1 de septiembre de 1986, de los cuales los seis primeros equivaldrán al 14% de su valor y el séptimo al 16% restante.
4. Devengarán intereses sobre saldos insolutos a partir del 1 de septiembre de 1983; el pago de éstos se hará trimestralmente, los días primero de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

El primer pago se efectuará el 1 de marzo de 1984, comprendiendo los intereses devengados durante el periodo semestral que abarcará del 1 de septiembre de 1983 al 29 de febrero de 1984.

5. La tasa y en su caso, sobretasas de interés que devengarán los bonos. serán equivalentes al promedio aritmético de los rendimientos máximos que las instituciones de crédito del país estén autorizadas a pagar por depósitos en moneda nacional a plazo de 90 días, correspondientes a las cuatro semanas inmediatas anteriores al trimestre de que se trate.
6. Tendrán el mismo tratamiento fiscal que los depósitos bancarios de dinero a plazo fijo.

7. Serán negociables, se inscribirán en Registro Nacional de Valores e Intermediarios y podrán cotizarse en Bolsa Mexicana de Valores.

Los interesados, así les llama el Acuerdo a los accionistas de las sociedades nacionalizadas, podrán, en el término de 2 años a partir de la publicación del monto de la indemnización, canjear sus acciones y los cupones por Bonos del Gobierno Federal.

Una vez establecido el proceso de nacionalización, para darle mayor fuerza a la banca, el gobierno impulsó un proceso de fusiones de bancos pequeños con otros mayores, quedando al final de tres etapas de fusiones 18 bancos múltiples que fueron clasificados en nacionales, regionales y multirregionales, de acuerdo con su cobertura geográfica y el tamaño de sus activos.

#### **1.5.1. Reformas Constitucionales consecuencia de la Nacionalización**

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983, se modificó el Artículo 28 Constitucional, para adecuarlo al nuevo sistema bancario, que a la letra dice: "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

Se exceptúan también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo, la prestación del servicio de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en

apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.<sup>31</sup>

También es modificado el Artículo 73 Constitucional con el objeto de facultar al Congreso a legislar en materia bancaria, pues se prevé la emisión de una ley reglamentaria. (Ley reglamentaria del Servicio Público de Banca, publicada el día 31 de diciembre de 1982).

Se adiciona la fracción XIII bis al Art. 123, apartado B Constitucional, por el cual se regulan las relaciones laborales de los bancos con sus trabajadores, surgiendo la Ley Reglamentaria de la Fracción Bancaria.

### **1.5.2 Estructura y organización de la banca nacionalizada**

A raíz de los decretos del 1 y 6 de septiembre de 1982, la banca nacionalizada se colocó en el marco de la Administración Pública como institución de derecho público; también se puede apreciar que la banca sufrió un cambio en su régimen regulatorio, ya que de ser un ente de Derecho Privado pasó a ser un ente de Derecho Público. Para determinar la regulación de estas instituciones, el Gobierno Federal expidió diversos Acuerdos y Decretos.

Tomando como fundamento el Artículo 2 transitorio de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (publicada el 31 de diciembre de 1982), el Gobierno Federal, aplicaría las medidas necesarias para que dichas instituciones se transformaran en Sociedades Nacionales de Crédito, situación que es concretada con la emisión de los decretos de transformación publicados el 29 de agosto de 1983. Así, a partir del 31 de agosto de 1983, los bancos tendrían como estructura jurídica la de Sociedades Nacionales de Crédito.

---

<sup>31</sup> Concesión hasta 1989, a partir del 14 de enero de 1990, autorización otorgada por las autoridades, véase, Acosta Romero, Miguel, Nuevo Derecho Bancario, Porrúa, S.A., 5ª. Edición. México, 1983, p. 561.

La organización de la banca nacionalizada tuvo como base la ley de 1982, con carácter provisional en tanto se establecía un régimen jurídico integral que comprendiera a todas las instituciones que conformaban el sistema bancario nacional. Posteriormente se complementó con los reglamentos orgánicos de las Sociedades Nacionales de Crédito<sup>32</sup>.

En su Artículo 4, dicha ley establece entre algunos de los objetivos: "facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito", y "promover la adecuada participación de la banca mexicana en los mercados financieros".

Consideró, además, la organización de las instituciones nacionalizadas. El capital social de las Sociedades Nacionales de Crédito estuvo representado por Certificados de Aportación Patrimonial, dividido en dos series "A" y "B", la primera representaría el 66% y podía ser suscrito sólo por el Gobierno Federal, mientras que la segunda representaría el 34% del capital y sería suscrito por el gobierno Federal, entidades federativas, gobiernos de entidades federativas, municipios, los usuarios de la banca y los trabajadores de las propias sociedades de crédito, quedando excluidos los extranjeros o las sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión absoluta de extranjeros.

La administración de las Sociedades, estaría a cargo de un Consejo Directivo y un Director General. El consejo estaría integrado por un número impar de miembros, no inferior a nueve ni superior a veintiuno, de los que dos terceras partes representarían a la serie "A" y serían designados, por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; los de la serie "B" serían elegidos de acuerdo con las bases de carácter general fijados por la dependencia citada, procurando una adecuada participación regional y de los distintos sectores público, social y económico.

---

<sup>32</sup> Mismos que fueron publicados en el D.O.F. el 29 de agosto de 1983.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

El Director General era designado por el Ejecutivo Federal y tendría a su cargo la administración y representación legal de dichas instituciones.

La duración de las Sociedades Nacionales de Crédito sería indefinida.

El objeto sí fue bien definido, tanto en el decreto expropiatorio como en las reglamentaciones subsecuentes: sería la prestación del servicio público de banca y crédito, a través de operaciones pasivas que consistirían principalmente en la captación de recursos del público, o bien, operaciones activas de manera principal en el otorgamiento de préstamos y financiamientos.

Los socios tenían una responsabilidad limitada al monto de sus aportaciones al capital, tanto los titulares de los CAP de la serie "A" como los titulares de los CAP de las Serie "B".

La ley del 14 de enero de 1985, tiene como novedad, en principio, la de separar a las instituciones de crédito en:

Instituciones de Crédito de Banca Múltiple e  
Instituciones Nacionales de Crédito de Bancos de Desarrollo.

En cuanto a capital social, no se produjo ningún cambio respecto de la ley de 1982.

En lo referente a la administración, lo que varía es el número de integrantes en el consejo directivo, cuyos miembros serían no menos de nueve pero no más de quince. "La elección de los consejeros de los certificados serie "B" estuvo a cargo de las Comisiones Consultivas (integradas por los titulares de los certificados de la serie "B"), añadiendo sólo que las designaciones se harán procurando una adecuada participación regional y de los distintos sectores y ramas de la economía nacional. Cuando el público no haya suscrito esos certificados, como no

puede haber Comisiones Consultivas, será la misma SHCP quién haga las designaciones de los consejeros de esa serie".<sup>33</sup>

En opinión del Dr. Dávalos Mejía, es tal la eficiencia de la anónima bancaria, que a su consideración la figura jurídica de ésta no desaparece ni aún con el establecimiento de las sociedades nacionales de crédito luego de la nacionalización de 1982. "Esta nueva forma -dice- no difiere sino en los expedientes de la tenencia y circulación del capital y la intervención de la administración central en el trazo de su operación, y en cuanto a los otros se refiere -consejo de administración, vigilancia, liquidación, etc.-, a pesar de que con distinto nombre continuaron los mismos, debemos reconocer que dicha forma era una anónima, pero con distinto nombre".<sup>34</sup>

Si bien indica que la Sociedad Nacional de Crédito "se debe considerar como la primera sociedad mercantil, expresamente ideada para el tráfico bancario", también menciona que en realidad éstas deben ser enmarcadas conceptualmente en la definición de "instituciones nacionales de crédito" que ofrece la LGICOA de 1941: " sociedades constituidas con participación del gobierno federal, o en las cuales, éste se reserva el derecho de nombrar la mayoría del consejo de administración o de la junta directiva o de aprobar o vetar los acuerdos que la asamblea o el consejo adopten".<sup>35</sup> En resumidas cuentas, todos los bancos se convirtieron en "institucionales nacionales de crédito" porque "todos correspondían directamente a esa definición, y como tal se adoptaron por la LRSBPC del 83, luego por la LRSBPC del 85 y por último, por la LIC respecto de la banca de desarrollo, pero sustituyendo la palabra "institución" por el de "sociedad", dándose origen así a la SNC".<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Márquez, Javier, *La Banca Mexicana*, Sep/1982-Junio/1985, Centro de Estudios Monetarios, Asociación Mexicana de Banqueros, México, 1987 p15.

<sup>34</sup> Dávalos Mejía, op. cit., p. 636

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 639

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 639-640



Dávalos Mejía dice que "no puede considerarse que la operación de las nuevas anónimas bancarias disfruten de un régimen de tanta libertad como aquel del que gozaron antes de 1982".<sup>37</sup> sin embargo, en los 13 puntos de diferencia que menciona entre la anónima bancaria previa a la nacionalización y aquella que resulta de la ley de 1990, dice que "los estatutos deben inscribirse en el Registro Público de la Propiedad sin que se requiera, como en la anónima ordinaria, mandamiento judicial".<sup>38</sup>

Así, pues, la anónima bancaria sobrevivió a los cambios más radicales que recientemente se han llevado a cabo en México en el sector financiero, incluso teóricamente desaparecida y sustituida por otra figura jurídica. Tal es su eficiencia organizativa.

Sin embargo, conviene subrayar el señalamiento de Dávalos Mejía: la reducción de autonomía en el ámbito operativo de la anónima bancaria, lo cual ya de por sí marcaba una gran diferencia en lo que concierne al funcionamiento de la sociedad anónima tradicional, una de cuyas características era, como se ha visto, el amplio espacio de libertad para operar, la prácticamente nula necesidad de acudir a relaciones con el Estado puesto que incluso su constitución es posible con un mero registro ante notario por dos personas, una diferencia sustancial a examinarse.

La nacionalización bancaria, logró tranquilidad en el ámbito financiero mexicano pero resultó una medida transitoria, como lo demuestra el hecho de que pocos años después se iniciaron pasos legales destinados a regresar al sistema bancario a una situación semejante a la que se tenía antes del primero de septiembre de 1982. Tal vez la razón primordial resida en que la confrontación del gobierno federal se llevaba a cabo no sólo con los empresarios bancarios sino con

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 643

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 644

los empresarios en general, porque rompía el equilibrio en que se desempeñaba la economía mixta y se producía una notable supremacía del sector oficial.

Con el acto de nacionalización no sólo habían pasado al dominio del Estado instituciones financieras, sino también empresas industriales y comerciales, fundamentalmente controladas por bancos.

La incertidumbre empresarial conducía, inevitablemente, a una incertidumbre económica, que, por supuesto, no era benéfica para el país.

En realidad, puede compararse la medida nacionalizadora con la incautadora de Venustiano Carranza en 1916, en plena Revolución Mexicana. Hacer regresar la confianza empresarial exigió del gobierno mexicano la realización de un proceso que fue conocido como Desincorporación Bancaria y operó de manera gradual, señalando al principio como irreversible la nacionalización para concluir en una reprivatización.

## **1.6. Desincorporación bancaria**

En mayo de 1990, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa que reformaba el sistema bancario nacional, por la cual se modificaba el texto de los Artículos 28 y 123 Constitucional, y que fue aprobada el 12 de mayo por la Cámara de Diputados y el 22 del mismo mes por la Cámara de Senadores.

Esta reforma, consistió en el establecimiento del sistema mixto de operación de los bancos, es decir, se incorporó de nueva cuenta al sector privado en la participación del capital social de la banca estatizada, transformando a la mayoría de las sociedades nacionales de crédito en sociedades anónimas.

La decisión de autorizar la participación del sector privado se fundamentó en el beneficio que se obtendría de los recursos originados por la venta de los bancos, los cuales serían destinados a reducir el déficit fiscal, abatir la carga de la deuda interna y en general, a consolidar la recuperación económica.

El Dr. Guillermo Ortiz Martínez, entonces Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, ante el grupo de consejeros regionales del Banco Nacional de México, manifestó que la privatización de la banca comercial no atendía en forma alguna a consideraciones relativas al manejo mismo de las instituciones, pues está visto y comprobado -dijo- que la Administración del Estado al frente del servicio bancario demostró su capacidad de respuesta ante los retos que se fueron presentando en los últimos años. Por otra parte, señaló que la desincorporación bancaria podía entenderse como un resultado de la modernización emprendida, a fin de dar al Estado su dimensión originaria, usando como cauce la actualización de sus métodos e instituciones.

Mientras, el Dr. Pedro Aspe Armella, entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, en la Sexta Reunión Nacional de la Banca, en Ixtapa Zihuatanejo, dio a conocer los ocho principios fundamentales que regularon la desincorporación bancaria:

1. Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.
2. Garantizar una participación diversificada y plural en el capital.
3. Vincular la actitud y calidad moral de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización.
4. Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos.
5. Deberá lograrse la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.
6. Obtener un precio justo por las instituciones.
7. Deberá lograrse la conformación de un sistema financiero balanceado.

## 8. Deberá propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.<sup>39</sup>

Se creó el Comité de Desincorporación Bancaria, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedando integrado por el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidió; el Director General del Banco de México; el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria; el Presidente de la Comisión Nacional de Valores; el Coordinador General de la Unidad de Desincorporación; el Director General de Crédito Público; el Director General de Banca Múltiple, quien fungiría como Secretario Técnico; Sergio Ghigliazza García y Rogerio Casas Alariste, personas de reconocido prestigio en la materia, designados por acuerdo del Secretario de Hacienda y Crédito Público, y Javier Lozano Alarcón, Secretario de actas nombrado por el propio Comité.

### 1.6.1. Procedimiento de desincorporación

De acuerdo con las bases de desincorporación, el proceso estuvo dividido en tres etapas que podían desarrollarse simultáneamente:

1. Valuación de las instituciones.- Esta consistía en una valuación contable y otra económica. La primera atendería al patrimonio total de las instituciones, mientras que la segunda incluiría la calificación de su cartera, además se determinarían los activos intangibles; el valor presente del flujo neto y su potencial de generación de utilidades.
2. Registro y Autorización de Posibles Adquirentes.- Los interesados debieron inscribirse en un registro, siempre que cumplieran con las disposiciones legales y con los principios fundamentales, estando en manos del Comité la autorización para participar en el proceso.

---

<sup>39</sup> Que posteriormente fueron regulados mediante el "Acuerdo que establece la desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito instituciones de banca múltiple y crea el Comité de Desincorporación Bancaria", publicado en el D.O.F. el día 5 de septiembre de 1990.

3. Enajenación.- Se debían enajenar los títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno Federal, una vez convertidos en acciones. La transformación de los Certificados de Participación Patrimonial a acciones, siguiendo las reglas siguientes: el 51% del capital de cada institución, representado por Certificados de aportación Patrimonial de la serie "A", se convertirían en acciones de la "A", así como la totalidad de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B", se convertirían en acciones de la serie "B". El costo de adquisición de las acciones sería, para efectos fiscales, el correspondiente al de los certificados de aportación patrimonial objeto de cambio.

Se podrían emitir acciones serie "C", las cuales serían susceptibles de ser adquiridas por cualquier persona física o moral, incluyendo a extranjeros.

Los paquetes accionarios serían enajenados mediante subastas. El Comité expidió las convocatorias para la participación en las subastas. En ellas participarían quienes tuvieran autorización del Comité (la cual fue otorgada a grupos) además de constituir el depósito en garantía cuya finalidad era asegurar la seriedad de la propuesta, y, por último, comprometerse a guardar confidencialidad respecto de la información que recibirían.

Una vez concluido, en julio de 1992, el proceso de desincorporación, las 18 instituciones de crédito que antes de la reforma de mayo de 1990 eran propiedad del Gobierno Federal, pasaron a ser propiedad de los siguientes grupos:

BANCO PRIVATIZADO	GRUPO COMPRADOR
Multibanco México	Mercantil de Grupo Financiero Probursa. Presidente y Director, José Madariaga Lomelin
Banpais	Grupo Financiero Mexival, Presidente, Angel Rodríguez y Director Jaime Sánchez Montemayor
Cremita	Presidente, Raymundo Gómez Flores, Director Octavio

	Gómez y Gómez
Confía	Grupo Abaco. Presidente y Director, Jorge Lankenau Rocha
Banco de Oriente	Grupo Margen. Presidente, Marcelo Margáin Berlanga
Banamex	Grupo Financiero Banamex-Accival. Presidente Roberto Hernández Rodríguez, Director Ricardo Guajardo Touché
Bancomer	Grupo Financiero Bancomer, Presidente, Eugenio Garza Lagüera, Director Ricardo Guajardo Touché.
BCH	Grupo Financiero BCH. Presidente y Director Carlos Cabal Peniche.
Serfin	Grupo financiero OBSA-Serfin. Presidente, Adrián Sada González; Director, Alfonso Villareal Martínez.
Comermex	Grupo Financiero Inverlat. Presidente, Agustín Legorreta Chauvet.
Somex	Grupo Financiero Invermexico. Presidente, Carlos Gómez y Gómez; Director, Manuel Somoza Alonso.
Atlántico	Grupo Financiero Bursátil Mexicano
Promex	Grupo Financiero Valores Finamex. Presidente, Eduardo Carrillo Díaz.
Banoro	Grupo Estrategia Bursátil. Presidente, Fernando Obregón González; Director, Rodolfo Esquier Lugo
Banorte	Grupo Maseca. Presidente Rodolfo González Barrera
Internacional	Grupo Privado Mexicano. Presidente, Juan Sánchez Navarro.
Bancen	Grupo Financiero Multivalores. Presidente, Hugo Villa Manzo
Bancreser	Grupo Alcántara

FUENTE: Pichardo, Miguel Ángel, El Mercado de Valores, Año LIV, septiembre de 1994.

### 6.6.2. Nueva estructura de la banca múltiple

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, la banca

múltiple, ya como sociedad anónima, debería estar estructurada conforme a dicha ley especial y a la reglamentación mercantil (ART. 6-LIC).

En la actualidad, las sociedades que pretendan prestar el servicio (ya no público) de banca y crédito, deberán solicitar autorización (concesión hasta 1989, a partir del 14 de enero de 1990, autorización otorgada por las autoridades correspondientes), de acuerdo con lo establecido en el Art. 8-LIC, que a la letra dice: "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 la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Por su naturaleza estas autorizaciones serán intransmisibles.

"Las autorizaciones que al efecto se otorguen, así como sus modificaciones, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación del domicilio social de la institución de que se trate".

Como toda sociedad anónima y con base en las normas mencionadas, la banca múltiple deberá contar con órganos fundamentales para su sano desarrollo; nos referimos a un órgano de decisión, otro administrativo, y, por último, uno de vigilancia, los cuales formarán parte integrante de la misma.

A continuación se presenta, por grado de jerarquía, la integración, funciones y ámbitos de competencia, de cada uno de ellos.

### Órgano de Decisión

El órgano que cuenta con dicha facultad es la Asamblea de Accionistas, que por definición de ley es el órgano supremo de la sociedad, en el sentido de que jerárquicamente goza de mayores atribuciones. Puede entenderse como el "conjunto de Accionistas legalmente convocados y transitoriamente reunidos para

formar y expresar la llamada voluntad colectiva de la sociedad, en la resolución de los asuntos que les tiene encomendados la ley o el contrato social<sup>40</sup>. Cuyas características se definen a continuación:

Es un órgano transitorio, no es permanente, ya que la ley establece cuándo y con qué objeto debe ser convocada; además, no cuenta con representación frente a terceros, debido a que sus resoluciones se ejecutan, ya sea por los propios administradores, o bien, por delegados especiales nombrados por la misma.

Algo digno de señalarse, también, es que dicho órgano no cuenta con personalidad jurídica, sólo es una parte integrante de la sociedad, la cual es la que goza de dicho atributo.

El objeto de toda asamblea, una vez constituida, es deliberar sobre los asuntos para los cuales fue instalada; en su caso, tomar una resolución, y hacer posible su ejecución.

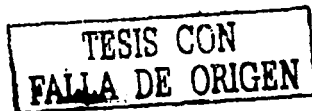
Existen varias clases de Asambleas reguladas en la ley:

1. Constitutiva
2. General
3. Especial

### **Asamblea Constitutiva**

Para efectuar el desarrollo de esta categoría de asamblea se verán principalmente los Artículos que la regulan, el Artículo 99 y 100 LGSM, los cuales indican que la asamblea constitutiva se celebrará una vez suscrito el capital social y hechas las exhibiciones legales. Los fundadores, dentro del plazo de 15 días, publicarán la

<sup>40</sup> García Rendón, Manuel, *Sociedades Mercantiles*. Harla, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, 1993, p.358.





convocatoria para la reunión y será de su competencia comprobar la existencia de la primera exhibición, examinar y aprobar el avalúo de los bienes distintos al dinero, deliberar acerca de la participación que los fundadores se hubieren reservado en las utilidades y nombrar a los administradores y comisarios.

### **Asamblea General**

"Es aquella cuyos quórumes de asistencia y votación se computan teniendo en cuenta la totalidad de las acciones en que se divide el capital social"<sup>41</sup>, es decir, se convoca a toda clase de accionistas. A su vez, se subdivide en razón de la competencia y periodo de reunión en:

*Asamblea General Ordinaria:* Este tipo de asamblea deberá reunirse cuando menos una vez al año, dentro de los cuatro meses siguientes al cierre del ejercicio social de la sociedad, con fundamento en el Art. 181-LGSM. Tiene competencia para tratar los siguientes asuntos:

1. Discutir, aprobar o modificar el informe de los administradores, el cual deberá comprender los requisitos señalados en el Artículo 172-LGSM.
2. En su caso, nombrar al administrador o consejo de administración y a los comisarios.
3. Determinar los honorarios correspondientes a los administradores y comisarios, cuando no hayan sido fijados en los estatutos.

Para ser instalada dicha asamblea deben contemplarse los siguientes quórumes: en primera convocatoria se requiere un quórum de asistencia del 50% del capital social (con derecho a voto) y un quórum de votación de la mayoría de votos de acciones presentes; en segunda convocatoria, la asamblea se celebrará con las acciones que asistan y los acuerdos se toman con la mayoría de votos de acciones presentes. (Arts. 189 y 191-LGSM).

---

<sup>41</sup> García Rendon, op. cit. p. 360

**Asamblea General Extraordinaria:** Se le denomina de esa manera debido a que requiere de un quórum especial y en razón de su competencia, que encuentra fundamento en el Art. 182-LGSM:

1. Prórroga de la duración de la sociedad
2. Disolución anticipada de la sociedad
3. Aumento o reducción de capital social
4. Cambio de objeto de la sociedad
5. Cambio de nacionalidad de la sociedad
6. Transformación de la sociedad
7. Fusión con otra sociedad
8. Emisión de acciones privilegiadas
9. Amortización por la sociedad de sus propias acciones y emisión de acciones de goce
10. Emisión de bonos
11. Cualquier otra modificación del contrato social
12. Los demás asuntos para los que la ley o el contrato social exija un quórum especial

Esta asamblea, para ser declarada existente en primera convocatoria, necesita de un quórum de asistencia del 75% de las acciones con derecho a voto y un quórum de votación del 50% de total del capital social; en segunda convocatoria, su quórum de asistencia será del 50%; el quórum de votación es el mismo que en la primera convocatoria. (Arts. 190 y 191-LGSM).

### **Asamblea Especial**

Es aquella, que reúne a una categoría específica de accionistas que cuentan con derechos especiales. Sólo existen reguladas por la ley una sola categoría de

acciones que confieren derechos especiales y son las llamadas acciones preferentes, sean de voto pleno o de voto limitado.

La competencia de dicha asamblea tiene su fundamento en el Art. 19-LGSM, el cual señala que el objeto de una asamblea especial es el de deliberar sobre asuntos resueltos que tengan injerencia o efectos en su calidad de socios, toda vez que les puedan perjudicar.

Por ser asamblea diferente a las demás, la presidirá la persona que se decida entre los accionistas presentes.

Para las tres categorías de asambleas existen reglas de aplicación general, entre ellas las siguientes:

La instalación de dicho órgano requiere de la asistencia de los accionistas, y el quórum se establece dependiendo la clase de asamblea que se pretenda llevar a cabo. Hay dos clases de quórumes, "el de asistencia o presencia y el de votación, a los cuales nosotros también llamamos de deliberación y de resolución, respectivamente. Por quórum de deliberación se entiende el número mínimo de acciones que deben estar representadas, para que sus deliberaciones sean válidas y el de votación, número mínimo de votos necesarios para que la resolución de la asamblea sea válidamente adoptada".<sup>42</sup>

La reunión en asamblea por precepto de ley se tiene que realizar a través de una convocatoria que deberá ser publicada en el periódico oficial según sea el domicilio de la sociedad (lugar en donde tenga establecida su administración) y en el periódico local de mayor circulación. En ella se establecerá con precisión la fecha, hora y lugar, así como el orden del día, lista en la cual se manifiestan los asuntos a tratar en dicha reunión. La anticipación con la cual se realizará podrá

---

<sup>42</sup> García Rendón, op. cit. p. 369

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

estar señalada en los estatutos, o bien, de acuerdo con el Art. 186-LGSM, con 15 días de anticipación a la reunión.

La facultad de convocar a los socios a reunirse en asamblea pertenece al órgano de administración; en algunos supuestos, al órgano de vigilancia, Art 183-LGSM. Los comisarios, sólo podrán convocar cuando el administrador omita hacerlo y cuando a falta de los administradores por cualquier causa, impida que los restantes desempeñen la administración, por no reunirse el quórum legal o estatuario.

La excepción a la regla anterior se encuentra en los siguientes supuestos:

Con fundamento en el Art. 184-LGSM, también están en posibilidad de solicitar a los administradores convoquen a la Asamblea cuando éstos representen cuando menos el 33% del capital social, o bien, el titular de una acción podrá solicitar la convocatoria cuando no se haya celebrado ninguna asamblea durante dos ejercicios consecutivos y cuando las asambleas celebradas durante ese tiempo no se hayan ocupado de los asuntos que competen a la asamblea extraordinaria.

## **ÓRGANO DE ADMINISTRACIÓN**

En la integración de este órgano, se puede optar por la designación de un Administrador único (órgano unitario), o bien por un Consejo de Administración (órgano colegiado). Dicho órgano tiene dos facultades principales: la representación de la sociedad y la gestión de los negocios sociales.

*Representación de la Sociedad:* La representación se define como la facultad con que cuenta el órgano para actuar en nombre y en interés de la sociedad en las circunstancias previstas por la ley o por el contrato social, refiriéndose particularmente al desarrollo externo de la sociedad.

Cuando el órgano es unitario, no existe duda en cuanto a quién le pertenece la función del uso de la firma social, pero tratándose de un órgano colegiado la función del uso de la firma no corresponde a todos los consejeros integrantes de dicho organismo. Existen reglas para el ejercicio de la facultad. Sólo podrán ejercerla los consejeros designados en la escritura constitutiva, el nombrado por el consejo o bien el presidente del propio consejo. Lo anterior deja ver que no todos los administradores son representantes.

*Gestión de Negocios:* La gestión de negocios es la función propiamente dicha de Administrar la sociedad, resolviendo y ordenando sobre los asuntos internos que constituyen la persecución del objeto social.

Las facultades expresadas anteriormente se definen como funciones globales, que a su vez encierran otras, como la ejecución de los acuerdos de las asambleas, la preparación de estados financieros, nombramiento de gerentes y apoderados, así como la delegación de sus facultades, entre otras.

En México, el Artículo 87 de la Ley General de Sociedades Mercantiles señala: "Sociedad anónima es la que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones".

### **Consejo de Administración**

El órgano de administración que debe constituirse en la banca múltiple, es el Consejo de Administración, con fundamento en el Artículo 21-LIC, el cual dice que "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 Consejo de Administración estará integrado, a elección de los accionistas de la sociedad, por once consejeros o sus múltiplos. Su nombramiento deberá hacerse en Asamblea Especial por cada serie de acciones" (Artículo 22-LIC).

El nombramiento de los consejeros que integrarán el consejo de administración estará a elección de los accionistas. Según la serie de acciones será el número de consejeros que podrán designar. Como regla general, se regula con fundamento en el Artículo citado en el párrafo anterior.

Cuando el consejo se integra por 11 miembros, los accionistas de la serie "A" tendrán derecho a designar a seis consejeros. Por cada 10% de acciones de esta serie que exceda del 50% del capital global pagado ordinario, tendrán derecho a designar un consejero más.

Los accionistas de la serie "B" podrán designar hasta cinco consejeros.

Los accionistas de la serie "C" podrán designar a un consejero, por cada 10% del capital pagado ordinario.

El presidente del consejo será elegido entre los consejeros propietarios de la serie "A".

Las personas designadas para consejeros de las instituciones de banca múltiple deberán contar con reconocida honorabilidad y con amplios conocimientos y experiencia en materia financiera o administrativa. En ningún caso este nombramiento podrá recaer en:

+ Funcionarios y empleados de la institución, con excepción del Director General y de los funcionarios de la sociedad que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inmediatas inferiores al de aquél, sin que estos constituyan más de la tercera parte del consejo de administración.

- ❖ El cónyuge, las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segunda grado, o civil por más de dos consejeros;
- ❖ Las personas que tengan litigio pendiente con la institución de que se trate;
- ❖ Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo cargo o comisión en el servicios público o en el sistema financiero mexicano;
- ❖ Los quebrados y concursados que no hayan sido rehabilitados;
- ❖ Quienes realicen funciones de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito;
- ❖ Quienes realicen funciones de regulación de las instituciones de crédito, salvo que exista participación del Gobierno Federal en el capital de las mismas.

Los consejeros que representen a las series "A" y "B" deberán ser mexicanos o extranjeros que tengan el carácter de emigrados residentes en el país. (Artículo 23-LIC).

### **Director General**

De acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito, el órgano de administración estará integrado por un Consejo de Administración, explicado anteriormente, y por un Director General. Este último, por cuestiones lógicas, estará constituido de manera permanente, delegándose facultades por el órgano colegiado. Lo anterior atiende en lo esencial a que es imposible tener reunido permanentemente al Consejo de Administración.

El Artículo 24-LIC regula los requisitos que deberán reunir las personas que sean designadas como directores generales de una institución de banca múltiple:

- ❖ Deberá tener reconocida calidad moral;
- ❖ Ser ciudadano mexicano;

- ❖ Haber presentado cuando menos cinco años sus servicios en puestos de alto nivel decisorio, cuyo desempeño requiera conocimientos y experiencia en materia financiera o administrativa;
- ❖ No tener algún impedimento señalado para los consejeros;
- ❖ No estar realizando funciones de regulación de las instituciones de crédito.

La facultad de resolver la remoción o suspensión de los miembros del consejo de administración, directores generales, comisarios, directos y gerentes, delegados fiduciarios y funcionarios, la tendrá en todo tiempo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuando con su firma obligue a la institución y se considere que tales personas no cuentan con la suficiente calidad técnica y moral para el desempeño de sus funciones, Artículo 25-LIC.

Una vez determinada la estructura y funcionamiento de la banca en su última versión, pasará a exponer el funcionamiento de la institución gubernamental responsable del adecuado funcionamiento de ésta, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

### **ÓRGANO DE VIGILANCIA**

Corresponde a este órgano, de manera permanente y continúa, la inspección y vigilancia de la Sociedad Anónima, así como la tutela y el control de los derechos involucrados en la actuación de ella. Se designan comisarios para ejercer dicha función.



## **CAPÍTULO 2.COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES**

## 2.1. Evolución histórica

La actividad bancaria es de suma importancia en la estabilidad económica del país. En México, el Gobierno Federal siempre ha tratado de controlar dicha actividad aún cuando ésta ha sufrido, en razón de su propiedad, cambios radicales. Las reglamentaciones aplicables a esta materia han buscado implantar sistemas de control y principalmente de vigilancia sobre el sistema bancario nacional, organizando comisiones nacionales en ramas especializadas. A continuación haré un esbozo de la evolución de la comisión relacionada con este estudio.

Desde las primeras normas que regularon la actividad bancaria<sup>43</sup> se estableció el control y vigilancia a través de personas capacitadas técnicamente en la materia, llamadas interventores, quienes tenían como función primordial verificar el funcionamiento de las instituciones financieras con apoyo en la ley respectiva.

En la primera reglamentación bancaria, Ley General de Instituciones de Crédito, publicada el 19 de marzo de 1897, se incorporó un sistema de vigilancia que sería ejercido de dos maneras:

Directa por la SHCP, mediante los llamados interventores asignados a cada banco, o bien los llamados especiales, e indirecta, por el público en general, en virtud de la difusión que realizaban los bancos al publicar sus balances mensuales y sus informes anuales. Dicho ordenamiento, en su artículo 117, indicaba que los interventores tendrían igual función que los comisarios de sociedades en los balances de los bancos.

---

<sup>43</sup> Código de Comercio de 1857.



En la ley mencionada, son obligaciones de los interventores:

- "Dar fe de la exhibición del capital social;
- Inspeccionar y aprobar con su firma los cortes de caja y los balances mensuales que debía realizar cada institución;
- Cuidar que se practicaran los cortes de caja extraordinarios que ordenara expresamente la Secretaría de Hacienda;
- Requerir comprobación de la existencia en caja y de las cuentas que demostraran la cantidad y el valor de los títulos de crédito emitidos."<sup>44</sup>

Posteriormente, "el 3 de noviembre de 1889, el Secretario de Hacienda y Crédito Público Manuel Dublan, encomendó al Don Luis Labastida la realización del trabajo "Estudios Histórico y Filosófico sobre la legislación de los Bancos que en el capítulo XLIX, proponía que en lugar del sistema de intervenciones que funcionaba hasta la fecha sin responsabilidad, armonía y sin coordinación, se creara una sección de interventoría en el seno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que centralizará las funciones de intervención y vigilancia".<sup>45</sup>

El sistema anteriormente descrito subsistió hasta octubre de 1904, cuando se organiza de manera dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la Inspección General de Instituciones de Crédito y Compañías de Seguros.

Derivado de una serie de acontecimientos históricos, se hace necesario reforzar la vigilancia sobre dichas instituciones, ya que las operaciones que se realizaban no se ajustaban a las normas establecidas en la ley vigente. De ahí que el 12 de septiembre de 1914, Venustiano Carranza decretara la modificación al Artículo 113 de la Ley General de Instituciones de Crédito, resultando como sigue: "La vigilancia de todas las instituciones de crédito corresponde a la Secretaría de Hacienda, para que ejerza esta atribución por medio de quince inspectores, a

<sup>44</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, op. cit. p. 17.

<sup>45</sup> [www.cnbv.gob.mx](http://www.cnbv.gob.mx). México, 2002

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

quienes dará las instrucciones que estime convenientes para desempeñar el cargo. Los inspectores no serán adscritos a determinado banco, sino serán cambiados de una institución a otra cada vez que lo estime conveniente la Secretaría de Hacienda.

"Si al practicarse los cortes de caja y balances que previene la ley, no se encontrara ningún inspector en la misma localidad o no pudiera, por cualquier otro motivo, intervenir y autorizar con su firma dichas operaciones, lo hará en su lugar el jefe de Hacienda y a falta de éste el Administrador de la Renta del Timbre".

La novedad que se aprecia en la modificación a este artículo reside en que separa de manera definitiva a los inspectores de las instituciones supervisadas, ya que existía el vicio referente a que se sentían identificados con las mismas y esto no les permitía realizar de manera objetiva su labor.

En este periodo se siguió con los cambios en las reglamentaciones referentes al sistema bancario. Se emitió el decreto del 29 de septiembre de 1915, el cual contenía las siguientes reformas: "Se reduce a organizar una comisión, cuyos miembros sean designados por la Primera Jefatura, y cuya comisión verifique una completa inspección del estado de todos y cada banco de emisión, a fin de que aquellos cuyas existencias metálicas no alcancen a lo prescrito por las leyes vigentes y sus respectivas cláusulas de concesión, se les otorgue el plazo que las propias leyes conceden para regularizar esa situación o proceder a declarar la caducidad de sus concesiones y a su liquidación"<sup>46</sup>

Atendiendo al decreto anterior, puede notarse que en materia de vigilancia no se cumplía formalmente con el objetivo primordial. Para cumplir con los fines establecidos en el decreto del 29 de septiembre de 1915, nace la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito. Es la circular número 40 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del 22 de octubre de 1915, que da

<sup>46</sup> Manero, Antonio, op.cit., p. 109

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

vida a dicho organismo, constituido formalmente el 26 de octubre del mismo año durante su primera sesión.

Su organización estuvo contemplada de la siguiente manera:

Presidente: Secretario de Hacienda

Primer Vocal: Nombrado por Hacienda

Segundo Vocal: Nombrado por Hacienda

Tercer Vocal: El Jefe consultivo del Departamento Consultivo de la Secretaría de Hacienda.

Cuarto Vocal: El Jefe del Departamento de Crédito de la Secretaría de Hacienda.

Las facultades que tendría la Comisión serían las otorgadas por la ley a los inspectores, adicionándose otras, como la de hacer "por sí misma o representada por uno de sus miembros la verificación de las instituciones".<sup>47</sup>

Una vez establecida la Comisión se mandó inspeccionar la situación de los bancos a fin de verificar la legalidad de sus operaciones, comprobándose que la mayoría de las instituciones se encontraban fuera del marco normativo establecido.

En el país existían en ese momento 24 bancos de emisión, de los cuales sólo nueve cumplían con las normas. Por tanto, se declaró la caducidad de la concesión de 15 (Banco Mexicano de Yucatán, Banco de Hidalgo, Banco de Guerrero, Banco de Querétaro, Banco de San Luis Potosí, Banco de Coahuila, Banco Oriental de México, Banco de Jalisco, Banco de Aguascalientes, Morelos y Durango y Banco de Tamaulipas, entre otros).

El objetivo por el cual nace la Comisión, fue cumplido al determinar la situación existente en los bancos. Se disuelve en su última sesión del 1º de marzo de 1916,

---

<sup>47</sup> Ibidem, p.111

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

en la cual como trabajo final, se elaboró un proyecto para el plan que debiera seguirse a fin de regularizar la circulación metálica. Dicho proyecto pretendió "cancelar la emisión con el 37.5% de su valor nominal, quedando en condiciones de liquidar sus carteras con el nuevo papel circulante que tiene ya tipo de cotización, sin más sacrificio que el de entregar el gobierno la concesión de su emisión". Con la elaboración del mencionado proyecto, se dio por terminada la existencia de este organismo y a partir del 8 de agosto de 1917 quedó a cargo de la Comisión Monetaria la liquidación de los bancos. Poco tiempo después fue relevada en sus funciones, a su vez, por la SHCP, debiendo esta última tramitar administrativamente los asuntos relacionados con las instituciones de crédito.

En 1921, el Presidente Álvaro Obregón decretó que los bancos fueran devueltos a sus anteriores dueños, autorizándoles a operar como antes, pero excluyendo la función emisora, que se contemplaba como exclusiva del Estado en el Art. 28 Constitucional. Los bancos no contaban con concesión alguna que les permitiera la emisión de billetes. Durante esta etapa, de nueva cuenta la vigilancia de los bancos estuvo a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 1924. En el artículo 133, se menciona por primera ocasión a la Comisión Nacional Bancaria. Se crea formalmente por medio de la expedición del decreto constitutivo de la Comisión de fecha 24 de diciembre de 1924 y publicado el 31 de diciembre de ese mismo año. El 15 de julio de 1925 se publicó el Reglamento de la ley que creó dicho organismo. Nace como institución de interés público incorporada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotada de una competencia especializada y una amplia libertad funcional, así como integrada por personal capacitado técnicamente.

La razón que motivó su creación, fue principalmente la ineficacia observada en el sistema de vigilancia prevaleciente, ya que los inspectores no contaban con una conciencia que los impulsara a desempeñar su trabajo en forma satisfactoria.

La Comisión fue integrada por cinco miembros, nombrados por el Presidente de la República; durarían cinco años en el desempeño de su cargo. Un miembro más sería secretario encargado de la administración de la oficina.

Como funciones primordiales, a la Comisión se le otorgan la inspección y supervisión de las operaciones que practican las instituciones de crédito, con la facultad de vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, dirigir las inspecciones en los bancos, determinar la manera como deberían realizarse y publicarse los balances y los estados de las condiciones de los bancos, entre otras.

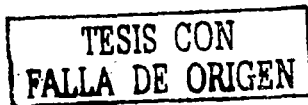
En posteriores reglamentaciones la Comisión Nacional Bancaria no sufre mayores cambios en cuanto a su organización y funcionamiento. Es hasta 1968 cuando se le incorpora como obligación la vigilancia y supervisión de las instituciones de fianzas, convirtiéndose, así, en 1970, en la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Se amplió su esfera de competencia y su reglamento fue expedido el 9 de agosto de 1971, derivado de la evolución de las operaciones del sector financiero durante las décadas de los cincuentas y los sesentas, producto de una etapa de la economía nacional conocida como "el desarrollo estabilizador".<sup>48</sup>

Con la nacionalización bancaria de 1982, la Comisión no sufrió ningún cambio "ya que sin trascender el marco de sus atribuciones, continuó su tarea de reforzar las acciones concernientes a la vigilancia preventiva, la inspección correctiva y la supervisión del sistema bancario".<sup>49</sup>

No obstante, "tuvo la encomienda de elaborar los criterios de procedimientos para llevar a cabo la valuación de las acciones representativas del capital de las instituciones nacionalizadas, actividad que se implementó y desarrollo, haciendo

<sup>48</sup> [www.cnby.gob.mx](http://www.cnby.gob.mx). México, 2002

<sup>49</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, op. cit. p. 30



explicito que el proceso de análisis, comprobación y calificación de los elementos de valuación deben responder a principios de justicia, de buena fe y de equidad<sup>50</sup>

Con las reformas ocurridas durante los años 1989 y 1990, se quebrantó el campo competencial de la CNBS, originando el nacimiento de dos Comisiones Nacionales, la Bancaria y la de Seguros y Fianzas. A la primera se le concedió una autonomía de gestión, así como un adecuado marco regulador y autoridad suficiente para hacer cumplir sus decisiones de manera eficaz y oportuna. En este marco de ideas se da la Desincorporación Bancaria y se publica en el DOF la Ley General de Instituciones de Crédito, el 18 de julio de 1990, y, el 14 de enero de 1991, el Reglamento Interior de ésta, posteriormente abrogado por el Reglamento publicado el 4 de agosto de 1993.

La última reforma que ha tenido la Comisión respecto de su organización y funcionamiento, es la publicada el 28 de abril de 1995, en la cual se determina la integración de la Comisión Nacional de Valores a la Comisión Nacional Bancaria, surgiendo un nuevo organismo denominado: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

## 2.2. Naturaleza jurídica de la CNBV

Desde su origen y conforme a los antecedentes a los cuales se ha pasado revista, puede apreciarse que la CNBV, técnica y administrativamente, siempre ha sido un organismo subordinado a la SHCP, aún cuando no tenía la forma jurídico-administrativa de la desconcentración. Sin embargo, es la Ley de 1985, por su artículo 99, la que otorga a la Comisión el carácter de órgano desconcentrado de la SHCP. Desde ese momento hasta la fecha, se ha considerado como tal, a pesar de las reformas que ha sufrido en su ámbito de competencia.

<sup>50</sup> [www.cnbv.gob.mx](http://www.cnbv.gob.mx). México 2002.





En seguida se verán las características de los órganos desconcentrados, para determinar si efectivamente la CNBV cumple con las mismas.

Gramaticalmente, desconcentración significa "perder concentración".<sup>51</sup>

En derecho administrativo, de acuerdo con la doctrina existente, la desconcentración se entiende como "la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario con economía para éste y descongestionar al poder central".<sup>52</sup>

En México, el concepto oficial de Órgano Desconcentrado está explicado en el documento Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública, que lo menciona de la siguiente manera:

Un órgano desconcentrado "es la unidad administrativa de una dependencia a cuyo responsable han sido conferidas, por disposición presidencial o del Congreso, funciones específicas y se le han transferido los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios que le permitan resolver con agilidad y eficacia sobre determinada materia dentro del ámbito territorial que se fije en el instrumento jurídico que lo crea".

Con la finalidad de ampliar el entendimiento de lo que es en derecho un órgano desconcentrado atiéndase a la definición del Mtro. Andrés Serra Rojas: Entiende que "la desconcentración por el contrario, no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva, que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y

<sup>51</sup> *Diccionario Enciclopédico Océano*, Océano Grupo Editorial, Edición 1996, España, p.500

<sup>52</sup> En voz de Alfonso Nava Negrete. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo II, Porrúa., México 1998, pp. 1090-1091.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

decisión de los asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos jerárquicos."<sup>53</sup>

De los conceptos anteriores, podemos concluir que la CNBV reúne los requisitos o características para ser considerada un órgano desconcentrado, en los términos del Art. 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que forma parte de la administración central dependiendo de la SHCP, y se le establecieron, entre otras obligaciones, las de:

- Someter su Reglamento Interior a la aprobación de la SHCP (Art. 125, fracción IV LIC) y
- Rendir un informe anual de labores (Art. 125, fracción VIII LIC).

La Secretaría tiene, además, la facultad de nombrar a los principales funcionarios de la Comisión. Sin embargo, la Comisión cuenta con autonomía técnica, "entendiéndose como tal a la libertad de acción que de manera incuestionable la ley le confiere"<sup>54</sup> para resolver mejor los problemas que constituyen su finalidad y para lo cual fue creada. Verbigracia, las resoluciones que apruebe su Junta de Gobierno no requieren de la aprobación de la SHCP y por consiguiente son ejecutivas (Art. 130 LIC). Lo anterior se estableció "en virtud de que dicha dependencia tiene como integrantes en la Junta, a los principales funcionarios encargados del sistema financiero"<sup>55</sup>, su presupuesto es independiente del de la SHCP y del resto de la Federación (ART:124 LIC), cuenta con su propio Reglamento Interior y emite sus propias disposiciones para el ejercicio de las facultades que la Ley le otorga (ART 125, fracción IV de la LIC).

Otra característica distintiva de los órganos de esta naturaleza es la de no tener personalidad jurídica propia. La Comisión, aún cuando a través de su presidente

<sup>53</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*. 21ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 2000, p 545.

<sup>54</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, op. cit.p. 134

<sup>55</sup> *Ibid*, p.167.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

tiene la representación, ésta no es reconocida por la ley, y lo mismo sucede con el patrimonio del organismo, a pesar de que es independiente del de la Federación; es decir, la Comisión también carece de patrimonio propio:

Careciendo de personalidad jurídica y de patrimonio propios se puede concluir que la CNBV, por disposición de nuestra ley y sobre todo por sus propias características, es un órgano desconcentrado, dependiente jerárquicamente de un órgano de la administración central del Poder Ejecutivo Federal. Lo manifestado anteriormente está asentado en la jurisprudencia P./J.85/2000.

**Novena Epoca****Instancia: Pleno****Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta****Tomo: XII, Agosto de 2000****Tesis: P./J. 85/2000****Página: 963****No. De Registro: 191,293****Jurisprudencia****Materia (s): Constitucional**

**COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, FORMA PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, COMO UN ÓRGANO SUBORDINADO A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.**

Conforme a los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2º, 11, 17, 26, 31, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º, 2º, 3º, fracción IV, 4º, fracciones I, V,VII,IX,XVI y XXXVII, 5º,11,14,16, fracción XI y 19 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; 7º,8º,15, 17 bis, 19,25,27,28,38,43,45-B,45-C,46,49,50,51,53,76,87,88,89,96,97,102,106,113 y 141 de la Ley de Instituciones de Crédito, se advierte que el Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con la facultad de planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario nacional y una parte de esas funciones las desempeña directamente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como es la inspección y vigilancia de las entidades del sector financiero con excepción de las empresas de seguros y fianzas. Por tanto, la referida comisión, ejerce y está al cuidado de atribuciones que en principio corresponden al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual se determina por un orden jerárquico que ubica a la citada dentro de la administración pública centralizada, como un órgano subordinado a la Presidencia de la República por conducto de la referida secretaría de Estado.

Controversia constitucional 26/99. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 24 de agosto. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veinticuatro de agosto en curso, aprobó, con el número 85/200, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de agosto de dos mil.

### 2.3. Funciones

"Este organismo tiene como propósitos supervisar y regular a las entidades en el ámbito de su competencia. Su actividad está encaminada a procurar la estabilidad y fomentar el sano y equilibrado desarrollo" de ese sistema "en protección de los intereses del público y el correcto funcionamiento del sistema financiero; así como "mantener y intereses del público". En materia financiera funge como órgano de consulta del gobierno federal"<sup>56</sup>

La función principal que desempeña la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es la de supervisar las instituciones que se encuentran bajo su ámbito de competencia y las realiza fundamentalmente a través de la vigilancia y la inspección, aunque también mediante la "prevención" y la "corrección", conceptos que agrega la ley de 1995<sup>57</sup>.

"La supervisión de las Entidades Financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos que están sujetos los sistemas de control y calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, solvencia, estabilidad y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros"<sup>58</sup>

La supervisión es realizada a través de dos procedimientos: vigilancia e inspección.

<sup>56</sup> Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Derechos de los usuarios de la banca*. Cámara de Diputados, LVII, UNAM, México, D.F., 2000, p. 9.

<sup>57</sup> Reforma publicada en el D.O.F. el 28 de abril de 1995.

<sup>58</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, op. cit. P. 143.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La *vigilancia* es efectuada mediante el examen de la información que reciben de las instituciones supervisadas. Se considera como *vigilancia bancaria* el estudio de datos, tales como informes, estados contables, documentos, números estadísticos, registros administrativos y otros semejantes, cuyo fin es el mismo que se persigue con la inspección.

El Art. 134 de la LIC, a la letra, dice: "La *vigilancia* consiste en cuidar que las instituciones cumplan con las disposiciones de esta ley y las que deriven de la misma, y atiendan las observaciones e indicaciones de la Comisión, como resultado de las visitas de inspección practicadas"<sup>59</sup>.

"Las medidas adoptadas en ejercicio de esta facultad serán preventivas para preservar la estabilidad y solvencia de las instituciones, y normativas para definir criterios y establecer reglas y procedimientos a los que deban ajustar su funcionamiento, conforme a lo previsto en esta ley".

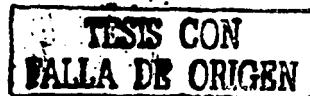
La *inspección* consiste, de acuerdo con su concepto gramatical, en el examen o reconocimiento de una cosa.

Por lo anterior, debe entenderse a la inspección bancaria como la actividad que lleva a cabo el Gobierno Federal por medio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a través de visitas a las instituciones que están bajo su supervisión, con fundamento en el Art. 133 de la LIC, para revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, o en caso contrario, indicar las medidas necesarias que deben ser tomadas para que dicho fin se realice.

Las visitas tienen, también, como objetivo:

---

<sup>59</sup> Octavio Hernández, op. cit., P. 112



- Verificar el registro oportuno, completo y correcto de las operaciones activas, pasivas, patrimoniales, de resultados y de las que deriven o puedan derivar responsabilidades u obligaciones contingentes;
- Evaluar la estructura de organización y los sistemas de contabilidad y de control interno, para preservar su solvencia y estabilidad;
- Investigar operaciones relacionadas con quejas y denuncias;
- Comprobar la ejecución de acciones correctivas ordenadas por la comisión o por otras autoridades, así como los planes de regulación o rehabilitación que se hubieren implantado;
- Verificar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales del orden federal, sean principales, formales y/o accesorias y de las cuales deban responder en forma directa o solidaria, así como de las disposiciones sobre participación de utilidades a los empleados.

Existen tres clases de visitas:

*Ordinarias.* Se llevan a cabo con base en el Programa Anual de Visitas y se practican periódicamente a las instituciones que están operando en forma normal. En la banca múltiple las visitas de este tipo están enfocadas principalmente a la revisión de áreas operativas específicas.

*Especiales.* Se practican para examinar, y en su caso corregir, situaciones especiales operativas. Pueden ser más extensas, incluso, que las programadas.

*De investigación.* Se realizan para aclarar o definir una situación específica. Este tipo de visitas surgen de situaciones o circunstancias no previsibles, tales como:

- "Situaciones presuntamente anómalas, detectadas de improviso a través de las funciones de vigilancia o de las que se tuvo conocimiento por cualquier otro medio.
- Peticiones de la SHCP, del Banco de México y otras autoridades.

- Quejas o denuncias de terceros".<sup>60</sup>

Como se mencionó en el párrafo relacionado con la supervisión, la Comisión cuenta entre sus funciones con las de corrección y prevención. El Art. 5 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores indica que dicha actividad "se llevará a acabo mediante el establecimiento de programas, de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades. Asimismo, dichos programas se establecerán cuando las entidades presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad, pudiendo en todo caso instrumentarse mediante acuerdo con las propias entidades".

La Comisión es creada por el Gobierno Federal para ser un organismo que ayude a conservar en un estado saludable a todas aquellas instituciones que desempeñan funciones en el sistema financiero.

## 2.4. Organización de la comisión

Con base en la ley de la Comisión, publicada el 28 de abril de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, se reorganiza a la misma quedando con la siguiente estructura administrativa:

### 2.4.1. Junta de Gobierno

Es el órgano de mayor jerarquía dentro de la Comisión. Es un cuerpo colegiado de Gobierno. Está integrada por 10 miembros, a los cuales se les denomina vocales. También el Presidente forma parte de la Junta con la misma calidad. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde nombrar a cinco, al

---

<sup>60</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Comisión Nacional Bancaria*, op. cit, p. 166



Banco de México a tres, a las Comisiones de Seguros y Fianzas, así como a la del Sistema de Ahorro para el retiro, a uno.<sup>61</sup>

Los vocales de la Junta de Gobierno deben ser Subgobernadores o Subsecretarios con la finalidad de que cuenten con facultades de decisión.<sup>62</sup>

Para que la Comisión pueda sesionar requiere la asistencia de cuando menos siete de sus miembros.

Entre muchas de sus funciones, la Junta de Gobierno tiene las facultades reguladas en el Art. 12 de la Ley de la Comisión:

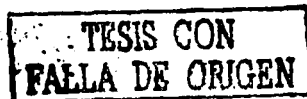
"I.- Autorizar o aprobar los nombramientos de consejeros, directivos, comisionarios y apoderados de las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casa de bolsa, en los términos de las leyes respectivas;

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

"III.- Acordar la intervención administrativa o gerencial en las entidades con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro la solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que las rigen o

<sup>61</sup> "Los representantes de la SHCP son el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de Hacienda y Crédito, Director General de Banca y Ahorro, Director General de Banca de Desarrollo y Director General de Seguros y Valores. El Banco de México, estará representado en la Junta de Gobierno por su Gobernador y dos Subgobernadores, las Comisiones por sus Presidentes y de la CNBV su Presidente y dos Vicepresidentes que serán designado por el Presidente.

<sup>62</sup> Los vocales pueden nombrar vocales suplentes.





de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, en los términos que establecen las propias leyes;

"IV.- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a la supervisión de la Comisión, así como a las disposiciones que emanen de ella. Dicha facultad podrá delegarse en su Presidente"

#### **2.4.2. Presidencia**

Las facultades que por ley son encomendadas al Presidente de la Comisión son las siguientes:

"I.- Tener a su cargo la representación legal de la comisión y el ejercicio de sus facultades, sin perjuicio de las asignadas por esta ley u otras leyes a la Junta de Gobierno;

"II.- Declarar, con acuerdo de la Junta de Gobierno en su caso, la intervención administrativa o gerencial de las entidades con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez o aquellas violatorias de las leyes que las rigen o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven;

"III.- Designar interventores en los casos previstos en las leyes que regulan a las entidades;

"IV.- Imponer las sanciones que corresponden de acuerdo a las facultades que le delegue la Junta de Gobierno, así como conocer y resolver sobre el recurso de revocación, en los términos de las leyes aplicables y las disposiciones que emanen de ellas, así como proponer a la Junta la condonación total o parcial de las multas;

"V.- Autorizar, suspender o cancelar la inscripción de valores en la sección de valores del Registro Nacional de Valores e Intermediarios;

"VI.- Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno;

"VII.- Informar a la Junta de Gobierno, anualmente o cuando ésta se lo solicite sobre las labores de las oficinas a su cargo y obtener su aprobación para todas las disposiciones de carácter general que crea pertinentes; entre otras".

El presidente de la Comisión ejercerá sus funciones directamente o por medio de sus vicepresidentes. Actualmente funge como Presidente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores el C. Jonathan Davis Arzac.

#### **2.4.3. Vicepresidencias**

La Comisión cuenta con las siguientes vicepresidencias:

*De Supervisión Bursátil:* Esta se encarga de procurar el sano desarrollo del Mercado de Valores, a través de programas de supervisión y emitiendo regulación a los intermediarios del Sector Bursátil, así como a las sociedades de inversión y emisoras, para que las operaciones se realicen con transparencia, buscando la protección de los inversionistas.

*De Administración:* Tiene como función proveer a las diferentes áreas del organismo de personal y de los recursos materiales financieros.

*Jurídica:* Sus propósitos son coadyuvar el estricto cumplimiento de las disposiciones legales que inciden en el ámbito de las atribuciones conferidas a la Comisión, procurar la solución de conflictos entre los usuarios del sistema y los intermediarios financieros y ser el representante del Organismo ante terceros."

La Comisión también cuenta con las Vicepresidencias de Supervisión 1,2,3 y 4 y con la Vicepresidencia de *Normalidad*.

A raíz de la publicación de Ley de Instituciones de Crédito, las sociedades que pretendieran prestar el servicio (ya no público) de banca y crédito, deberán solicitar autorización (Concesión hasta 1989, a partir del 14 de enero de 1990, autorización otorgada por las autoridades correspondientes), de acuerdo a lo establecido en el Art. 8-LIC, que a la letra dice: "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 la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Por su naturaleza estas autorizaciones serán intransmisibles.

Como se ha visto, la supervisión financiera se ha ajustado según las condiciones del país, que puedan establecerse así: a) periodo de anarquía e incertidumbre revolucionaria, b) periodo de reorganización institucional después de la lucha armada, c) periodo de gran crecimiento financiero nacional y de enfrentamiento con el gobierno que llevó incluso a la nacionalización bancaria, d) periodo de búsqueda de mejores formas de organización del sistema financiero, necesario para el desarrollo del país, que ha llevado a los problemas de nuestros días (FOBAPROA, ADE, IPAB).

Conviene destacar, pues, que la autonomía de los órganos de dirección de las anónimas bancarias no existe; inevitablemente, en cualesquiera de los periodos históricos enunciados, está la presencia continua del gobierno de la república a través de la SHCP.

### **CAPÍTULO 3**

## **PROCEDIMIENTO DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA Y GERENCIAL**

### 3.1. Antecedentes

Una vez consideradas las características y el desarrollo de las instituciones que se involucran o bien son partícipes en el procedimiento objeto del presente trabajo, haré una exposición relacionada con la intervención estatal en las actividades de la Banca Múltiple.

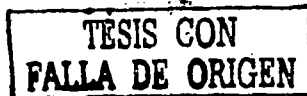
Dice el doctor Raúl Cervantes Ahumada que: "tradicionalmente la actividad bancaria es considerada de orden público, desde los egipcios y romanos, el Estado ha intervenido para controlarla".<sup>63</sup>

Por su parte, el abogado y analista político Miguel Angel Granados Chapa señala que la intervención del Estado en la banca nacional "ha demostrado que la banca es quizá el ejemplo de que una alta intervención estatal no es incompatible con el desarrollo de la iniciativa privada y con el crecimiento sano y fecundo de una economía. Mencionaré apenas uno de sus beneficios más obvios; la intervención estatal, a través de sus leyes reguladoras, y más concretamente de la creación y política del Banco de México, ha alejado para siempre el fantasma de las quiebras, que por tanto tiempo y hasta hace apenas unos 25 años amenazó a las instituciones de nuestro país y acabó con varias en las que por cierto se formaron muchos de nuestros mejores banqueros"<sup>64</sup>.

"En México, independientemente de la intervención que realiza a través del banco central y de la intervención económica que se hace a través de las instituciones nacionales de crédito, el Estado controla y vigila la actividad de los bancos a

<sup>63</sup> Cervantes Ahumada, Raúl, *Títulos y Operaciones de Crédito*, 13ª. Edición. Editorial Herrero. México, 1984. p.230.

<sup>64</sup> Granados Chapa, Miguel Ángel, op. cit., p.57.



través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros" (actualmente Comisión Nacional Bancaria y de Valores).

La palabra intervención se define gramaticalmente como la posibilidad de tomar parte en un asunto o interponer autoridad.<sup>65</sup>

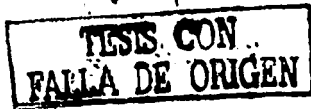
Desde las primeras décadas del siglo pasado, la intervención del Estado en la economía se apoyaba en México en la idea de que el Estado debía ser rector de las actividades productivas del país, algo inaceptable para el sector privado. Sin embargo, en los hechos, esto ha sido una realidad durante un siglo, con mayor o menor intensidad, desde que Porfirio Díaz nacionalizó los ferrocarriles, acción única pero cuya importancia puede medirse por el hecho de que, en aquella época, aparte la transportación marítima por las costas mexicanas, el transporte moderno por tierra se llevaba a cabo a través del ferrocarril.

Este principio de rectoría estatal alcanzó gran importancia en el periodo del general Lázaro Cárdenas, tanto por la repartición de la tierra y la nacionalización del petróleo, como por el apoyo del Estado a la organización no sólo de los obreros y campesinos -es entonces cuando surgen la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Central Nacional Campesina (CNC)- sino también de la economía mediante un Plan Sexenal.<sup>66</sup>

La rectoría del Estado en materia económica era un concepto político y así se discutió durante mucho tiempo, pero fue hasta el 3 de febrero de 1983 que adquirió rango de ley, con motivo de las reformas y adiciones al artículo 25 constitucional aprobadas por el Congreso y publicadas ese día en el *Diario Oficial de la Federación*.

<sup>65</sup> *Diccionario Océano*, op. cit. p.875

<sup>66</sup> Ver Cárdenas, *Enciclopedia de México*. México, 1977. T. 2, pp 722-734, y Lázaro Cárdenas, *Demócrata Mexicano*, William C. Townsend, Grijalbo, México, 1987, 467 pp, pp 223-235.



Dice el primer párrafo del Artículo 25 Constitucional: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".

La Constitución otorga entonces al Estado la atribución de ser el rector del desarrollo nacional, actividad que tiene que llevarse a cabo "a través del ejercicio de las atribuciones constitucionales y de la legislación ordinaria del Poder ejecutivo Federal (en el marco de su competencia), por ser este Poder el que tiene a su cargo la Administración"<sup>67</sup>.

El párrafo cuarto del Artículo 25 Constitucional refiere que el Estado tiene a su cargo de manera exclusiva ciertas áreas estratégicas de la economía y remite al Artículo 28 constitucional para identificarlas. Previamente a la desincorporación de 1990 y en lo que hace a mi tema de estudio, el Artículo 28 señalaba: "Este servicio (de banca y crédito) será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones en los términos que establezca la correspondiente Ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellos en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. Este servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

Es decir, la parte conducente a concesiones cambió con la desincorporación de 1990 suprimiendo en el Art. 28 lo relativo al servicio de banca y crédito prestado por el Estado; el concepto de rectoría del Estado, amparado en el Art. 25, no.

<sup>67</sup> Faya Viesca, Jacinto, *Rectoría del Estado y Economía Mixta*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, 196 pp, p. 35.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El concepto rectoría del desarrollo nacional se confunde continuamente con el de intervención en la vida económica. El *Diccionario Durvan de la Lengua Española*, por ejemplo, define el intervencionismo como el "sistema intermedio entre el individualismo y el colectivismo, que confía a la acción del Estado el dirigir la vida económica del país".<sup>68</sup> Esta definición, sin embargo, se asocia más con el concepto de rectoría, que esta misma obra define como "regir o gobernar" (rector: "que rige o gobierna"<sup>69</sup>

El concepto de rectoría del Estado, en realidad, ampara al de "intervención" estatal en la economía, acción operativa mediante la cual aquél adquiere vigencia. El *Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales* define el intervencionismo como un "sistema intermedio entre el individualismo y el colectivismo, que confía a la acción del Estado el dirigir o suplir en la vida del país la iniciativa privada".<sup>70</sup> Es decir, de manera específica, el intervencionismo del Estado va dirigido al desarrollo de acciones dentro de un sector de la economía que se considera excluido de las acciones estatales conforme a teorías tales como "dejar hacer, dejar pasar" (no hacer nada) en el campo de las actividades productivas, ya que, según los partidarios de esta corriente de pensamiento, como Adam Smith, existe una mano invisible que permite que la economía corrija por sí sola sus defectos y preserve sus aciertos.

Jurídicamente, y en el caso que nos ocupa, el concepto de intervención se refiere a la facultad otorgada al Estado para interferir en los asuntos internos de las instituciones reguladas por la Ley de Instituciones de Crédito, cuando éstas presenten irregularidades que pongan en peligro su estabilidad y en consecuencia los intereses del público en general. Propiamente se refiere a un procedimiento autorizado por una norma.

<sup>68</sup> *Diccionario Durvan de la Lengua Española*, Bilbao, 1980 p. 743.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 1064.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 1064.

<sup>70</sup> *Diccionario Unesco de Ciencias Sociales*. Planeta -Agostini, Barcelona, 1987, p. 1161.



Este tipo de intervención, sólo se permite en sociedades mercantiles que prestan el servicio de banca y crédito, por considerarse que dichas instituciones tienen influencia directa en la economía del país y en consecuencia debe existir un mecanismo que garantice su estabilidad.

Actualmente compete la aplicación del procedimiento de intervención administrativa o gerencial a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, procedimiento que no fue considerado en el decreto de creación de este organismo (12 de enero de 1925), ya que sus funciones estaban "limitadas a la simple comprobación del cumplimiento de la ley bancaria por las instituciones de crédito, sin poder influir de manera alguna para prevenir situaciones difíciles que pudieran presentarse a tales instituciones".<sup>71</sup>

Es hasta la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 y de la modificación de las disposiciones que rigen el funcionamiento de la Comisión Nacional Bancaria, que se establece este procedimiento. En la exposición de motivos, se dice:

"La Comisión Nacional Bancaria ha sido un organismo cuyos servicios en la restauración del régimen de crédito en México, son de gran mérito. Desgraciadamente, las facultades de la Comisión han estado limitadas, hasta ahora, a la comprobación puramente formal del cumplimiento de la ley, por parte de los bancos, habiéndose presentado frecuentemente el caso de prever la Comisión el próximo desastre de un establecimiento y no tener medio alguno para prevenirlo o hacer menos graves sus efectos".

Por lo tanto, la Ley de 1932 mantiene la estructura de la Comisión Nacional Bancaria, pero, aprovechando las enseñanzas de la práctica, ha extendido las facultades de la Comisión en forma que permitan a ésta, sin perjuicio de la libertad

<sup>71</sup> Manero, Antonio, op.cit. p. 196.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de acción que las Instituciones de Crédito deben tener, estimar el estado de solvencia de los bancos y tomar medidas para prevenir o para hacer menos graves las consecuencias de una liquidación.

Ya la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 establece varias hipótesis en las cuales se aprecian diversas irregularidades y se indican medidas para subsanarlas:

#### A. Primera hipótesis

Si las inversiones de las instituciones de crédito o las de las organizaciones auxiliares no están realizadas en los términos de la Ley.

Medida: El Presidente de la Comisión, con acuerdo del Comité permanente, dará las órdenes necesarias para que las inversiones irregulares se normalicen en plazo dado, que no deberá exceder de treinta días y comunicará su decisión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### B. Segunda hipótesis

Si transcurre el plazo que el Presidente de la Comisión señale para que la institución afectada normalice su situación sin que dicha normalización se efectúe.

Medida: El Presidente de la Comisión, con acuerdo del Comité Permanente, podrá ordenar:

- a. Que se suspenda la ejecución de las operaciones contrarias a la ley;
- b. Que se proceda a la liquidación de la institución
- c. En ambos casos, que un Inspector intervenga la institución y proceda a efectuar los cobros y a normalizar los documentos y operaciones irregulares.

#### C. Tercera hipótesis:

Si las irregularidades afectan a la estabilidad o a la solvencia de la institución o de la organización y ponen en peligro los intereses de los depositantes o acreedores.

Medidas: el Presidente podrá (aunque la ley no lo exige, creemos que debe mediar acuerdo del Comité Permanente):

- a. Designar inspector que permanentemente se haga cargo de la institución o
- b. Pedir se declare judicialmente el estado de suspensión de pagos de la institución o de la organización.<sup>72</sup>

Lo que se puede apreciar en las anteriores hipótesis es que claramente se manejan las figuras de intervención administrativa (hipótesis segunda) y la intervención gerencial (hipótesis tercera); en esta última, al establecerse la posibilidad de que un inspector realice funciones de encargado de manera permanente.

### 3.2. Constitucionalidad y legalidad del procedimiento

"Con fecha 27 de junio de 1990 se derogó el párrafo quinto del Artículo 28 constitucional que establecía precisamente la nacionalización bancaria, como una excepción a la prohibición de monopolios y que determinaba la prestación del servicio público de banca y crédito como exclusiva del Estado sin ser objeto de concesión a particulares.

"Como producto de la anterior reforma, en julio de 1990 se discuten y aprueban tres leyes que reorganizan el sector bancario, entre ellas: la Ley de Instituciones

---

<sup>72</sup> Hernández, Octavio, op cit, pp.125-126.



de Crédito, que tiene por objeto regular los términos en los que el Estado ejercerá la rectoría del sistema bancario<sup>73</sup>

En atención a lo anterior, la Ley de Instituciones de Crédito rige el sistema bancario nacional, por lo cual en su contenido contempla el procedimiento de intervención, que no contraviene ninguna norma de la Constitución.

Asimismo, el procedimiento de intervención cumple con el principio de legalidad por tener apoyo estricto en normas. Dicho procedimiento se contempla en la Ley de Instituciones de Crédito, en el Título Séptimo, Capítulo Segundo, Artículos 137 al 143, así como en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en su Artículo 4, fracción XV el cual determina "intervenir administrativamente o gerencialmente a las entidades, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su estabilidad o liquidez, o aquéllas violatorias de las leyes que las regulan o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, en los términos de las propias leyes".

### 3.3. Clases de intervención

Aunque la Banca Múltiple constituye una Sociedad Anónima, es objeto de diversos procedimientos que no son aplicables a otras empresas con dicha naturaleza societaria, como lo afirma el Dr. Miguel Acosta Romero al establecer que "otra variante respecto de las sociedades en general, consiste en que las autoridades hacendarias tienen facultades para intervenir las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, cuando observen irregularidades en las mismas, ya sea para liquidar las operaciones ilegales o bien para declarar la intervención con carácter de gerencia que suspende las facultades de los órganos

<sup>73</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1990, p. 137.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de administración (asamblea general, consejo de administración o administrador)".<sup>74</sup>

La procedencia de la intervención "requiere como contrapartida la presunción legal de violaciones a leyes financieras y porque no, a otros ordenamientos legales, así como criterios generales que se deriven de éstos"<sup>75</sup>.

Para contrarrestar las violaciones a las disposiciones legales "se procede a la aplicación de las medidas correctivas o sanciones para garantizar que dichas prácticas no pongan en peligro los recursos del público y la estabilidad y solvencia del sector financiero.

"Para ello la CNBV cuenta con un conjunto de facultades correctivas que se clasifican de la siguiente manera:

-Programas correctivos de cumplimiento forzoso por parte de las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades.

-Acuerdo suscritos entre las autoridades supervisoras y la administración de los intermediarios, a través de los cuales estos últimos se comprometen a remediar los desequilibrios financieros que pudieran afectar su liquidez, solvencia o estabilidad.

-Intervenir administrativamente o gerencialmente a las entidades. En el extremo de las medidas correctivas se encuentra la intervención administrativa o gerencial a las entidades financieras. Dichas medidas son instrumentos con que cuenta la Comisión para salvaguardar los intereses del público usuario y hacer efectiva la aplicación de la Ley."<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario*. op.cit. p. 611.

<sup>75</sup> Carvallo Yáñez, Erick, *Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano*. 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1995, p. 296

<sup>76</sup> De la Fuente Rodríguez Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. op. cit., p. 158.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

Existen dos clases de intervención reguladas en la ley y su diferencia principal radica en la clase de irregularidad que presente la institución que no cumple con las normas de funcionamiento establecidas.

### 3.3.1. Intervención administrativa

La intervención administrativa, se origina a raíz de una inspección en la cual se verifica que las obligaciones, el capital o las inversiones realizadas por los bancos no se sujetan al marco legal que les corresponde. Es entonces cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores nombra un interventor, cuyo objetivo es tratar de normalizar la situación irregular, sin suspender la actividad de los órganos internos de administración.

Dicha intervención "se encamina al control de libros de contabilidad, actas de sesiones de consejo y asambleas, control de ingresos, egresos, correspondencia y supervisión de operaciones de una entidad, actividades que puedan desarrollarse sin que el interventor se encuentre físicamente en las oficinas de la empresa intervenida administrativamente".<sup>77</sup>

La intervención administrativa se realiza de conformidad con el Artículo 137 de la ley de Instituciones de Crédito, que a la letra dice: "Cuando en virtud de la inspección se encuentre que operaciones de alguna institución de crédito no estén realizadas en los términos de las disposiciones aplicables, el presidente, con acuerdo de la Junta de Gobierno, dictará la medida necesaria para normalizarlas, señalando un plazo para tal efecto. Si transcurrido el plazo, la institución de que se trate no ha regularizado las operaciones en cuestión, el presidente, cuando estime necesario por su importancia, comunicará tal situación a la Secretaría de

<sup>77</sup> Carvallo Yáñez, Erick, op. cit., p. 297.



Hacienda y Crédito Público y en su caso al Banco de México, con objeto de que aquélla tome las medidas pertinentes. Sin perjuicio de las sanciones que procedan, el presidente, con acuerdo de la Junta de Gobierno, podrá disponer que un inspector intervenga la institución, a fin de normalizar las operaciones que se hayan considerado irregulares”.

“La intervención administrativa se llevará a cabo directamente por el interventor, quién realizará los actos necesarios para cumplir los objetivos que se señalen en el acuerdo correspondiente, en los términos del reglamento de inspección y del reglamento interior de la Comisión Nacional Bancaria”.

### **3.3.2. Intervención gerencial**

Mientras que la intervención administrativa procede por cualquier operación que se efectúe fuera del marco regulatorio, la intervención con carácter de gerencia procede, de conformidad con el artículo 138 de la Ley de Instituciones de Crédito, cuando dichas irregularidades afecten la estabilidad y solvencia de la institución y pongan en peligro los intereses del público. La ley es muy clara al regular que en dichas circunstancias el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con acuerdo de la Junta de Gobierno, intervendrá gerencialmente la institución, nombrando de inmediato a la persona que se hará cargo de la misma.

Otra diferencia con la intervención administrativa estriba en que es necesaria la presencia física, en la institución, de la persona que se hará cargo del control de la misma, ocupándose de las operaciones y de la toma de decisiones. Dicha persona tiene el cargo de interventor-gerente, con todas las facultades que normalmente corresponden al Consejo de Administración de la institución intervenida y con plenos poderes generales para actos de dominio, administración, pleitos y cobranzas y suscripción de títulos de crédito.

Tiene mayor trascendencia, ya que suspende toda actividad de los órganos internos de la sociedad anónima o banca múltiple.

Con el objeto de ejemplificar lo que es propiamente el proceso de intervención con carácter de gerencia, se resumen las causas y efectos de la intervención en agosto de 1997, de Abaco Grupo Financiero, formado en marzo de 1992 como entidad controladora de Banca Confía, y Abaco Casa de Bolsa.

La información pública al respecto fue la siguiente:

"La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) decretó ... la intervención gerencial de Abaco Grupo Financiero, Banca Confía y Abaco Casa de Bolsa para garantizar una gestión adecuada en lo que concluye el proceso de venta de 85 por ciento de Abasis y de 51 por ciento de Abamotriz a Citibank.

"La (CNBV) designó a Gustavo Vergara Alonso como interventor gerente, quien se apoyará ... en el grupo de gestión de Citibank México para la administración del grupo intervenido.

"La determinación de la intervención gerencial de Abaco y sus subsidiarias se determinó al tomar en cuenta que las pérdidas y faltantes de provisiones en el banco equivalen a varias veces su capital actual.

"Citibank mantendrá a Banca Confía como una subsidiaria independiente de Citibank México, y según la CNBV la operación resolverá en forma definitiva los problemas financieros que venían arrastrando desde 1995 Confía y Abaco, sin que se rompa la continuidad en el servicio a los clientes del banco.



"Cabe señalar que los directivos y principales ejecutivos de la institución, desde el mes de mayo reportaban directamente a las autoridades supervisoras".<sup>78</sup>

Las causas que originaron esta intervención están bien claras al determinarse que se encontraba en peligro la solvencia de la institución, ya que no contaba con el capital suficiente para hacer frente a sus compromisos con los inversionistas, independientemente de dónde se encontraban dichos recursos o qué había pasado con los mismos. "Pero la motivación de Hacienda no es el fraude en sí – el que por cierto, es por una cantidad mucho mayor, de acuerdo con las denuncias que los inversionistas presentaron ante la Procuraduría- sino la falta que cometió Lankenau al ser participe en la captación irregular de recursos para ser enviados a una empresa extranjera".

"La Secretaría de Hacienda sostiene que Lankenau en su calidad de director general de Banca Confía, causó un quebranto de 53 millones 671, 265 pesos a esta institución de crédito"<sup>79</sup>

Por otra parte, el Estado, además de intervenir a dicha institución, también le inyectó capital a través del Fobaproa y el Fameval, que no respondieron de operaciones irregulares o de mala fe.

### 3.4. Supresión de los órganos de decisión y administración

Uno de los efectos que produce la intervención con carácter de gerencia de alguna institución de crédito, es que "la Comisión envía a todas las entidades sujetas a su supervisión, una circular para que giren sus instrucciones a la brevedad posible, a efecto de que a partir de la fecha de la intervención, cualquier transacción crediticia o de otra índole que implique la disposición de recursos, no

<sup>78</sup> Salgado Alicia/Howard Gerogina, *Interviene la CNBF a Banca Confía hasta Concluir su Venta*. El Financiero, jueves 28 de Agosto de 1997.,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

sea efectuada sin que se encuentre autorizada por el interventor gerente de la sociedad correspondiente, y cuya firma al calce de dicha circular, la cual es firmada por el presidente de la Comisión<sup>80</sup>

Los Tribunales Colegiados de Circuito han establecido al respecto de las facultades del Interventor gerente la tesis siguiente:

**Novena Epoca**

**Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: VII, Enero de 1998**

**Tesis: XV.1º.31 C**

**Página: 1137**

**No. De Registro: 197,071**

**Aislada**

**Materia (s): Civil**

**PERSONALIDAD. PODERES CONFERIDOS POR EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN ANTES DE LA INTERVENCIÓN, CON CARÁCTER DE GERENCIA, DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA.**

Conforme a una correcta interpretación de los artículos 60 y 61 de la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, carece de personalidad la persona que comparece a juicio a nombre de una sociedad demandada con base en un poder otorgado por el consejo de administración antes de la intervención, con carácter de gerencia, que lleve a cabo la Comisión Nacional Bancaria, en términos del artículo 59 de la ley mencionada, ya que el artículo 60 citado transfiere al interventor gerente las facultades que normalmente corresponden al consejo de administración, entre ellas, la de otorgar poderes y revocar los que estuvieren otorgados por la sociedad intervenida, y el artículo 61 de referencia establece que desde el momento de la intervención quedan "supeditados" al interventor gerente todas las facultades del consejo de administración y los poderes de las personas que el interventor determine, por lo que es evidente que la momento de la intervención, los poderes otorgados por el consejo de administración antes de la misma, quedan subordinados al interventor gerente, y por ende, al promoverse un asunto con base en un poder otorgado por el consejo de administración de la sociedad antes de la intervención, dicho poder queda supeditado al interventor gerente, quien, por tanto, tiene que reconocer personalidad a la persona que compareció y autorizarla para contestar la demanda a nombre de la sociedad demandada.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.**

Amparo en revisión 460/97. Arrendadora Unión, S.A. de C.V. 23 de septiembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro Fernando Reyes Colín. Secretaria: María Elizabeth Acevedo Gaxiola.

<sup>79</sup> Ortega Pizarro, Fernando, Proceso No. 1096, 2 de noviembre de 1997

<sup>80</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, op. Cit., p. 158.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es importante recordar que la intervención con carácter de gerencia, implica la supresión de los órganos de decisión y de administración de la institución intervenida, con fundamento en el artículo 140 de la Ley de Instituciones de Crédito "El interventor gerente tendrá todas las facultades que normalmente corresponden al consejo de administración de la institución y plenos poderes generales para los actos de dominio, de administración, de pleitos y cobranzas, con las facultades que requieran cláusula especial conforme a la ley, y desistirse de estas últimas, previo acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue convenientes y revocar los que estuvieran otorgados por la institución intervenida y los que él mismo hubiere conferido.

"El interventor-gerente no quedará supeditado en su actuación a la asamblea de accionistas ni al consejo de administración".

La Primera Sala ha establecido al respecto de las facultades del Interventor gerente la tesis siguiente:

**Novena Epoca**

**Instancia: Primera Sala**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: XIV, Septiembre de 2001**

**Tesis: 1º/J. 69/2001**

**Página: 242**

**No. De Registro: 197,071**

**Jurisprudencia**

**Materia (s): Civil**

**INTERVENTOR-GERENTE DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. POR DISPOSICIÓN EXPRESA DEL ARTÍCULO 140 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, TIENE POTESTAD PARA OTORGAR MANDATOS CONCEDIENDO AL MANDATARIO LA FACULTAD DE SUSTITUIRLO A FAVOR DE TERCERO.**

De conformidad con lo dispuesto en este artículo el interventor-gerente de una institución de crédito no sólo cuenta con las facultades que normalmente corresponden al consejo de administración de ésta, es decir, aquellas que para dicho consejo establecen los estatutos de la sociedad y la ley respectiva, en términos de lo previsto en los numerales 6º y 10, párrafo primero, de la Ley General de Sociedades Mercantiles, en relación con el artículo 21 de la Ley de Instituciones de Crédito, sino que además tendrá plenos poderes generales para

actos de dominio, de administración, de pleitos y cobranzas, con las facultades que requieran cláusula especial conforme a la ley, y para otorgar poderes generales o especiales que juzgue convenientes, lo que significa que las facultades de que el interventor-gerente goza, en cuanto se refiere a poderes o mandatos, no las tiene porque las mismas corresponden normalmente al consejo de administración, sino por disposición expresa de la ley. Ahora bien, si setoma en consideración, por un lado, que el legislador estimó conveniente que el interventor-gerente, para estar en aptitud de enfrentar los problemas que surjan cuando existan irregularidades en las instituciones de crédito que afecten la estabilidad o solvencia y pongan en peligro los intereses del público o de los acreedores, gozara de amplios y completos poderes generales para actos de dominio, de administración, de pleitos y cobranzas, con las facultades que requieran cláusula especial conforme a la ley, para otorgar y suscribir títulos de crédito, para presentar denuncias y querellas y desistir de estas últimas, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue conveniente, y revocar los que estuvieran otorgados por la institución intervenida y los que él mismo hubiere conferido y, por otro, que cuando el indicado artículo 140 previene "... y para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue convenientes...", no contempla limitación alguna, resulta inconcuso que el interventor-gerente tiene potestad para otorgar mandatos concediendo al mandatario la facultad de sustituirlos a favor de tercero, lo que se corrobora, además, con lo dispuesto en el artículo 2574 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, al disponer que "El mandatario puede encomendar a un tercero el desempeño del mandato si tiene facultades expresas para ello.", lo que presupone que euien otorga el mandato original puede facultar al mandatario para que, a su vez, sustituya el mandato a favor de otra persona.

Contradicción de tesis 48/2000. Entre las sustentadas por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el Décimo Tercer Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito, y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, 9 de mayo de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Ricardo Horacio Díaz Mora.

Tesis de jurisprudencia 69/2001. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de cuatro de julio de dos mil uno, por unanimidad de votos de los señores Ministros: presidente: José de Jesús Gudiño Pelayo, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Hay que subrayar, por último, que la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es la facultada para decretar la intervención administrativa o con carácter de gerencia de las entidades con el objeto de suspender,

normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez o aquellas violatorias de las leyes que las rigen o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, en los términos que establecen las propias leyes, con fundamento en el Artículo 11, fracción III de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

### 3.5. Causas y finalidad

Recuérdese, con el Dr. Acosta Romero, que el Derecho constituye un "sistema unitario que regula la interferencia intersubjetiva de los componentes de una sociedad humana organizada como Estado"<sup>81</sup> Las sociedades, como organismos vivos, sujetos a continuas "interferencias", cambian; el Derecho, por tanto, debe cambiar y esto puede advertirse con mucha claridad en la legislación mexicana del último cuarto de siglo correspondiente al sistema financiero, quizás una de las más ricas en el mundo.

"Toda estructura social es originalmente una manifestación humana, espacial y temporalmente condicionada", dice el autor León Cortiña Peláez, quien también señala que nos condenaríamos a la ignorancia del presente si no nos situáramos constantemente "en la dimensión temporal de pasado y futuro".<sup>82</sup>

La vitalidad de la sociedad mexicana se ve en los cambios que se han operado en el sistema financiero, que a su vez pueden localizarse en la legislación bancaria. Esto tiene una explicación clara. Si bien el trabajo es la principal riqueza de cualquier nación, la apropiación de las ganancias que produce y su manejo a través del dinero, en el cual éste se refleja, viene a definir las características de "una sociedad humana organizada como Estado" y se le puede calificar como más o menos eficiente, pero también como más o menos justa o más o menos libre. Finalmente, más o menos capaz de sobrevivir como sociedad nacional.

<sup>81</sup> Acosta Romero, Miguel, *Derecho Bancario*, Editorial Porrúa, México 1983. op. cit., p. 8.

<sup>82</sup> Cortiña Peláez, León. *Las Ciencias Administrativas en América Latina*. En archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración 1970-71. Volumen II. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho. Caracas, Venezuela, pp 30-31. Citado por Miguel Acosta Romero en *Derecho Bancario*, p. 2.



Es tal la importancia de esta actividad que, como puede apreciarse, los empresarios dedicados a las actividades productivas quedaron en manos de los empresarios que encuentran su modo principal de vida en la especulación con el capital financiero. Con ellos en esa situación, los problemas económicos se complican más.

Según se ha visto, la intervención del Estado se apoya en el concepto más amplio de rectoría del Estado. Sin embargo, en el marco de este cuerpo conceptual, en una década, apenas, se pasa de un criterio a otro totalmente distinto por lo que hace al sector financiero, lo cual indica la intensidad de los ajustes que se producen en la economía de México en los últimos años.

El 2 de febrero de 1983 se reforma y adiciona el Artículo 25 constitucional, y esta reforma entra en vigor al día siguiente, al ser publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

Por esta reforma el sector público tiene a su cargo de manera exclusiva áreas estratégicas de la economía y los servicios, entre ellas el servicio público de banca y crédito.

Menos de diez años después, el 5 de septiembre de 1990, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, y crea el Comité de Desincorporación Bancaria. En los considerandos, se dice que la desincorporación se sustenta, entre otras cosas, en:

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

ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos.

Señalaba también:

+Que en virtud del restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio bancario, se requiere llevar a cabo un proceso de desincorporación de las instituciones de banca múltiple, cuyos principios deberán orientarse a conformar un sistema financiero sólido, con participación diversificada de capital y propósitos de regionalización en cuanto a la esfera de acción de las instituciones; asegurar que el control de éstas quede en manos de mexicanos de probada aptitud y reconocida calidad moral, evitar una indeseable concentración en la intermediación, propiciar un adecuado equilibrio dentro del sistema financiero en general y obtener un precio justo .

Según podrá verse con más amplitud unos párrafos más adelante, lo que ha motivado estos cambios en la legislación ha sido una prolongada confrontación del gobierno con los grandes grupos económicos que dominan la economía mexicana, nacionales y extranjeros.

En las últimas décadas, el momento de intervención gubernamental extrema en el sistema financiero mexicano lo constituye, sin duda, como se ha visto, la expropiación bancaria, llevada a cabo en septiembre de 1982.

Fue una reacción de carácter estructural que hizo posible una clara intervención gubernamental tanto administrativa como gerencial, llevada hasta sus últimas consecuencias con la intención de contrarrestar la acción de grupos económicos que desde el punto de vista oficial actuaban en forma lesiva a los intereses de la sociedad mexicana.

Posteriormente, sin embargo, antes y una vez producida la desincorporación bancaria en 1990, puede referirse una larga lista de acciones del gobierno mexicano, todas intervencionistas, pero con un propósito diametralmente opuesto: reconstituir y fortalecer dichos grupos.

Entre otras medidas tomadas por el gobierno federal en esta materia, cito las siguientes: la devolución de empresas propiedad de la banca; el apoyo a las casas de bolsa, aseguradoras y afianzadoras en manos casi exclusivamente privadas; facilidades para aligerar sus pasivos en dólares; la entrega de Somex y el control del mercado libre de cambios.

De todas ellas, la que resulta más ilustrativa para este trabajo es el de las casas de bolsa.

Una vez llevada a cabo la nacionalización de la banca, los empresarios encontraron en el manejo de las casas de bolsa una alternativa de actividad casi exclusiva en el mercado de valores.

El trabajo bursátil, de escasa significación en el país hasta entonces, adquirió una extraordinaria importancia y reveló de una manera muy clara el dominio que sobre la nación mantenían los grandes grupos financieros.

"En 1982, había 31 casas de bolsa con 90 oficinas en todo el país; para 1987 había sólo 26 casas, pero con 204 oficinas en toda la República. El personal de las casas pasó de 2,728 empleados en 1982 a casi 9,000 al terminar 1987. El importe medio de la cartera de valores por cliente manejado por las casas de bolsa creció de 7.6 millones de pesos en diciembre de 1982 a 67.5 millones en mayo de 1987. La captación de las casas de bolsa creció 36 veces en los últimos cinco años, mientras que la captación bancaria sólo se incrementó en diez veces en el mismo lapso. El capital contable de las casas de bolsa era en 1982 de 3,111 millones de pesos; a mediados de 87 rondaba los 380,000 millones. El monto y



valor de las operaciones entre 1982 y 1987 también ilustra el crecimiento vertiginoso de la intermediación bursátil. En 1982 se negociaron 840 millones de acciones, con un valor total de 2.3 billones de pesos; en 1986 se negociaron 7,011 millones de acciones con un valor de 75.7 billones; y en primer semestre de 1987 el volumen de acciones negociadas ya rebasaba el 87 por ciento de lo negociado en todo el año anterior. El valor del monto negociado en los primeros seis meses de 87 fue de 97.8 billones de pesos, 22 más que en todo 1986".<sup>83</sup>

Las principales casas de bolsa eran: Operadora, de Eduardo Legorreta; Inverlat, de Agustín Legorreta (quien participa después en la entrega del banco Inverlat al capital canadiense y, hasta el momento de la nacionalización bancaria, principal accionista de Banamex), Acciones y Valores, de Roberto Hernández (a quien se encontrará luego en la venta de Banamex a los norteamericanos); Probursa, de José Madariaga; Inversora Bursátil, de Carlos Slim; Acciones Bursátiles, de Ernesto Amtmann; Interacciones, de Carlos Hank Rhon.

Estas siete casas de bolsa manejaban las dos terceras partes de los recursos negociables de la bolsa. Entre enero y octubre de 1997 obtuvieron ganancias por 481,710 millones 304 mil pesos, que representaron el 71 por ciento del total de utilidades de las casas de bolsa. El resto, 195,451 millones 802,000 pesos se los distribuyeron las 19 casas restantes. Entre los pequeños hay que mencionar a estos: Fimsa, de Carlos Abedrop Dávila (hasta el primero de septiembre de 1982 principal accionista del Banco del Atlántico); Multivalores, de Luis García Blake; Cremi, de Alberto Bailleres; Comercial Mexival, de Eloy Vallinas.

Todos ellos, grandes o pequeños, se opusieron a la injerencia gubernamental en el manejo de las casas de bolsa, y las diferencias con las autoridades propiciaron una de las crisis más severas de la economía mexicana cuyos efectos se

---

<sup>83</sup> Acosta, Carlos, *El creciente poder de las casas de bolsa impone criterios a Petricioli y lo obliga a echar a Peón Escalante*. Proceso, México, 4 de enero de 1988, p. 9.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

resienten todavía hasta hoy y crearon de nuevo un motivo de análisis para la legislación bancaria y financiera en general.

En efecto, el cinco de octubre de 1997, la Comisión Nacional Bancaria suspendió "por más de una hora las operaciones en el piso de remates de la Bolsa Mexicana de Valores. Lo hizo porque en la primera media hora el indicador bursátil se había incrementado 29,000 puntos (más de lo que se acumuló en los primeros cuatro años y medio de la actual administración -la del Presidente De la Madrid) y amenazaba dispararse de tal manera, sin sustento en las condiciones económicas reales, que hacía previsible un brusco desplome de la bolsa en su conjunto".<sup>84</sup>

A partir de allí, durante dos semanas se produjo una caída de la bolsa que el gobierno intentó remediar mediante la oferta de crédito, vía Nafinsa, a los intermediarios bursátiles, crédito que éstos rechazaron y contrapropusieron en vez de ello la inversión de Nafinsa, lo cual a su vez no fue aceptado por el gobierno.

Las consecuencias de estas diferencias, como es sabido, fueron desastrosas y se verán más adelante en el examen del FOBAPROA, ADE e IPAB. Es importante, en este caso, destacar la manera en que fue interpretado el papel gubernamental.

En los *Criterios Generales de Política Económica* para 1988, se dice: "Los acontecimientos recientes en el mercado de valores señalan la necesidad de continuar fortaleciendo a la Comisión Nacional de Valores en sus funciones de vigilancia y regulación. Sin embargo, la actividad de regulación no debe confundirse con una intervención que distorsione el mercado. Regular no es intervenir, sino garantizar que existan las fuerzas y contrafuerzas para que las transacciones se realicen con transparencia y orden en el mercado".

---

<sup>84</sup> *Ibidem.*

El repliegue gubernamental de la esfera financiera está más que revelado en el párrafo anterior. El proceso que llevó a esta situación parte de una concepción del papel que los presidentes de México aceptaron debían jugar los empresarios financieros. Véanse los siguientes hechos:

Los continuos apoyos a los empresarios financieros después de la nacionalización bancaria, los justificó implícitamente el Presidente Carlos Salinas de Gortari de la siguiente manera: "En el mundo tan competitivo de hoy se requiere de grandes consorcios que puedan enfrentar a las grandes transnacionales".<sup>85</sup> Estos consorcios a formar y a defender, por supuesto, no se programaban como parte del sector público cuando el criterio gubernamental se orientaba hacia la reducción de la participación del Estado en las actividades productivas: "Un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo", afirmó también el Presidente Salinas.<sup>86</sup>

Unos pocos años atrás destacaban en esta materia cuatro líneas de acción enunciadas por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado:

+ En cuanto al mercado de valores, podemos observar su crecimiento sostenido. Ello es también signo de pronósticos anticipados de la recuperación económica.<sup>87</sup>

+ Las participaciones de la banca nacionalizada en empresas no bancarias se han venido enajenando, tal como se previó al momento de la expropiación por el Gobierno de la República, al considerar que esas empresas no eran indispensables para la prestación del servicio de banca y crédito.<sup>88</sup>

<sup>85</sup> Salinas de Gortari, Carlos, *Primer Informe de Gobierno*. Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, México, 1989, p.16.

<sup>86</sup> Op. Cit., p. 13.

<sup>87</sup> De la Madrid, Miguel, *Segundo Informe de Gobierno*, en *Tres Informes de Gobierno 1983-1985*, Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, México, 1985, p. 86.

<sup>88</sup> *Ibidem*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

+ Reitero mi compromiso de operar la banca nacionalizada con criterios rigurosamente técnicos y de escrupulosa honradez. El objetivo que nos orientará es el de manejar el ahorro público con absoluta protección para los depositantes y con una canalización acorde con las prioridades de la política nacional, en términos de eficiencia, y sin discriminaciones subjetivas para los usuarios de crédito.<sup>89</sup>

+ El primero de diciembre asumí el compromiso de que la Banca Nacionalizada habría de ser del pueblo y no de una nueva minoría de dirigentes. Me propuse garantizar el manejo honesto y eficiente del ahorro de la sociedad y su canalización a las prioridades nacionales.<sup>90</sup>

Los "consorcios" a los cuales hizo referencia el Presidente Salinas no fueron señalados de manera explícita, pero en realidad, vistas las acciones desarrolladas en el sistema financiero, tenían como destinatarios, básicamente, a los mismos grupos económicos afectados con la nacionalización bancaria.

La "enajenación" de las empresas "no bancarias" mencionadas por el Presidente De la Madrid se produjo teniendo como beneficiarios a los propietarios de antaño, y "el crecimiento sostenido del mercado de valores" no era sino la apertura de espacios a exbanqueros para llevar a cabo la formación de nuevos grupos financieros a través del más lamentable manejo de la Bolsa de Valores, caracterizado por la especulación más desmedida que se recuerde en el país y que llevó a la tragedia a miles de familias mexicanas.

Así las cosas, cuando se produjo la desincorporación, en el periodo del Presidente Salinas, no resultó nada extraño que aparecieran de nuevo como propietarios, de bancos o de casas de bolsa, o de ambos, aquellos hombres y grupos económicos que habían sido tan criticados en 1982; regresaban al dominio

<sup>89</sup> *Ibidem*, pp 22-23

<sup>90</sup> *Ibidem*.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

del mercado financiero, sólo que más fortalecidos. No era ni siquiera una "nueva minoría de dirigentes", como había previsto el Presidente De la Madrid puesto que, en realidad, eran los mismos.<sup>91</sup>

Además de la propiedad de los bancos, que puede verse en la relación incluida en el Capítulo 1. De esta tesis, resulta ilustrativo examinar la correspondiente a las casas de bolsa, en aquellos momentos, 1993. Se encontraba de la siguiente manera.<sup>92</sup>

## CASA DE BOLSA

## PROPIETARIO O PRINCIPAL ACCIONISTA

Abaco, Casa de Bolsa	Jorge Lankeau*
Casa de Bolsa Bancomer	Eugenio Garza Lagüera*
Acciones y Valores de México	Roberto Hernández*
Casa de Bolsa Arka	Antonio Velazco
Casa de Bolsa Cremi	Raymundo Gomez Flores*
Casa de Bolsa Inverlat	Agustín F. Legorreta*
Casa de Bolsa México	Familia Autrey
Casa de Bolsa Prime	Antonio del Valle*
CBI Casa de Bolsa	Jorge Sáenz Viesca
Estrategia Bursátil	Ricardo Esquerre
FIMSA Casa de Bolsa	Carlos Abedrop
GBM Casa de Bolsa	Alonso de Garay*
Invermexico	Carlos Gómez Gómez
Inversora Bursátil	Carlos Slim
Mexival	Angel Rodríguez Sáez*
Multivalores	Raymundo Gómez Flores
Operadora de Bolsa	Gastón Lunken García*
Probursa	Jorge Madariaga Lomelí
Valores Finamex	Eduardo Carrillo*

<sup>91</sup> Véase inciso 1.6.1 del Capítulo 1.

<sup>92</sup> (El asterisco indica que la persona es al mismo tiempo propietario o principal accionista de banco y de Casa de Bolsa).



Vector Casa de Bolsa

Alfonso Romo<sup>93</sup>

En aquellos momentos de crisis y con una concepción del intervencionismo estatal tan deteriorada oficialmente, según lo indicaban las propias palabras del Presidente Salinas, se reivindicaba a los censurados en el pasado.

Como quiera que sea, y para los propósitos de este trabajo, debe destacarse que la intervención gubernamental se produce de manera intensa, mostrando la imposibilidad de que el Estado renuncie no sólo a su carácter de Estado rector, sino también a la operatividad administrativa y gerencial, independientemente de que sus acciones beneficien a la sociedad mexicana en general o a grupos empresariales en lo particular

Como se ha visto, está muy clara en la nacionalización bancaria, en el estímulo a las casas de bolsa y en la desincorporación. También lo está en los tres momentos críticos que ha vivido el sistema financiero mexicano en los últimos años: la formación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), en 1990; la puesta en marcha del Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (ADE), en 1995; y, por último, en la constitución del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), en 1998.

La manera en que se produce la intervención gubernamental en cada uno de estos casos se verá a continuación:

**Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).** Este organismo fue creado en el Banco de México en 1990 como un fideicomiso destinado a otorgar seguridad al funcionamiento del sistema bancario mexicano. Las instituciones de crédito, que todavía eran propiedad del Estado, aportaban, cada una, tres pesos

<sup>93</sup> Medina G., Juan Francisco, *Los Neobanqueros, la riqueza en pocas manos*. Macrópolis, México, 30 de agosto de 1993, pp 13-15.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

por cada mil de captación. El Fondo siguió vigente una vez que se produjo la desincorporación de los bancos según Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de septiembre de ese mismo año.

Al Fondo se asignó en un principio la misión de garantizar un funcionamiento estable de los bancos mediante la creación de un seguro que se hacía efectivo en el caso de insolvencia de alguna o algunas de las instituciones financieras, pero en la primera operación de esa naturaleza, en septiembre de 1994, se quedó sin recursos. Los 15 mil millones de pesos acumulados fueron insuficientes para cubrir la quiebra de los bancos Unión y Cremi.

La devaluación de diciembre de 1994 y el fuerte incremento de las tasas de interés a principios de 1995 (los Cetes a 28 días, indicador líder del mercado, aumentaron de 8.81 a 76.5 por ciento anual de marzo de 1994 a marzo de 1995). Esto llevó a que los deudores no pudieran pagar sus créditos y consecuentemente a la descapitalización de los bancos, que no estuvieron en condiciones de respaldar con su propio capital los compromisos con depositantes y ahorradores.

Mediante el Fobaproa, el gobierno utiliza entonces recursos fiscales para el rescate de los bancos y la estabilización del ahorro del público, constituido en alrededor de 16 millones de cuentas. Entrega a los bancos 552 mil 300 millones de pesos en pagarés a diez años de vencimiento. Esta cantidad equivale a 65 mil millones de dólares, "once por ciento superior a los 58 mil 564 millones de dólares en que aumentó la deuda externa pública en los últimos 17 años".<sup>94</sup>

Cabe señalar que entre 1994 y 1998, el gobierno federal lleva a cabo, a través del Fobaproa, "diversas operaciones financieras, desde líneas de crédito, aportaciones de capital, compra de cartera vencida hasta intervención gerencial. (Dichas operaciones tienen como propósito, según el *Resumen Ejecutivo de las Operaciones del Fobaproa*: Apoyar y tomar el control de los bancos en que se han

<sup>94</sup> *La Jornada*, s/a, 7 de agosto de 1998, p. 17

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

detectado irregularidades; aportando el capital y tomando el control de la sociedad cuando las instituciones financieras no pueden hacer frente a sus compromisos con ahorradores; saneando los bancos para luego proceder a su venta".<sup>95</sup>

El FOBAPROA desaparece con el nacimiento del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), en diciembre de 1998. Los recursos que el Banco de México concede al Fobaproa constituyen "una deuda consolidada en la cuenta pública autorizada por el Congreso".<sup>96</sup>

**Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (ADE).** Este acuerdo fue firmado el 23 de agosto de 1995 por el entonces secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz, y el presidente de la Asociación de Banqueros de México, José Madariaga; fue testigo el entonces Presidente Ernesto Zedillo.

Por ese acuerdo, el gobierno federal acepta un sacrificio fiscal de 7 mil millones de nuevos pesos y los banqueros 5 mil millones de nuevos pesos de su margen financiero. El subsidio operó mediante una asignación diferente a las tasas de interés asignadas en el ADE de las tasas de interés que regían para los Cetes, del CPP, de la TIIE o de la TIP.

Se pretendía beneficiar a "más de seis millones de deudores por el total de su crédito y poco menos de dos millones de deudores en forma parcial".<sup>97</sup>

El acuerdo fue motivado por una profunda crisis social, resultado de la inestabilidad económica y ésta, como ya se ha dicho, del movimiento de grandes

<sup>95</sup> Epoca, s/n, 22 de junio de 1998, p. 11.

<sup>96</sup> Arroyo, Juan Pablo, *Fobaproa: Origen y Destino*. Proceso, 19 de julio de 1998, pp 39-40.

<sup>97</sup> Millán Núñez Jaime *El Acuerdo de Apoyo a Deudores; Respiro, no Solución*. Epoca, 28 de agosto de 1995.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



masas de capital hacia el extranjero y el incremento de las tasas de interés en el país a grados insoportables para los deudores.

Llegar a un acuerdo era necesario porque, como sucede en estos casos, no sólo estaba en riesgo la necesaria recuperación económica del país, sino, incluso la paz social. La cartera vencida de los bancos acumulaba cerca de 100 mil millones de nuevos pesos en virtud de la insuficiencia de pago de sectores clave de la sociedad mexicana.

Los sectores agropecuario, pesca, silvicultura y minería, tenían deuda, en conjunto, por alrededor de 6 mil millones de nuevos pesos; las industrias, 19 mil 500 millones; la industria de la construcción y los promotores de vivienda, 9 mil 600 millones de nuevos pesos; el sector servicios, 25 mil 233 millones, de los cuales 17 mil 897 correspondían a créditos al consumo, en donde se incluían préstamos personales y créditos para automóviles, tarjetas de crédito y bienes de consumo duradero; el comercio, 17 mil 180 millones.<sup>98</sup>

El conflicto entre banca y deudores se ha prolongado en cierta medida por un fallo de la Suprema corte de Justicia de la Nación, que el 7 de octubre de 1998 determinó que los bancos no incurren en ilegalidad alguna al capitalizar los intereses.

El fallo -un pronunciamiento acerca de un tema para el análisis público del cual se manejó un concepto inexistente en la legislación mexicana: anatocismo- señaló que "existen tres tipos de contratos de naturaleza distinta, que fueron validados como si fueran uno mismo: contrato de mutuo, préstamo mercantil y contrato de apertura de crédito. Cada uno se regula por ley propia y distinta.

Así, los contratos de mutuo son regulados exclusivamente por el Código Civil; el préstamo mercantil, por el Código de Comercio, y los contratos de apertura de

---

<sup>98</sup> Ibidem.

crédito -dependiendo de su modalidad- por la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley del Banco de México o la Ley Federal de Protección al Consumidor. Y entre esta variedad de contratos, no se admite la "supletoriedad" de las leyes".<sup>99</sup>

Se definía así, si el artículo 2397 del Código Civil -único que en la legislación mexicana prohíbe el cobro de intereses sobre intereses- es supletorio o no para interpretar la legalidad de las cláusulas a través de las cuales los bancos pactan la capitalización de intereses sobre créditos hipotecarios.

En el dilema de esta definición se encontraban más de nueve millones de deudores, que representaban una cartera vencida de 36 mil millones de pesos en créditos hipotecarios.

**Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).** Este organismo nace el 12 de diciembre de 1998, luego de que el congreso aprueba la iniciativa de Ley de Protección al Ahorro Bancario, y con su nacimiento desaparece el Fobaproa, cuyas funciones y propósito, finalmente, hereda.

El IPAB garantizará los depósitos de los bancos hasta por 400 mil udis (un udi equivale a 3.271800 pesos)<sup>100</sup> por persona física y moral y por institución, ajustable gradualmente entre 1999 y 2005.

Se estableció que la principal fuente de recursos del nuevo organismo seguiría siendo la que forman las instituciones bancarias, las que no podrían exceder el 0.8 por ciento sobre el importe de sus operaciones pasivas. Se instrumentó el canje de los pagarés que entregó el Fobaproa a los bancos por títulos del nuevo organismo. Los créditos otorgados por Banco de México y Nacional Financiera a los bancos, asimismo, serían absorbidos como pérdidas.

<sup>99</sup> Ambriz, Agustín, *Con su fallo la Suprema Corte se propone "permitir todo" a los bancos, tras disfrutar de intereses "congelados"*. Proceso, octubre 11 de 1998, p.6.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A mediados de 2000, por irregularidades detectadas en el IPAB, se creó un organismo del legislativo llamado Comisión para Investigar el Funcionamiento del IPAB (CIFIPAB), que, debido a las deficiencias encontradas en el nuevo organismo contempló recomendar la creación de otra comisión especial para investigar el desempeño de los funcionarios de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, del Banco de México, del Fobaproa y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante la crisis y el rescate bancario; también, una subcomisión dependiente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, para dar seguimiento permanente a las actividades del IPAB.

La CIFIPAB, asimismo, consideró necesario: investigar más a fondo cada documento, expediente y anexo que formó parte del Acta de entrega, expediente y anexo del Fobaproa al IPAB; la mecánica de refinanciamiento de los pasivos del IPAB y el destino del crédito equivalente a 30 mil millones de pesos que recibió el Instituto Banamex, y otro de Inverlat, que asciende a 20 mil millones de pesos; se revisara con detenimiento el proceso de saneamiento y venta de Serfin, adquirido por el Banco Santander Mexicano, con un costo fiscal superior a 120 mil millones de pesos; la operación de saneamiento de Bancrecer; el proceso de saneamiento de Inverlat y su adquisición por el Nova Scotia; las concesiones especiales del Fobaproa y la CNBV, entre otros a Shanghai Bank y el memorandum de entendimiento y contrato de compra venta entre Fobaproa y Citibank para adquirir Banca Confía.

En su obra *Derecho Bancario*, el Dr. Miguel Acosta Romero afirma que las actividades bancarias forman parte del Derecho Público y de que, en realidad, carecen de la "autonomía" necesaria para formar parte del Derecho Privado. El Estado, dice, "a través de muy diversos procedimientos, regula la orientación del crédito, la circulación monetaria, el equilibrio de la balanza comercial, la liquidez bancaria, la orientación selectiva del crédito y la captación de recursos del público,

---

<sup>100</sup>A la fecha 30 de junio de 2003



que constituyen ejemplos de la intervención del Estado en la materia, sin quedar ya a los particulares la posibilidad de modificar, mediante la autonomía de su voluntad, esas posibilidades estatales y las normas que regulan esas facultades, consecuentemente, constituirán o formarán parte del Derecho Público".<sup>101</sup>

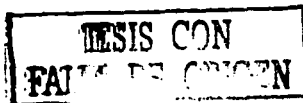
Después de las acciones de intervencionismo gubernamental que se han referido, la concepción del Dr. Acosta Romero, por supuesto, se fortalece. Y, sobre todo, en lo que respecta a la intervención del Estado, es decir, de los tres poderes, no sólo del Ejecutivo.

Como se ha visto, la participación del legislativo en el intervencionismo estatal en el sector bancario es algo nuevo, pero está muy claro: es el congreso el que, a través de comisiones especiales, supervisa el funcionamiento del IPAB, revisa el Fobaproa y está atento a las acciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Dejó de ser, esta tarea, como sucedía en décadas pasadas, una acción casi exclusiva del Ejecutivo Federal; ahora, al tomarla como propia el Congreso, se hace más fuerte el carácter social de la actividad bancaria.

La reconstitución de los grupos financieros tenía la intención de que sufrieran la nacionalización, en realidad, a los grupos económicos en 1982 e, incluso, declaradamente, estimular la formación de grandes consorcios capaces de competir con el capital extranjero.

Desde los primeros años de los ochenta, con las casas de bolsa y con la Bolsa Mexicana de Valores, hasta los primeros años del nuevo milenio, con la desincorporación, la elevación de las tasas de interés y el cobro de interés sobre interés (sea ilegal o no), la incorporación de bancos al Fobaproa para su "saneamiento" y nueva venta a los empresarios privados y, finalmente, la presencia extranjera que prácticamente a hecho desaparecer a la banca

<sup>101</sup> *Derecho Bancario*. op.cit., p.13.



mexicana, es decir, en veinte años, se ha manejado México en una cantidad enorme de dinero.

El dinero no desaparece, cambia de manos. A mediados de 1993, transcurrido el primer semestre y cuando la recesión económica afectaba el empleo y los ingresos de los mexicanos, "las utilidades netas de 16 grupos financieros... sumaron 4 mil 448 millones de nuevos pesos, cifra que representó un incremento del 115.19 por ciento con respecto al monto de marzo, que significó 2 mil 67 millones de nuevos pesos".<sup>102</sup>

El dinero estaba, pues, en manos de los propios banqueros, los banqueros mexicanos. No se había cumplido la promesa gubernamental de "manejar el ahorro público con absoluta protección para los depositantes y con una canalización acorde con las prioridades de la política nacional". El profundo malestar de los ahorradores que dio lugar a la ADE lo ejemplifica muy bien.

Transcurrida una década, en el 2003, el dinero de los mexicanos seguía en manos de los banqueros, pero esta vez extranjeros, puesto que prácticamente la banca mexicana ha desaparecido al quedar los dos principales bancos mexicanos en manos del capital extranjero: Bancomer, en Banco Bilbao Vizcaya, español, y Banamex en Citigroup, norteamericano; otros bancos importantes también vendidos al extranjero fueron: Serfin, adquirido por Santander, español, e Inverlat, por Nova Scotia, canadiense.

Sencillamente con la venta al capital foráneo de las dos principales instituciones financieras, Bancomer y Banamex, "el capital extranjero ya tiene invertido en nuestro país dinero en las instituciones de crédito que nosotros llamamos

<sup>102</sup> Medina G., Juan Francisco, *Los Neobanqueros, la Riqueza en Pocas Manos*. Macrópolis, 30 de agosto de 1993, p. 15.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

subsidiarias ahora de bancos extranjeros y que alcanza alrededor del 82 por ciento del total de los activos de todo el sistema".<sup>103</sup>

Los "grandes consorcios" nacionales que quería formar el presidente Salinas no pudieron nada ante "las grandes transnacionales". Les dejaron el terreno o se unieron a ellas como subordinados (por ejemplo, parte de los 12 mil 500 millones de dólares que recibió Roberto Hernández como pago por Banamex se le entregó en acciones de la propia institución financiera).

Conviene, para mayor claridad, recordar algunos conceptos claves enunciados en el Acuerdo de desincorporación bancaria. Se pretendía "ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios", se quería evitar "subsidios", "privilegios" y "abusos", asegurar el control de las instituciones financieras "en manos de mexicanos", que, además, fueran probadamente "aptos" y de reconocida "calidad moral". Estas intenciones no pueden reconocerse como logros o realidades luego de diez años de experiencias en el sistema bancario mexicano.

El Lic. Miguel de la Madrid garantizó en su periodo que la banca "sería del pueblo" y no de una "nueva minoría". En el periodo de Carlos Salinas de Gortari, sin embargo, regresaron las minorías al dominio de la banca, aunque se aseguró que quedara en manos de nacionales. En el periodo de Ernesto Zedillo, el dominio extranjero apareció rápida y casi totalmente. En el de todos ellos siempre han estado presentes casos de deshonestidad en el manejo de las instituciones financieras.

Lo que un Presidente prometía no hacer, el que le sucedía en el cargo lo realizaba. Así se llegó a la situación en que actualmente se encuentra el manejo del ahorro del país.

---

<sup>103</sup> Beteta, Oscar Mario, Entrevista con el Lic. Jonathan Davis, en el marco de la 66 Convención Bancaria.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## CONCLUSIONES

1. Actualmente, la banca se encuentra; por una parte, estructurada bajo la figura de la sociedad anónima, forma organizativa que establece como uno de sus principios fundamentales el de la autonomía, es decir, la libre decisión de los socios con relación a los asuntos de la empresa. Al existir potencialmente la aplicación de la intervención del Estado se cancela su libre operación. Consecuentemente, es necesario que se cree un nuevo tipo social para que con base en ella se organice la banca múltiple del país.

2. Derivado de lo anterior, considero que la nueva figura jurídica, en lugar de constituirse como Sociedad Anónima deberá crearse como Sociedad de Banca y Crédito, entre otras, tomando en cuenta aspectos de la sociedad anónima, en vista de las otras características que no son vulneradas, como su flexibilidad, popularidad, etc.

3. Lo delicado de la función de las instituciones bancarias y lo complicado de las decisiones políticas, contradictorias en periodos muy cortos, ha demostrado la necesidad de ampliar la supervisión estatal ya no sólo en el marco del Poder Ejecutivo, sino mediante la participación del Congreso de la Unión, tal como actualmente sucede con la Comisión para Investigar el Funcionamiento del IPAB (CIFIPAB).

4. En apoyo a lo anterior y considerando que actualmente la CNByV depende de la SHCP, lo cual implica una relación directa con el Poder Ejecutivo, situación que le resta tanto efectividad como credibilidad a sus acciones, sugiero que dicha Comisión dependa del Poder Legislativo.



5. Derivado de la importancia de la función que ejerce, el interventor-gerente de una Institución de crédito debe asumir su tarea como si ésta correspondiera a la atención de un negocio propio a fin de prevenir aspectos delicados sobre todo en el ámbito de la corrupción. Creo que podrían considerarse algunos aspectos normativos para que se garantice un eficiente y honesto trabajo al respecto.

6. En relación con el punto precedente, sugiero la creación de una estructura cuya finalidad sea la capacitación de personal idóneo vinculado con la banca de la cual egresen las personas que se hagan cargo de la administración de la banca múltiple en situaciones de crisis, es decir, los interventores gerentes.

7. A mi juicio es necesario establecer un mecanismo que permita que las acciones preventivas sean efectivas por su oportunidad y eviten que la sanción que reviste la intervención gerencial se realice cuando la crisis se ha producido e incluso es difícil de manejar, con todas las consecuencias que esto implica para la economía del país y el interés de los ahorradores.

8. También creo conveniente modificar la ley en cuanto a la determinación de que una persona física sea la encargada de administrar un banco intervenido gerencialmente, ya que por normatividad la administración es ejercida por un consejo de administración, lo cual implicaría que en momentos de crisis debería de ser administrada también por un cuerpo colegiado, lo que evitaría o disminuiría una mala administración o actos de corrupción.

9. Considero correcto el interventor-gerente reporte su actividad, como se indica en la legislación respectiva, al presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Sin embargo, también considero que debe tener la obligación de informar, asimismo, a la Junta de Gobierno, en razón de que esta última es la que determina la intervención con carácter gerencial.

## FUENTES

## Bibliográficas

ACOSTA ROMERO, MIGUEL:

- *Derecho Bancario*. 2ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1983.
- *La Banca Múltiple*. 1ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1981.
- *Nuevo Derecho Bancario*, 5ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1995.

BARRERA GRAF, JORGE, "El Derecho de Nacionalización de la Banca". *Legislación y Jurisprudencia*. 1ª Edición. No. 37, Año II, Vol. II, sep-dic., México, 1982.

BURGOA O., IGNACIO, *Las Garantías Individuales*. 26ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1994.

CASTELLANOS ELÍAS, JULIO, "Objetivos de la Nacionalización. Breve Análisis Financiero", en *Contaduría y Administración*, No. 133, nov-dic, 1984. Banca Nacionalizada, México.

CARVALLO YAÑEZ, ERICK, *Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano. Teoría y práctica jurídica de las agrupaciones financieras, las instituciones de crédito y casas de bolsa*. 1ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995

CERVANTES AHUMADA, RAUL, *Titulos y Operaciones de Crédito*. 13ª. Edición. Editorial Herrero, S.A. de C.V. México, 1984.

CORTIÑAS, PELÁEZ, LEÓN, "Las Ciencias Administrativas en América Latina". En *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, 1970-71, Vol II, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho. Caracas, Venezuela. Citado por Miguel Acosta Romero en *Derecho Bancario*, p. 2

DÁVALOS MEJÍA, CARLOS FELIPE, *Derecho Bancario y Contratos de Crédito*. Colección Textos Jurídicos Universitarios. 2ª. Edición. Oxford University Press. México. 1999.

DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, JESÚS:

- *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Tomo I. 3ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000.
- *Comisión Nacional Bancaria*. 1ª. Edición. Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, México. 1993.

FAYA VIESCA, JACINTO, *Rectoría del Estado y Economía Mixta*. 1ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.

GARCÍA RENDÓN, MANUEL, *Sociedades Mercantiles*. 1ª. Edición. Editorial Harla, Colección de Textos Jurídicos Universitarios. México, 1993.

GRANADOS CHAPA, MIGUEL ANGEL, *La banca nuestra de cada día*. 2ª. Edición. Ediciones Océano, México, 1993.

HERNÁNDEZ, OCTAVIO, *Derecho Bancario Mexicano*. 1ª. Edición. Asociación Mexicana de Investigadores Administrativos, México, 1993.

MANERO, ANTONIO, *La Revolución Bancaria en México. Una Contribución a la Historia de las Instituciones de Crédito en México*. 1ª. Edición. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1957.

QUINTANA ADRIANO, ELVIA ARCELIA, *Derechos de los Usuarios de la Banca*. Cámara de Diputados, LVII; UNAM, México, 2000.

SERRA ROJAS, ANDRÉS, *Derecho Administrativo*. 21ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000.

TOWNSED, WILLIAM C., *Lázaro Cárdenas, Demócrata Mexicano*. 1ª. Edición. Editorial Grijalbo, S.A., México, 1987.

## Diccionarios y Enciclopedias

*Diccionario Durvan de la Lengua Española*. 1ª. Edición. Editorial Durvan, S.A., Bilbao, 1980.

*Diccionario Enciclopédico Océano*, 1ª. Edición. Grupo Editorial Océano. México. 1996.

*Diccionario Jurídico Mexicano*, T. III, 8ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1995.

*Diccionario Unesco de las Ciencias Sociales*. 1ª. Edición en español. Planeta-De Agostini, S.A., Barcelona, 1987.

*Enciclopedia de México*, T. II, Enciclopedia de México, S.A., México. 1977.

ESCRICHE, JOAQUÍN, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*. 1ª. Edición. UNAM, México, 1993.

MOLINER, MARÍA, *Diccionario de Uso del Español*. 1ª. Edición. Editorial Gredos, Madrid, 1981.

SELDON, ARTHUR-PENNANCE, F.G., *Diccionario de Economía*. Oikos.tau, Ediciones Barcelona, España, 1975.

## Hemerográficas

ACOSTA, CARLOS, "El creciente poder de las casas de bolsa impone criterios a Petricioli y lo obliga a echar a Peón Escalante". *Proceso*, México, 4 de enero de 1998.

AMBRIZ, AGUSTÍN, "Con su fallo, la Suprema Corte se propone "permitir todo" a los bancos tras disfrutar de intereses congelados". *Proceso*, México, octubre 11 de 1990.

ARROYO, JUAN PABLO, "Fobaproa: Origen y Destino". *Proceso*, México, 19 de julio de 1998.

DE LA MADRID, MIGUEL, *Segundo Informe de Gobierno*, en *Tres Informes de Gobierno 1983-1985*. Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. México, 1985.

*La Jornada, s/a*, 7 de agosto de 1998.

MÁRQUEZ, JAVIER, *La Banca Mexicana*. septiembre 1982-junio 1985, Centro de Estudios Monetarios, Asociación Mexicana de Banqueros, México, 1987.

MEDINA G., JUAN FRANCISCO, "Los neobanqueros, la riqueza en pocas manos. *Macrópolis*, México, 30 de agosto de 1993.

MILLÁN NÚÑEZ, JAIME, "El acuerdo de apoyo a deudores, respiro, no solución". *Epoca*, 28 de agosto de 1995.

ORTEGA PIZARRO, FERNANDO. *Proceso* No. 1096, 12 de noviembre de 1997.

SALGADO, ALICIA-HOWARD, GEORGINA, "Interviene la CNBV a Banca Confla hasta concluir su venta". *El Financiero*, 28 de agosto de 1997.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS, *Primer Informe de Gobierno*. Dirección General de Comunicación social de la Presidencia de la República, México, 1989

## **Legislación**

*Código de Comercio de 1857*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

## **Electrónicas**

BETETA, OSCAR MARIO, "Entrevista con el Lic. Jonathan Davis". *Programa de radio Cúpula Empresarial*. Mérida, Yuc., México, 4 de abril de 2003.

www.shcp.gob.mx 1 de enero de 2002. Portal CNBV, México, D.F. 2002.  
Derechos Reservados. Desarrollado por Kiven, S.C.