



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL, EN EL AMBITO BANCARIO.

T E S I S QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: ALEJANDRO ZAMORATE MARTINEZ

ASESOR: LIC. GERARDO RODRIGUEZ BARAJAS



CIUDAD UNIVERSITARIA,

2005

m. 343520



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

Si hay alguien a quien quiero agradecer es a Dios, Mi Señor y Salvador,  
de quien proviene toda buena dádiva y don perfecto.

*Porque en Él vivo, me muevo, y soy.*  
Hechos 17:28

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Alejandro

Zambrano Martínez

FECHA: 26 / abril / 2005

FIRMA: [Firma]

En especial agradecimiento a mis Papás,  
Por haberme inculcado desde pequeño  
Un deseo de constante superación  
A través de sus consejos, ejemplo y motivación.

A mis hermanas, Paty y Mire,  
Porque siempre he encontrado en ellas un apoyo incondicional.

Doy muchas gracias a Dios por su vida,  
Son una bendición para mí, los amo mucho.

Lic. Gerardo Rodríguez Barajas  
En agradecimiento a su valioso apoyo, paciencia y disposición.

*Multo autem ad rem magis pertinet,  
qualis tibi videaris quam qualis aliis.*

Lucio Anneo Séneca.

## INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO PRIMERO GENERALIDADES

	Pág.
I. Antecedentes de la banca.	3
A. Roma.	4
B. Babilonia.	6
C. Francia.	7
D. Inglaterra.	11
E. México.	14
II. Concepto de banca y crédito.	20
III. Marco legal de la materia bancaria en México.	23
IV. Naturaleza jurídica de los bancos.	33
V. Establecimientos mercantiles	35
A. Antecedentes	36
B. Concepto	38
C. Objeto	40
D. Naturaleza jurídica	40
E. Regulación en México.	41

### CAPÍTULO SEGUNDO SERVICIO DE BANCA Y CRÉDITO

I. Antecedentes nacionales.	43
II. Concepto.	54
III. Marco legal.	56
IV. ¿Competencia federal o competencia local?	65
V. Características	66
B. Sujetos que intervienen.	66
B. Órganos de regulación.	68
B. Órganos de vigilancia.	72

**CAPÍTULO TERCERO**  
**LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS**  
**MERCANTILES PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

I. Facultades legislativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia de comercio.	<b>75</b>
II. Antecedentes jurídicos de la ley.	<b>93</b>
III. Exposición de motivos.	<b>94</b>
IV. Características de la ley.	<b>99</b>
V. Reformas y adiciones de abril de 2002.	<b>103</b>
A Las sucursales bancarias como establecimientos mercantiles.	<b>106</b>
B La seguridad bancaria.	<b>109</b>
C Facultades de revisión concedidas al Gobierno del Distrito Federal.	<b>112</b>

**CAPÍTULO CUARTO**  
**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INTERVENCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL**  
**EN MATERIA BANCARIA**

I. Intervención de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.	<b>116</b>
II. Intervención del Gobierno del Distrito Federal.	<b>119</b>
III. Breve análisis sobre la constitucionalidad de las reformas a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal.	<b>121</b>
IV. Acción de inconstitucionalidad promovido por el procurador general de la república en contra de los artículos adicionados en materia de bancos.	<b>125</b>
V. Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el que se ordena a "la banca" acatar la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles.	<b>133</b>
VI. Posibles soluciones.	<b>135</b>
VII. Comentario final.	<b>138</b>

**CONCLUSIONES**

**BIBLIOGRAFÍA**

**ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS CONSULTADOS**

**LEGISLACIÓN CONSULTADA**

**PUBLICACIONES CONSULTADAS**

## INTRODUCCIÓN

La prestación de servicios financieros en México es una de las actividades comerciales de mayor trascendencia económica en la actualidad. El alto flujo de dinero que esta actividad maneja a diario es determinante y muchos factores económicos son establecidos influyendo en las condiciones en las cuales se desarrolla la vida comercial e incluso social de este país, situación que definitivamente requiere de una eficaz regulación normativa mediante la creación de disposiciones legales que delimiten eficientemente no sólo su ejercicio sino también su desarrollo, pues de ello depende en gran medida un buen desempeño de la actividad comercial tan trascendente en estos días.

No puede soslayarse la importancia que implica esta materia en México y en muchos otros países que cuentan con una actividad comercial en la que el crédito y las operaciones bancarias coadyuvan en el desarrollo económico de cada nación. Sin embargo, también es importante que esta actividad se encuentre regida en todo tiempo y en todo lugar por normas legales adecuadas que emanen del órgano legislativo (o, en su caso, administrativo) competente a fin de que no sea transgredido el orden que requiere toda materia como objeto de regulación jurídica.

Al hacer un breve estudio evolutivo de la actividad financiera en las naciones con mayor trascendencia histórica que directa o indirectamente han influido al desarrollo social internacional y en áreas tan importantes como la mercantil y, por supuesto, el derecho, no resulta difícil advertir la trascendencia de esta materia en el devenir de estas naciones. En este mismo sentido, el desarrollo comercial mexicano ha dependido en gran manera de la actividad financiera (entre la que destaca la banca y el crédito) y la legislación ha sido una de las más dinámicas al ocuparse de ella.

Las autoridades gubernamentales no se han mantenido al margen de la actividad financiera e históricamente se han preocupado por regular jurídicamente esta materia a fin de que se desarrolle dentro de un marco legal apropiado. Es por ello que los mismos actores de gobierno se involucran en esta actividad poniendo especial interés en que sea adecuadamente regulada.

En este contexto de ideas, el trabajo de investigación que aquí se presenta tiene como objetivo analizar el papel que desempeña la actividad financiera en México pero a través de la tarea de delimitar el alcance que tiene como materia objeto de regulación jurídica, a fin de conocer la intervención que tiene la normatividad contenida en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal al regular en uno de sus rubros aspectos relacionados con la seguridad de la prestación de servicios financieros y, en concreto, si está legalmente facultado el Distrito Federal para tratar esta materia.

La intervención de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación para delimitar la materia de los servicios financieros es fundamental pues de ello depende no solo la competencia por materias entre distintos órganos legislativos, sino que fija el trato que probablemente tendrá en lo sucesivo la materia financiera, y en particular la bancaria, en las distintas entidades integrantes de la República Mexicana.

## **CAPITULO PRIMERO GENERALIDADES**

### **I. ANTECEDENTES DE LA BANCA.**

La historia de la banca tiene sus inicios en un pasado verdaderamente remoto. La banca es tan antigua como la humanidad misma aunque, ciertamente no se concibió en su origen como es conocida en la actualidad. Su origen no es nuevo, pues al hacer un estudio de sus antecedentes, puede comprobarse que aún las civilizaciones más antiguas se encontraron involucradas con el concepto de la banca.

Aunque resultaría difícil fijar con relativa exactitud los inicios de la banca o de la actividad bancaria, existen suficientes elementos históricos que permiten colegir que existieron personas en la antigüedad dedicadas a una actividad semejante a la de un banquero, en el concepto conocido actualmente.

La banca, sin embargo, no surge de manera aislada, sino a la par del origen del comercio. Como se analizará en el presente capítulo, la banca surge atendiendo necesidades económicas en los pueblos antiguos, como lo sigue haciendo en la actualidad, sin importar que en aquellos tiempos no se utilizaran los medios empleados por la actividad bancaria de la actualidad.

En el presente capítulo se hará el estudio evolutivo propiamente dicho, por lo que baste decir aquí que con el estudio de los antecedentes de la banca se analizarán hechos históricos para discutir principios que sean de real utilidad para el desarrollo del presente trabajo de investigación. De esta manera, se pretende evidenciar la importancia que la banca ha tenido desde sus orígenes hasta la actualidad, su trasfondo histórico y la manera en la que ha influido en la economía de las naciones.

## A. ROMA

No cabe duda que Roma siempre se encuentra presente cuanto se trata de los antecedentes de algún tema jurídico. Su historia e instituciones jurídicas han sido un verdadero legado para el derecho universal. Es bien sabido que lo que interesa de una herencia no son los bienes que el difunto poseyó en vida y que se perdieron antes de su muerte, sino lo que se ha conservado, y eso es precisamente lo que distingue a Roma, pues mucho o gran parte de aquel gran imperio sigue vigente.

En materia bancaria, Roma tuvo sus inicios hacia los años 615 y 578 antes de Jesucristo, bajo el reinado de Tarquino el Viejo, cuando los griegos se esparcieron por Italia, época en la cual "los romanos constituían un pueblo muy primitivo, dedicado a la agricultura, y que ignoraba las sutilezas del arte y del comercio en gran escala".<sup>1</sup>

De esta forma la sociedad romana, que durante los cinco primeros siglos de su historia fue principalmente agraria, se vio influenciada por los banqueros griegos, quienes "se limitaron a practicar el cambio manual, cambio en el que los romanos eran poco diestros, puesto que se realizaba exclusivamente con piezas extranjeras, ya que los romanos no acuñarían moneda hasta tres siglos después."<sup>2</sup> Es así como los romanos comenzaron a emplear un modelo monetario tomado de los *trapezites* griegos. Se trataba de un lingote del peso de una libra que no fue de uso corriente sino hasta fines del siglo III llamado *aes grave*.<sup>3</sup>

Este estado perduró por algún tiempo hasta que con la llegada de la República romana el propio Estado levantó sus propios establecimientos destinados a negociar con dinero, realizar préstamos y reembolsos; en Roma "a los banqueros se les llamó *argentarius* y su negocio tendía a localizarse al norte del Foro en unos locales

---

<sup>1</sup> Colling, Alfred. *Historia de la Banca*. Editorial Ediciones Zeus. Barcelona, 1965. Pág. 22.

<sup>2</sup> *Ibidem*. Pág. 23

<sup>3</sup> Bauche Garciadiego, Mario. *Operaciones Bancarias. Activas, Pasivas y Complementarias*. Cuarta edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V.. México, 1981. Pág. 3

llamados *tavernas argentarias*, [...] en las que se encargaron básicamente del cambio de monedas de todas partes del imperio, anticiparon fondos, se ocuparon de recibir depósitos y, sobre todo, dieron servicios de custodia de bienes y objetos valiosos".<sup>4</sup>

Llegaron a perfeccionar la actividad bancaria prestando interés con o sin garantía; eran fiadores por sus clientes; aseguraban transferencias de dinero de un punto del imperio a otro, e incluso al principio se especializaron las actividades bancarias desarrolladas por ellos, como lo fueron, por ejemplo, las funciones de los llamados *nummularii*, estuvieron restringidas al cambio de monedas, mientras que los *mensularii* y los *argentarii foeneratores* operaban en las actividades crediticias.<sup>5</sup>

Uno de los aspectos mas importantes de la actividad bancaria de los romanos es el sistema de libros llevados por los *argentarii*. Estos libros se clasificaban en tres tipos, a saber, el libro principal llamado *Codex*, el cual era estrictamente guardado por los *argentarii* en sus casas. Un segundo libro, de debe y haber en el que estaban recopiladas las cuentas de los clientes, era el denominado *Diario*. Y, en tercer lugar, se encuentra el *Calendarium* en el que se llevaba el registro de vencimientos.<sup>6</sup>

El desarrollo de la banca romana alcanzó grandes dimensiones y llegó a ser un verdadero negocio que definitivamente revolucionó el comercio y, en general, la actividad económica de esta gran civilización; actividad que seguiría desarrollándose a la par de los establecimientos destinados al ejercicio de la misma, como lo hace notar la descripción que el autor Alfred Colling hace de ellos, que por cierto no dista mucho de los conocidos en la actualidad:

Eran monumentos magníficos y majestuosos, cuya forma recuerda la Bolsa de París, con puertas y techos de bronce, adornados con estatuas, tapices

<sup>4</sup> Casilda Béjar, Ramón. *La Banca Española. Análisis y Evolución*. Editorial, Ediciones Pirámide. Madrid, 1997. Pág. 23

<sup>5</sup> Bauche Garcíadiego, Mario. Ob. Cit. Pág. 3

<sup>6</sup> Colling, Alfred. Ob. Cit. Pág. 25

frescos entre las columnas de mármoles exóticos. Los mostradores de los banqueros eran de maderas preciosas y oro. En aquellos lugares todo respiraba opulencia, y en las horas de afluencia, bullía la fiebre de las ganancias. No faltaban tampoco las cortesanas, con todos sus afeites, símbolo de lujo y de la corrupción.<sup>7</sup>

## B. BABILONIA

Como señala el autor Alfred Colling, las primeras personas dedicadas a la realización de actividades bancarias estaban estrechamente relacionados con la vida religiosa de los babilonios. Los sacerdotes, en asociación con los reyes, eran los jefes espirituales y temporales de sus pueblos, así como representantes de los dioses babilonios. En la misma época, en la que Samu Abum fundó el imperio babilónico, los sacerdotes de Uruk, de Sippar de Babilonia, se comenzó a practicar las primeras actividades bancarias o, por lo menos, actividades semejantes a las actualmente calificadas como bancarias.<sup>8</sup>

En el templo se recibían los dones de costumbre y las ofrendas que se ofrecían esporádicamente por los jefes de tribu propios del culto religioso, así como de particulares interesados en obtener un favor divino. De esta forma "el templo prestaba [de los considerables recursos obtenidos] cereales a interés a los agricultores y a los comerciantes de la región; igualmente ofrecía adelantos a los esclavos para redimirse y a los guerreros caídos prisioneros para ser libertados."<sup>9</sup>

Esta riqueza derivada, por otro lado, también de los botines de guerra consistentes en lingotes de metal, barras de sal, productos agrícolas y de ganado, fue lo que permitió a los sacerdotes convertirse en banqueros, apoyados en la confianza proveniente de un carácter divino por parte de los dioses del templo.

---

<sup>7</sup> *Ibidem.* Pág. 28

<sup>8</sup> *Ibidem.* Pág. 7 y sigs.

<sup>9</sup> Bauche Gariciadiego, Mario. *Ob. Cit.* Pág. 1

Eventualmente devino una evolución en la actividad bancaria y ya no fueron los sacerdotes babilonios quienes tenían el monopolio de la banca. Algunos funcionarios del palacio del rey y familias enriquecidas obtenían, como recompensa del rey, la facultad de practicar la actividad bancaria. Dicha actividad se clasificó en dos principales áreas: “de una parte, el cambio de unas especies de moneda por otras, las clásicas operaciones llevadas a cabo por los cambistas; de otra, el servicio de pago en lugares distintos geográficamente, por medio de cartas de pago, que evitaban los riesgos del transporte efectivo de numerario”.<sup>10</sup>

No fue sino hasta la época del rey Hammurabi<sup>11</sup> cuando se reguló, en el conocido Código que lleva su nombre, la totalidad de los problemas suscitados por las operaciones de préstamo, esto con la finalidad de terminar las arbitrariedades que comenzaron a imperar en las prácticas bancarias. Como puede observarse, con el desarrollo de la banca en Babilonia se comenzó a tener una mayor afluencia en el comercio interno e incluso en el ámbito externo, con otros pueblos, contribuyendo a la creación de una moneda numeraria, que vino a extender aún más esta actividad, confirmando la importancia de la banca en la evolución histórica de esta nación.

### C. FRANCIA

Francia siempre se ha destacado como un país que desempeñó un papel destacado en el desarrollo de la Edad Media europea, no obstante, tener un comercio poco desarrollado basado en el principio occidental de la economía cerrada. Ciudades con poco o nula especulación comercial que trabajan tras murallas que

---

<sup>10</sup> Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo III. Editorial Francisco Seix. Barcelona, 1951. Pág. 241.

<sup>11</sup> Valga recordar que Hammurabi, rey de Babilonia, fue un monarca poderoso y temido cuyo reino se estableció aproximadamente desde 1792 hasta 1750 antes de Jesucristo. EL Código de Hammurabi, la primera y más completa legislación conocida, descubierta en Susa en 1902, se grabó en un bloque de 2.25 m. de altura y 1.90 m. de diámetro, que contiene en escritura cuneiforme, 3600 líneas de normas relativas a robos, lesiones, homicidios, derecho de familia, contratos, profesiones, prestamos, comercio y procedimientos judiciales. Actualmente se exhibe en el Museo de Louvre, Francia. (Enciclopedia ENCARTA 2000. Microsoft.)

permean la comunicación con otros pueblos, impidiendo el comercio más que en algunas otras partes del mediterráneo.

En este ambiente propicio los judíos y los sirios fueron quienes se vieron beneficiados al ser los únicos traficantes de dinero, hecho que permitía una relativa comercialidad en Francia y en algunas otras importantes naciones europeas. Los sirios se habían instalado hacia largo tiempo atrás en la Galia. Ya en el año 585, los sirios aclamaron al rey Gotrán al entrar en Orleans.<sup>12</sup>

Los judíos, por su parte, ya practicaban el crédito con interés y el cambio de moneda, incurriendo no pocas ocasiones en la usura,<sup>13</sup> haciendo del crédito, como señala Petit y Veyrac, “menos que un factor de desarrollo económico, un medio de hacer que el prestatario se convirtiese en esclavo del prestamista.”<sup>14</sup>

Durante más de cinco siglos los judíos dominaron el mercado en Europa occidental basándose en los preceptos del Talmud y sobre todo en las necesidades prácticas, perfeccionaron aspectos de la actividad financiera como precisar la naturaleza de los bienes muebles susceptibles de ser instituidos como fianza; defendieron los derechos del prestamista a fianza contra el propietario del bien empañado; y, fijaron las escalas del interés. Estos principios son los que serían adaptados con posterioridad por los lombardos y franciscanos al fundar los históricos montes de piedad.<sup>15</sup>

No obstante lo anterior, siendo los judíos y los sirios los principales agentes comerciales, no fueron ellos, sino los lombardos cuya pericia y eficacia hizo que los

<sup>12</sup> Bauche Garciadiego, Mario. Ob. Cit. Pág. 4

<sup>13</sup> El pueblo judío se ha basado históricamente en el precepto bíblico contenido en el Libro de Deuteronomio, según el cual se señala: “Ya que el Señor tu Dios te habrá bendecido, como te ha dicho, prestarás entonces a muchas naciones, más tú no tomarás prestado; tendrás dominio sobre muchas naciones, pero sobre ti no tendrán dominio”. Deuteronomio 15:6

<sup>14</sup> Petit, L. y R. de Veyrac. El Crédito y la Organización Bancaria. Editorial, América. México, 1945. Pág. 39

<sup>15</sup> Bauche Garciadiego. Ob. Cit. Pág. 4

reyes franceses les concedieran numerosos privilegios, entre los que se destaca el derecho de establecer mesas de préstamos, constituyendo tal vez los primeros establecimientos de carácter mercantil dedicado a la actividad financiera en Francia. Con esto, no pasó mucho tiempo antes de que los lombardos banqueros se encontraran al frente de las finanzas públicas del gobierno francés.

Siendo la actividad bancaria, como lo hemos planteado en el presente trabajo, un factor determinante en la vida y desarrollo de los pueblos, en Francia se vio afectada incluso por connotados sucesos históricos incluso de carácter religioso, como lo fue el caso de las Cruzadas y el movimiento de los Templarios.

Las cruzadas "tenían necesidad de fondos para equipar y armar sus ejércitos y en ciertos casos cuando eran hechos prisioneros, tenían que asegurar la transferencia hacía África o hacia Asia del rescate correspondiente; asimismo, debían asegurar de enviar a su esposa y a sus hijos en Europa el producto del botín de guerra que obtuviesen."<sup>16</sup>

Sin embargo, los templarios fueron quienes aparecieron como los nuevos grandes banqueros de la época, muy a pesar de los lombardos, quienes venían desempeñando esta actividad.<sup>17</sup> Los templarios lograron amasar grandes fortunas desarrollando un eficiente sistema bancario en el que los gobernantes y la nobleza de Europa acabaron por confiar. Los templarios llegaron a contar con nueve mil establecimientos bancarios distribuidos principalmente en París y Londres.

La evolución de la banca francesa continuaría desarrollándose durante la Edad Media, obteniendo un alto grado en su florecimiento con las famosas ferias europeas de comercio, entre las que destacaban las de Champaña que atraía a grandes

---

<sup>16</sup> Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Octava edición. Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 38

<sup>17</sup> Valga hacer referencia al proceso intentado por los lombardos en contra de esta organización francesa de los templarios en 1307, encabezado por el rey francés Felipe IV el Hermoso, obteniendo del papa Clemente V en 1313 la supresión de la Orden del Temple que había sido creada desde 1119.

conglomerados de mercaderes de dinero europeos. Algunas otras importantes ferias de comercio se realizaron en Ginebra, Pavía, Milán en Italia, las de Leipzig en Alemania, Nijni-Novgorod en Rusia las de Stourbridge y Londres, Inglaterra.

En las ferias de Champaña se realizaban importantes operaciones financieras, dando lugar incluso a la creación de una moneda internacional de cuenta, estableciendo normas para compensación, envío de dinero y cambio. En las ferias tuvieron curso todas las monedas, aunque en cada feria se utilizaba una moneda especial, siendo la más célebre la llamada *provincis o libra de Provins*, en Champaña, misma que fue empleada hasta el siglo XIV por todo el Occidente.

Todavía durante algunos siglos más la actividad bancaria en Francia continuaría en manos de los particulares dedicados a la realización de operaciones de esta naturaleza. Como se ha explicado, el poder público solo había intervenido como mero espectador, regulando, o mejor dicho, concediendo la facultad de desempeñar dicha actividad.

Sin embargo, como ha sucedido en la mayoría de las naciones, sin ser Francia la excepción, con el impulso de los gobiernos por crear un banco de carácter público, un Banco de Estado, el gobierno francés optó por dirigir la actividad financiera en todo su territorio. Fue en el año de 1716 cuando se creó la *Banque Générale*, dedicado principalmente a las operaciones de depósito y descuento. En poco tiempo se hizo evidente el exitoso desempeño de este banco de estado que logró prontamente garantizar la estabilización de la moneda francesa.

La iniciativa privada no se quedó atrás y en 1776 Turgot<sup>18</sup> creó la *Caisse d'Escomptes*, que junto con otras empresas privadas dedicadas a la actividad

---

<sup>18</sup> Turgot, Anne Robert Jacques, barón de l'Aulne, famoso economista y político francés, desempeñó el cargo de intendente del distrito de Limoges (1761) y autor de las obras "Reflexiones sobre la Formación y Distribución de las Riquezas" (1766) y "Tratado sobre los Créditos y el Interés" (1769). En 1774 fue controlado general de finanzas (Ministro de Hacienda) de Francia, pero destituido en el mismo año por Luis

bancaria privada lograron un desarrollo importante en el sistema financiero francés. Sin embargo, la lógica y funesta consecuencia no poco desconocida en la actualidad, la intervención del Estado en 1786 obligó a los bancos a aumentar en gran escala su capital y al préstamo simultáneo del mismo,<sup>19</sup> dando lugar a la decadencia del hasta entonces próspero desarrollo bancario que quedó prácticamente suprimido en 1793 con el inicio de la Revolución Francesa.

Transcurridos los primeros sucesos de la Revolución Francesa, Napoleón creó el Banco de Francia, el cual fortaleció en gran manera al nuevo Estado francés, dándole una nueva visión financiera. Hasta este punto puede aseverarse, en términos de autor R. S. Sayers, que "el sistema bancario tal como existe en Francia es el resultado de un proceso gradual de evolución, y hay muchas razones para suponer que seguirá sujeto a cambio."<sup>20</sup>

Ya en épocas recientes, a mediados del siglo XX, los establecimientos bancarios en Francia se pueden agrupar en categorías definidas. La legislación bancaria de 1975 exigió a los bancos franceses la opción de constituirse como una de estas tres instituciones: banco de depósito, banco de negocios, o banco de crédito a largo o mediano plazo, teniendo al Banco de Francia en la cúspide del actual sistema bancario francés,<sup>21</sup> mismo que hasta la fecha desempeña una función similar a la adquirida desde que fue creada por Napoleón.

#### **D. INGLATERRA**

La historia de la banca en Inglaterra tuvo sus inicios principalmente en el tráfico mercantil desarrollado al desplazarse las influencias comerciales italianas a la

XVI por pretender disminuir los privilegios financieros nobiliarios. (Enciclopedia ENCARTA 2000. Microsoft)

<sup>19</sup> Nueva Enciclopedia Jurídica. Ob. Cit. Pág. 250.

<sup>20</sup> Sayers R. S. La Banca en Europa Occidental. Editorial, Labor. Traducción de Enrique Muñoz la Torre. Madrid, 1973. Pág. 11

población británica. Se debe en gran medida a los esfuerzos de la reina Isabel I (1533-1603) se desarrolló una importante prosperidad en la industria y el comercio, con el apoyo de Thomas Gresham, quien llegara a ser el encargado de las finanzas del reino en el exterior y el primero del grupo de banqueros economistas ingleses.<sup>22</sup>

Hasta este período histórico la banca había estado dominada por los italianos, quienes habían perfeccionado la actividad financiera apoyados en los rudimentos de la banca francesa y los ya conocidos principios romanos y babilónicos. Pero la banca europea habría de tener un sesgo importante con la creación del Banco de Inglaterra.

Para la primera mitad del siglo XVII (1640), los comerciantes comenzaron a tener la necesidad de asegurar sus pertenencias de gran valor y su dinero en efectivo. En un principio era común que los comerciantes decidieran guardar lingotes de oro y dinero en efectivo en la Casa de Moneda de la Torre de Londres, bajo la custodia de la Corona Británica. Sin embargo, Carlos I (1625-1649) prácticamente embargó el dinero y los lingotes de los comerciantes, resguardados en la Torre de Londres debido a un apuro económico de la Corona en esa época. Este suceso provocó la desconfianza de los comerciantes obligándolos a buscar una mejor forma de resguardar sus bienes.

Por este motivo, con posterioridad fueron los orfebres y joyeros ingleses quienes desempeñaron un importante papel en el ámbito financiero. Estos orfebres y joyeros recibían depósitos, aceptaban giros y emitían un tipo de certificados denominados *goldsmith notes* de aceptada circulación. Además de ser expertos cambistas, los orfebres iniciaron el concepto del pago de intereses por los depósitos de dinero efectivo que les era confiado; no tardaron en destinar ese capital a operaciones crediticias con el cobro, claro esta, altos porcentajes por concepto de intereses.

<sup>21</sup> *Ibidem*. Pág. 16

<sup>22</sup> Herrejón Silva, Hermilio. Las Instituciones de Crédito. Un Enfoque Jurídico. Editorial, Trillas. México, 1988. Págs. 13 y 14.

Para esta época finalmente los orfebres se habían constituido como los principales banqueros de Inglaterra, desarrollando las actividades financieras arriba señaladas pero, como ha sido destacado en el presente estudio, la intervención del Estado lejos de coadyuvar en el mejor desarrollo de la banca provocó una merma en este creciente desarrollo bancario.

Los prósperos orfebres ya intervenían en las finanzas públicas e incluso llegaron a facilitar créditos a la Corona, “pero la crisis política y económica del Estado inglés en 1672, hizo que se viera imposibilitado para devolver a los orfebres los anticipos concedidos, y éstos, a su vez, fueron impotentes para hacer frente a sus compromisos con la clientela que reclamaba los depósitos a ellos confiados.”<sup>23</sup>

De esta manera, en 1694 se creó el Banco de Inglaterra (cuya denominación oficial fue *The Governor and Company of the Bank of England*) con fundamento en la Ley del Parlamento inglés denominada *The Tonnage Act* (o Acta de Tonelaje), llamada de esa manera en atención a que en virtud de la misma se crearon derechos fiscales relativos a la navegación marítima. El Banco de Inglaterra se constituyó en un principio como una entidad privada, una sociedad anónima con un capital inicial de 1,200,000 libras esterlinas, que era el total del préstamo otorgado por el Tesoro inglés. En realidad, la importancia otorgada al Banco de Inglaterra radica en que fue la primera banca central, a la cual se le concedió el monopolio de la emisión de billetes, siempre que se encontraran garantizados con oro.<sup>24</sup>

Ciertamente, aunque este banco también se ocupaba del descuento, la emisión de billetes lo destacó desde que en 1697 se le concediera el monopolio de la emisión de billetes, en virtud de una nueva Ley del Parlamento. Casi dos siglos después, en

---

<sup>23</sup> Nueva Enciclopedia Jurídica. Ob. Cit. Pág. 248

<sup>24</sup> Mendoza, Pablo E. y Eduardo Preciado Briceño. Lecciones de Derecho Bancario. Editorial, Textos Jurídicos Bancomer. México, 1997. Pág. 36

1845 una nueva Ley del Parlamento prohibiría la apertura de nuevos bancos de emisión en Inglaterra.

El Banco de Inglaterra se fue consolidando con su propia participación en apoyo monetario al gobierno, manteniendo una constante relación con el gobierno y representando una poderosa competencia para los pequeños bancos provinciales que, lejos de competir frente a este banco central, dependían financieramente del mismo por lo que el Banco de Inglaterra se convirtió en un *banco de banqueros* que cumplía con las necesidades de financiamiento de aquellos bancos de menor desarrollo.

Este sistema continuó desarrollándose hasta mediados del siglo XIX cuando los bancos locales entraron en crisis, desapareciendo mas de 200 instituciones de crédito provinciales entre 1877 y 1907. Con posterioridad al término de la Primera Guerra Mundial la actividad bancaria inglesa se concentraría en cinco grandes instituciones: el *Midland*, el *Westminster*, el *Lloyd's*, el *Barclays* y el *National Provincial*.

## E. MÉXICO

Como se ha estudiado en los apartados anteriores, la historia de la banca tiene sus antecedentes estrechamente vinculados con el comercio, atendiendo necesidades de financiamiento, de mero resguardo o de intercambio de monedas o intercambio de bienes. Así, aunque resulta difícil encontrar en el México antiguo algún vestigio de actividades bancarias, el comercio entre los antiguos pobladores del territorio mexicano tenía un alto grado de desarrollo.

En estos términos, resulta importante hacer una breve referencia a la actividad comercial de los pobladores del México prehispánico no sin antes aclarar que en el presente apartado serán analizados, por cuestiones de metodología, los hechos

históricos que caracterizan el inicio del comercio mexicano, dejando el análisis de los antecedentes bancarios propiamente legales para un apartado posterior.\*

En algunas áreas de Mesoamérica se desarrollaron sociedades jerárquicas que alcanzaron un alto nivel de desarrollo económico y social, verbigracia, en la Costa del Golfo (entre 1500-700 a. de C.), en el Valle Oaxaca (1400-450 a. de C.) y en el Valle de Morelos (1500-200 a de C.), en las cuales se realizaba una actividad eminentemente productora, además de actividades de apropiación (caza, recolección, pesca), aunque, como señala Manzanilla y López Lujan, tienen como principal objetivo "satisfacer las necesidades de subsistencia de los individuos... [y no, en el concepto moderno] ...que las sociedades en las que vivimos (capitalistas) buscan ante todo la venta de productos, sin importar si toda la población satisface con ello sus necesidades."<sup>25</sup>

En las poblaciones de Anáhuac se llegó a desarrollar una importante organización que, lejos de ser anárquica o "bárbara", se destacó por su orden y desarrollo. Sobre este tema, comenta el autor Francisco Javier Clavijero: "Tenían rey, gobernadores y magistrados; tenían tantas ciudades y poblaciones tan grandes y tan bien ordenadas; tenían leyes y costumbres, cuya observancia celaban los magistrados y gobernadores; tenían comercio y cuidaban mucho de la equidad y la justicia en los contratos, ..."<sup>26</sup>

Aunque el comercio no era una actividad preponderante entre los pueblos de Anáhuac, tenían un signo o unidad representativa del valor de las mercancías que no era un moneda acuñada, sino un bien natural, como el cacao. Comenta Clavijero<sup>27</sup> que el cacao tenía un valor fijo y se daba por número; y en caso de haber "una

---

\* Ver apartado III del presente Capítulo.

<sup>25</sup> Manzanilla, Linda y Leonardo López Luján. *Historia Antigua de México*. Volumen I. INHA. UNAM. Editorial, Miguel Ángel Porrúa. S.A. de C.V. México, 1994. Pág. 252

<sup>26</sup> Clavijero, Francisco Javier. *Historia Antigua de México*. Tomo IV. Editorial Porrúa. México, 1945. Pág. 276

transferencia" de grandes cantidades de cacao, no demoraban contando pues solía contarse por *uquipilli*, o sacos de veinticuatro mil granos de cacao. (Asevera el autor que la practicidad y eficiencia del cacao se equipara e incluso supera a los bueyes y ovejas empleados por los antiguos pueblos griegos y romanos como unidad de cuenta.)

Como se señaló en el inicio del presente apartado, en estos pueblos antiguos no existen antecedente bancarios conocidos, pero seguramente de haber existido la banca, como existió el comercio, habría sido difícil la práctica de la usura y abusos en las operaciones, pues en estos pueblos se castigaban severamente delitos como el hurto y la mentira.

Este sistema seguiría utilizándose de generación en generación hasta llegada la conquista española del continente americano. Los españoles no tardaron en introducir influencias financieras como el uso de monedas acuñadas entre las que destacan el castellano, el doblón, el ducado, el escudo de oro o corona, la dobla y la blanca. Aunque ya durante el período colonial surgieron "monedas locales" como el peso de oro, el peso de oro de minas, el peso de oro ensayado, el peso de oro común y el peso de tepuzque (o cobre), el verdadero inicio del peso mexicano surgiría bajo el reinado de Isabel y Fernando (1474-1504), quienes expidieron la ordenanza donde se reglamentó la acuñación del llamado real de a ocho como unidad monetaria, en 1497.<sup>28</sup>

El desarrollo de la moneda acuñada en México tendría posteriormente una larga e interesante evolución, casi a la par de la actividad bancaria, sin embargo es ésta última la que interesa en el presente estudio. En el período colonial ya puede apreciarse una orden de Felipe III al Consulado en México, recopilado en las Leyes de Indias, según la cual: "Ningún mercader que tenga tienda pública puede usar oficio de

<sup>27</sup> *Ibidem*. Pág. 279 y sigs.

<sup>28</sup> Lagunilla Iñarriú, Alfredo. Historia de la Banca y Moneda en México. Editorial JUS. México, 1981. Pág. 14

banco público, aunque afiance; y si lo usare ordenamos y andamos al Consulado que le cierra la tienda y condene en cuatrocientos pesos ensayados para nuestra Real Cámara y gastos de Consulado por mitad”.

En la Colonia, debido a la transición de la economía natural indígena en la “nueva” economía a la manera europea, la actividad minera y agrícola requería de financiamiento, mismo que comenzó a ser obtenido de mercaderes de la Iglesia Católica a altos tipos de interés evidentemente usurario. El gobierno español se vio entonces en la necesidad de crear instituciones de crédito que evitaran el enriquecimiento de clérigos y comerciantes, creándose la primera institución de crédito prendario denominada Monte de Piedad de Animas, que tuvo como fundador a Pedro Romero de Terreras a través de la Real Cédula del 2 de junio de 1774.

En 1782 se creó por Real Cédula del 2 de junio de 1782 el Banco Nacional de San Carlos, derivado del mismo en España, aunque con corta vida, este banco se dedicó a fomentar el comercio en general.

Otra importante institución crediticia en México fue el Banco de Avío de Minas, creado en 1784 como el primer banco refaccionario en América. Creado para fomentar la actividad minera, solo tuvo dos años de operaciones antes de que el virrey suspendiera sus actividades por claras pérdidas financieras.

Es evidente que para este período histórico la actividad financiera mexicana comenzaba a tener su propio desarrollo obteniendo, en las palabras de los autores Eduardo Villegas y Rosa María Ortega, el legado de la posibilidad de que el Estado sea quien afronte la rectoría de la economía nacional; la experiencia de la oposición de agrupaciones religiosas y comerciales contra el gobierno; y, el inicio de las instituciones de crédito en México, antes del período Independiente.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Villegas, Eduardo y Rosa María Ortega O. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano. Editorial PAC. Reimp. México, 1995. Pág. 9

Durante el período comprendido entre la consumación de la Independencia (1821) y la restauración de la República (1867) la actividad bancaria se desarrolló escasamente por las mismas personas que operaron durante la Colonia. En 1824, se estableció la primera agencia bancaria denominada *Barckley's Bank* de Londres, mediante la cual se le concedió al gobierno mexicano un crédito de \$8'400,000.00. Le seguiría otro intento mexicano para organizar las instituciones de crédito, creando el Banco de Avío para el fomento de la industria nacional, mediante la ley promulgada el 16 de octubre de 1830, mismo que junto con el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre (1837) tuvieron una corta actividad en México. (el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre terminó sus actividades en 1841 y el Banco de Avío en 1842.)

Otro importante suceso, ahora bajo el imperio de Maximiliano, fue la creación del Banco de Londres, México y Sudamérica, el 22 de junio de 1864, como la primera institución de banca comercial mexicana. En 1875, Francisco McManus, fundó al Banco de la Santa Eulalia, en Chihuahua. En 1878, se crea el Banco Mexicano. En 1881, surge el Banco Nacional Mexicano con un amplio apoyo del gobierno federal a Eduardo Noetzlin, representante del Banco Franco-Egipcio, desempeñando una especie de cajero de gobierno, a manejar la cuenta de la Tesorería. En 1882, Eduardo L'Enfer crea el Banco Nacional Agrícola e Hipotecario que empezó a funcionar el 27 de marzo de 1882, y en ese mismo año se crea también el Banco Mercantil Mexicano (de capital principalmente español) y el Banco Hipotecario Mexicano.

Suena alentador el grado de desarrollo bancario que se produjo en México en esta época; la creación de bancos debería ser una señal de evolución financiera aunque lo cierto es que estos bancos se crearon prácticamente en un ambiente anárquico, sin leyes bancarias apropiadas. Muchos de los bancos de reciente creación surgieron sin concesión o autorización gubernamental alguna. Comenzaba el dilema para decidir si la competencia era del gobierno federal o de las legislaturas locales. Algunos de

estos bancos se dedicaban a la emisión de billetes sin control alguno sobre ellos. El Banco Nacional Mexicano recibió mayor apoyo del gobierno federal; prestaba servicios en el interior del país y en el extranjero; era una especie de cajero del gobierno y manejaba la cuenta de la tesorería federal; todo esto, en virtud de un simple contrato celebrado con el gobierno mexicano celebrado el 23 de agosto de 1881.

Sin embargo, en 1884 varios bancos tuvieron que suspender actividades debido a la problemática de existir tantos bancos emisores de billetes, dando lugar a la creación de una legislación "salvavidas" que puso orden a esta situación, a saber, el Código de Comercio de 1884. A la entrada de la vigencia de este ordenamiento legal, el gobierno otorga al Banco Nacional Mexicano la calidad de banco central con el monopolio de emisión de billetes, y se otorga la concesión para crear el Banco Nacional de México.

Algunos de los bancos existentes lograron obtener concesiones especiales que les permitieron operar hasta 1889, fecha en la que se expidió el actual Código de Comercio y en el que se señaló que las instituciones de crédito se regirían por una ley especial, y fue hasta 1897 cuando se emitió la Ley General de Instituciones de Crédito, limitando a los bancos en cuanto a reservas, facultades para emitir billetes, apertura de sucursales, entre otros aspectos.

No sería sino hasta 1917 cuando se plasmó en la Constitución el privilegio de emisión a favor de un Banco de Estado, que fue el Banco de México, cuya primera Ley Orgánica es del 25 de agosto de 1925.

En el siglo XIX es cuando se genera el más alto crecimiento en la actividad bancaria y financiera en general en nuestro país, originando un desarrollo económico y un sector de poder con los banqueros que influye, como lo ha hecho a través de la historia, en toda la nación.

## II. CONCEPTO DE BANCA Y CRÉDITO.

Con el breve análisis histórico de la banca arriba desarrollado se hace evidente la ingente importancia que esta actividad ha tenido y sigue teniendo en la actualidad en el ámbito internacional. Así, en el presente apartado se delimitarán los conceptos de *banca* y *crédito*; la relación que existe entre ambos términos, así como aclarar si son sinónimos o no.

Etimológicamente el término 'banca' proviene del antiguo alto alemán *bank*, que se refiere a la mesa que utilizaban los cambistas. La palabra 'banco', como tal, es de origen incierto, como señala el autor Barnhart, en los siguientes términos: Banco. Probablemente desde 1200. El desarrollo de esta palabra es incierto. La palabra no aparece en el Inglés Antiguo. Probablemente esta palabra sea de origen escandinavo (se compara al vocablo danés *banke*, al sueco *bank*, y *sandbnk*), aunque tiene algunos otros cognados en alemán, del término *Germanik banki*. (*"bank. Probably about 1200. The development of this word is uncertain. It does not appear in Old English. The word is probably of Scandinavian origin (compare Danish banke, Swedish bank, sandbank), but it has other Germanic cognates, from Germanik banki."*)

<sup>30)</sup>

El concepto de banca como silla o asiento, surge en el Renacimiento, cuando los orfebres ofrecían el servicio financiero de guardar el dinero de los comerciantes, quienes colocaban una mesa y un banco en frente de sus establecimientos para realizar físicamente ahí las operaciones de depósito de dinero o metales, utilizando la mesa para apoyarse al expedir el correspondiente recibo que aparaba el dinero depositado, por lo que el orfebre recibía un honorario como contraprestación correspondiente al servicio prestado.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Barnhart, Robert K. *The Barnhart Concise Dictionary of Etymology*. Harper Collins Publishers. U. S. A., Pág. 35

<sup>31</sup> Pablo E. Mendoza y Eduardo Preciado Briceño. Ob. Cit. Pág. 35

Sin embargo, es precisamente a la lengua germana a la que se le atribuye la paternidad del vocablo 'banca'. El Diccionario Etimológico de la Lengua Española de Juan Corominas señala:

Deriv. Banca "asiento respaldo" Siglo XVI; "comercio bancario" hacia 1800, acepción tomada del italiano *banca* "establecimiento bancario" por conducto del francés *banque* "banca" 1549. Bancario, 1597. Banquero, 1529. *Banca* "tapete que cubre un banco" 1330, "pedazo de tierra cultivada" 1614. Banqueta "asiento" fin del Siglo XIV, "andén a lo largo de una construcción" 1607, "acera de calle" mejicano.<sup>32</sup>

Gramaticalmente, el término 'banca' (o banco) se refiere al "establecimiento público de crédito constituido en sociedad por acciones. Según sea su ejercicio mercantil se llama agrícola, de descuento, de emisión, de exportación, de fomento, hipotecario, industrial, etcétera."<sup>33</sup>

Por otra parte, ya en la materia que aquí interesa, jurídicamente el vocablo 'banco' es, en términos del autor Acosta Romero, "una sociedad mercantil que cuenta con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para llevar a cabo en forma permanente, profesional y masiva cierto tipo de operaciones de crédito permitidas por la ley, o una combinación de ellas."<sup>34</sup> Por otro lado, puede definirse al vocablo 'banca' como "la actividad realizada en esos términos, o abarca genéricamente al conjunto de bancos o instituciones que en un país llevan a cabo la importante función de intermediar en el crédito, así se habla de la Banca Mexicana, Banca Francesa, Banca de Depósito, la Banca Hipotecaria, etcétera."<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Corominas, Joan y José A. Pascual. *Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico*. Volumen I (A-CA) Ed., Gredos. Tercera reimpresión. Madrid, 1991. Pág. 116.

<sup>33</sup> *Enciclopedia Jurídica OMEBA*. Tomo III (B-CLA). Editorial Driskill. Buenos Aires, 1985. Pág. 17

<sup>34</sup> Acosta Romero. Ob. Cit. Pág. 270

<sup>35</sup> Idem.

En cuanto al término 'crédito', valga aclarar la relación existente entre éste y el término 'banca' que se acaba de definir. Etimológicamente, la palabra 'crédito' proviene del latín *creditum*, que significa tener confianza o fe en algo. De este mismo modo podría interpretarse también como la buena reputación que una persona tiene.

En el ámbito jurídico, sin embargo, 'crédito' implica un derecho subjetivo derivado de cualquier relación obligatoria. Entonces surgiría la pregunta de saber la relación entre crédito como tal, y derecho de crédito. Al respecto, el autor Gutiérrez y González señala que por derecho de crédito se entiende "la necesidad jurídica que tiene una persona denominada obligado-deudor, de cumplir voluntariamente a favor de otra persona, denominada acreedor, que le puede exigir, una prestación de carácter patrimonial (pecuniaria o moral)."<sup>36</sup>

De acuerdo a lo anterior, el derecho de crédito es propio del acreedor, esto es, aquella persona que presta los bienes para que le sean devueltos, en tanto que el crédito es el acto mismo o, en términos de Acosta Romero, la transferencia de bienes que se hacen en un mismo momento dado por una persona a otra, para ser devueltas a futuro, en un plazo señalado y generalmente con el pago de una cantidad por el uso de los mismos.<sup>37</sup> El autor Díaz Infante señala, por su parte, que el crédito es "el acto jurídico en virtud del cual un sujeto denominado acreditante otorga a otro denominado acreditado una cantidad de dinero o asume la realización de una obligación a su cargo, recibiendo el pago de una contraprestación por parte del acreditado."<sup>38</sup>

Definidos los conceptos de banca y crédito, valga señalar que en efecto, los bancos como instituciones que desempeñan la actividad de banca, realizan operaciones relacionadas con el crédito ya en calidad de obligado deudor (carácter

---

<sup>36</sup> Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. Tomo I Decimasegunda reimpresión. Editorial Porrúa, México, 1998. Pág. 48

<sup>37</sup> Ob. Cit. Pág. 479.

<sup>38</sup> Díaz Infante, Fernando Hegewisch. Derecho Financiero Mexicano. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1999. Pág. 173.

pasivo) ya en calidad de acreedor (carácter activo). Con la peculiaridad de que en materia bancaria el crédito toma un tinte económico jurídico en el que las operaciones crediticias, además de reunir las características propias de un derecho de crédito, como lo sería en materia civil, se destacan por dos factores más, a saber: que las operaciones de crédito siempre versan sobre bienes fungibles, esto es, susceptibles de reponerse; y, que por ningún motivo las operaciones crediticias serán de carácter gratuito.

### **III. MARCO LEGAL DE LA MATERIA BANCARIA EN MEXICO.**

Antes de comenzar con el desarrollo del presente rubro del presente trabajo de investigación, cabe aclarar que el marco legal de la materia bancaria en México ha sido bastante amplio históricamente y en la actualidad no se han creado menos disposiciones que regulen esta importante materia, por lo cual es conveniente dividir el aspecto legislativo de la banca nacional, desarrollando en una primera parte el marco legal en sus principales antecedentes, para posteriormente desarrollar con más amplio análisis la legislación bancaria mexicana vigente.<sup>39</sup>

Ciertamente el sistema bancario mexicano tuvo sus inicios en una precaria estructura legislativa que resultaba insuficiente para regular la cada vez más creciente actividad bancaria. En un principio, las leyes relativas a bancos eran las emitidas no tanto para su regulación, sino para su creación. Como ejemplo tenemos la Ley por la que se Establece un Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional, del 16 de octubre de 1830, con solo doce rubros condensados en un solo artículo en el que se limita a señalar el objeto del banco, dedicado principalmente a los ramos de tejidos de algodón y lana, cría y elaboración de seda, sin perjuicio de poder aplicar fondos a otros ramos de la industria y productos agrícolas de interés para la nación. Otro

---

<sup>39</sup> Ver apartado III del Capítulo Segundo.

ejemplo lo sería la Ley por la que se creó al Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, del 17 de febrero de 1837.

Un dato curioso relativo a este Banco de Avío, seguramente propio de una apenas creciente actividad bancaria, fue el hecho de que los funcionarios a cargo de la Dirección del Banco no gozarían de sueldo alguno. Otro aspecto digno de resaltar, es la total libertad otorgada al Poder Ejecutivo Federal para “legislar” sobre la regulación de este Banco, pues la Ley que lo crea señala que el Banco se regulará por el Reglamento para el Régimen y Gobierno Interior de la Dirección del Banco de Avío que al efecto emita el Gobierno Federal. Este Banco de Avío terminaría sus actividades en virtud del Decreto del Gobierno del 23 de septiembre de 1842 promulgado por Antonio López de Santa-Anna.

El siguiente y más fructífero intento legislativo fue el Código de Comercio expedido por el efímero Presidente Constitucional Manuel González en virtud de las autorizaciones concedidas por Decreto de 15 de diciembre de 1883, en el que se dedica el Título Décimo Tercero (artículos 954-995) a la regulación de los bancos. Este ordenamiento legal fue el primero en regular la materia bancaria en México, además de sur su mayor mérito, como ya se ha mencionado, el poner orden a la actividad casi anárquica que hasta antes de su promulgación se había llevado a cabo por los banqueros en su mayoría privados.

Decretado el 20 de abril de 1884, el Código de Comercio reguló los principales aspectos bancarios que hasta la fecha se encontraban en un vacío legislativo, entre los cuales pueden resumirse los siguientes:

1. Se requiere la autorización expresa del Gobierno Federal para establecer en el país cualquier clase de bancos. (Art. 954)
2. Ningún banco o persona extranjeros, podrían tener en el país sucursales o agencias que emitieran billetes. (Art. 981)

3. Se prohíben las emisiones de vales, pagarés u obligaciones de cualquier especie que significaran promesas de pago en efectivo al portador y a la vista.
4. Las emisiones de billetes de banco no podrían ser mayores que el capital exhibido y deberían estar garantizadas con depósitos del 33% en efectivo o títulos de deuda pública en la Tesorería Nacional y otro 33% en las arcas del propio banco. (Art. 961)
5. Los bancos pagarían un impuesto de 5% sobre emisiones con la obligación de publicar mensualmente sus balances. (Art. 974)

Las anteriores disposiciones afectaron a los pequeños bancos creados bajo las legislaciones locales de las entidades federativas, sin embargo, cabe destacar que por primera vez el gobierno federal impuso su competencia al regular la materia bancaria como de competencia federal y no local, cuestión que será desarrollada con mayor amplitud en apartado posterior.<sup>40</sup>

Hasta este momento histórico, el Código de Comercio de 1884 era el primero de los ordenamientos jurídicos en ocuparse de la materia bancaria aunque sin ser una legislación especializada. Sería hasta la expedición de un nuevo Código de Comercio bajo el gobierno de Porfirio Díaz, el 15 de septiembre de 1889, cuando se ordena la creación de una ley especial que rija a las ahora llamadas instituciones de crédito. En un solo artículo, de los 1500 que conformaban a este Código, bajo el Título XIV del Libro Segundo, se señaló lo siguiente:

Art. 640. Las Instituciones de Crédito se regirán por una ley especial, y mientras ésta se expide, ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin Contrato respectivo aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión.

---

<sup>40</sup> Ver apartado IV del Capítulo Segundo

Sería necesario un período de casi ocho años antes de que el sistema jurídico mexicano tuviera su primer ordenamiento especializado en materia bancaria.

#### LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO (1897)

Con fundamento en el Artículo 649 del Código de Comercio de 1889 arriba transcrito, con fecha 19 de marzo de 1897 se publicó en el “Diario Oficial” de la Federación la Ley General de Instituciones de Crédito bajo el gobierno de Porfirio Díaz, en atención al Decreto de 3 de junio de 1896 por el que se autorizó al Ejecutivo Federal para expedir dicho ordenamiento. Es necesario poner atención en el hecho de que fue el Ejecutivo Federal y no el de una entidad federativa el que adquirió la competencia originaria para regular la materia bancaria, dato importante para el desarrollo del presente trabajo de investigación.

En el Decreto por el que se autoriza al Gobierno Federal, se delimitan las bases para que se expidiera la nueva ley bancaria, a saber:

1. Dicha ley se aplicaría en todos los Estados de la República y territorios Federales;
2. Las instituciones de crédito se crearían con la obligación de depositar bonos de la Deuda pública nacional en un monto de 20% de su capital.
3. El capital suscrito mínimo sería de \$500,000.00 de los que cuando menos la mitad debería esta exhibida en efectivo.
4. Ningún banco podía ser autorizado a emitir billetes por una cantidad mayor del triple de su capital exhibido.
5. Los bancos establecidos en un estado no podían tener sucursales fuera del territorio del mismo, salvo permiso especial del Ejecutivo.

En la Ley General de Instituciones de Crédito solo se consideraron como instituciones de crédito a los bancos de emisión, los bancos hipotecarios y los bancos refaccionarios, pues los demás establecimientos que practicaban operaciones de crédito se seguirían rigiendo por las leyes generales o concesiones otorgadas por el Ejecutivo, mientras no se expidieran leyes especiales.

En el Capítulo Quinto, relativo a las disposiciones comunes a todos los bancos se establece, entre otros aspectos, la prohibición de adquirir, por cualquier título, bienes raíces, con excepción de los necesarios para establecer sus oficinas o dependencias y de las que tuviese que adjudicarse o recibir, pero en éste último supuesto, con la obligación de enajenar dentro de tres años si son hipotecarios, y de dos si son de emisión o refaccionarios. (Arts. 100-101)

Valga destacar, en atención al tema que aquí se desarrolla, que en esta ley se hace una escueta referencia a la seguridad de los bancos, señalando que "la falta de cumplimiento, por parte de un banco, de cualquiera de los requisitos o condiciones exigidas por la ley para la seguridad o en beneficio del público, [...] podrá dar lugar a que la Secretaría de Hacienda, después de escuchar al banco interesado, le ordene suspenda todas o algunas de sus operaciones mientras no se llenen los requisitos o condiciones legales." (Art. 108)

Durante la vigencia de esta ley, se crea la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito, en virtud de la Circular publicada en "El Constitucional", Diario Oficial, el 30 de octubre de 1915, constituyéndose en el antecedente de la actual Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

## LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS (1924)

Publicada en el "Diario Oficial" de la Federación de fecha 24 de diciembre de 1924, esta ley deroga a la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897. Como su nombre lo indica, en esta ley se hace una distinción entre instituciones de crédito y establecimientos bancarios, entre los que se encuentran aquellos que tienen por objeto exclusivo, o por lo menos principal, practicar operaciones bancarias, y, los establecimientos asimilados por la ley a los bancarios por practicar operaciones que afectan al público en general, recibiendo depósitos o emitiendo títulos para su colocación en el público.

En esta ley se encuentra un claro intento por regular con mayor amplitud la materia bancaria; además de los ya conocidos bancos de emisión, bancos refaccionarios y bancos hipotecarios, se agregan como instituciones de crédito los bancos agrícolas, industriales, de depósito y descuento, y los de fideicomiso, más la Comisión Monetaria. Además, como ya se ha mencionado, se procuró la regulación de entidades que, sin ser instituciones de crédito, sí realizan operaciones bancarias.

Otro aspecto importante de esta ley fue el precepto legal que faculta a la Secretaría de Hacienda para crear una Comisión Nacional Bancaria encargada de la inspección de las instituciones de crédito y establecimientos bancarios, hecho que se concretaría mediante el Decreto que Crea la Comisión Nacional Bancaria de 24 de diciembre de 1924, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 31 de diciembre de 1924.

La tendencia a especializar más aun las disposiciones legales aplicables a la actividad bancaria y financiera en general hizo que las materias reguladas por la Ley Bancaria vigente se fueran segregando en disposiciones especiales. Ejemplo de esto lo fue la Ley sobre Bancos Refaccionarios del 29 de septiembre de 1924, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 12 de noviembre de 1924. Otro ejemplo sería la Ley de Bancos de Fideicomiso del 30 de junio de 1926 (publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 17 de junio del mismo año), pues en la Ley Bancaria de

1924 se previno que habrían de regirse por una ley especial, aunque también eran considerados por la ley como instituciones de crédito.

### LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS (1926)

A tan solo dos años de haberse promulgado la anterior ley bancaria que llevaba el mismo nombre, se expide la nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 31 de agosto de 1926, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 29 de noviembre del mismo año.

Esta ley continúa regulando tanto las instituciones de crédito como los establecimientos bancarios divididos en sus dos subespecies, a saber, los de objeto exclusivo o principal de practicar operaciones bancarias y los asimilados a los establecimientos bancarios. (Art. 1º)

En esta ley se conserva el criterio sostenido desde la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, según el cual "las instituciones de crédito tienen de común, la función de facilitar el uso del crédito y se distinguen entre sí, por la naturaleza de los títulos especiales que ponen en circulación o por la naturaleza de los servicios que prestan al público." (Art. 4º)

Se continuó calificando como instituciones de crédito a los bancos hipotecarios, refaccionarios (industriales y de crédito agrícola), los bancos de depósito y descuento, los de fideicomiso, los bancos o cajas de ahorro, los almacenes generales de depósito y las compañías de fianzas, además del banco único de emisión. (Art. 5º) Con relación a la ley anterior, se aumentan las cajas de ahorro, los almacenes generales de depósito y las compañías de fianzas; en cambio, se suprimió la Comisión Monetaria.

Resulta asimismo loable el objetivo de esta ley al pretender unificar la legislación bancaria que ya para esta época comenzaba a ser numerosa; sin embargo, resultaron demasiadas materias las incluidas en esta ley. Solo por mencionar algunas, se puede hacer referencia a los siguientes puntos tratados en la misma: la regulación especial de cada una de las instituciones de crédito; los establecimientos bancarios y asimilados; la Comisión Nacional Bancaria; las reglas especiales en materia de suspensión de pagos para las instituciones de crédito y establecimientos bancarios; la inspección y vigilancia de los mismos, entre otros.

Lo anterior resulta evidente al mencionar las leyes abrogadas por esta ley que pretendió regular mayor parte del ámbito financiero, a saber:

1. Ley sobre Almacenes Generales de Depósito de 16 de febrero de 1900.
2. Ley sobre Suspensión de Pagos de Bancos y Establecimientos Bancarios del 14 de agosto de 1924.
3. Ley sobre Bancos Refaccionarios del 29 de septiembre de 1924.
4. Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 24 de diciembre de 1924.
5. Ley que creó la Comisión Nacional Bancaria del 24 de diciembre de 1924.
6. Ley sobre Compañías de Fianzas del 11 de marzo de 1925.
7. Ley de Bancos de Fideicomiso del 30 de junio de 1926.

Sin embargo, se necesitaría una nueva ley para poner orden a la complicada legislación de 1926; esta nueva ley se promulgaría casi seis años después.

#### LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO (1932)

Publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 29 de junio de 1932, esta ley tuvo como principal aportación la división hecha entre instituciones de crédito e instituciones auxiliares. Se consideraron como instituciones de crédito las siguientes:

1. Las instituciones nacionales de crédito.
2. Las sociedades mexicanas que tengan por objeto exclusivo la práctica de operaciones activas de crédito y la celebración de alguna o algunas de las siguientes:
  - a) Recibir del público depósitos a la vista o a plazo, o con previo aviso de menos de 31 días;
  - b) Recibir depósitos en cuenta de ahorro;
  - c) Expedir bonos de caja;
  - d) Emitir bonos hipotecarios;
  - e) Actuar como fiduciarios.

En cambio, se consideraron como instituciones auxiliares a las siguientes instituciones:

1. Almacenes generales de depósito.
2. Cámaras de compensación.
3. Bolsas de valores.
4. Sociedades generales o financieras.
5. Uniones, asociaciones o sociedades de crédito.

No se dejó de regular el aspecto de la vigilancia ni la organización de la Comisión Nacional Bancaria y la materia de suspensión de pagos.

Como era de esperarse, la constante evolución de la legislación bancaria en México no podía paralizarse por mucho tiempo, y en nueve años se promulgó una legislación más que regulara la actividad bancaria mexicana.

## LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES (1941)

El 3 de mayo de 1941, bajo el gobierno de Manuel Ávila Camacho, se dictó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares que se publicó en el "Diario Oficial" de la Federación el 31 de mayo del mismo año.

En el original artículo 2º de este ordenamiento se estableció que "para dedicarse al ejercicio de la Banca y del Crédito, se requería *concesión*, del Gobierno Federal, que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, apreciando la capacidad técnica y moral del solicitante" Vale la pena aclarar que el término *concesión* (intencionalmente resaltado en cursivas) fue cambiado en reformas posteriores por el concepto de *autorización*, que evidentemente cambia el enfoque dado a este acto administrativo, pues como señala el autor Ignacio Soto Sobreyra, "la *concesión* es un acto administrativo de delegación de facultades de un servicio público que corresponde al Estado y que éste delega en un particular y la *autorización* es un mero permiso, que debe otorgarse por parte del Estado cuando el particular llena los requisitos que para su otorgamiento fija la ley."<sup>41</sup>

Las organizaciones auxiliares de crédito consideradas por esta ley fueron esencialmente las mismas consideradas en el anterior ordenamiento legal (1932) arriba enunciadas.

Indudablemente que esta nueva legislación bancaria tuvo como antecedentes inmediatos a las anteriores leyes, de las cuales recogió conceptos, clasificaciones, elementos y operaciones que la hicieron una de las más eficaces hasta ese período histórico. Es por este motivo que se analizaron brevemente todas estas legislaciones, pues juntamente con los conceptos doctrinales y legislativos planteados en el Capítulo

---

<sup>41</sup> Soto Sobreyra y Silva, Ignacio. La Nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1990. Pág. 62

Segundo del presente trabajo, servirán de fundamento para el mejor desarrollo de la presente investigación.

#### **IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS BANCOS.**

Retomando el breve análisis histórico arriba realizado, se colige que la función originaria de los bancos, que sigue siendo la principal, esta constituida por el crédito. Sin embargo, es de todos conocido que a la actividad bancaria se le han agregado otras muchas actividades que no limitan su función a los simples créditos tradicionales; los bancos de la actualidad no se limitan a realizar una sola actividad, sino que son varias las actividades desarrolladas a través de numerosas y variadas operaciones; aceptan depósitos, financian empresas, realizan descuentos, prestan garantías, abren depósitos en cuenta corriente, realizan prestamos, etcétera.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, los bancos son sociedades anónimas de capital fijo que, mediante autorización del Gobierno Federal (que discrecionalmente corresponde otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores), actúan como instituciones de banca múltiple y se encargan de prestar el servicio de banca y crédito.

De acuerdo a la Ley de Instituciones de Crédito vigente (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990), el servicio prestado por estas instituciones se refiere a "la captación de recursos del publico en el mercado nacional para su colocación en el mismo publico mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados." (Art. 2) En esto radica, en términos generales, el servicio de banca y crédito. (ver Capítulo Segundo del presente trabajo)

Sin embargo, ninguna sociedad puede surgir a la vida jurídica como institución de crédito por el simple acuerdo de voluntad de sus asociados. Se requiere autorización del gobierno federal, quien es el encargado de regular la materia bancaria y, por lo tanto, de otorgar el "permiso" de prestar este servicio a los particulares que reúnan los requisitos exigidos por la ley para la creación de una institución de crédito.

Los requisitos que deben reunir las sociedades aspirantes a la prestación del servicio de banca y crédito, a fin de que su solicitud sea considerada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son los siguientes:

1. Constituirse como sociedad anónima de capital fijo. En términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles la sociedad anónima es la que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones;
2. La sociedad debe tener una duración indefinida;
3. Contar con el capital mínimo establecido por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para las instituciones de crédito;
4. Algunos autores, como Jesús de la Fuente Rodríguez,<sup>42</sup> consideran que aunque las disposiciones financieras sean omisas al respecto, el domicilio de las instituciones de crédito debe constituirse en el territorio nacional, pues así lo disponen la Ley General de Sociedades Mercantiles y el Código de Comercio para el Distrito Federal. (Art. 6 y Art. 33 respectivamente)
5. Presentar una solicitud formal;
6. Proyecto de estatutos de la sociedad;
7. Relación de socios;
8. Relación de posibles consejeros y directivos;
9. Plan general de funcionamiento;

---

<sup>42</sup> Fuente Rodríguez, Jesús de la. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Tercera edición. Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 252.

10. Comprobante de depósito en institución de crédito o de valores gubernamentales a favor de la Tesorería de la Federación equivalente al 10% del capital mínimo con que debe operar una entidad financiera;
11. Permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores en virtud de lo ordenado en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional para constituir legalmente una sociedad;
12. Inscripción en el Registro Público de Comercio dentro de los 15 días siguientes a que se celebre el contrato de sociedad en escritura pública;
13. Publicación en el Diario Oficial de la Federación, para lo cual la sociedad deberá proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos de su inscripción respectivos dentro de los 15 días hábiles siguientes al otorgamiento del registro.

De esta manera, podría creerse en un principio que un a institución de crédito es una sociedad equiparable a cualquiera otra sociedad mercantil, y en efecto, su constitución es igual y también requiere de las mismas formalidades pero, por tratarse de una empresa dedicada al ejercicio de la actividad encaminada a la prestación del servicio de banca y crédito, las leyes financieras restringen la libertad de crear este tipo de instituciones al fijar otros requisitos que deben cumplirse a fin de que el servicio de banca y crédito tenga mayor eficiencia y certeza jurídica.

Concluyendo este apartado, se evidencia el hecho de que es el Gobierno Federal el encargado de autorizar la creación de los bancos; y, como se analizará más adelante, también tiene encomendada la inspección y vigilancia de los mismos.

## **V. ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.**

### **A. ANTECEDENTES**

El remontarse al origen de los establecimientos mercantiles lleva casi de manera inmediata a los lugares físicos en los cuales se ha practicado algún tipo de actividad comercial. Por tal motivo, si se parte de la premisa que señala al comercio como el motivo de la creación de un establecimiento mercantil, éste sería tan antiguo como el comercio mismo, sobre todo si consideramos al comercio en su acepción primigenia, esto es, como "el intercambio que realizan los hombres para obtener lo que les hace falta, a fin de satisfacer sus necesidades, dando en cambio algo que si bien es útil, que si bien es necesario para ellos, lo es menos que aquello por lo que lo cambian."<sup>43</sup>

Claro esta, que esta manera de considerar a los primeros establecimientos mercantiles nos presenta ejemplos poco sofisticados como los utilizados por los primeros mercaderes de la Edad de Bronce, quienes traficaban en las en los caminos con metales y ámbar en Europa de los años 1200 a 1000 antes de Jesucristo.

Otros importantes comerciantes lo fueron los lombardos; mercaderes italianos que desde el siglo X vendían (en las regiones renanas) telas de Bizancio y tapices de Asia, comprados en Venecia, mercaderes que aún no se regían bajo algún tipo de ordenamiento relativo a sus establecimientos empleados para desarrollar sus actividades comerciales. Durante este siglo, y hasta el siglo XIII, se desarrolló una tendencia de asociación entre los comerciantes. De esta manera los comerciantes e industriales flamencos se agruparon en los famosos gremios; los artesanos florentinos se reunieron en corporaciones; y, los lombardos formaron compañías privadas. Todos ellos, claro esta, con el objetivo de mejorar su actividad.

Los lombardos se preocupaban en crear establecimientos que no rompieran su relación con la compañía matriz. Caracterizados por su prudencia y pericia en los negocios, a los lombardos no se les conoce con exactitud algún estatuto jurídico que regulara sus compañías, pero su organización ayudó a que sus establecimientos se propagaran por toda Italia y Alemania, generando progreso económico en Milán,

---

<sup>43</sup> María Carreño, Alberto. Breve Historia del Comercio. México, 1942. Pág. 1

donde se fabricaban hilos de plata y oro; en Lucca, con los tejidos de paños de oro; en Venecia, con la producción de tejidos, cristalería y puntillas; en Florencia, con el desarrollo de la industria de seda.<sup>44</sup>

También en México se registraría una gran organización comercial, en la que los comerciantes se clasificaban y se distribuían en atención a las mercancías vendidas. Esta actividad comercial surgió con mayor auge a partir de la fundación de la ciudad de México en 1325, con el asentamiento de los *tenochcas*. El comercio en la ciudad se llevó a cabo en los *tianguis*, a los que concurrían grandes cantidades de comerciantes de todos lugares y entre los cuales, el principal era el situado en Tlatelolco, al que concurrían alrededor de diez mil personas diariamente.<sup>45</sup>

En el mercado de Tlatelolco los comerciantes tenían asignados y situados sus “establecimientos” a fin de evitar controversias entre los mismos. Se comerciaban desde productos tradicionales hasta productos de mayor peculiaridad, como barbotos de oro, cuentas del mismo metal, piedras azules labradas, quetzales, pieles de animales fieros, labrados, entre otros.<sup>46</sup>

El comercio se practicaba a gran escala y estaba perfectamente organizado. Contaban con normas que regulaban el comercio e incluso con tribunales que juzgaban asuntos concernientes al gremio de que se tratara. Esta organización asombraría a los conquistadores en su llegada a la ciudad de México:

Y desde que llegamos a la gran plaza que se dice de Tlatelulco, como no habíamos visto tal cosa, quedamos admirados de la multitud de gente y mercaderías que en ellas había, y del gran concierto y regimiento que en todo tenían. Y los principales que

---

<sup>44</sup> Colling, Alfred. Ob. Cit. Pág. 63

<sup>45</sup> Castillo Méndez, Laura Elena. Historia del Comercio en la Ciudad de México. Editorial Edición Popular. Ciudad de México, México, 1973. Pág. 11

<sup>46</sup> Ibidem. Pág. 10

iban con nosotros nos lo iban mostrando. Cada género de mercaderías estaba por sí, y tenían situados y señalados sus asientos.

Bernal Díaz del Castillo<sup>47</sup>

El desarrollo del comercio en México se desarrolló a grandes pasos durante la Conquista y en el Período Independiente, sin embargo, no se tienen registros legislativos en materia de los establecimientos mercantiles empleados por los mercaderes al desarrollar sus actividades, hasta las recientes legislaciones locales mexicanas que serán objeto de un apartado posterior del presente trabajo.<sup>48</sup>

## B. CONCEPTO

Resulta importante analizar en primer término el vocablo 'establecimiento', para hacer lo propio con posterioridad, con el término 'mercantil', pues cierto es que este último denota una aspecto esencialmente comercial.

El término 'establecimiento' proviene del vocablo *estable*, derivado de *estar*. Este último, deriva del latín *stare*, que significa 'estar de pie', 'estar firme', 'estar inmóvil'.<sup>49</sup> En estos términos, un establecimiento, dedicado a realizar o celebrar actividades mercantiles, nunca debería 'moverse' o cambiar de un lugar a otro.

Desde un punto de vista gramatical, un establecimiento puede tener varias connotaciones, a saber: "Fundación o erección, como la de un colegio, universidad, etc. // Cosa fundada o establecida. // Colección o suerte estable de una persona. // Rito, costumbre. // Lugar donde habitualmente ejerce una persona su industria o

---

<sup>47</sup> Citado por Castillo Méndez, Laura Elena. Op. Cit. Pág. 15

<sup>48</sup> Ver apartado II del Capítulo Tercero

<sup>49</sup> Corominas. Joan. Diccionario Crítico Etimológico de la Lengua Castellana. Volumen II. Tercera reimpresión. Editorial Gredos. Madrid, 1976. Pág. 420

profesión. // E. de las mareas. MAR. Hora en que sucede la pleamar el día de la conjunción u oposición de la luna respecto de cada paraje.<sup>50</sup>

Aterrizado al aspecto mercantil, o de actividad comercial, ciertamente un establecimiento mercantil es una fundación o erección de una empresa, y también podría ser en algunos casos, el lugar en donde una persona, el comerciante, ejerce normalmente sus actividades de carácter mercantil, esto es, relacionadas con la especulación comercial.

Retomando tanto el aspecto etimológico, como el aspecto gramatical, se puede comprender con mayor facilidad el concepto jurídico del establecimiento mercantil. En este sentido el autor Rafael de Pina define al establecimiento mercantil como "el lugar en donde se encuentra ubicada la empresa mercantil, esto es, el lugar en donde se instala la empresa."<sup>51</sup> Sin embargo, esta definición de establecimiento mercantil puede producir confusión, pues según esto, cada empresa solo tiene un establecimiento mercantil, y clasifica a sus sucursales, en caso de que haya, como "establecimientos secundarios".

Es por ello más propia la expresión establecimiento mercantil para hacer referencia al local o lugar físico donde se desarrollan las actividades de la empresa o comerciales propiamente dichas. La Ley Federal del Trabajo define adecuadamente al establecimiento mercantil como "la unidad técnica que como agencia, sucursal u otra forma semejante sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa". (Art. 16)

En esencia, el establecimiento mercantil se refiere a un lugar físico, como la entidad municipal en la que normalmente se desarrollan las actividades, y como el

<sup>50</sup> Alonso, Martín. Enciclopedia del Idioma. Tomo II. Reimpresión. Editorial Aguilar. Madrid, 1968. Pág. 1872

<sup>51</sup> Pina, Rafael de y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Vigésimaséptima edición. Editorial Porrúa. México, 1999. Pág. 275.

local en el que materialmente se realizan dichas tareas, y no necesariamente debe ser el lugar en el que se encuentre la administración principal de sus negocios.

### **C. OBJETO.**

Como señalamos en el rubro anterior, el establecimiento mercantil es un concepto que denota un lugar físico, un espacio geográfico. Es por ello que el mismo es de utilidad para determinar la competencia en el ámbito espacial de las leyes que le son aplicables. Entre otros aspectos, tenemos los siguientes:

1. De acuerdo al Art. 18 del Código de Comercio, determina el lugar de inscripción en el Registro Público de Comercio.
2. Determina las leyes que le serán aplicables respecto a la realización de la publicidad relacionada con la apertura, funcionamiento y cierre de los establecimientos. (Art. 17 fracción I del Código de Comercio)
3. Determina la competencia judicial en materia de concurso mercantil.
4. En materia de protesto de letras, cuando el domicilio del aceptante sea el mismo del establecimiento mercantil. (Arts. 91, 126 y 143 Ley de Títulos y Operaciones de Crédito)
5. Materia de marcas, nombre comercial y avisos comerciales. (Ley de la Propiedad Industrial)

### **D. NATURALEZA JURÍDICA.**

En materia jurídica el término 'establecimiento mercantil' suele usarse inadecuadamente en no pocas ocasiones. Muchas veces se le relaciona con el término de empresa, entendiéndolo a esta última como la organización de una actividad económica dedicada a la producción o al intercambio de bienes o servicios mediante los elementos patrimoniales y personales necesarios; sin embargo, este parece ser más bien un aspecto doctrinal o ideológico.

En cambio, como se ha dejado asentado, el establecimiento mercantil se refiere a un aspecto físico o geográfico. Es por ello acertado el concepto planteado por el autor Mantilla Molina, al aseverar que una empresa (entendida más bien como actividad) se "exterioriza a través de la llamada negociación, que es la realidad tangible de una empresa en la organización de los factores de producción. Por lo que queda, sin embargo, unida la empresa a la negociación, siendo ésta la manera en que se manifiesta aquella."<sup>52</sup>

En este sentido, el establecimiento mercantil viene a ser solo una parte, evidentemente importante, de una negociación mercantil, siendo el lugar físico en el que la negociación realiza sus actividades sin ser necesariamente el domicilio del comerciante persona jurídica colectiva o física.

#### **E. REGULACIÓN EN MÉXICO.**

La materia relativa a los establecimientos mercantiles no se encuentra conferida como facultad legislativa por la Constitución al Congreso de la Unión por lo que, en atención al principio que señala que las facultades legislativas no conferidas expresamente al poder legislativo federal se entienden conferidas a los poderes legislativos de las entidades federativas, ésta materia es facultad de las legislaturas de los estados.

En el caso específico del Distrito Federal, la Constitución señala expresamente que es facultad de la Asamblea Legislativa, en términos de su Estatuto de Gobierno, legislar en materia de establecimientos mercantiles, como se analizará en el Tercer Capítulo del presente trabajo de investigación.

---

<sup>52</sup> Mantilla Molina, Roberto L. Derecho Mercantil. Vigésimanovena edición. Editorial Porrúa. México, 1993. Pág. 107

En estos términos, y considerando el tema que se trata en esta investigación, la legislación que se considerará será aquella que regula a los establecimientos mercantiles en el Distrito Federal, esto es, la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, a reserva de hacer un mayor análisis de la misma en el capítulo correspondiente del presente trabajo.

Esta ley consta de cinco títulos en los que se regulan las siguientes materias relacionadas con los establecimientos mercantiles, a saber; en Título Primero se regulan disposiciones generales, competencia y aspectos relacionados con los establecimientos mercantiles en general; en el Título Segundo se regulan los permisos y autorizaciones; en el Título Tercero, lo relacionado con los establecimientos mercantiles que requieren licencia de funcionamiento; en el Título Cuarto, los establecimientos mercantiles que requieren declaración de apertura (entre los que se incluyen los establecimientos mercantiles que prestan el servicio de banca múltiple); y, en el Título Quinto se establecen las normas relativas a la verificación, medidas de seguridad, sanciones y recursos.

Resulta importante mencionar que en la aplicación de esta ley se considera a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal como supletoria, además de las disposiciones legales locales aplicables en materia ambiental, de protección civil, salud, desarrollo urbano y demás que pudieran resultar aplicables.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **SERVICIO DE BANCA Y CRÉDITO**

#### **I. ANTECEDENTES NACIONALES.**

Ya en el apartado I del Capítulo Primero del presente trabajo de investigación se analizaron los antecedentes de la banca en general, esto es, en el ámbito internacional y se llegó a la conclusión de que esta actividad tiene su origen desde tiempos remotos, con las civilizaciones más antiguas, aunque no en la concepción que actualmente se tiene de ella.

En el rubro relativo al marco legal de la materia bancaria en México se realizó un breve análisis de la primera de las legislaciones bancarias especializadas dedicadas a regular esta actividad, esto es, la Ley General de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897, misma que sustrajo la materia bancaria del Código de Comercio de 1884. La siguiente ley especializada sería la denominada Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 7 de enero de 1925.

Como se dejó asentado, no tuvo que pasar mucho tiempo antes que de se promulgara la tercera ley especializada en México, denominada Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Mercantiles del 31 de agosto de 1926. El 28 de junio de 1932 se dictaría un nuevo ordenamiento jurídico referente a las instituciones de crédito, modificando en mucho la estructura bancaria establecida con las leyes anteriores. Y la quinta ley bancaria sería la denominada Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 3 de mayo de 1941.

Hasta este momento la actividad bancaria no había sido considerada explícitamente como un servicio que el gobierno estuviera "obligado" a prestar. El gobierno, aunque con postura claramente paternalista, se limitaba a otorgar

concesiones y posteriormente autorizaciones a fin de permitir la operación de los bancos.

Ciertamente la banca y el crédito siempre había sido un servicio pero no prestado por el gobierno, sino por particulares (incluso por personas físicas antes de ser obligatorio constituirse como personas morales para prestar este servicio); dicho servicio debía evolucionar en atención a las mismas necesidades sociales, siendo cada vez más necesaria la especialización de las instituciones al grado de provocar que se permitiera a una misma institución de crédito la práctica de operaciones correspondientes a diversas especialidades, trayendo esto consigo, sin embargo, prácticas bancarias que no ofrecían a la clientela un servicio eficaz de banca y crédito.

Este problema encontró una acertada solución cuando se incorporó a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 la posibilidad del funcionamiento de la llamada *Banca Múltiple*, permitiendo así que una misma entidad crediticia pudiera operar todas las ramas bancarias, esto en atención a las Reglas para el Establecimiento y Operación de la Banca Múltiple publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 1976<sup>53</sup> y la subsiguiente reforma a la ley bancaria para integrar el sistema de banca múltiple, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978.

Ya con anterioridad, en virtud de disposiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970, se había reconocido en la ley bancaria de 1941 a los llamados *grupos financieros* que en un principio funcionaban de hecho, lo cual llegó a ser un antecedente de la aparición de la banca múltiple.

Aunque hasta este período histórico el servicio de banca y crédito había tenido un considerable desarrollo eminentemente financiero e incluso jurídico, no existía algún

---

<sup>53</sup> Estas reglas fueron complementadas por sendos Circulares de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (703/76) y del Banco de México (509/76)

concepto legal de dicho servicio. Una aproximación a esto lo fue el concepto del llamado *ejercicio de la banca y el crédito* contenido en el Artículo 146 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 que señalaba: "... se reputará como ejercicio de la banca y del crédito, la realización de actos de intermediación habitual en mercados financieros, mediante los cuales quienes los efectúen, obtengan recursos del público destinados a su colocación lucrativa, ya sea por cuenta propia o ajena."

Uno de los sucesos de mayor trascendencia en épocas recientes relacionados con la materia bancaria en México fue la llamada "nacionalización" de la banca. Como consecuencia de la crisis económica mexicana, la nacionalización de la banca se produjo el 1º de septiembre de 1982, mediante el anuncio dado por el entonces presidente de la República José López Portillo al rendir su VI Informe Presidencial, según el cual, la banca privada sería expropiada, aduciendo que la administración pública contaba con los elementos necesarios para hacerse cargo del ahora servicio público de banca y crédito.

Valga hacer un paréntesis en este punto para delimitar el término que debe emplearse para calificar a este suceso, es decir, si se trata de una expropiación, una compraventa, una nacionalización o una estatización.

La expropiación es un acto de la autoridad soberana de pleno imperio, es decir, la única voluntad que interviene es la del Estado de manera unilateral. La compraventa, en cambio, requiere de dos voluntades para su perfeccionamiento, es un acto de carácter privado.

Por otra parte, se encuentra la nacionalización misma que, en términos del autor Rogelio Guzmán Holguín, "es un acto en virtud del cual un sector económico, un sector geográfico o una empresa, pasa a ser por disposición de ley, con carácter

excluyente, de los nacionales, es decir, de los mexicanos.”<sup>54</sup> En cambio, la estatización –señala el mismo autor– es un acto de estado por el que un sector o una empresa pasa a ser exclusivamente de este último.

En estos términos, puede decirse que tanto la estatización como la nacionalización son fines que pueden conseguirse mediante la expropiación, la compraventa o por disposición de ley.

Una vez asentado lo anterior, se tiene que en el caso de la banca mexicana de 1982 se trató de una expropiación que trajo como consecuencia la estatización de la banca y no una nacionalización, toda vez que la banca ya antes había sido nacionalizada en virtud del artículo 5º de la Ley general de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 que señalaba ya para ese entonces al servicio bancario como negocio exclusivo de los mexicanos.

Los recursos de la administración pública se orientarían en apoyo de actividades prioritarias de interés nacional. Para esta fecha, “la banca privada estaba compuesta por 36 bancos múltiples y 14 instituciones especializadas, estas últimas subsistentes del sistema anterior, algunas de las cuales estaban en proceso de liquidación o de fusión. Había además dos bancos múltiples que no fueron nacionalizados pues el Gobierno Federal ya tenía su control accionario (Banco Mexicano Somex y Banco Internacional); tampoco lo fueron el Banco Obrero y la sucursal en México del Citibank de Nueva York, que operaban como bancos comerciales”.<sup>55</sup>

Quedaron fuera de este movimiento expropiatorio todas las organizaciones auxiliares del crédito y, claro está, los bancos de desarrollo que siempre habían estado bajo el control del Gobierno Federal, encargados de financiar sectores claves de la economía no atendidas de manera eficaz por la banca privada (verbigracia, el

---

<sup>54</sup> Guzmán Holguín, Rogelio. Derecho Bancario y Operaciones de Crédito. Editorial Porrúa. México, 2002. Pág. 30

<sup>55</sup> Comisión Nacional Bancaria. Guía del Consejero. 1992. Pág. 23

Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., al Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C., entre otros)

El 6 de septiembre del mismo año se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los decretos correspondientes para enunciar las instituciones de crédito comprendidas dentro de la nacionalización bancaria y para iniciar las gestiones necesarias relativas a la transformación de las sociedades mercantiles encargadas de prestar el servicio de banca y crédito, a sociedades nacionales de crédito encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito.

Con esta renovada estructura financiera, el servicio público de banca y crédito necesitaría un ordenamiento jurídico que regulara la banca comercial administrada por el Estado, por lo que la creación del nuevo marco legal se inició en el mismo año de la nacionalización, mismo que se analiza a continuación.

#### LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO (1982)

Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1982, esta ley estableció el marco jurídico para adecuar la estructura, organización y funcionamiento del renovado sistema bancario. Con esta ley se regula al servicio público de banca y crédito con el objeto de alcanzar los siguientes objetivos:

- Modificar la estructura y objetivos del Programa Nacional de Financiamiento del desarrollo;
- Crear una nueva persona jurídica de derecho público, bajo la cual deberían constituirse las instituciones de crédito; y
- La protección de los intereses del público.<sup>56</sup>

En este ordenamiento se enfatiza el carácter público del servicio recientemente nacionalizado de banca y crédito, aunque ciertamente esta actividad fue un servicio público desde la primera ley bancaria especializada de 1897, pues desde entonces el gobierno federal era el encargado de otorgar el permiso (mediante el acto administrativo de concesión y más recientemente el de autorización) a los particulares para poder ejercer esta actividad.

Cabe señalar que con anterioridad a la promulgación de la ley aquí analizada, fue necesaria una modificación al Artículo 28 constitucional, a fin de adicionarlo en el sentido de que no se consideraría como un monopolio la prestación del servicio público de banca y crédito realizado exclusivamente por el Estado. Dichas modificaciones fueron promovidas desde noviembre de 1982 ante al Congreso de la Unión, apareciendo dictadas el 16 de noviembre y publicadas el 17 de noviembre del mismo año.

En cuanto a su estructura, esta ley fue de una reducida dimensión, concretándose a regular la materia del servicio público bancario en 43 artículos, divididos en tres capítulos, mas cinco transitorios. El primero de sus capítulos normaba disposiciones generales; el segundo, reglamentaba a las sociedades nacionales de crédito; y, el tercero se ocupaba de la protección de los intereses del público.

De acuerdo a su artículo 2º, el servicio público de banca y crédito se prestaría por instituciones de crédito constituidas como sociedades nacionales de crédito en los términos de la misma ley, así como por el Estado como instituciones nacionales de crédito conforme a las leyes.

De esta manera, con esta nueva reglamentación, la prestación del servicio público de banca y crédito, y la operación y funcionamiento de las instituciones de crédito debería apearse a los lineamientos de los programas de financiamiento formulados

<sup>56</sup> Exposición de Motivos.

en el contexto de los planes nacionales de desarrollo a fin de alcanzar objetivos de interés público como el fomento del ahorro nacional; facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito; canalizar eficientemente los recursos financieros a las actividades nacional y socialmente necesarias y prioritarias; establecer la adecuada coordinación entre los programas de orientación y asignación de los recursos presupuestales del erario público y los correspondientes recursos crediticios de las instituciones; entre muchos otros.

Transcurrirían poco más de dos años para que esta ley se viera rebasada por una nueva legislación bancaria, con un articulado más completo y una más adecuada regulación de este servicio público.

#### LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO (1984)

Esta ley, del 28 de diciembre de 1984, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985, sustituyendo a la anterior ley bancaria de 1982; continuó considerando al Estado mexicano como el único prestador del servicio público de banca y crédito, encargado al Ejecutivo Federal.

De acuerdo a su Artículo 2º, la actividad bancaria se encontraba desempeñada por dos tipos de instituciones, al señalarse como sigue:

"El servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por instituciones de crédito constituidas con el carácter de sociedad nacional de crédito, en los términos de la presente ley. Las sociedades nacionales de crédito serán:

- I. Instituciones de banca múltiple,
- II. Instituciones de banca de desarrollo."

Las primeras son las que prestan las operaciones activas y pasivas consignadas en los artículos 30, 32 y 39 de la citada ley, como lo son la recepción de depósitos bancarios de dinero, la captación de recursos, el otorgamiento de créditos, los depósitos de ahorro, las operaciones fiduciarias, entre otras. En tanto que las instituciones de banca de desarrollo son las encargadas de realizar las mismas funciones de la banca múltiple más las fijadas en su ley orgánica o las necesarias para la adecuada atención del sector de la economía nacional a que se refieran. (Art. 31)

Aunque en esta ley se consideraba como sociedades nacionales de crédito a instituciones de banca múltiple y banca de desarrollo por igual, la diferencia entre una y otra era clara en el sentido de que se trataba de dos formas en las cuales el sistema jurídico permitía la prestación de los servicios de banca y crédito.

Esto significa que las instituciones de banca múltiple eran principalmente aquellas instituciones existentes previamente a la estatización de la banca, pues cuando acontece la estatización, prácticamente todas las instituciones de crédito eran ya de banca múltiple. Por otro lado, las instituciones de banca de desarrollo eran las ya existentes instituciones nacionales de crédito constituidas en términos de la Ley Federal de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, o por sus propias leyes.<sup>57</sup>

En general, con esta ley se mantuvo el esquema administrativo y la forma de operación de la banca ya existente bajo la ley anterior, así como el sistema de regulación, supervisión y vigilancia, los cuales continuarían a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, en los mismos términos establecidos en la anterior legislación.

---

<sup>57</sup> Soto Sobreyra y Silva, Ignacio. La Nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1990. Pág. 134

En cuanto a los almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero y en general todas las instituciones consideradas por las leyes como auxiliares del crédito, pasaron a ser reguladas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito del 21 de diciembre de 1984, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1985.

Sin embargo, estaría por acontecer un nuevo suceso en México que daría un giro más en el sistema bancario nacional. Con fecha 2 de mayo de 1990, el Presidente Carlos Salinas de Gortari envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma de los artículos 28 y 123 constitucionales. El objetivo, derogar el quinto párrafo del primero de estos artículos a fin de no mantener el monopolio del Estado mexicano en la prestación del servicio de banca y crédito.

La modificación del artículo 123, casi como consecuencia de la derogación de la parte relativa del párrafo quinto del artículo 28, se produjo con el objeto de que las relaciones laborales entre empresas bancarias y su personal se rigiera por el apartado "A", en tanto que las entidades gubernamentales que pertenecieran al sistema bancario mexicano se regirían por lo dispuesto en el apartado "B" del mismo artículo.

Una vez aprobada esta iniciativa por el Congreso y por las Legislaturas de los Estados, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 27 de junio de 1990 la declaratoria de reformas a los artículos 28 y 123 constitucionales.

Fue entonces en los primeros meses de 1991 cuando se inició el proceso de privatización de los bancos comerciales, provocando la culminación de poco más de ocho años de administración bancaria estatal. Definitivamente la actividad bancaria cambió en cuanto a su funcionamiento, aunque no así en cuanto a la importancia que siempre ha tenido en la economía mexicana. En este sentido, vale la pena hacer

referencia a la descripción hecha por el autor Orlando Delgado Salley sobre la etapa "postprivatizadora" bancaria:

A diferencia de lo ocurrido en su época estatal, los años de gestión privada de los bancos han resultado absolutamente extraordinarios, desarrollándose fuera de las lujosas oficinas en Paseo de la Reforma ó en Santa Fe, para convertirse en estelares de las primeras planas de los diarios y encabezar la información en los medios electrónicos. Los otrora personajes distinguidos de la vida social mexicana, son ahora, por lo menos algunos de ellos, perseguidos por la justicia: los prohombres de las finanzas, antes intachables, son mirados con desconfianza por la mayoría de la población.<sup>58</sup>

Claro esta, también fue necesario un nuevo ordenamiento legal propio para este nuevo sistema bancario, y como resultado de esto, la Ley de Instituciones de Crédito de 16 de julio de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 del mismo mes y año.

En términos del mismo Delgado Salley,<sup>59</sup> el período "privado" se caracteriza por tener tres etapas: 1992-1994, los años de euforia; 1995-1997, los años de crisis; 1998- el nuevo negocio bancario. El primero de estos períodos se caracterizó por el logro obtenido por los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el precio obtenido por la venta de las 18 instituciones vendidas con base en el criterio de "la mayor oferta económica" y no en un futuro plan de negocio o la experiencia bancaria con que contaban los grupos interesados; ya con los nuevos administradores se buscó mejorar el servicio bancario al público a fin de incrementar la captación directa de recursos, hecho que se logró con claro éxito.

---

<sup>58</sup> Delgado Salley, Orlando. "Los Bancos Comerciales a Ocho Años de su Privatización" en Quórum. Año IX. Núm. 72. mayo-junio, 2000. México. Pág. 171.

<sup>59</sup> Ídem.

La rentabilidad vislumbró un progreso sin precedentes, alcanzando algunos de los bancos un incremento del doble de su cartera. El número de instituciones aumentó de 18 a 21 en 1993 (con Interestatal, Inbursa e Ineracciones); aparecieron nueve más en 1994 (Industrial, Capital, Sureste, Promotor del Norte, Invex, Regional de Monterrey, Mifel, Fimsa y del Bajío); al mismo tiempo se encontraban en proceso de autorización cinco filiales, además de las quince establecidas durante 1994.

El segundo período mencionado, caracterizado como de crisis, se originó con el inicio de la nueva administración en el gobierno (1995-1997). Los tristemente famosos “errores de diciembre” provocaron que se implantara una política monetaria restrictiva que utilizó la tasa de interés como instrumento para contener las importaciones y la demanda de crédito. El incremento de cartera vencida y la falta de financiamiento eficiente hizo que la operación de los bancos fuera cada vez más gravosa. El gobierno comenzó a tomar medidas tendientes a controlar esta situación, entre las que destaca el Programa de Capitalización Temporal de los Bancos (PROCAPTE), otorgando créditos en dólares a los bancos a través del FOBAPROA, dando inicio al poco agraciado programa de compra de cartera a cambio de capital. Sin embargo, el daño se había generado, afectando gravemente el financiamiento de la banca comercial al sector privado.<sup>60</sup>

Como tercer período tendríamos la figura del *nuevo negocio bancario*, creado en 1998 cuando se propone convertir los pagarés FOBAPROA en deuda pública. Detenerse aquí al análisis de todos los temas de discusión abordados por esta propuesta que no fueron privativos del Congreso de la Unión sería demasiado extenso, sin embargo, valga destacar que en este período se evidenció el hecho de que en el proceso privatizador se concedió la adquisición de bancos a personas de dudosa solvencia moral y económica; que las facultades discrecionales de las autoridades financieras beneficiaron solo a un sector privilegiado en las instituciones de crédito; que los programas de apoyo bancario gubernamentales carecieron de

eficacia, planeación y control, en fin, que el número de ilícitos en las operaciones crediticias a favor de un sector amparado por el "secreto bancario" hizo del servicio de banca y crédito un verdadero negocio bancario en México.

## II. CONCEPTO

Antes de plantear un concepto de servicio de banca y crédito, resulta necesario aclarar que para este apartado se aplica el análisis hecho con anterioridad de los conceptos de banca y crédito.<sup>61</sup> Como el título del presente capítulo lo indica, ahora interesa el análisis de la banca y crédito como servicio, esto es, en su conjunto, a fin de delimitar el ámbito de aplicación de esta actividad en el sistema financiero mexicano.

Para tal efecto, resulta oportuno remitirnos al concepto legal de servicio de banca y crédito proporcionado por la legislación mexicana vigente, a saber:

Artículo 2. ...

Para efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

El mismo artículo establece que este servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo.

<sup>60</sup> Delgado Salley. Ob. Cit. Pág. 173

<sup>61</sup> Ver apartado II del Capítulo Primero

Ciertamente aún en la doctrina jurídica se reconoce el hecho de que no pueda obtenerse un concepto jurídico que encierre el aspecto del servicio de banca y crédito de manera general y exhaustiva. Sin embargo, resulta adecuado el concepto legal arriba transcrito por exponer la actividad general de las instituciones de crédito que se traduciría en términos comunes, como señala el autor Bauche Garciadiego en "tomar dinero barato y en suministrarlo un poco más caro, con carácter profesional, es decir, de modo habitual y como finalidad de existencia."<sup>62</sup>

Mediante la prestación de este servicio los bancos realmente desempeñan una función de intermediación al recoger capitales ociosos provenientes de quienes no lo necesitan (los ahorradores), para dar esos mismos capitales a quienes sí los necesitan para producir beneficios lucrativos. (inversionistas)

Como puede observarse, la actividad de las instituciones de crédito, que es la prestación del servicio de banca y crédito, encierra intrínsecamente operaciones de crédito, pero definitivamente el crédito no es una característica esencial que distinga a los bancos por ser exclusiva de éstas. Es decir, las operaciones de crédito no son necesariamente operaciones bancarias o *de banca y crédito* y, además, el mismo banco quedaría limitado si para realizar operaciones crediticias debiera de conformarse con la utilización de sus propios recursos, como suele suceder con una operación de crédito común (no bancaria).

De esta manera tenemos que la prestación del servicio de banca y crédito participa de las características de un crédito común, como la confianza (*fiducia*), el plazo o término, la promesa de pago, etcétera; sin embargo, debe haber características propias de este servicio que lo distingan del crédito común y que lo hagan tan importante. Esta peculiaridad se debe a que las operaciones de crédito realizadas en este servicio son en forma masiva. También se realizan dos tipos de operaciones, a saber: operaciones pasivas y operaciones activas.

---

<sup>62</sup> Bauche Garciadiego. Ob. Cit. Pág. 31

Las operaciones son masivas, en masa o en serie, en atención a que el banco requiere hacerse de los capitales ociosos arriba señalados, provenientes de los ahorradores y también debe “distribuir” esos capitales a las personas interesadas en adquirir capitales que impulsen sus inversiones o empresas. Para ello el banco requiere realizar múltiples operaciones que, en serie, harán funcionar este mecanismo financiero que es la prestación del servicio de banca y crédito.

Es así como el banco tiene una serie masiva de operaciones de crédito realizadas con las personas que ofrecen capitales y otra serie masiva de operaciones de crédito con los individuos que necesitan tenerlos. Para esto, el banco se constituye en algunas ocasiones como obligado-deudor frente a los que le confieren capitales ociosos (operaciones pasivas), y en otras como acreedor al proporcionar los capitales ociosos a quienes los requieran (mediante operaciones activas).

Evidentemente esta actividad se vuelve mucho más compleja en la práctica, pues son grandes cantidades de dinero las manejadas por los bancos, lo que exige necesariamente una adecuada organización empresarial. Su nivel de especialización, conocimientos, organización, y más recientemente, por el nivel de las tecnologías de información y comunicación que incorpore, serán la diferencia para la prestación de un servicio de banca y crédito cada vez más eficiente.

### **III. MARCO LEGAL.**

Los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituyen el fundamento de la materia económica en México. En ellos se consignan dos importantes principios económicos, a saber: la responsabilidad de la rectoría económica del Estado, y, la responsabilidad del Estado de planear democráticamente el desarrollo económico y social del país.

Como se ha estudiado anteriormente en el presente trabajo, desde 1990 la prestación del servicio público de banca y crédito dejó de ser una excepción a la actividad monopólica de las establecidas en el artículo 28 constitucional. Con la reforma de este artículo las sociedades nacionales de crédito se transformaron nuevamente en sociedades anónimas, pasando a manos del sector privado.

Junto con la reforma del artículo 28 se requirió la modificación del artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XIII-Bis y la adición de la fracción XXXI del apartado A del mismo artículo 123, con el objeto de que las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de las instituciones de crédito se rigieran por lo dispuesto en dicho apartado, quedando hasta la fecha de la siguiente manera:

**Artículo 123...**

**A...**

XXXI...

a) Ramas industriales y servicios:

21...

22. Servicios de banca y crédito.

Por otra parte, los trabajadores del sistema bancario gubernamental se regirán por el apartado B del mismo artículo en los siguientes términos:

**B...**

XIII-BIS. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado;

Por otro lado, también la fracción X del artículo 73 constitucional concedió originalmente al Congreso de la Unión la facultad de legislar en toda la República en materia de comercio, servicios de banca y crédito y banco de emisión único. Este artículo sería modificado en virtud de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal

al Congreso de la Unión el 17 de mayo de 1993, a fin de sustituir el termino *servicios de banca y crédito* por *servicios financieros*, abarcando con ello al sistema financiero en general, además de suprimir la facultad de *establecer el banco de emisión único* en atención a que correspondería al Congreso expedir la ley del banco central reglamentaria del 28 constitucional. De esta forma, la fracción X del artículo 73 quedó como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, **intermediación y servicios financieros**, energía eléctrica y nuclear, y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

De la misma manera, debe considerarse a los tratados internacionales que han sido suscritas entre México y otros Estados del mundo en materia crediticia. El artículo 89, fracción X de la Constitución, faculta al poder Ejecutivo para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometidos a la aprobación del Senado.

Un ejemplo de normas financieras establecidas en tratados internacionales se encuentra en el Capítulo XIV del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el que se establecen los lineamientos para que las filiales de SOFOLES norteamericanas y canadienses puedan establecerse en México.

En cuanto a las leyes secundarias que regulan el servicio de banca y crédito, se encuentran fundamentalmente a la Ley de Instituciones de Crédito y a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, aunque no puede dejarse de mencionar el hecho de que prácticamente todas las leyes relacionadas con el sistema financiero mexicano se relacionan con las instituciones de crédito. Sin embargo, en el

presente trabajo sólo se analizarán las dos primeras, no sin enunciar aquellas que se relacionan con este servicio.

## LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, esta ley surge como producto de la privatización de las instituciones de crédito en el mismo año, con la mencionada reforma del artículo 28 constitucional.

Esta ley se compone de 143 artículos y 20 transitorios y se divide en siete títulos, a saber:

1. De las disposiciones preliminares
2. De las instituciones de crédito
3. De las operaciones
4. De las disposiciones generales y de la contabilidad
5. De las prohibiciones, sanciones administrativas y delitos
6. De la protección de los intereses del público
7. De la Comisión Nacional Bancaria

El objeto de esta ley es regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas pueden realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y, los términos en que el Estado ejerce la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano. (Artículo 1º)

Uno de los aspectos a destacar de esta disposición legal es la descripción que hace del sistema bancario mexicano, al enunciar los integrantes que lo conforman (Art. 3º), a saber:

- Banco de México
- Instituciones de banca de desarrollo
- Instituciones de banca múltiple
- Patronato del Ahorro Nacional
- Fideicomisos públicos

En este sentido, el autor Acosta Romero califica como satisfactorio el concepto planteado en la Ley de Instituciones de Crédito, “sin embargo –apunta el autor– considero que las reformas profundas introducidas a partir de 1989 cambian este concepto y lo amplían.”<sup>63</sup>

En efecto, basta analizar la situación actual del crédito en México para darse cuenta que la mayor parte de la operación crediticia que se otorga por medio de instituciones financieras involucra a organizaciones auxiliares del crédito, como arrendadoras financieras y uniones de crédito y, mas recientemente, a las sociedades financieras de objeto limitado, mejor conocidas como SOFOLES.

Es precisamente la inserción de las SOFOLES una de las novedades en materia de regulación financiera que se le atribuye a esta Ley, pues fue con motivo de la celebración del TLCAN como surge la necesidad de adicionar la fracción IV del artículo 103,<sup>64</sup> en donde se faculta a las SOFOLES para prestar servicios de banca y crédito.

El autor Jesús de la Fuente define a estas instituciones como “personas morales autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Banco de México, para captar recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro

---

<sup>63</sup> Acosta Romero. Ob. Cit. Pág. 178

<sup>64</sup> Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 1993.

Nacional de Valores e Intermediarios y otorgar créditos para determinada actividad o sector (construcción, vivienda, micro, pequeña y mediana empresa y consumo)".<sup>65</sup>

Del mismo modo, en la Ley de Instituciones de Crédito se regulan las operaciones susceptibles de ser realizadas por las instituciones de banca múltiple, esto es, las operaciones pasivas y operaciones activas, así como los servicios.

La ley regula a las instituciones de banca de desarrollo como las entidades de la administración pública federal, constituidas como sociedades nacionales de crédito con personalidad y patrimonio propios, que brindan un servicio de intermediación consistente en la captación de recursos del público en el mercado nacional, por una parte, y su colocación entre los participantes del sector de la economía que le haya sido consignado por el Congreso de la Unión. (Art. 30 a 31)

Otra cuestión importante, regulada por la Ley de Instituciones de Crédito es el secreto bancario. Aunque ya había sido regulada desde la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924 (Art. 71), el secreto bancario sigue siendo regulado por la ley (Art. 117) teniendo como principales finalidades siguientes:

- Regular el respeto y la protección de las cuestiones privadas en función de la confianza depositada a la institución.
- Permitir la estabilidad de los sistemas bancarios, ya que al existir confianza del público, éste proporciona los datos correctos.
- Haber sido utilizado como un medio eficaz para atraer capitales y de esa manera fortalecer la economía de cada país.

---

<sup>65</sup> Fuente Rodríguez, Jesús de la. Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito. Tomo II. Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 926.

En términos de autor Carlos Varela Juárez, es secreto bancario tiene como finalidad "la protección de los intereses legítimos del público de los servicios bancarios, así como la seguridad de los servicios para incrementar sus clientes".<sup>66</sup>

En el último título la ley se regula en un solo capítulo lo relacionado a la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, no así lo relacionado con su organización y funcionamiento pues esto corresponde a la ley y reglamentos correspondientes de esta institución.

Valga hacer énfasis en que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores contaba hasta 1990 con facultades para inspeccionar y vigilar a las sociedades mutualistas, de seguros y fianzas, sin embargo, con motivo de las reformas de 1989<sup>67</sup> a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros se constituyó la actualmente conocida como Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, desapareciendo la que hasta entonces era conocida como Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, misma que se mantuvo desde 1970 hasta 1990.

En este sentido, el profesor Erick Carballo Yáñez propone que sería preferible la Comisión Nacional Bancaria debería estar fusionada no solo con la Comisión Nacional de Valores, sino también con la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, esto –señala el autor– "facilitaría el control de todos los intermediarios y no solamente de la mayoría de ellos",<sup>68</sup> por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores actual.

---

<sup>66</sup> Varela Juárez, Carlos. Marco Jurídico del Sistema Bancario Mexicano. Editorial Trillas. México, 2003. Pág. 105

<sup>67</sup> Diario Oficial de la Federación del 3 de enero de 1990.

<sup>68</sup> Carballo Yáñez, Erick. Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1999. Pág. 313

## LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO.

Publicada el 14 de enero de 1985 en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito se divide en siete títulos, cuyo contenido se encuentra estructurado de la siguiente manera:

En el Capítulo Único del Título Primero se delimita el objeto de la ley y se establece la competencia exclusiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para instrumentar las medidas relativas tanto a la organización como al funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito. Se consideran como organizaciones auxiliares de crédito a los almacenes generales de depósito; arrendadoras financieras; sociedades de ahorro y préstamo; uniones de crédito; empresas de factoraje financiero; y, las demás que otras leyes consideren como tales. Se establece el requisito de autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la constitución y operación de estas sociedades; el régimen corporativo de las mismas; y la supletoriedad de las leyes mercantiles, y el derecho común en la aplicación de la misma. (Artículos 1º al 10)

En el Título Segundo se regulan las diversas operaciones que pueden realizar cada una de las organizaciones auxiliares de crédito y, en el último de los seis capítulos se regulan las disposiciones comunes a estas organizaciones financieras.

El Título Tercero regula la contabilidad, inspección y vigilancia de las organizaciones auxiliares del crédito, áreas que se rigen en atención a las medidas generales dictadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El Título Cuarto establece las disposiciones relativas a las facultades de las autoridades que intervienen en las actividades de estas organizaciones, dividido en dos capítulos, el primero de los cuales regula disposiciones generales y el segundo

que trata sobre la revocación de la autorización y la liquidación de las mismas organizaciones.

En el Título Quinto se regula la actividad de las casas de cambio, consistente en la compraventa habitual y profesional de divisas.

Dividido en dos capítulos, el Título Sexto regula las infracciones y delitos que pueden cometer las organizaciones auxiliares del crédito o las casas de cambio en la realización de sus actividades.

Como se señaló con anterioridad, en la práctica la mayoría de las leyes relacionadas con el sistema financiero intervienen para regular la prestación del servicio de banca y crédito, ya sea en el aspecto corporativo, de vigilancia, de inspección, de organización, etcétera. Entre estas leyes, se encuentran las siguientes:

- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras
- Ley del Banco de México
- Ley del Protección al Ahorro Bancario
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional
- Circulares del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y su Reglamento Interior.
- Ley General de Sociedades Mercantiles
- Código de Comercio

#### IV. ¿COMPETENCIA FEDERAL O COMPETENCIA LOCAL?

En principio pareciera un dilema contestar la pregunta que intitula al presente apartado, sobre todo ante el contexto de la pretendida injerencia de competencia de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal planteado en el presente trabajo de investigación. Sin embargo, prácticamente el desarrollo de este tema se encuentra resuelto por lo expuesto en el apartado anterior.

En efecto, como puede observarse, las leyes hasta aquí analizadas son del ámbito federal; la Constitución otorga facultades al Congreso de la Unión y no a las legislaturas locales para legislar en materia financiera y, como se verá en el siguiente apartado, también la regulación y vigilancia de las instituciones integrantes del sistema financiero corren a cargo del gobierno federal. En este sentido, es válido considerar que por ningún motivo podría aseverarse que el servicio de banca y crédito, incluidos todos los aspectos relacionados con su prestación, amén del sistema financiero en general, sea competencia de una entidad federativa de entre las treinta y dos que integran la República Mexicana. (incluido, claro esta, el Distrito Federal)

No obstante lo anterior, para hacer toda la construcción del presente estudio estrictamente sobre disposiciones legales positivas, valga apoyarse en la legislación vigente. La Constitución, que es la ley fundamental, dispone en la fracción X del Artículo 73 que el Congreso de la Unión tiene facultad “para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, *intermediación y servicios financieros*, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.”<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Como se comentó con anterioridad, originalmente la fracción X del artículo 73 concedía la facultad al Congreso de la Unión de legislar sobre *servicios de banca y crédito*, expresión que fue sustituida por *servicios financieros*, que abarca, con mayor amplitud, todo la materia relacionada con el sistema financiero mexicano.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene encargado planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende a la banca nacional de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito, como lo señala el artículo 31, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con este fundamento legal resulta evidente el hecho de que la materia del servicio de banca y crédito es competencia federal y no de las entidades federativas que integran al Estado mexicano.

## **V. CARACTERÍSTICAS**

### **A. SUJETOS QUE INTERVIENEN.**

El servicio de banca y crédito se encuentra conformado por los sujetos que integran el Sistema Bancario Mexicano en general, que son las instituciones de crédito, las sociedades nacionales de crédito y las autoridades reguladoras, las de inspección y vigilancia.

De acuerdo al artículo 3º de la Ley de Instituciones de Crédito, el Sistema Bancario Mexicano esta integrado por el Banco de México, las instituciones de banca de múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.

La misma Ley de Instituciones de Crédito señala que la rectoría del Sistema Bancario Mexicano con el objeto de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana,

mediante el fomento del ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios. (Artículo 4º)

Cabe señalar que en cuestión de términos, no es lo mismo hablar de sistema bancario que sistema financiero, pues éste último es mucho más amplio que aquel, por abarcar muchas otras instituciones más.

En términos del autor Acosta Romero<sup>70</sup> el sistema financiero mexicano abarca cinco subsistemas, a saber:

1. El subsistema bancario dividido en cuatro partes:
  - a) Banca múltiple
  - b) Banca de desarrollo
  - c) Filiales de Instituciones Financieras del Exterior
  - d) Sociedades Financieras de Objeto Limitado
  
2. El subsistema de intermediarios financieros no bancarios, esto es, las organizaciones auxiliares del crédito entre las que se encuentran: las uniones de crédito, almacenes generales de depósito, sociedades de factoraje, arrendadoras financieras, casas de cambio y cajas de ahorro, además de las sociedades mutualistas de seguros, las afianzadoras y los grupos financieros.
  
3. El subsistema de intermediarios bursátiles en el que se encuentran las bolsas de valores, casas de bolsa, especialistas bursátiles, instituciones para el depósito de valores, sociedades calificadoras de valores y sociedades de inversión.

4. El subsistema de ahorro para el retiro, integrado por:
  - a) Administradoras de fondos de ahorro para el retiro
  - b) Sociedades de inversión especializadas en ahorro para el retiro
  - c) Operadoras del sistema de datos SAR
  
5. El subsistema de sociedades que prestan sus servicios a las otras subespecies del sistema financiero mexicano.

## **B. ÓRGANOS DE REGULACIÓN.**

La principal autoridad que interviene en la regulación y supervisión en la prestación del servicio público de banca y crédito es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo el órgano más importante del gobierno federal en el sistema bancario mexicano. Le corresponde aplicar, ejecutar e interpretar los diversos ordenamientos que sobre la materia bancaria existen, así como dar la orientación de la política financiera y crediticia a todos los intermediarios financieros, acorde con los lineamientos que en esas materias señale el Ejecutivo Federal.

Como se mencionó con anterioridad, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le concede las atribuciones relacionadas con la materia bancaria en los siguientes términos:

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

[...]

- VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
- VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;

<sup>70</sup> Acosta Romero, Miguel. Nuevo Derecho Bancario. Editorial Porrúa. México, 2003. Pág. 178 y 179

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

[...]

Las facultades conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no se encuentran en un solo ordenamiento legal, sino que prácticamente todas las leyes financieras le otorgan facultades y atribuciones entre las cuales, sin tratar de hacer una enunciación exhaustiva, podríamos señalar las siguientes:

- Autorizar a las distintas entidades tanto por lo que respecta a su constitución como a su funcionamiento (Art. 8º LIC; Art. 2º, 5º y 6º LOAAC)
- Autorizar, previa opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y del Banco de México para que cualquier grupo de personas adquiera directa o indirectamente el control de una institución de banca múltiple (Art. 17-bis LIC)
- Autorizar la fusión de dos o más instituciones de banca múltiple (Art. 27 LIC)
- Autorizar los presupuestos generales de gastos e inversiones y las estimaciones de ingresos de las instituciones de banca de desarrollo (Art. 31 LIC)
- Querrellarse, previa opinión de la Comisión permanente correspondiente, de los responsables en materia de la comisión de delitos previstos en las leyes, en tratándose de instituciones de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, casas de bolsa, especialista bursátiles, instituciones de fianzas e instituciones y sociedades mutualistas de seguros (Art. 115 LIC; 95 LOAAC)
- Revocar la autorización a la controladora de un grupo financiero, a las instituciones de crédito, a las organizaciones auxiliares del crédito, a las instituciones de fianzas, a las instituciones de seguros y a las sociedades mutualistas de seguros por incumplimiento de disposiciones de la ley.

- Expedir reglas en materia de medidas básicas y mecanismos de seguridad que deberán establecer las instituciones de crédito, oyendo la opinión del Banco de México y de la CNBV (Art. 96 LIC)

## BANCO DE MÉXICO.

Esta institución realiza las funciones de banca central característica de la mayoría de las naciones modernas a nivel internacional. Estas funciones, en términos de Acosta Romero,<sup>71</sup> se sintetizan principalmente en las siguientes:

1. Emisión de billetes de banco y acuñación de moneda
2. Control de crédito para evitar inflaciones y deflaciones
3. Servir de agente financiero al gobierno federal
4. Custodiar las reservas
5. Servir de cámaras de compensación entre las instituciones de crédito.
6. Ser banca de redescuento para las instituciones de crédito

Esta institución encuentra su principal normatividad en la Ley del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993 y su Reglamento interior publicado en el mismo diario el 30 de septiembre de 1994.

El autor Jesús de la Fuente Rodríguez señala que las principales características del Banco de México radican en su autonomía, pues esta facultad le permite tener independencia, permitiendo que sea una institución "con un horizonte de largo plazo y libre de presiones políticas en el manejo de la política monetaria, con el fin de que sea utilizada para garantizar la estabilidad de la moneda en el largo plazo."<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Acosta Romero. Ob. Cit. Pág. 240

<sup>72</sup> Fuente Rodríguez de la, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ahorro y Crédito Popular, Grupos Financieros. Tomo I. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 2002. Pág. 113

Las funciones de esta entidad son regular la emisión y circulación de la moneda, lo cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como el sistema de pagos; operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia; prestar servicios de tesorería del Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo; fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera; participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales; y operar con los organismos antes referidos y con bancos centrales que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera. (Art. 3º Ley del Banco de México)

La emisión de billetes y la orden de acuñar moneda es privativa del Banco de México (Art. 4º). Tiene a su cargo un amplio número de funciones entre las cuales pueden destacarse las siguientes:

- Dictar disposiciones en las que se determinen las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, los intermediarios bursátiles y las instituciones de seguros y fianzas. (Art. 26 LBM)
- Expedir reglas de carácter general, previa opinión de la CNBV, a las que se deberán ajustar las operaciones con valores que realicen las instituciones de crédito en cumplimiento de fideicomisos, mandatos, comisiones y contratos de administración, procurando el desarrollo ordenado del mercado de valores. (Art. 81 LIC)
- Determinar cuándo las instituciones de crédito deban canjear o retirar de la circulación los billetes y monedas metálicas, pudiendo suspender operaciones cuando infrinjan lo dispuesto en el Artículo 48 LIC.
- Dar instrucciones a la CNBV para que emita disposiciones e instrucciones a las instituciones de crédito acordes a la política de regulación monetaria y crediticia que fije. (Art. 125.IV LIC)

### C. ÓRGANOS DE VIGILANCIA.

El órgano por excelencia encargado de la inspección y vigilancia de las entidades que conforman el sistema financiero mexicano es la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, regulada bajo su Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995.

La primera legislación nacional que previó expresamente la creación de una comisión encargada de la vigilancia de los sujetos que intervienen en el sistema financiero mexicano fue la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, publicada en el Diario Oficial el 16 de enero de 1925, antes referida en el presente trabajo de investigación.

“Dicha ley –señala Hermilio Herrejón Silva–partió del nuevo supuesto, consignado en la de establecer el Banco Único de Emisión. Por tanto no contempló la existencia de bancos privados de emisión, pero conservó a los bancos hipotecarios y refaccionarios que había creado la ley porfirista de 1897, y además reguló a los bancos agrícolas, industriales, de depósito y descuento, y de fideicomiso”<sup>73</sup>

Sin embargo, el primer antecedente relativo a la vigilancia de las instituciones de crédito se encuentra en el Código de Comercio de 1884, por medio de una oficina administrativa que formaba parte del Ministerio de Hacienda.<sup>74</sup>

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica facultades ejecutivas. Tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento,

---

<sup>73</sup> Herrejón Silva, Hermilio. Las Instituciones de Crédito. Un Enfoque Jurídico. Editorial Trillas. México, 1988. Pág. 29

<sup>74</sup> Fuente Rodríguez de la, Jesús. Ob. Cit. Pág. 142

así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público. También tiene como objeto supervisar y regular a las personas físicas demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero. (Art. 1 y 2 LCNBV)

La Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores enuncia en su Artículo 4º las facultades conferidas a este órgano supervisor, entre las cuales se distinguen las llamadas facultades de supervisión o vigilancia de la mayoría de las entidades financieras, salvo las Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Afianzadoras, Administradoras de Fondos para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializadas para el manejo de los Fondos de Retiro.)

Del mismo modo, en este artículo se enuncian las conocidas como facultades de regulación con el fin de asegurar que las instituciones financieras sean capaces de cumplir con sus compromisos. Por otro lado, como señala el autor Jesús Rodríguez de la Fuente,<sup>75</sup> la Comisión también cuenta con otras facultades de diversa índole, entre las que se encuentran elaborar y publicar estadísticas, protección de intereses del público, asistencia y consulta, imposición de medidas correctivas, llevar el registro nacional de valores, intervenir sorteos, conocer y resolver del caso de revocación, entre otras.

De acuerdo al artículo 5º, la supervisión de las entidades financieras a cargo de la CNBV tiene por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros. La inspección realizada por la CNBV se efectúa a través de visitas,

---

<sup>75</sup> Fuente Rodríguez de la. Ob. Cit. Pág. 164

verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras.

La vigilancia efectuada por la CNBV se realiza por medio del análisis de la información económica y financiera, a fin de medir posibles efectos en las entidades financieras y en el sistema financiero en conjunto. La prevención y corrección se llevarán a cabo mediante el establecimiento de programas, de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades. (Art. 5º)

**CAPÍTULO TERCERO**  
**LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL**  
**DISTRITO FEDERAL**

**I. FACULTADES LEGISLATIVAS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL**  
**DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE COMERCIO.**

El Distrito Federal, como parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, ha tenido un amplio desarrollo histórico y todo parece indicar que la tendencia a que siga equiparándose a un estado integrante de la República Mexicana va en incremento.

Para hacer referencia a las facultades conferidas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como órgano encargado del poder legislativo del Distrito Federal, tema a tratar en el presente capítulo, resulta necesario hacer una breve referencia a su naturaleza, historia y evolución sin el ánimo de hacer un análisis exhaustivo por tratarse de una de las partes de la federación mexicana de mayor prolijidad histórica. Para ello, debe tenerse presente, en primer lugar, el hecho de que el Distrito Federal o Ciudad de México es el espacio físico o circunscripción territorial que sirve como sede o lugar de residencia de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, como se encuentra indicado en el artículo 44 de la Constitución federal.

Del mismo modo, es necesario dejar asentado que el Distrito Federal como tal tuvo su origen en el acto constitutivo de la federación y en la Constitución de 1824, misma en la que consignaba que el Congreso General tenía la facultad de "elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y establecer las distintas atribuciones del poder legislativo de un estado".<sup>76</sup>

Sería por medio de un Decreto del 18 de diciembre de 1824 que se creó el Distrito Federal, cuyo territorio estaría comprendido en un círculo en el que la Plaza Mayor de

la Ciudad de México se encontraba como centro y con un radio de dos leguas, "con el propósito de que en él radicaran los poderes federales y su gobierno quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno federal".<sup>77</sup> Esta extensión se ampliaría en 1889, al aprobar el Congreso de la Unión el convenio sobre los límites celebrado por los estado de México, Morelos y el propio Distrito Federal.

El asunto relacionado con la residencia de los poderes federales y la reforma de organización política del Distrito Federal fue planteado durante los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857, resolviéndose, como señala el autor Enrique Quiroz Acosta, "que las autoridades políticas, judiciales y municipales fueran electas popularmente y se previó que, llegado el caso, la Ciudad de México y su territorio pasarían a formar el llamado Estado del Valle de México y, por tanto, parte integrante de la Federación".<sup>78</sup>

Durante la intervención francesa el Distrito Federal fue conocido como Departamento del Valle de México. Juárez lo restableció en 1861 depositando su gobierno en la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. En 1901, durante el Porfiriato, se reformó la fracción VI del artículo 71 de la Constitución de 1857 para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo concerniente al Distrito y Territorios Federales. En 1903 se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, ordenamiento que por fin considera al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, aunque su régimen interior quedó a cargo de un Gobierno designado por el Poder Ejecutivo Federal y a un Consejo Superior de Gobierno.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Art. 50, fracción XXVIII de la Constitución de 1824.

<sup>77</sup> Treviño Abatte, Amado. "Pasado, Presente y Futuro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal" en Quórum. Segunda época. Núm. 50, Año. VI, agosto de 1997. México. Pág. 32

<sup>78</sup> Quiroz Acosta, Enrique. *Lecciones de Derecho Constitucional. Segundo Curso*. Primera edición. Editorial Porrúa. México, 2002. Pág. 535

<sup>79</sup> Treviño Abatte. Ob. Cit. Pág. 33

No obstante lo anterior, ante la lucha por equiparar al Distrito Federal a una entidad federativa, se encontró un óbice en virtud de las reformas constitucionales de 1928. Esta reforma al artículo 73 constitucional tuvo el efecto de facultar al Presidente de la República a gobernar y administrar al territorio del Distrito Federal en jurisdicción administrativa de una dependencia federal aunque, incongruentemente continuó siendo enunciado por el artículo 43 de la propia ley fundamental como parte integrante de la federación.

Evidentemente el hecho de convertir al Distrito Federal en departamento administrativo dejaba mucho que desear respecto a la forma de estado federal adoptada por el Estado mexicano. Al hacer referencia a este acto, el autor Raúl Contreras Bustamante señala que "constituyó una grave falta de técnica jurídica y legislativa. No solo no delinó perfectamente su naturaleza jurídica al no definir correctamente si dejaba de ser entidad federativa, sino que también al adoptar una figura de departamento con jurisdicción territorial, no de carácter funcional específico o para un servicio público determinado, incurrió en la importación de una figura propia de un Estado Unitario, pero inadecuado para uno de orden Federal, como es el nuestro".<sup>80</sup>

En efecto, la decisión de transformar al Distrito Federal en un departamento administrativo vino a romper el esquema de Estado Federal adoptado en México, sobre todo si se parte de la idea pura del sistema federal, el cual consiste, como apunta el maestro Burgoa, en "una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos."<sup>81</sup> Para ello continúa señalando el maestro Burgoa, se requieren de tres supuestos básicos en la creación de una federación, a saber: "la

<sup>80</sup> Contreras Bustamante, Raúl. La Ciudad de México, como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y Perspectiva. Primera edición. Editorial Porrúa. México, 2001. Pág. 185-186

<sup>81</sup> Burgoa O., Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Decimaquinta edición. Editorial Porrúa. México, 2002. Pág. 407.

independencia previa de Estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo Estado que los comprenda a todos sin absorberlos".<sup>82</sup>

Sin embargo, el desarrollo histórico del Estado mexicano permite aseverar que su formación como federación no se apegó a los teóricos procesos señalados por el maestro Burgoa. Esto es, el Estado mexicano no partió del supuesto arriba mencionado de ser un conjunto de estados soberanos antes de constituirse en una federación (como sucedió con el típico modelo estadounidense), sino que al contrario, el Estado mexicano, al adoptar el sistema federal, se encontraba regido por un poder centralizado en el que los "estados" integrantes carecían de soberanía para gobernarse.

Como señala el autor Miguel Covian Andrade, al referirse a la situación de México como estado federal, que "resulta doblemente absurdo hablar de 'Estados libres y soberanos en su régimen interno' (lo mismo que de municipios libres), toda vez que la inmensa mayoría de las entidades federativas que componen la federación mexicana, ni siquiera fueron en algún momento previo al Estado federal, Estados por sí mismos, es más, muchas de ellas ni siquiera existían (p.e. Morelos)".<sup>83</sup>

En estos términos, puede colegirse a manera de síntesis que la decisión de convertir al Distrito Federal en una dependencia administrativa "no debe entenderse como una resolución técnica, pues es a todas luces imperfecta y, por lo tanto, resulta un error tratar de estudiarla dentro del marco de la teoría administrativa; la determinación de transformación de la capital nacional, obedeció a objetivos eminentemente políticos, pero independientemente de las incongruencias que técnicamente presentó la medida, la realidad absoluta fue que la Ciudad de México se desarrolló y expandió dentro de un esquema de planeación centralizada".<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> *Ibidem*. Pág. 408

<sup>83</sup> Covian Andrade, Miguel. Teoría Constitucional. Segunda edición. Editorial Litográfica y Terminados El Pliego, S.A. de C.V. México, 2000. Pág. 399

<sup>84</sup> Contreras Bustamante. *Ob. Cit.* Pág. 191

Debido a que el sistema federal adoptado por el Estado mexicano no se adoptó con base en la idea tradicional del federalismo, sino más bien de manera inversa, la delimitación del Distrito Federal en cuanto a su naturaleza continúa siendo objeto de constantes cambios. En efecto, el Estado mexicano no partió del hecho supuesto teórico arriba mencionado, esto es, ser un conjunto de estados soberanos antes de constituirse en una federación (como sucedió con el típico modelo estadounidense sino que, al contrario, al adoptar el sistema federal el Estado mexicano se encontraba regido por un poder centralizado en el que los "estados" integrantes carecían de soberanía para gobernarse.

En este último punto, y a manera de comentario, puede señalarse que no es propiamente el concepto de *soberanía* el que distingue a un estado como parte o como integrante de una federación, sino más bien la autonomía que, como señala el autor Covian Andrade, consiste en "una forma o modo de actuar, con base en el cual una entidad (órgano, organismo, etc.) realiza determinados actos y ejerce cierto número de facultades, por medio de las autoridades que integran sus poderes constituidos, sin intervención de ningún otro centro de poder del que dependa su funcionamiento".<sup>85</sup>

De esta manera, por tratarse del lugar de residencia de los poderes federales (como se señaló al inicio del presente capítulo) el Distrito Federal no ha contado con un trato histórico semejante al resto de las entidades que componen a la federación mexicana. En términos del profesor Felipe Tena Ramírez, el Distrito Federal ha carecido de la facultad conferida al resto de los miembros de la Federación, facultad que consiste en la autodeterminación "en todo aquello que no está reservado a los Poderes federales, que no está prohibido por la Constitución a los Estados o que no se les impone positivamente por la misma. La facultad de autodeterminarse se

---

<sup>85</sup> Covian Andrade. Ob. Cit. Pág. 400

traduce –continúa diciendo el autor– en la de darse una Constitución, donde se crean los poderes del Estado y se les dota de competencias.”<sup>86</sup>

Sin el ánimo de entrar en discusiones doctrinales, puede aseverarse que el “darse” una constitución o como se le llame al ordenamiento jurídico (verbigracia Estatuto del Gobierno del Distrito Federal) en el que se determine la competencia de los poderes de la entidad federativa de que se trate, no es una característica determinante para considerar autónoma a una entidad, sino mas bien la facultad de actuar por si misma dentro de un ámbito que es propiamente el contenido de la autonomía.

Uno de los sucesos de mayor trascendencia que coadyuvó en la reforma política del Distrito Federal y que contribuyó a delimitar su naturaleza fue la iniciativa presentada por el entonces presidente de la República Miguel de la Madrid para someter a la opinión popular la modificación de la forma de gobierno del Distrito Federal. De esta manera, los días 3, 10, 17, 24 y 31 de julio y el 7 de agosto de 1986 se verificaron audiencias publicas en las que participaron representantes de los partidos políticos, académicos y ciudadanos para contribuir en el proceso de reforma.<sup>87</sup>

Esta iniciativa, presentada por el presidente de la República ante la Cámara de Diputados como cámara de origen el 23 de diciembre de 1986 tenia dos principales posiciones, producto de las audiencias públicas, a saber “mantener el Distrito Federal con su status político y jurídico actual de territorio federal, con la superficie que hoy ocupa y con su carácter de asiento de los poderes federales; y en el otro extremo, la creación de un estado libre y autónomo en el territorio del Distrito Federal, con la elección directa del gobernador, de los diputados al correspondiente congreso local y

---

<sup>86</sup> Tena Ramírez, Felipe. Dercho Constitucional Mexicano. Vigésima octava edición. Editorial Porrúa, México, 1994. pág. 308.

<sup>87</sup> Contreras Bustamante. Ob.Cit. Pág. 240

de los presidentes municipales y ayuntamientos que suplirían a las actuales delegaciones políticas del Distrito Federal”.<sup>88</sup>

Finalmente, y como resultado de numerosos debates, se aprobó en el Senado la reforma constitucional, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987. Entre los principales aspectos, producto de esta reforma se encontró el hecho de que se dio origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con facultades para emitir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo y la iniciativa de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, pero exclusivamente en materias relativas al Distrito Federal. “Su primera Asamblea funcionó del 15 de noviembre de 1988 al 14 de noviembre de 1991, emitiendo 11 reglamentos y se participó en 4 leyes en el Congreso de la Unión.”

Sería necesaria una nueva reforma constitucional que, aunque de corta duración, vino a contribuir a la delimitación política que actualmente tiene el Distrito Federal. Así, mediante la aprobación de la modificación de 11 artículos constitucionales (31, 44, 73, 74, 76, 79, 89, 104, 105, 107, 119 y 122) que normaban la forma política del Distrito Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, se dejó de calificar a la Ciudad de México como una dependencia administrativa para consolidarse como una entidad federativa, además “se crearon órganos de gobierno propio para el Distrito Federal, lo que obligó a constituir el diseño nuevo con base en dos ejes principales: la redistribución de jurisdicciones entre los poderes federales y locales en el ámbito territorial del Distrito Federal y las relaciones políticas entre el presidente y el Congreso de la Unión frente al gobierno local y a la Asamblea de representantes”.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Patronato del Instituto nacional de Estudio Históricos de la Secretaría de Gobernación. México, 1987. Pág. 11

<sup>89</sup> Covian Andrade, Miguel. Ob. Cit. Pág. 462

De esta forma se puede comenzar a vislumbrar la tendencia cada vez mas marcada de equiparar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a una auténtica legislatura local con facultades legislativas propias, en atención al objeto que se trata de explicar en el presente capítulo. Aunque faltaría aún una reforma constitucional de mayor trascendencia en la estructura histórica de este órgano del Distrito Federal que se daría en 1996.

Hasta este período histórico, y antes de las reformas de 1996, la competencia legislativa en el Distrito Federal se encontraba distribuida entre el Congreso de la Unión y la entonces denominada Asamblea de Representantes del Distrito Federal bajo el mecanismo de que las materias no conferidas expresamente a ésta última, se entendían como parte de la competencia de aquel. "En tal virtud –apunta el autor Covian Andrade– el congreso federal mantuvo importantes atribuciones legislativas en el Distrito Federal, algunas de las cuales estaban en contradicción flagrante con la idea de convertir a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en un órgano legislativo local, como por ejemplo, la expedición del Estatuto de gobierno".<sup>90</sup>

Ya con la reforma constitucional de 1996<sup>91</sup> se redefinió a los órganos locales de gobierno como autoridades locales del Distrito Federal, entre cuyos aspectos pueden destacarse a la nueva denominación empleada para designar a la Asamblea de Representantes ahora con el nombre de "diputados" a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En particular, señala el autor Treviño Abatte, la reforma tuvo los siguientes objetivos principales:

- "Reiteró la facultad legislativa en el ámbito local que la reforma política de 1993 le otorgó a la Asamblea.
- Amplió la competencia legislativa de la Asamblea al incorporar en el artículo 122 materias tan importantes, como son, entre otras, la electoral y la de

---

<sup>90</sup> Ibidem. Pág. 465

<sup>91</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 22 de agosto de 1996.

responsabilidades de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

- La posibilidad de que los ciudadanos del Distrito Federal puedan elegir mediante voto universal, libre, directo y secreto a su Jefe de Gobierno".<sup>92</sup>

Con estas reformas constitucionales se otorgó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una identidad semejante a la de un órgano legislativo propio de una entidad integrante de la federación mexicana. No obstante lo anterior, la función legislativa del Distrito Federal continúa encargada tanto al Congreso de la Unión como a la propia Asamblea Legislativa imperando, como lo denomina el autor Enrique Quiroz Acosta, un *régimen interorgánico* en el que "todo lo que esté conferido expresamente para la Asamblea Legislativa desde luego que le corresponderá a su legislación, pero en forma residual lo que no esté conferido a dicha Asamblea Legislativa, será facultad del Congreso de la Unión".<sup>93</sup>

En esta situación se encuentran materias como la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, deuda pública, dictar disposiciones generales que aseguren al debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la unión, entre otras o, como señala la ley fundamental, *las demás atribuciones que le señala la propia Constitución*.

Este es el punto que interesa al presente apartado en virtud de que se pretende definir la competencia que pueda tener el Distrito Federal en materia de comercio. Para ello se ha hecho referencia al sistema federal adoptado en México para estar en posibilidad de delimitar si la materia comercial es parte de la competencia legislativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y, en su caso, cuál es el límite de dicha competencia.

---

<sup>92</sup> Treviño Abatte. Ob. Cit. Pág.36

<sup>93</sup> Quiroz Acosta, Enrique. Ob. Cit. Pág. 538

Para ello, pueden ser considerados dos elementos fundamentales para delimitar el reparto competencial entre la federación y las entidades que la integran, en términos del autor Miguel Covian,<sup>94</sup> a saber:

- El primero se refiere a la primacía de las normas federales (constitución, leyes, tratados, etc.) sobre las locales (leyes del orden local, ordenanzas, bandos, reglamentos, etc.), como se señala en el artículo 133 de la Constitución.
- El segundo consiste en la posibilidad de incluir en el sistema de distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas una forma paralela de reparto de atribuciones comunes o coincidentes y concurrentes. Siendo las comunes “aquellas en las que tanto la federación como los estados pueden legislar, mientras las concurrentes son aquellas que las entidades federativas pueden ejercer mientras la federación no haga uso de sus atribuciones en la materia, ocurrido lo cual se aplica la primera regla enunciada, es decir, el Derecho federal prevalece sobre el local.”<sup>95</sup>

En este mismo sentido, el autor Felipe Tena Ramírez señala que tanto las facultades coincidentes como las concurrentes son excepciones al principio del sistema federal, “según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente) o de que una facultad sea ejercida provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde (facultad concurrente).”<sup>96</sup>

Por su parte, el autor Arteaga Nava especifica que el origen de la existencia de las llamadas facultades concurrentes proviene del modelo adoptado en los Estados

---

<sup>94</sup> Covian Andrade. Ob. Cit. Pág. 404

<sup>95</sup> Idem.

<sup>96</sup> Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 122.

Unidos de América, según el cual “los estados, al renunciar a un cúmulo de facultades a favor de los poderes centrales, lo hicieron con el fin de que éstos ejercieran en beneficio de los habitantes del país, pero cuando, por alguna razón, esto no es así, los estados, en uso de un derecho residual, pueden ejercerlos válidamente; debe cesar su actuación en tal materia en el momento en que la federación las ejecute. Su existencia se explica sólo para evitar un vacío legislativo, satisfacer una necesidad real o enfrentar una urgencia.”<sup>97</sup>

En la ley fundamental mexicana no existe una mención explícita respecto a las facultades competenciales concurrentes o coincidentes, sin embargo existen algunas excepciones que permitirían aseverar la aplicación de esta teoría eminentemente angloamericana. En efecto, por el mero hecho de tratarse de un sistema federal el que impera en México, llegado el caso, sería viable la aplicación de la tesis norteamericana como excepción del artículo 124 constitucional según el cual “las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

Es de suponerse que la existencia de las excepciones que implican las facultades coincidentes (en la acepción norteamericana arriba planteada) son entendibles, e incluso necesarias, en aquellos regímenes federales en que las partes integrantes de la federación son lo suficientemente vigorosos como para disputar derechos al gobierno central ante la falta u omisión de este último para legislar en alguna materia que sea de interés de las legislaturas locales.

En este sentido, el maestro Felipe Tena Ramírez señala que las facultades coincidentes consisten en una excepción que, aunque no está consignada en la ley suprema, “se justifica conforme a la doctrina federal, pues si los Estados miembros se desprenden de algunas de sus atribuciones a favor de la Unión, es para que ésta las

---

<sup>97</sup> Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional. Segunda edición. Editorial Oxford. México, 1999. Pág. 392

utilice en beneficio general; si no es así, los Estados pueden ejercitarlos, en lugar de que continúen ociosas y estériles".<sup>98</sup>

Como ejemplo de lo anterior puede citarse el histórico caso ocurrido bajo la vigencia de la Constitución de 1857, durante la cual el Estado de Hidalgo expidió su Código de Minería de 1881; sin embargo, por reforma constitucional de 1883, la facultad de legislar en materia de minas pasó al Congreso de la Unión, mismo que la ejercitó hasta el 22 de noviembre de 1884 al emitir el código de la materia. De esta manera se tiene que, de acuerdo con la tesis norteamericana aquí reseñada, el Código de Hidalgo no quedó derogado por el solo hecho de haberse sustraído la competencia de los estados la materia de minas, sino que la derogación ocurrió hasta que once meses después el Congreso Federal ejercitó su facultad.

Esta situación ejemplifica claramente a las llamadas facultades concurrentes de la teoría norteamericana, sin embargo, también pueden encontrarse algunos casos de facultades coincidentes en las cuales corresponde tanto a la federación como a los estados legislar simultáneamente en cada una de esas materias. Como ejemplo puede citarse el de la fracción XXV del artículo 73, en el que antes de la reforma de 1931 consignaba la facultad de la federación de legislar sobre planteles educativos, sin menoscabo de la libertad de los estados para legislar en el mismo ramo.

Otro caso de facultades coincidentes puede encontrarse en el artículo 117 *in fine* de la Constitución Federal vigente en el que se señala, en materia de "combate al alcoholismo", que tanto el congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados pueden dictar leyes encaminadas a tal fin.

Por otra parte, existen algunas otras facultades reguladas en la Ley Superior que participan de la misma característica de las facultades coincidentes arriba señaladas.

---

<sup>98</sup> Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 122

Entre otras, pueden citarse como ejemplo las relativas a salubridad, a vías de comunicación, a educación e incluso en materia civil y penal.

Valga destacar que a primera vista estas facultades parecieran coincidentes por cuanto corresponde a la Federación y a los estados legislar simultáneamente en cada una de estas materias, pero en realidad ha algo que delimita esta facultad que consiste en el hecho de que dentro de cada materia hay una zona reservada exclusivamente a los estados, o al Distrito Federal, y otra (obviamente de mayor amplitud) a la Federación.

En efecto, de acuerdo a la fracción XVI del artículo 73 corresponde al Congreso de la Unión legislar sobre salubridad *general* de la República, de donde se colige, en términos del artículo 124, que la salubridad *local* queda reservada a los estados. Lo mismo sucede en la facultad consignada en la fracción XVII del mismo artículo 73, según el cual al Congreso le compete el dictar leyes sobre vías *generales* de comunicación por lo que, siguiendo el mismo criterio establecido en el artículo 124, corresponde a los estados legislar sobre vías *locales* de comunicación. El caso de las materias civil y penal sería similar si se considera que la Federación tiene facultad emitir un Código Civil y un Código Penal federales y, por otra parte, cada estado está facultado para legislar sobre las mismas materias pero aplicadas al ámbito local.

En este sentido, el autor Tena Ramírez señala que aunque realmente estas facultades no sean de carácter coincidente entre la federación y los estados, "sí entrañan, por otro concepto, dichas facultades y otras análogas, una excepción al principio de nuestro régimen federal sustentado por el artículo 124."<sup>99</sup>

En esto términos, continuando con el tema que ocupa al presente capítulo, esto es, las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, valga hacer el análisis de las facultades que en materia de comercio tenga la Asamblea Legislativa

del Distrito Federal. Para esto, se necesita comprender con plenitud cuál es el alcance de la materia comercial, para ser regulada por tal o cual órgano legislativo.

En efecto, si se considera al comercio como tal, sería necesario delimitar esta materia al mero acto o actividad consistente en la mediación o interposición entre productores y consumidores, con propósitos de lucro como normalmente se define o califica a esta actividad; sin embargo, en su acepción moderna o contemporánea, el comercio no se limita a esta actividad y mucho menos si se trata del comercio como materia de regulación jurídica, el cual más bien se refiere a la materia mercantil.

En este sentido el maestro Rafael de Pina Vara señala que en su origen, el derecho mercantil "aparece estrechamente unido a la noción económica de comercio y mediante ésta se explicó y determinó el concepto de aquel. El derecho mercantil fue entonces el derecho del comercio y de los comerciantes".<sup>100</sup> Sin embargo, en la actualidad resulta difícil de definir al Derecho Mercantil al mero concepto económico original del comercio, como señala el autor De Pina, ya que la materia mercantil se ha ampliado más allá de los límites de esta noción.

Por su parte, los autores García López y Rosillo Martínez, consideran que hay dos caminos para delimitar o definir al derecho mercantil, "el primero de ellos consistiría en definir al Derecho Mercantil como el derecho de los mercaderes, es decir, el derecho de los comerciantes; el segundo afirmaría que el Derecho Mercantil es el derecho que regula los actos que el legislador ha considerado mercantiles (o de comercio), es decir, todo aquello que está regulado por el Código de Comercio y demás leyes mercantiles".<sup>101</sup> Como puede observarse, el primero de estos "caminos" para definir al derecho mercantil hacer referencia a los comerciantes, en tanto que el

<sup>99</sup> Tena Ramírez. Ob. Cit. Pág. 124

<sup>100</sup> Pina Vara, Rafael de. Elementos de Derecho Mercantil Mexicano. Vigésima Sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1998. Pág. 3

<sup>101</sup> García López, José R. Y Alejandro Rosillo Martínez. Curso de Derecho Mercantil. Primera edición. Editorial Porrúa. México, 2003. Pág. 4

segundo mas bien pone énfasis en el acto de comercio considerado como tal por el legislador.

Ciertamente, como apunta el autor Rafael de Pina, "el derecho mercantil no es ya, como lo fue en su origen, un derecho de los comerciantes y para los comerciantes en el ejercicio de su profesión (sistema subjetivo). El derecho mercantil mexicano vigente es un derecho de los actos de comercio, de los que lo son intrínsecamente, aunque en muchos casos el sujeto que los realiza no tenga la calidad de comerciante (sistema objetivo)".<sup>102</sup>

Es el comercio por tanto, o mas específicamente, el acto de comercio, el que delimita la naturaleza de la materia mercantil, considerando un criterio objetivo para hacer tal afirmación. De esta manera, se tendría que el acto de comercio se encuentra especificado dentro de los actos que la propia legislación mexicana vigente califica como tales y esta clasificación es la que se encuentra en el artículo 75 del Código de Comercio.

Actualmente, en la legislación mexicana la actividad comercial se encuentra delimitada por los actos calificados como comerciales señalados en el artículo 75 del ordenamiento jurídico mencionado; valga citar aquí el comentario que al respecto hace el autor Felipe de J. Tena, a saber: "He aquí la piedra angular de todo el edificio. Puesto que todo el sistema de dicho ordenamiento ha sido creado para disciplinar la materia de comercio, no habrá en todo él una norma más importante que la del artículo de referencia, justamente destinado a darnos a conocer esa materia y a servir por lo tanto de criterio decisivo y firme para marcar sus relaciones con otras disciplinas similares".<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Pina Vara, Rafael de. Ob. Cit. Pág. 4

<sup>103</sup> Tena, Felipe de J. Derecho Mercantil Mexicano. Décima Octava edición. Editorial Porrúa. México, 1999. Pág. 49

Ahora bien, una vez delimitada la materia comercial el sistema jurídico mexicano, se puede estar en condición de saber si esta materia o alguno de sus aspectos esta considerado dentro de las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para ser regulada, esto con la finalidad de delimitar el grado de ingerencia que las disposiciones legislativas del Distrito Federal pueden tener en la actividad comercial mexicana.

Sobre el particular, resulta importante hacer referencia a la fracción X del artículo 73 de la Constitución federal, en el cual se señala que el Congreso de la Unión tiene facultad "para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123".

De lo anterior se desprende que es al Congreso de la Unión a quien compete legislar sobre estas materias; ahora bien, resultaría necesario saber si de acuerdo al sistema jurídico imperante en México, estas facultades otorgadas al Congreso de la Unión por disposición de la propia constitución federal son exclusivas o comparten de la naturaleza de las llamadas facultades concurrentes arriba estudiadas.

Valga recordar el texto del artículo 124 de la propia constitución federal en el que se dispone que las facultades que no estén expresamente conferidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. En estos términos, al hacer referencia al Congreso de la Unión, órgano eminentemente federal, se entiende que las facultades expresamente conferidas a la federación para legislar sobre las mismas se encuentran a lo largo de todo el artículo 73 y, aplicando un criterio a *contrario sensu*, también se encuentran en los artículo 117 y 118 que al prohibir a los estados ciertas facultades automáticamente se confieren a la federación.

A las primeras de estas facultades del Congreso de la Unión, esto es, a las señaladas en el artículo 73, son a las que comúnmente se les denomina por la doctrina como facultades explícitas, por estar expresamente señaladas en la ley; por otra parte, las facultades implícitas, como apunta el autor Juan Antonio Martínez de la Serna, "son todas las facultades potenciales que puedan servir de instrumento o medio para realizar las facultades expresas".<sup>104</sup>

De lo anterior se desprende que por ser el comercio una materia expresamente conferida al Congreso de la Unión en la fracción X del artículo 73, es una facultad explícita de éste y por lo tanto se encuentra prohibida a los estados, incluyendo al Distrito Federal. Sobre este particular, comenta el autor Martínez de la Serna que "la intermediación de productos o bienes, como división del trabajo, corresponde legislarla a un órgano en común –Congreso legislativo–, (sic) en virtud de ser el comercio pieza importante en la estructura social".<sup>105</sup>

Del mismo modo, la fracción IX del artículo 73 constitucional establece restricciones en el comercio de estado a estado como entidades integrantes de la federación, misma disposición que se encuentra estrechamente vinculada con el artículo 117 del mismo ordenamiento supremo en lo referente a las prohibiciones impuestas a los estados en los siguientes rubros:

- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio (fracción IV)
- Prohibir, ni gravar directa o indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera (fracción V)

---

<sup>104</sup> Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Primera edición. Editorial Porrúa. México, 1983. Pág. 119

<sup>105</sup> *Ibidem*. Pág. 265

- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos que cuya exención se efectúe por aduanas locales (fracción VI)
- Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia (fracción VII)

Esta limitación en materia comercial encuentra su fundamento histórico en las antiguas alcabalas impuestas por los estados para permitir el tránsito entre sus territorios y "no fue sino hasta el final del siglo XIX cuando el hombre de las finanzas del porfirismo, licenciado José Ives Limantour, logró disminuir notablemente la existencia de alcabalas; fue el producto, en buena parte, de la nivelación presupuestal que se logró durante el régimen porfirista".<sup>106</sup>

Tampoco cabe la posibilidad de que el comercio sea una materia que en el sistema jurídico mexicano se encuentre ubicada dentro de los conceptos de facultad concurrente o facultad coincidente, en los términos analizados en el presente trabajo de investigación, toda vez que es una materia que ya ha sido atendida por el Congreso de la Unión como órgano competente para legislar sobre la misma y, por otro lado, no existe disposición legal que faculte a los estados o al Distrito Federal para legislar sobre la misma como para inferir que se trata de una facultad coincidente.

---

<sup>106</sup> Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano Duodécima edición. Editorial Porrúa. México, 1993. Pág. 456

## II. ANTECEDENTES JURÍDICOS DE LA LEY.

El principal y más inmediato antecedente jurídico de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal se encuentra en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha 27 de enero del año 2000. En este ordenamiento se concentró la regulación de los establecimientos mercantiles en esta entidad federativa con dos excepciones, a saber, los locales destinados a la industria en todas sus especificaciones y aquellos locales destinados a ser estacionamientos de uso privado.

Ciertamente la regulación de los establecimientos mercantiles es relativamente de reciente creación; la ley de enero de 2000 regulaba en 95 artículos y siete transitorios esta materia en la que se destaca la división que hace de los establecimientos mercantiles que requieren licencia de funcionamiento para poder desarrollar sus actividades y aquellos que solamente requieren una declaración de apertura, régimen que sigue vigente hasta la fecha en la normatividad vigente.

En esta ley se define al establecimiento mercantil como el local ubicado en un inmueble en donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compraventa, alquiler o prestación de bienes o servicios, en forma temporal o permanente. (Artículo 2 fracción VI)

Se establecen medidas de seguridad, multas y sanciones para aquellos establecimientos que incumplan las disposiciones de la ley, entre las cuales se establecen multas pecuniarias, revocación de licencias, autorizaciones y permisos, así como la clausura de los mismos. Para combatir los actos y resoluciones de las autoridades competentes se prevé la posibilidad de interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal

o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

### III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

La exposición de motivos de las disposiciones legales es una fuente que representa gran utilidad para que el legislador deje asentadas las razones que lo motivaron a atender determinada materia. Es considerada como "la parte preliminar de una ley, reglamento o decreto donde se razonan en forma doctrinal y técnica los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de innovación de la reforma".<sup>107</sup>

El doctor Acosta Romero señala que la exposición de motivos es un medio por el cual "se dan a conocer las razones que inspiraron al legislador para modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una nueva ley, la determinación del alcance de la misma, su razón, su justificación, o bien, cuál puede ser en un momento determinado su sentido jurídico o político".<sup>108</sup>

Ciertamente la exposición de motivos no es un requisito que formalmente deba ser incluido en toda creación de alguna ley o modificación de la misma por parte del órgano legislativo que realice este acto. Sin embargo, esta practica es cada vez más común en los cuerpos legislativos modernos, hecho que resulta de gran utilidad para conocer cuál es la intención del autor, la iniciativa y las razones que lo llevaron a proponer reformas, adiciones, derogaciones, abrogaciones o incluso un nuevo ordenamiento jurídico.

---

<sup>107</sup> Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Tomo II. Ed., Arayu, Buenos Aires, 1953. Pág. 153

<sup>108</sup> Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México, 1998. Pág. 72

En este sentido, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado el siguiente criterio:

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS.** Los poderes que intervienen en su formación no están obligados a explicarlos. Ni el Congreso ni el Presidente de la República, en el ejercicio de la función que a cada uno de ellos compete en el proceso de formación de las leyes, tienen la obligación de explicar los fundamentos o motivos por los cuales expiden y promulgan las leyes, ya que esa función solo requiere el respaldo de la ley suprema, y así, tratándose de contribuciones, no hay duda alguna de que los artículos 65, fracción II, 72 y 73, fracción VII, del Código Político Fundamental, autoriza al Poder Legislativo Federal, para imponer las necesarias a cubrir el presupuesto, en tanto el 89, fracción I, no solo faculta, sino que, además, obliga, en la Constitución Federal para elaborar las leyes, no exige que se tengan que explicar los motivos que cada uno de los órganos que intervienen en ese proceso tuvieron en cuenta para ejercitar la función legislativa que tienen encomendada. En otras palabras, tratándose de leyes, el fundamento de ellas si son federales, o en la de cada estado, si son locales, por cuanto a la motivación baste decir que tal requisito se encuentra dentro de la esencia misma de las disposiciones legales que integran cada uno de los ordenamientos, toda vez que se refieren a relaciones sociales que exigen ser jurídicamente reguladas.

Amparo en revisión 6731/68.- Lechera Guadalajara, S.A.- 6 de mayo de 1975.- Unanimidad de 19 votos.- Ponente: Ernesto Aguilar Álvarez.

En el caso específico de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal, al ser publicado dicho ordenamiento en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, no se publican la exposición de motivos como tal, sin embargo, como señala el maestro Acosta Romero, "cumplen una función semejante a la de la exposición de motivos los llamados considerandos que preceden los decretos

y acuerdos del Ejecutivo”,<sup>109</sup> de este modo, aquí se analizan los Considerandos publicados con el Decreto de Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles.

Valga señalar a manera de antecedente que la propuesta de Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal fue sometida a las consideraciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal con fecha 24 de abril de 2001 a efecto de que éste emitiera las observaciones y comentarios que sobre dicho ordenamiento formulara, presentando el 15 de mayo a la Asamblea Legislativa las observaciones y comentarios que estimó convenientes.

A guisa de ejemplo de las observaciones realizadas por el titular del Ejecutivo del Distrito Federal con carácter de veto a esta ley se tiene la disminución de requisitos que se hacen a ciertos establecimientos mercantiles para que no requieran, para el ejercicio de sus actividades, de una licencia de funcionamiento, sino tan solo de una declaración de apertura; en los Considerandos se señala que esto se debe a que “se trata de ofrecer una solución al trámite complejo y costoso que implica obtener una licencia de funcionamiento y que se ha traducido en un factor que inhibe la generación de empleos”.<sup>110</sup>

Una materia que el Ejecutivo del Distrito Federal hizo valer a manera de veto fue el de los estadios, centro y arenas deportivas, aduciendo que la autoridad administrativa tendría un menor control sobre la apertura y funcionamiento de estos establecimientos mercantiles, sin embargo, la propia Asamblea Legislativa señala que *“dichos centros son objeto de otros ordenamientos jurídicos y que no son objeto de regulación específica dentro del Decreto de Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, que le fue enviado para su*

---

<sup>109</sup> *Ibidem*. Pág. 76

<sup>110</sup> Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Primer Período Extraordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio. Año 2. México, 12 de febrero de 2002. No. 01.

*promulgación*". Hecho que, como se analizará mas adelante en el presente trabajo de investigación, no se declaró por la Asamblea Legislativa al regular los establecimientos mercantiles de banca múltiple, materia que evidentemente también es objeto de "otros ordenamientos jurídicos".

Una de las observaciones que a manera de veto presentó el Gobierno del Distrito federal a la Asamblea Legislativa y que fue considerada por ésta fue el hecho de que ciertos giros mercantiles *"generan un impacto en la sociedad, por lo que es adecuada la propuesta para considerar que los Cabarets deben ser sometidos a la aprobación de los vecinos, en función del impacto que ocasionan y no porque en sí mismas no se encuentren previstas en los usos de suelo que autoricen la actividad comercial"*.

Por lo que respecta a la gran mayoría del resto de las observaciones que con carácter de veto presentó el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa desestimó al no considerarlas prudentes, aduciendo que los términos en los que se plantearon la redacción de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles fueron *"resultado de un largo proceso de negociación en el que las diferentes fracciones que integran a esta H. Asamblea participaron en la redacción del mismo, el cual fue aprobado en el Pleno de esta Soberanía, al considerar que se encuentra jurídicamente adecuado"*.

En el Diario de Debates se encuentran registradas opiniones a favor y en contra de la promulgación de esta ley. Algunos legisladores destacaron las "bondades" de este ordenamiento, entre las que se citaron "la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad al establecer la obligación a cargo de los restaurantes a proporcionar a sus clientes menús en tipo braille; del mismo modo, las disposiciones que prohíben y sancionan la discriminación de cualquier tipo por motivos de raza,

sexo, religión, orientación sexual, condición física o socioeconómica o por algún otro motivo”.<sup>111</sup>

Evidentemente, normas como éstas y algunas otras de la misma índole en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles pugnan por mantener un sistema de igualdad en el desempeño de las actividades de los establecimientos mercantiles en la Ciudad de México, sobre todo partiendo de la premisa que considera jurídicamente a la igualdad en el hecho de que “varias personas, en número indeterminado, que se encuentren en una determinada situación, tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho Estado”.<sup>112</sup>

No obstante lo anterior, algunos sectores del recinto legislativo de Donceles manifestaron su absoluto rechazo a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, sosteniendo que una vez aprobada esta ley comenzarían a aparecer los conflictos pues “en la ley aprobada hay pocos aspectos técnicos, lagunas jurídicas, falta de técnica legislativa, defectos que constituyen un acto de regresión y que se prueba con la eficaz aplicación de la ley que se pretende abrogar”.<sup>113</sup>

Es de esta manera como en medio de posiciones en contra y a favor esta ley es aprobada, aun con posiciones eclécticas como la siguiente: “Por ello, aunque no nos satisface del todo, vamos a votar a favor de esta ley, pero advirtiendo, avisando desde ahora que este tema para nosotros no esta concluido; que vamos a seguir insistiendo en la necesidad de una ley que atienda a una realidad de una metrópoli moderna, con una vida nocturna activa, que requiere de posibilidades que por un lado cancelen la

---

<sup>111</sup> Comparecencia del C. Diputado Miguel Ángel Toscazo Velasco.

<sup>112</sup> Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Trigésima segunda edición. Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 251

<sup>113</sup> Comparecencia de la C. Diputada Yolanda de las Mercedes Torres Tello (Partido de la Revolución Democrática).

discriminación, que eviten el que a nadie se le prohíba el éxito de su negocio por una etiqueta que no satisfaga a los vecinos de la zona y también por supuesto, una ley que aprenda a reconocer que esta ciudad vive de noche y vive de día”.<sup>114</sup>

#### IV. CARACTERÍSTICAS DE LA LEY.

De acuerdo a lo señalado por el profesor Burgoa, una ley o disposición legal, desde el punto de vista material “es un acto jurídico creador, modificador, extintivo o regulador de situaciones jurídicas abstractas, esto es, impersonales y generales”.<sup>115</sup>

Las leyes deben tener como principal característica el ser abstractas, esto es, en el cuerpo de la ley no se concretan situaciones particulares, sino que se establecen premisas que no se refieren a casos concretos sino genéricos. De la misma manera, la ley debe ser general, es decir, que se aplique a todos los supuestos previstos por la misma, de ahí que la propia Constitución Federal prohíba la aplicación de leyes privativas en su artículo 13. Es impersonal por cuanto no debe contraerse a una persona física o moral particularmente considerada o a un número determinado de individuos.

De la misma manera, cualquier ley emitida por un órgano legislativo competente, debe ser intemporal y modificable. La característica de la intemporalidad atiende a que la ley no tiene un período de duración predeterminado, con excepción que en México existe de la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos que son anuales de acuerdo con el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal.

Es modificable en términos del artículo 72 de la propia Ley Suprema que al efecto señala: “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento

---

<sup>114</sup> Comparecencia de la C. Diputada Enoé Margarita Uranga Muñoz..

<sup>115</sup> Burgoa, Ignaro. Las Garantías Individuales. Ob. Cit. Pág. 281

de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. ... f) en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos tramites establecidos para su formación.

Por su parte, el autor Acosta Romero<sup>116</sup> hace una diferencia entre leyes federales y leyes locales; leyes orgánicas y leyes reglamentarias; leyes adjetivas y leyes sustantivas; siendo las federales las emitidas por el Congreso de la Unión y las locales aquellas leyes emitidas por las legislaturas de las entidades estatales. Leyes orgánicas son aquellas en las que se desarrollan la organización, estructuras del funcionamiento de algún órgano del Estado, en tanto que en las leyes que participan de la característica de ser reglamentarias se desarrollan las bases establecidas en diversos artículos constitucionales. La diferencia entre leyes sustantivas y adjetivas radica en que las primeras regulan una actividad determinada (verbigracia, Código Civil) en tanto que las segundas regulan la aplicación de la ley al caso concreto (verbigracia, Código de Procedimientos Civiles).

Con base en la clasificación anterior, puede estarse en condición de delimitar las características de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, a saber: se trata de una ley del ámbito local por haber sido expedida por un órgano legislativo de una entidad federativa, como lo es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Sustantiva, por cuanto regula una actividad determinada, esto es, los establecimientos mercantiles del Distrito Federal.

Por otra parte, puede aseverarse que esta ley participa de la naturaleza que tiene toda ley emitida con apego al orden jurídico mexicano, arriba señalada, a saber: es general por aplicarse a todos los supuestos previstos por la misma; abstracta, por preestablecer premisas que se aplicarán a casos concretos; intemporal y modificable por no haber sido prefijada de antemano la vigencia de la misma y porque la misma

---

<sup>116</sup> Acosta Romero. Derecho Administrativo Especial. Ob. Cit. Págs. 22-25

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como órgano creador, está en posibilidad de modificar las disposiciones legales contenidas en la misma.

Una nota a destacarse de esta ley es que en su artículo se clasifica a las disposiciones de la misma como de *orden público e interés social*, cuyo objeto, como lo señala el título de la ley, es regular el funcionamiento de los establecimientos mercantiles del Distrito Federal.

Pareciera que estos calificativos son atribuidos a todo ordenamiento legal moderno para pretender impregnarlos de "altruismo" o "extrema necesidad" y ciertamente inyectan un aparente elemento humanizador a las leyes, aunque de su análisis se desprende que lejos de ser un loable mérito para el legislador debe ser una natural característica que toda ley, sin ser necesaria su pretenciosa inserción en el primer artículo del ordenamiento legal, como se puede observar al hacer un breve análisis de dichos términos.

Para el maestro Acosta Romero, el orden público es "una misión que posee la autoridad (elemento del Estado) para mantener la tranquilidad y la paz, pretendiendo el Interés Público de la sociedad. Dicha misión se realiza mediante el gobierno de los hombres y la administración de las cosas. Siendo el gobierno quien lo concretiza e institucionaliza en el Derecho".<sup>117</sup>

Para el doctor Andrés Serra Rojas el orden público es "el Orden indispensable para la convivencia, para mantener la paz social y el libre seguro desenvolvimiento de los grupos humanos".<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Ibidem. Pág. 785

<sup>118</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Octava edición. Editorial Porrúa. México, 1977. Pág. 189

En la Enciclopedia Jurídica OMEBA se señala que “en sentido general el Orden Público designa el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad. Esta idea está asociada con la noción de paz pública, objetivo específico de las medidas de gobierno y policía. En un sentido técnico, la dogmática jurídica con “Orden Público” se refiere al conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad, principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos ni por la aplicación de derecho extranjero”.<sup>119</sup>

Sobre el mismo tema, el autor Acosta Romero continúa señalado que el orden público consiste en “crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres que le están encomendados alcancen la perfección a que aspiran o que pueden aspirar según su naturaleza racional”.<sup>120</sup>

De esta manera se tiene que todo ordenamiento legal debe ser calificado como de orden público por cuanto debe tener por “misión” mantener un estado de coexistencia pacífica y un cierto orden en una determinada comunidad de individuos.

En cuanto a la segunda de las características de esta ley, esto es, el ser un ordenamiento de interés social, valga hacer referencia al análisis hecho sobre dicho concepto del maestro Ignacio Burgoa, quien parte del hecho de que el interés social debe ser el interés de la misma colectividad humana. Sin embargo, también este autor señala que el interés social dependerá de los diferentes grupos humanos que mayoritariamente integran las colectividades dentro de distintos niveles demográficos, verbigracia, nacional, estatal e incluso municipal.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XXI. Bueno Aires, 1975. Pág. 57

<sup>120</sup> Acosta Romero. Derecho Administrativo Especial. Ob. Cit. Pág. 785

<sup>121</sup> Burgo O. Ignacio. Las Garantías Individuales. Ob. Cit. Pág. 721

Asimismo, el maestro Burgoa señala que en cualquiera de dichos niveles, el interés social puede operar en cualquiera de estos supuestos:

- a) Hay interés social cuando al través de medidas legislativas o administrativas se pretende satisfacer alguna necesidad de que adolezcan los grupos mayoritarios de cualquier colectividad en las diferentes esferas de las colectividades humanas.
- b) También opera el interés social cuando se trate de solucionar o de evitar algún problema de cualquier índole que afecte o vaya a afectar a dichos grupos.
- c) Igualmente, habrá interés social en la propensión de mejorar las condiciones vitales de dichos grupos.

En este sentido, puede aseverarse validamente que todo ordenamiento jurídico debe perseguir el orden público y el interés social, por cuanto debe tener como objetivo mantener o crear un estado de tranquilidad u orden dentro de un sector de la sociedad, del mismo modo debe ser de interés social por cuanto responde al interés mayoritario de una necesidad de alguna colectividad humana.

## **V. REFORMAS Y ADICIONES DE ABRIL DE 2002.**

Las reformas y adiciones realizadas a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal por la Asamblea de Legislativa del Distrito Federal el 30 de abril de 2002 fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha 14 de mayo de 2002.

En efecto, con fecha 14 de mayo de 2002 se publicó el Decreto de Reformas a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal conteniendo en su mayoría reformas a los artículos ya establecidos en dicho

ordenamiento y adición en especial del artículo 67 Bis relativo a los establecimientos mercantiles que prestan el servicio de banca múltiple.

El objetivo en el presente apartado es hacer un análisis del efecto que tienen estas reformas y adiciones en la prestación del servicio de banca y crédito en el Distrito Federal. Verbigracia, de acuerdo a la reforma de la fracción VI del artículo 5º, las delegaciones políticas a través de sus titulares (claro esta, actuando con la investidura del Distrito Federal) están facultados para "llevar a cabo verificaciones ordinarias y extraordinarias, aseguramientos, visitas y tomar en cuenta las resoluciones que le sean entregadas por la Procuraduría Federal del Consumidor cuando se desprenda que dentro de un establecimiento se efectúan prácticas que lesionen la salud, los intereses o derechos de los consumidores, de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias".

Por los que respecta a las verificaciones y visitas, serán analizadas en el apartado VIII del presente capítulo. Sin embargo, el aseguramiento es una medida de seguridad que se le confiere a la autoridad del gobierno en contra del establecimiento mercantil, o mejor dicho, en detrimento del patrimonio del titular del mismo. En efecto, en el artículo 70 se señala esta medida de seguridad pero haciendo referencia únicamente al aseguramiento de bebidas alcohólicas por contravenir disposiciones de la propia ley. En el artículo 72 se señala que el aseguramiento de bebidas se lleva a cabo mediante el traslado de las mismas al sitio de almacenaje destinado por la Delegación previo inventario de los bienes asegurados.

Valga resaltar que el término *aseguramiento* parece aludir más bien a "las medidas que un juez adopta con el fin de impedir el deterioro o fraude en los bienes objeto de un litigio, en especial cuando se trata de minas, industrias o árboles"<sup>122</sup> De esta manera, la figura empleada por la ley como medida de seguridad se equipara a

la del decomiso empleado en materia penal, toda vez que se deriva del incumplimiento de una disposición legal (acto ilícito) y no como medida precautoria o cautelar; en efecto, es mas bien "la privación de los bienes de una persona, decretada por la autoridad judicial (en este caso administrativa) a favor del Estado, aplicada como sanción a una infracción".<sup>123</sup>

No obstante, esta medida de seguridad no aplica de ninguna manera a los establecimientos destinados a prestar el servicio de banca múltiple; lo mismo sucede con las reformas encaminadas a regular con mayor eficiencia la venta de bebidas alcohólicas en establecimientos dedicados a este fin, por ejemplo mediante la supresión de la famosa modalidad de "barra libre" (artículo 37)

Sin embargo, las principales reformas a esta ley, al menos para el desarrollo del presente trabajo de investigación, se encuentran en el Capítulo VIII del Título IV mediante la adición del artículo 67 Bis; valga destacar que en este artículo se establecen disposiciones a las que debe sujetarse "el funcionamiento" de los establecimientos mercantiles que presten servicios como sucursales de instituciones de banca múltiple en el que se señalan las siguientes:

- a) Contar con sistemas de grabación de imágenes en el interior, exterior del establecimiento mercantil y en cajeros automáticos; debiendo encontrarse en operación y disponer de bitácoras de mantenimiento, manuales de operación y controles establecidos para el acceso, guarda y custodia de las imágenes obtenidas y su destrucción de acuerdo a lo establecido por las autoridades competentes;
- b) Contar con personal de vigilancia;

<sup>122</sup> Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 144

<sup>120</sup> Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. México, 2001. Pág. 836

- c) Contar con un seguro de responsabilidad civil que garantice a los usuarios y empleados el pago de los daños que pudieran sufrir en su persona o bienes en el interior del establecimiento, y
- d) Prohibir el uso de telefonía celular, radios, aparatos de transmisión de mensajes o de cualquier otro aparato de comunicación móvil o inalámbrica en el interior de las sucursales bancarias.

Otras de las reformas importantes que afectan directamente a las instituciones de crédito se encuentran en los artículos 75 y 77 de la ley, relativos a la aplicación de sanciones por el incumplimiento de las mismas y renovadas disposiciones de la ley. A saber, se señala una sanción pecuniaria a las instituciones de crédito con el equivalente de 351 a 2500 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal cuando dejen de cumplir con alguna de las disposiciones relativas a la seguridad de las mismas señaladas en la ley. (Artículo 75)

Por otra parte, y con independencia de la aplicación de las sanciones pecuniarias e inclusive por la misma infracción relativa a la inobservancia de la aplicación de las medidas de seguridad, la ley señala que "la Delegación" debe clausurar los establecimientos que no reúnan estos requisitos de seguridad.

#### **A. LAS SUCURSALES BANCARIAS COMO ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.**

Como se ha estudiado en el presente trabajo de investigación, la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles considera a las sucursales bancarias como establecimientos mercantiles e incluso con frecuencia les da un tratamiento que hace pensar que las sucursales o establecimientos en los que se presta el servicio de banca y crédito es una entidad totalmente independiente de la institución de crédito a la que pertenece.

Para esto, debe tenerse presente que una sucursal equivale a un "establecimiento comercial o industrial que depende de otro llamado casa matriz o central. Se trata de dos establecimientos distintos (casa matriz y sucursal), pero que tienen un solo patrimonio y una misma administración aunque, por necesidad de descentralización se desenvuelven en distintos ámbitos geográficos".<sup>124</sup>

La sucursal es "la dependencia de una negociación establecida, en lugar distinto a la matriz de la cual depende, para aumentar su radio de acción".<sup>125</sup> En la legislación mexicana es común utilizar como sinónimo de sucursal al término *agencia* y validamente pueden emplearse como tal, toda vez que ambos términos denotan una dependencia separada de la casa u oficina central pero sin tener patrimonio ni personalidad propios aunque lleva el nombre de la empresa principal.

De esta manera, se tiene que las sucursales bancarias pueden propiciar a que el Gobierno del Distrito Federal regule, supervise, visite e incluso sancione a las instituciones de crédito por el mal funcionamiento de sus sucursales consideradas como establecimientos mercantiles en los que se presta el servicio de banca y crédito.

En virtud de que la ley no considera al servicio de banca y crédito como un "giro" de impacto vecinal a de impacto zonal, no las considera dentro del listado de aquellos giros que si implican este tipo de impacto (como es el caso de restaurantes, establecimientos de hospedaje, salas de cine, teatros, auditorios, salones de fiesta) y, en este sentido, por exclusión, los establecimientos mercantiles dedicados a la prestación del servicio de banca y crédito no requieren para su constitución tramitar una *licencia de funcionamiento*, que consiste en "el acto administrativo que emite la Delegación, por el cual autoriza a una persona física o moral desarrollar actividades

---

<sup>124</sup> Garrone, José Alberto. Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot. Tomo III. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1987. Pág. 469

<sup>125</sup> Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. Ob. Cit. Pág. 3588

comerciales, consideradas por la ley como giros de impacto vecinal o impacto zonal".<sup>126</sup>

De esta manera se tiene que para erigir una sucursal bancaria se requiere, en términos de esta ley, la presentación de un aviso de *declaración de apertura*, consistente en "el acto administrativo por el cual la autoridad recibe la manifestación que hace una persona física o moral de que iniciará actividades comerciales en un establecimiento mercantil, una vez cumplidos los requerimientos establecidos en las normas jurídicas aplicables".<sup>127</sup>

Puede observarse que estos dos requisitos impuestos por la ley para constituir un establecimiento mercantil son actos administrativos, esto es, implican "una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado".<sup>128</sup>

El autor Andrés Serra Rojas lo define como "una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".<sup>129</sup>

De acuerdo a lo anterior, se tiene que es la autoridad administrativa quien tiene la facultad de emitir el acto administrativo, esto es, el titular del Poder Ejecutivo, mismo

---

<sup>126</sup> Art. 2 LFEMDF

<sup>127</sup> Idem.

<sup>128</sup> Sánchez Gómez, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 325

<sup>129</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1994. Pág. 230

que "debe estar constituido por un solo individuo con el fin de hacer expedita e inmediata su actuación al ejecutar las leyes y hacerlas cumplir".<sup>130</sup>

Con base en lo anterior, puede aseverarse validamente que no es la Delegación el órgano que emite la licencia de funcionamiento ni quien recibe la declaración de apertura de una declaración de apertura de un establecimiento mercantil como señala la ley, sino el Gobierno del Distrito Federal toda vez que, como señala el autor Gutiérrez y González, las delegaciones son subórganos desconcentrados carentes de personalidad propia,<sup>131</sup> aunque en efecto sea el órgano tramitador que señala la ley.

## **B. LA SEGURIDAD BANCARIA.**

La seguridad bancaria es una materia altamente discutida y cuestionada en la Ciudad de México. El alto índice de asaltos en las sucursales bancarias ha generado un verdadero sentimiento de alarma en los ciudadanos. Ante esta situación se ha hecho una necesidad el que las leyes sean no solo cada vez mas eficaces sino que realmente se cumplan para evitar la criminalidad que tanto aqueja al sector bancario en el Distrito Federal.

En la LFEM del DF se han implementado medidas tendientes a combatir esta problemática de inseguridad, obligando a las instituciones de crédito a cumplir con las medidas de seguridad en sus sucursales prescritas en el Artículo 67 Bis, sucursales que son consideradas como establecimientos mercantiles que prestan servicios de banca y crédito.

Estas medidas no habían sido consideradas en la LFEM en el DF del 27 de enero de 2000, pues solo disponía en la fracción XVIII de su artículo 9 que los titulares de

---

<sup>130</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 44

<sup>131</sup> Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1993. Pág. 393

los establecimientos mercantiles tenían la obligación de "vigilar que se conserve la seguridad de los asistentes y de los empleados dentro del establecimiento mercantil, así como coadyuvar a que con su funcionamiento no se altere el orden público de las zonas inmediatas al mismo".

Durante la vigencia de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal del 27 de enero de 2000 la seguridad bancaria todavía seguía siendo materia exclusiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos del artículo 96 de la Ley de Instituciones de Crédito y particularmente por las Reglas Generales que Establecen Lineamientos sobre Medidas Básicas de Seguridad expedidas por la misma Secretaría publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de octubre de 1997.

De la misma manera que su antecedente legislativo, la LFEM del DF omitió cualquier tipo de regulación en materia de medidas de seguridad bancaria al ser expedida en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de febrero de 2002, sin embargo, no fue sino hasta las reformas de abril de 2002 cuando el Poder Legislativo decidió reglamentar esta materia en la ley mediante la inserción del artículo 64-Bis que al efecto obliga a las instituciones de crédito a cumplir con las siguientes medidas:

- e) Contar con sistemas de grabación de imágenes en el interior, exterior del establecimiento mercantil y en cajeros automáticos; debiendo encontrarse en operación y disponer de bitácoras de mantenimiento, manuales de operación y controles establecidos para el acceso, guarda y custodia de las imágenes obtenidas y su destrucción de acuerdo a lo establecido por las autoridades competentes;
- f) Contar con personal de vigilancia;

- g) Contar con un seguro de responsabilidad civil que garantice a los usuarios y empleados el pago de los daños que pudieran sufrir en su persona o bienes en el interior del establecimiento, y
- h) Prohibir el uso de telefonía celular, radios, aparatos de transmisión de mensajes o de cualquier otro aparato de comunicación móvil o inalámbrica en el interior de las sucursales bancarias.

Cabe hacer referencia a que en la fracción IV del mismo artículo 67-Bis se reconoce que existen *autoridades competentes* que tienen facultades para establecer disposiciones que velen por la seguridad en las sucursales bancarias; la cuestión aquí es interpretar si por “autoridades competentes” el legislador pretendió reconocer la competencia de las autoridades federales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o sigue haciendo referencia a una Delegación Política integrante del Distrito Federal o al propio Gobierno del Distrito Federal.

Con estas disposiciones legislativas, el Gobierno del Distrito Federal se arroga la facultad de regular sobre las medidas mínimas de seguridad que deben observar las instituciones de banca múltiple al aperturar sucursales en el Distrito Federal reservándose de la misma manera la facultad de imponer sanciones derivadas del incumplimiento de dichas disposiciones.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles faculta al Gobierno del Distrito Federal a imponer una multa de 351 a 2500 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal a las instituciones de crédito cuyas sucursales no cumplan con las medidas de seguridad enunciadas en el artículo 67-Bis

### C. FACULTADES DE REVISIÓN CONCEDIDAS AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Una de las atribuciones más importantes que la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal concede al Gobierno del Distrito Federal consiste en la facultad para llevar a cabo verificaciones ordinarias y extraordinarias, aseguramientos y visitas a fin de vigilar que los establecimientos mercantiles cumplan con las obligaciones contenidas en la propia ley (Art. 69). Este mismo ordenamiento remite a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y al Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal para la realización de estas funciones de revisión consistentes fundamentalmente en visitas de verificación, esto es, consisten en la "diligencia de carácter administrativo que ordena la autoridad con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los particulares".<sup>133</sup>

Este procedimiento es el equivalente a las visitas domiciliarias, definidas por el Derecho Constitucional como la "atribución de las autoridades administrativas, ejercitable a efecto de comprobar la situación legal de los administrados respecto del cumplimiento de ordenamientos administrativos o fiscales".<sup>134</sup>

Esta facultad encuentra su fundamento en el artículo 16 constitucional, aunque el termino empleado en esta disposición de la Carta Fundamental es el de "visita domiciliaria" en una acepción amplia abarcando todo el ámbito administrativo. No obstante lo anterior, en la practica jurídica el término *visita domiciliaria* se ha circunscrito al área fiscal, en tanto que la materia administrativa ha empleado términos como *visitas de inspección* o, en el caso que se estudia, *visita de verificación*.

---

<sup>133</sup> Artículo 3º, fracción X del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

<sup>134</sup> Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Ob. Cit. Pág. 3253

El autor fiscalista Hugo Carrasco Iriarte considera que existen requisitos jurídicos mínimos que deben cumplir las autoridades al realizar una visita, a saber:

- a) La orden de visita debe ser por escrito;
- b) Debe expresarse el lugar que ha de inspeccionarse;
- c) La persona o personas con la que se entenderá la diligencia;
- d) El objeto preciso de la visita, y
- e) Al final de la inspección se levantará un acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.
- f) Tienen que cumplirse los requisitos que al efecto señalen las leyes.<sup>135</sup>

Una de las principales diferencias entre la visita fiscal y la administrativa radica en que la primera ineludiblemente se realiza en el domicilio fiscal del contribuyente, en tanto que la administrativa, como es el caso de la verificación, por su naturaleza no se lleva a cabo generalmente en el domicilio del administrado.

Resulta necesario hacer referencia al concepto legal de la verificación establecida en el artículo 2, fracción XXII de la LFEM, toda vez que en este dispositivo legal se define la facultad que se confiere a la autoridad administrativa del Distrito Federal que las practica aunque se regule, en cuanto al procedimiento, al Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal; a saber, la ley define a la verificación como “el acto administrativo por medio del cual la autoridad, a través de los servidores públicos autorizados para tales efectos, inspecciona las actividades que se realizan en los Establecimientos Mercantiles y comprueba el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables”.

---

<sup>135</sup> Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional. Cuarta edición. Editorial Oxford. México, 2000: Pág. 25

En este sentido, la verificación realizada por el Gobierno del Distrito Federal podrá tener cualquiera de estos dos posibles efectos:

1. Inspeccionar las actividades que se realicen en el establecimiento mercantil; y
2. Comprobar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables.

En este sentido se tiene que, con base en estas disposiciones, la autoridad competente de la misma manera puede realizar una visita de verificación a un restaurante o a un bar para verificar que las actividades que desempeña se apegan a las disposiciones jurídicas aplicables, como a una sucursal bancaria con el mismo propósito. El problema con el que se enfrentaría la autoridad es el que las actividades que se realizan en un establecimiento mercantil que presta el servicio de banca múltiple se rige por disposiciones jurídicas del orden federal y no correspondería a dicha autoridad a hacer cumplir tales disposiciones con el nivel o grado de imperio que le ha sido conferido, por ser competencia de una autoridad de la misma naturaleza federal.

Por otra parte, y retomando el tema de la forma en que estas visitas de verificación deben ser practicadas, tanto la LFEM como la propia Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal\* remiten su regulación al Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

Tanto las visitas ordinarias (practicadas en días y horas hábiles) como las extraordinarias (en cualquier tiempo) deben apegarse precisamente a los requisitos mínimos ya enunciados por el autor Hugo Carrasco antes citado (supra Pág. 70), a saber: debe existir una orden escrita emitida por la autoridad competente (Art. 99 LPADF y 18 RVADF) en donde se asienten requisitos mínimos como lugar y fecha de expedición, nombre o denominación social del visitado; ubicación del lugar donde se

---

\* Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1995 y en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre del mismo año.

desarrollará, objeto y alcance de la misma; fundamentación y motivación; nombre del verificador; cargo y firma autógrafa de la autoridad, entre otros.

Al finalizar la visita de verificación, la autoridad deberá levantar acta circunstanciada en la que se dejen asentados los hechos advertidos durante la misma.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INTERVENCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN**  
**MATERIA BANCARIA.**

**I. INTERVENCIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.**

En el apartado I del Capítulo Tercero ya se hizo un breve análisis de la naturaleza de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano legislativo de esta entidad federativa; se analizaron algunos aspectos históricos y el alcance de sus facultades en materia comercial. Sin embargo, en el presente apartado se pretende analizar la injerencia que este órgano legislativo ha tenido al legislar en materia bancaria, por lo que lo expuesto en el capítulo relativo al servicio de banca y crédito servirá en mucho para comprender la naturaleza de esta materia.

En las reformas a la Ley Federal de Establecimientos Mercantiles la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se adjudicó la facultad para regular, bajo pretexto de regular los locales o establecimientos físicos donde se presta el servicio de banca y crédito, medidas tendientes a disminuir los índices de criminalidad que tanto han aquejado a las sucursales bancarias en la Ciudad de México.

Lo anterior se evidencia cuando se toma como referencia el artículo 96 de la Ley de Instituciones de Crédito vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, mismo que a la letra establece:

Artículo 96.- Las instituciones de crédito deberán establecer medidas básicas de seguridad que incluyan la instalación y funcionamiento de los dispositivos, mecanismos y equipo indispensable, con objeto de contar con la debida protección en las oficinas bancarias para el público, sus trabajadores y su patrimonio.

Para el cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior, dichas instituciones deberán contar con una unidad especializada.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, podrá dictar mediante reglas de carácter general, los lineamientos a que se sujetarán las medidas básicas de seguridad que establezcan las instituciones de crédito.

La comisión nacional bancaria vigilará que las instituciones cumplan con las disposiciones aplicables en la materia.

De este precepto se desprende que la materia de seguridad bancaria es facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con opinión previa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Esta facultad ya había sido ejercida por la Secretaría al emitir las Reglas Generales que Establecen Lineamientos sobre Medidas Básicas de Seguridad a que se refiere en artículo arriba transcrito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 1997.

Cabe mencionar que en dichas Reglas Generales se confiere a la CNBV la facultad de supervisar a las instituciones de crédito para que cumplan estrictamente con las obligaciones impuestas en las mismas y, en su caso, sancionar a las instituciones que no las cumplan. (Regla Décima Novena y Vigésima)

Asimismo, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, mediante las reformas de abril de 2002, reformó las disposiciones de la LFEM a fin de otorgar al Gobierno del Distrito Federal la facultad de inspeccionar no sólo la condición en la que se encuentra el local o establecimiento mercantil de las sucursales bancarias sino también la facultad de inspeccionar las actividades que se realicen en los mismos, evidentemente financieras (Art. 2 fracción XXIII LFEM), siendo que la facultad para legislar en materia de intermediación y servicios financieros es exclusiva del Congreso de la Unión como lo dispone la fracción X del artículo 73 de la Constitución Federal.

Con base en el estudio realizado hasta aquí, puede colegirse validamente que la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre intermediación y servicios financieros no se entiende referida solamente como la regulación de la actividad financiera en estricto sentido, sino que comprende la de legislar sobre medidas de seguridad para salvaguardar los recursos de los usuarios y a los usuarios mismos, así como sobre las medidas necesarias para prestar servicios en condiciones de seguridad, siendo claramente estos aspectos parte de la organización y funcionamiento de las instituciones que prestan el servicio de banca múltiple, como se señala en el artículo 1º de la LIC.

Lo anterior se confirma mediante el criterio adoptado por el Pleno de la H: Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia 56/96 promovida por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en contra del ayuntamiento de Guadalajara, Jal. Al haber expedido el Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria para dicho municipio. En este caso, por demás similar al del Distrito Federal, se declaró por unanimidad la invalidez de este Reglamento mediante la tesis jurisprudencial P./J 71/97 que a la letra dice:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INSTITUCIONES DE CRÉDITO. LA FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR SOBRE INTERMEDIACIÓN Y SERVICIOS FINANCIEROS, INCLUYE LO RELATIVO A SU SEGURIDAD. Conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Congreso de la Unión, en forma exclusiva, legislar sobre intermediación y servicios financieros, y si bien es cierto que dicha disposición no hace referencia en forma expresa a las instituciones de crédito, del análisis de la evolución histórica del citado dispositivo constitucional deriva que originalmente, en dicha fracción, el Constituyente incluía expresamente a dichas instituciones y que mediante diversas reformas se fue modificando tal expresión, primero, por la de “servicios de banca y crédito” y, posteriormente, por la de

“intermediación y servicios financieros”; ello, con el fin de adecuar dicho precepto a las diversas reformas que sufrió el artículo 28 de la propia Carta Magna; por tanto, debe estimarse que la potestad genérica del Congreso de la Unión para expedir normas reguladoras sobre intermediación y servicios financieros incluye, además de las actividades financieras propiamente dichas, las relativas a la organización de las instituciones de crédito, dentro de las que queda comprendido el aspecto de su seguridad y protección.

Ciertamente la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para legislar en materia de establecimientos mercantiles como lo señala el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso I de la Constitución Federal; sin embargo, aunque las sucursales bancarias puedan considerarse dentro de este concepto, ello no significa que el mencionado órgano legislativo también esté facultado para imponerles lineamientos que regulen su funcionamiento y organización, medidas de seguridad o sanciones por su inobservancia o para facultar al Gobierno del Distrito Federal a inspeccionar las actividades que se realicen los mismos mediante la realización de visitas de verificación.

## **II. INTERVENCION DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

La intervención que al efecto tiene el Gobierno del Distrito Federal en materia bancaria se deriva precisamente de la promulgación de las reformas de abril de 2002 a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal efectuado por el titular del Gobierno del Distrito Federal, C. Andrés Manuel López Obrador publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de mayo de 2002.

Una segunda intervención se presenta cuando el Gobierno del Distrito Federal hace efectivas sus facultades de vigilancia e inspección en alguna sucursal bancaria mediante la realización de una visita de verificación que le faculta a inspeccionar las actividades que se realizan en las mismas y comprobar que las instituciones de

crédito cumplan las disposiciones jurídicas aplicables con la facultad de imponer a dichas instituciones una multa pecuniaria o incluso de clausurar sus sucursales que no cumplan con los dispositivos de seguridad establecidos en la LFEM.

De acuerdo al artículo Tercero Transitorio del Decreto de Reformas, las instituciones de crédito (y no los establecimientos mercantiles como tales, por cuestión lógica) tuvieron un plazo de 60 días hábiles siguientes a la fecha de entrada en vigor del mismo Decreto (15 de mayo de 2002) para cumplir con las nuevas disposiciones que se les aplicarían en la LFEM del Distrito Federal.

Debe tenerse presente que la Constitución Federal establece que los gobernadores de los estados de las entidades que integran la federación mexicana, esto es, aquellos individuos en quienes se ha depositado la función administrativa de los Estados, están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales. Obviamente en puntual congruencia, lógica, jurídica y política, esta obligación se hace extensiva al Jefe de Gobierno del Distrito Federal aunque no tenga el "título" de gobernador de un estado propiamente dicho, sino del Distrito Federal.

Lo importante a resaltar aquí es que los gobernadores de los Estados tienen el deber de hacer cumplir dentro de sus respectivas funciones y entidades federativas las leyes federales sin salvedad de ninguna especie y mucho menos por cuestiones políticas, partidistas o personales, por lo que en el ejercicio de sus funciones administrativas deben preferir la aplicación de dichas leyes sobre los ordenamientos locales que pudieran contravenirlos. Sobre el particular, el maestro Burgoa apunta que "esta obligación reitera el principio de hegemonía que dentro de cualquier Estado miembro tienen los ordenamientos federales sobre las leyes locales e incluso frente a su misma constitución particular, principio que se proclama en el artículo 133 de nuestra Ley Fundamental"<sup>136</sup>.

### III. BREVE ANÁLISIS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS REFORMAS A LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL.

El análisis aquí realizado sobre la constitucionalidad de las reformas a Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles no pretende ser exhaustivo, ni trata todos los casos de inconstitucionalidad localizables en la misma, es mas bien producto del énfasis que se pretende dar a la atribución de facultades del Distrito Federal al legislar sobre una materia que a todas luces no le corresponden con base en las disposiciones constitucionales mexicanas.

Para que exista un verdadero estado de derecho es prioridad que exista una jerarquía de las normas jurídicas establecidas en un país determinado. En México este principio se encuentra establecido en el artículo 133 de la Constitución Federal al establecer lo siguiente:

Art. 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado, se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contra que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

En este sentido, considera el autor Sánchez Bringas que "la validez de una norma constituida depende de que su aplicación de la norma superior. La validez de todas las normas constituidas se logra si en conjunto aplican o positivizan la norma constituyente en lo cual ésta alcanza su propia validez jurídica"<sup>137</sup> En efecto, la

<sup>136</sup> Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México, 2001. Pág. 942

<sup>137</sup> Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág.

Constitución carecería de validez si no fuera aplicada por las normas jurídicas locales de los Estados integrantes de la República.

El mismo autor plantea un ejemplo en el que una disposición jurídica nunca entró en vigor precisamente por no tener como fundamento normas constitucionales vigentes,<sup>138</sup> este es el caso del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, comúnmente conocida como Constitución de Apatzingán, en 1814, instrumento jurídico que nunca llegó a adquirir validez jurídica en virtud de que su contenido nunca se desarrolló con base a normas constituidas.

El principio referido en el artículo 133 es el también conocido como principio de supremacía constitucional mismo que descansa en la idea de que “por representar la Constitución la unidad del sistema normativo y estar situada en el punto mas elevado de éste, contiene las normas primarias que deben regir para todos dentro de un país, sean gobernantes o gobernados; dichas normas primarias constituyen al propio tiempo la fuente de la validez de todas las demás normas que por eso se han llamado secundarias y que componen el derecho positivo en general”.<sup>139</sup>

Ahora bien, valga destacar que al hacer este breve análisis de la constitucionalidad de las reformas a la multicitada Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal no se pretende desvirtuar la loable intención de que en las sucursales bancarias se establezcan medidas tendientes a proporcionar una máxima condición de seguridad a los usuarios de los servicios prestados en las mismas; el problema aquí esta en determinar quién es la autoridad competente para establecer y aplicar incluso de manera coactiva las reglas que deben cumplirse para garantizar dicha seguridad.

---

<sup>138</sup> Idem.

<sup>139</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Tercera edición. Editorial Porrúa. México, 2003. Pág. 68

Como se ha analizado en capítulos anteriores en el presente trabajo, en el Distrito Federal la función legislativa se encuentra a cargo tanto del Congreso de la Unión como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Lo anterior se corrobora con lo asentado en la jurisprudencia 49/99 del Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de agosto de 1999 que a la letra dice:

“DISTRITO FEDERAL. AL CONGRESO DE LA UNIÓN LE CORRESPONDE LEGISLAR EN LO RELATIVO A DICHA ENTIDAD, EN TODAS LAS MATERIAS QUE NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONFERIDAS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende, por una parte, que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local y, por otra, que el ejercicio de la función legislativa está encomendada tanto al Congreso de la Unión como a la Asamblea Legislativa de la propia entidad, conforme al siguiente sistema de distribución de competencias: a) Un régimen expreso y cerrado de facultades para la citada Asamblea Legislativa, que se enumeran y detallan en el apartado C, base primera, fracción V, además de las que expresamente le otorgue la propia Constitución; y b) La reserva a favor del Congreso de la Unión respecto de las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa, como lo señala el propio dispositivo en su apartado A, fracción I; lo que significa que las facultades de la asamblea son aquellas que la Carta Magna le confiere expresamente y, las del Congreso de la Unión, las no conferidas de manera expresa a la asamblea”.

De acuerdo a esta tesis jurisprudencial a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal solo toca legislar todo lo que este expresamente señalado en la Constitución Federal; lo residual, o sea todo lo que no se le reserva, corresponde al Congreso de la Unión en su carácter de legislatura local. A mayor abundamiento, la materia de intermediación y servicios financieros esta expresamente reservada para el Congreso

de la Unión en la fracción X del artículo 73 constitucional, por lo que no es posible interpretar que un aspecto vinculado con dicha materia, como es el caso de la seguridad y protección bancaria, correspondan a la Asamblea del Distrito Federal.

Ciertamente las sucursales de las instituciones de banca múltiple pueden ser consideradas como establecimientos mercantiles de acuerdo a la misma Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, misma que en su artículo 2º fracción X al definir como establecimiento mercantil al "local ubicado en un inmueble donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compraventa, arrendamiento, distribución de bienes o prestación de servicios con fines de lucro".

No obstante lo anterior, la facultad de la Asamblea Legislativa se refiere esencialmente a regular aspectos administrativos para el funcionamiento de establecimientos mercantiles, como es el caso, de manera de ejemplo, de la obtención de la licencia de funcionamiento, el tipo de licencia, su revalidación, avisos de apertura, cumplimiento de normas ambientales, uso de suelo, áreas de estacionamientos, etcétera; pero no puede extenderse esa facultad a una materia que la Constitución Federal reserva expresamente al Congreso de la Unión, hecho que se presenta con las reformas a la tan citada ley del Distrito Federal, en las que se regulan aspectos de seguridad y protección bancaria, lo que se relaciona con el funcionamiento y organización de las instituciones de crédito y, por ende, forma parte de la materia de intermediación y servicios financieros a que se refiere la fracción X del artículo 73 constitucional.

Partiendo de lo hasta aquí comentado y con apoyo al estudio realizado en el presente trabajo de investigación, se colige que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no cuenta con la competencia constitucional para expedir normas en materia de intermediación financiera o servicios bancarios, como es el caso de la seguridad bancaria, de lo que se entiende que las reformas a las que se hace referencia en el

presente apartado carecen de la fundamentación exigida en el artículo 16 constitucional. En este sentido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado en tesis jurisprudencial lo siguiente:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.- Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”

Con base en lo anterior, validamente pude aseverarse que las reformas realizadas a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal por la Asamblea Legislativa de esta misma entidad federativa carecen de fundamentación por no haber emanado del órgano competente para emitirlos.

#### **IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA EN CONTRA DE LAS REFORMAS A LA LFEM EN MATERIA BANCARIA.**

Valga hacer referencia a que la acción de inconstitucionalidad es un medio legal conocido como medio de defensa constitucional que tiene como principal objetivo la protección de la estricta observancia de las disposiciones previstas en la Carta Fundamental.

La acción de inconstitucionalidad surge como consecuencia de las reformas constitucionales realizadas al artículo 105 fracción II de la Constitución Federal el 31 de diciembre de 1994. En este sentido, el autor Sánchez Bringas<sup>140</sup> considera que con esta innovación constitucional se pretendió resolver el problema derivado de la denominada *formula Otero*. Este principio, también conocido como el principio de Relatividad de las Sentencias de Amparo se encuentra consagrado en la fracción II del artículo 107 constitucional y 76 de la Ley de Amparo, mismo que a la letra señala:

“Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare”.

Dicha garantía constitucional, como la denomina el autor Fix-Zamudio, tiene por objeto “garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental, por lo que no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento, y por ello generalmente se otorga la legitimación a los titulares de los poderes públicos (jefes de Estado o de gobierno, las Cámaras parlamentarias, los gobiernos centrales o de las entidades federativas o de las comunidades autónomas; en algunos supuestos, también a los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos creados de acuerdo con el modelo escandinavo del *ombudsman* o inclusive por medio de la acción popular).”<sup>141</sup>

De lo anterior se sigue que entonces la finalidad de crear esta acción es la de evitar que una norma declarada inconstitucional en virtud de la sentencia pronunciada en un juicio de amparo no solo produzca efectos respecto del gobernado que impugnó

<sup>140</sup> Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 503

<sup>141</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Tercera edición. Editorial Porrúa. México, 2003. Pág. 873

alguna disposición legal sino que se haga extensiva a los gobernados que no hayan impugnado dicha norma.

De acuerdo a la disposición constitucional que fundamenta a la acción de inconstitucionalidad, están facultados para interponerla las siguientes partes actoras:

1. Los legisladores federales. El 33% de los integrantes de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión podrá ejercitar la acción si considera la inconstitucionalidad de una ley expedida por el propio Congreso, que tenga aplicación en materia federal o en el Distrito Federal.
2. Los senadores. Cuando el 33% de los senadores de la República determine la inconstitucionalidad de algún tratado internacional celebrado por el presidente de la República y aprobado por el Senado, podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad.
3. El Procurador General de la República. También es titular de la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal y de tratados internacionales celebrados por México, disposición que interesa al tema que se trata en el presente trabajo de investigación.
4. Los diputados de los congresos de los estados. El 33% de los legisladores de los congresos locales también están facultados por la Carta Fundamental para impugnar las leyes expedidas por su correspondiente legislatura.
5. Los asambleístas del Distrito Federal. El 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal puede ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes expedidas por su propia Asamblea.
6. Los partidos políticos. También pueden promover la acción de inconstitucionalidad por conducto de sus dirigencias nacionales en contra de leyes electorales federales o locales los partidos políticos que tengan registro ante al Instituto Federal Electoral. Del mismo modo, los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas

por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro. (Art. 105 constitucional)

Dentro de las partes actoras facultadas para iniciar la acción de constitucionalidad destaca el papel del Procurador General de la República en una situación especial, toda vez que esta facultado para interponer dicha acción para reclamar la inconstitucionalidad de las leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales (Art. 105, fracción c) constitucional)

Este procedimiento de inconstitucionalidad encuentra su marco normativo en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial el 11 de mayo de 1995 y que entró en vigor el 10 de junio del mismo año. De acuerdo a esta disposición jurídica, la acción de inconstitucionalidad se tramita a través de todo un procedimiento, mismo que se inicia con la demanda que deberá interponerse dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente al de su publicación en el periódico oficial correspondiente de la ley o tratado internacional que pretende combatirse. (Art. 60 Ley Reglamentaria).

La primera de las etapas del proceso de la acción de inconstitucionalidad inicia precisamente con la presentación de la demanda, misma que debe incluir la mención de los nombres y firmas de los promoventes; la denominación de los órganos legislativos y ejecutivo que hubiesen emitido y promulgado las normas que se impugnan (Art. 61 Ley Reglamentaria).

Se procede a designar a un magistrado de la Suprema Corte para que instruya el procedimiento y formule el proyecto de resolución correspondiente. Dentro de las facultades que la Ley Reglamentaria le confiere, el magistrado puede señalar en este proyecto las causas de improcedencia y sobreseimiento que la ley regula. De la misma manera, hasta antes de dictarse el fallo puede solicitar a las partes o a quien

juzgue conveniente, todos los elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto. (Art. 64 a 68)

En una siguiente etapa, el ministro instructor da vista a los órganos legislativos para que dentro de un plazo de 15 días rindan un informe sobre la validez de la norma impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, en su caso. (Art. 64) Y al Procurador General de la República (cuando no sea la parte actora) para que formule el pedimento que corresponda sobre la controversia hasta antes de la citación para sentencia; transcurrido este plazo, el ministro instructor debe poner los autos a la vista de las partes a fin de que formulen sus alegatos (Art. 67).

En las sentencias pronunciadas se adopta el principio de que si el fallo no fuese aprobado por mayoría de ocho votos, la H. Suprema Corte debe desestimar la acción interpuesta y ordenar que se archive el asunto (fracción II *in fine* Art. 105 constitucional y Art. 72 de la Ley Reglamentaria), disposición ésta de gran trascendencia en el caso de acción de inconstitucionalidad planteado por el Procurador General de la República al que se hace referencia en el presente apartado.

En este sentido, con fecha 13 de junio de 2002 el titular de la Procuraduría General de la República, Marcial Rafael Macedo de la Concha, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley Fundamental, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las reformas a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, demandando la declaración de invalidez de los artículos 9, fracción XVI, segundo párrafo (publicada como fracción XIV) y, en el que se refiere a instituciones de banca múltiple, los numerales 67 Bis, 75, 77, fracción XIV, y 79, así como tercero transitorio, reformados por Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 14 de mayo de 2002.

En atención a las normas constitucionales aquí referidas se hace inconcuso que el Procurador General de la República está facultado para interponer la acción de inconstitucionalidad, hecho que se ratifica con la tesis jurisprudencial 98/2001,<sup>142</sup> que a la letra dice:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Procurador General de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el Procurador General de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.

Mediante auto de fecha 17 de junio de 2002, el presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente 12/2002 y se turnó para la instrucción del procedimiento y la elaboración del proyecto de resolución respectivo, al Ministro Mariano Azuela Gúitrón. Por su parte, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda mediante auto dictado en la misma fecha, ordenando emplazar a las autoridades demandadas para que rindieran su informe.

---

<sup>142</sup> Publicada en el Seminario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001.

Por autos de 8 y 10 de julio de 2002 el Ministro Mariano Azuela tuvo por rendidos los informes de la Presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, María de los Angeles Moreno Uriegas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, y se otorgó a las partes el plazo de cinco días para que formularan alegatos.

Por último, mediante autos de 12 de julio de 2002, el Ministro instructor tuvo por recibidos los alegatos formulados por el Procurador General de la República y por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ordenando pasar los autos para su formulación del proyecto de resolución correspondiente.

Valga señalar que en síntesis, los conceptos de validez planteados por el Procurador General de la República se concentraron en plantear la falta de facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia bancaria como se puede observar en el siguiente extracto del concepto Unico de invalidez de la demanda al hacer referencia a las disposiciones impugnadas por la vía de la acción de inconstitucionalidad, a saber:

(...) las disposiciones que en esta vía se impugnan por las que se sujeta a las instituciones de banca múltiple, esto es, a instituciones de intermediación y servicios financieros, a la adopción de diversas medidas de seguridad, fueron emitidas por un órgano legislativo incompetente, es inconcuso que tales disposiciones padecen de un vicio de tal naturaleza que trasciende de manera fundamental su contenido, y que, consecuentemente, afecta su validez.

De la misma manera, en el ocurso de la acción de inconstitucionalidad presentado por el Procurador se demandó la falta de fundamentación exigida por el artículo 16 de la Ley Fundamental aduciendo la incompetencia del órgano emisor de las reformas

impugnadas en lo que respecta a la regulación de seguridad en instituciones de banca múltiple.

Por su parte, el informe rendido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal versa en el sentido de señalar que este órgano legislativo no invade las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad bancaria; se afirma en este informe que el artículo 67 Bis de la LFEM *"no regula ninguna operación bancaria, sino que establece las condiciones, exigencias y requisitos que deben satisfacer los inmuebles en que se ubiquen las sucursales de las instituciones de crédito sin ingerirse en sus actividades ni funcionamiento"*. Asimismo, la Asamblea aduce en su informe que las disposiciones en que se regulan las medidas de seguridad para sucursales bancarias no afectan las operaciones bancarias que realizan las instituciones de crédito y su principal fin es la protección civil de las personas que acudan a las sucursales bancarias, situación que involucra a la seguridad pública por lo que sí es de su competencia.

El informe presentado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se rindió en el sentido de dejar aclarado que las reformas a la LFEM no regulan la prestación de servicios financieros de las instituciones de crédito sino el funcionamiento de los locales donde se llevan a cabo dichas actividades. Señala en su informe que *"el artículo 67 Bis de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para esta entidad federativa, no regula las operaciones de banca, crédito, ni de intermediación y servicios financieros de las instituciones de crédito. Establece medidas de seguridad para los sitios, lugares o locales donde se encuentren instalados los establecimientos mercantiles que funcionen como sucursales de las instituciones de banca múltiple"*

En el siguiente apartado se analiza con mayor detenimiento el sentido del fallo de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República.

**V. CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN POR EL QUE SE ORDENA A “LA BANCA” ACATAR LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL.**

Con fecha 22 de octubre de 2002 la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó su fallo con relación a la acción de inconstitucionalidad presentada por el Procurador General de la República.

En cuanto a las sentencias dictadas en el procedimiento sobre la acción de inconstitucionalidad, el autor Sánchez Bringas<sup>143</sup> señala que pueden contener principalmente una declaración que verse en cualquiera de los siguientes sentidos:

- Sobreseimiento. Se queda sin materia el caso, por ejemplo –señala el autor – si el órgano legislativo competente, en ejercicio de sus facultades, subsana la inconstitucionalidad de la norma general impugnada antes que la Corte produzca su declaración.
- Negativa. En este caso, la declaración de la Suprema Corte considera la validez de la norma general impugnada en virtud de que, en su concepto, no contraviene la Constitución.
- Declaración de inconstitucionalidad. En esta opción la Corte declara la invalidez de la norma impugnada, en consecuencia, dejará de tener vigencia, o sea, la resolución de la Corte anula la norma inconstitucional.

Como ya se ha mencionado, la ley señala que para declarar la inconstitucionalidad de un ordenamiento legislativo se requiere la aprobación de una mayoría calificada de ocho votos de los Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, sin embargo, de no ser aprobado por esta mayoría se debe

---

<sup>143</sup> Ob.Cit. Pág. 508

desestimar la acción interpuesta y ordenar que se archive el asunto (fracción II *in fine* Art. 105 constitucional y Art. 72 de su Ley reglamentaria).

El proyecto de sentencia presentado por el Ministro Ponente Mariano Azuela Gúitrón proponía declarar la invalidez de las reformas a la LFEM en materia de seguridad bancaria por ser contrarias a la Constitución Federal, no obstante, el resultado de la votación fue el siguiente: siete votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Gúitrón, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios y del entonces Ministro Presidente Góngora Pimentel a favor del proyecto; y de cuatro votos de los Ministros Castro y Castro, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza en contra. Con base en lo anterior se declaró la desestimación de la acción.

De esta manera, se declaró la insubsistencia de la acción sin respaldo alguno de tesis, puesto que, como se señala en la sentencia, *"ningún pronunciamiento jurídico se hará por el Pleno por aplicación de una regla técnica que salvaguarda la presunción de validez de la norma respectiva en cuanto a que el órgano legislativo se ajustó a la Constitución"* [se agregó el énfasis del subrayado para el presente trabajo]

La acción de inconstitucionalidad se resolvió con los dos puntos siguientes:

**PRIMERO.-** Es procedente la acción de inconstitucionalidad planteada por el Procurador General de la República.

**SEGUNDO.-** Se desestima la acción de inconstitucionalidad en los términos precisados en el último considerando y se ordena el archivo del asunto.

Con esto, se declaró la validez constitucional de la LFEM aun cuando la mayoría simple del Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia estuvo a favor del proyecto del Ministro Azuela Gúitrón que declaraba inconstitucionales las reformas a dicha ley. Esto trajo como consecuencia que la normatividad en materia de seguridad bancaria

emitida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continúe en vigor y sea aplicable a las sucursales que las instituciones de banca múltiple tengan en el Distrito Federal.

Ante el sentido de este fallo, la Procuraduría General de la República declaró que “la inconstitucionalidad de esta ley no estaba en razón de favorecer los intereses privados de las instituciones bancarias, sino de algo muy superior a ello, como es la preservación del orden constitucional para impedir que impunemente se violen las competencias que la Constitución Federal establece a favor de las autoridades, a quienes la misma les atribuye las facultades respectivas”.<sup>144</sup> Aclarando que, no obstante lo anterior, subsiste el derecho constitucional de los particulares, incluidas las instituciones de crédito, de acudir al recurso de amparo para que los casos sean resueltos individualmente.

## **VI. POSIBLES SOLUCIONES**

Con base en el análisis realizado en el presente trabajo de investigación pueden proponerse como posibles soluciones a la problemática desarrollada en el mismo las siguientes.

Una primera solución y tal vez la de mayor congruencia con el sistema jurídico mexicano, es el estricto apego y aplicación de las disposiciones legales en materia bancaria, tomando como base las normas constitucionales aplicables. De este modo, y con apego al criterio adoptado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en asuntos con similares características según el cual corresponde al Congreso de la Unión, en forma exclusiva, legislar sobre intermediación y servicios financieros.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Boletín 967/02 publicado por la PGR con fecha 23 de octubre de 2002.

<sup>145</sup> Tesis de jurisprudencia P/J 71/97

Siguiendo este criterio, al que se le podría denominar de estricto apego a la ley, ningún cuerpo legislativo de carácter local (como es el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) está facultado para legislar en materia bancaria y, por consiguiente, el poder legislativo del Distrito Federal no debería legislar en esta materia por tratarse de una materia de regulación exclusiva para el poder legislativo federal a cargo del Congreso de la Unión.

En atención al análisis hasta aquí realizado, se evidencia que jurídicamente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal carece de facultades para legislar en materia bancaria, y se ha demostrado también que la seguridad bancaria, la facultad de inspección en sucursales bancarias y las medidas de seguridad en las mismas, son aspectos que se encuentran considerados dentro de la materia bancaria y ésta a su vez dentro de los servicios financieros.

Una segunda opción puede plantearse mediante la posibilidad de celebrar convenios a fin de que las autoridades del ámbito federal junto con las del ámbito local puedan regular esta materia; a mayor abundancia, estos convenios permitirían que tanto el Congreso de la Unión como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pudieran, dentro de sus respectivas competencias territoriales, legislar en materia de servicios financieros, como lo es la seguridad bancaria.

La propia Constitución Federal contempla varios casos en los que se plantea la posibilidad de que el Gobierno Federal pueda celebrar convenios con los Gobiernos locales que integran al Estado Federal mexicano en materias que en principio se entienden restringidas para los estados por ser de competencia exclusiva del ámbito federal. En este sentido, pueden plantearse varios ejemplos.

La Carta Fundamental se establece que en materia de tratamiento de reos las entidades federativas y el Distrito Federal pueden celebrar convenios de carácter general con el Gobierno Federal para que los reos sentenciados por delitos del orden

común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal (Art. 18); del mismo modo, en cuestiones relativas a la entrega de indiciados, procesados o sentenciados realizada por parte de autoridades locales a autoridades federales, la Constitución Federal permite la celebración de convenios de colaboración entre el Gobierno Federal y los Estados que integran la federación, incluyendo al Distrito Federal (Art. 118)

Mas recientemente, en el Artículo Séptimo Transitorio de las reformas constitucionales publicadas el 12 de noviembre de 2002 se señala lo siguiente: "Los gobiernos estatales y del Distrito Federal celebrarán con el gobierno federal convenios de colaboración que les permitan cumplir con la obligatoriedad de la educación preescolar en los términos establecidos en los artículos anteriores".<sup>146</sup>

También en la legislación federal se encuentra planteada la posibilidad de celebrar convenios entre poderes del ámbito federal y poderes locales, como es el caso del supuesto previsto en el Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el que se prevé que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, de ser necesario, con los Municipios "satisfaciendo las formalidades legales que en su caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas".

Con base en lo anterior, resultaría viable la posibilidad de celebrar convenios de coordinación entre los poderes federales y locales a fin de atender el alto índice de criminalidad que a la fecha se presenta en el Distrito Federal, siendo esta última la causa por la cual la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo del Distrito Federal decidieron

---

<sup>146</sup> Decreto por el que se Aprueba el Diverso por el que se adiciona el artículo 3º en su Párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el Artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2002.

regular la seguridad de los establecimientos mercantiles (sucursales bancarias) dedicadas a prestar servicios de banca múltiple.

Una tercera opción se presenta tomando como ejemplo la reciente reforma a la fracción XXIX-K del Artículo 73.<sup>147</sup> De acuerdo a esta reforma, el Congreso de la Unión tiene facultad para “expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado”.

Un ejemplo más de esta propuesta es la reciente reforma realizada a la Constitución Federal al mismo artículo 73 mediante la cual se adiciona la fracción XXIX-L<sup>148</sup> que a la letra señala que el Congreso de la Unión tiene facultad para “expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de pesca y agricultura, así como la participación de los sectores social y privado”.

De acuerdo a lo dispuesto en esta reforma constitucional, es el propio Congreso quien conserva la facultad en materia de turismo y de pesca, sino que además cuenta con la posibilidad legal de establecer las bases para que en estas materias también intervengan los Estados, Municipios y el Distrito Federal por considerarse que es de su competencia la participación en las mismas.

## VII. COMENTARIO FINAL.

Es necesario precisar que lo que hasta aquí ha sido objeto de análisis del presente trabajo de investigación no es el hecho de que las sucursales bancarias

<sup>147</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de septiembre de 2003.

<sup>148</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de septiembre de 2004.

estén exentas de un ordenamiento legal que obligue a sus titulares a tomar medidas que garanticen la seguridad de sus usuarios, gozando de una especie de fuero o regresar al “sistema anárquico” que en materia bancaria impero en los inicios de esta actividad en México, sino delimitar a qué autoridad corresponde, de acuerdo con la Constitución Federal, emitir dicho ordenamiento.

Hasta este punto del desarrollo del presente trabajo puede aseverarse válidamente y con amplias razones jurídicas y jurisprudenciales que esa competencia legislativa corresponde al Congreso de la Unión y no a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por tratarse de una materia que se encuentra reservada de manera exclusiva al órgano legislativo federal, a saber, el Congreso de la Unión.

En el sistema jurídico mexicano cada vez ha sido mayor la tendencia a delegar facultades legislativas en materias que originalmente se entienden de carácter exclusivo a la federación, o por lo menos el establecer bases legales que permitan la intervención de las entidades que integran la federación en estas materias. Ejemplo de ello se encuentra en materia de turismo y pesca arriba señaladas en las cuales, sin dejar de ser materia de la federación, la Constitución señala que el propio Congreso de la Unión tiene facultad para establecer leyes que permitan la intervención de las entidades federativas (como acertadamente señala el legislador federal sin utilizar el término “estados” que actualmente descartaría la participación del Distrito Federal) e incluso de los municipios.

Se evidencia el hecho de que en fechas recientes se ha acrecentado una tendencia equiparable a una constante confrontación por defender las esferas competenciales no solo entre los poderes de la unión (ejecutivo y legislativo, con mayor énfasis) sino también entre el gobierno federal y gobiernos locales. En el gobierno del Distrito Federal se encuentra el caso que por antonomasia pareciera ejemplificar esta tendencia.

La pugna por la hegemonía de poderes locales contra federales en el campo de competencias, los conflictos entre titulares de los órganos que los representan (que parecen caracterizarse cada vez mas por razones políticas que jurídicas), la intensa rivalidad política entre los titulares del gobierno del Distrito Federal y del Ejecutivo Federal, las tendencias partidistas y evidentemente la situación política que se vive actualmente en México en la cercanía de un histórico cambio de administración del gobierno federal, hacen que situaciones como la delimitación de competencias sea un tema que en definitiva debe ser resuelto por una exacta aplicación de la leyes y un estricto cumplimiento de la constitución que, en resumen de cuentas, es la ley suprema en este país.

La materia bancaria, como se analizó en este trabajo, históricamente ha sido de competencia exclusiva del gobierno federal hasta antes de que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación impusiera su criterio mediante el cual se declaró la constitucionalidad de las reformas a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, puesto que la propia SCJN había establecido con anterioridad que la seguridad bancaria se encontraba reservada como facultad del Congreso de la Unión quien era el órgano legislativo encargado para legislar sobre este tema por considerarse implícita dentro de la facultad de legislar en materia de servicios financieros establecida en la fracción X del artículo 73 constitucional.

No obstante lo anterior, ante la dividida opinión de los ministros integrantes de la SCJN e incluso ante la mayoría simple de dicho órgano supremo de justicia, se impuso el criterio que vino a romper con el histórico trato que había tenido la materia bancaria en México, esto es, que fuera una materia de regulación exclusiva del Poder Legislativo Federal. Esta situación nos deja ver que es factible que más entidades federativas intentarán establecer sus propias disposiciones legales que regulen la prestación de los servicios de banca y crédito con válido argumento de que el Distrito

Federal cuenta con su propia reglamentación distinta a la aplicable para el resto de la República Mexicana.

## CONCLUSIONES.

1. La actividad bancaria tiene sus orígenes desde tiempos remotos que se apareja a la creación del comercio y la moneda. Desde sus orígenes comenzó siendo una actividad propia de particulares pero con el tiempo el Estado se interesó en regular esta actividad en atención a la importancia que reviste dentro del desarrollo económico de la sociedad moderna.
2. En algunos casos la intervención del Estado ha sido en detrimento del desarrollo pleno de la banca.
3. Desde sus orígenes, la materia bancaria y financiera en general se ha encontrado dentro de la competencia del gobierno federal y no de las entidades federativas, hasta la actualidad, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. La tendencia del Distrito Federal es cada vez mayor a asemejarse a una entidad federativa parecida a un Estado integrante de la federación mexicana, con la misma organización política y las mismas facultades y prerrogativas constitucionales.
5. No obstante la importancia política que implica el Distrito Federal en México, continúa siendo una entidad integrante de la Federación con facultades limitadas en comparación al resto de los Estados.
6. La materia financiera (incluida la legislación bancaria) no se encuentra, o no se caracteriza, dentro de las facultades llamadas coincidentes o comunes ni dentro de las concurrentes, para que pueda legislar el Distrito Federal, como excepciones al principio del sistema federal mexicano.
7. La seguridad bancaria es una materia que se encuentra incluida dentro del rubro de los servicios financieros.
8. La materia financiera esta conferida expresamente como una materia sobre la que debe legislar el Congreso de la Unión en términos de los artículos 73 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9. De acuerdo al criterio establecido por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, cada Estado integrante de la República Mexicana estará en posibilidad de fijar disposiciones legales que regulen la seguridad bancaria que solo aplicarán para las sucursales que se encuentren dentro de su territorio.
10. La asamblea legislativa del Distrito Federal, carece de facultades constitucionales para legislar en materia de servicios financieros, lo cual incluye la seguridad bancaria.
11. La participación del Distrito Federal para legislar en materia financiera, y en general del resto de los Estados integrantes de la Federación Mexicana, podría hacerse por medio de convenios que celebre con el Congreso de la Unión, para lo que se requeriría que se contemplara esta posibilidad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México, 1998.
- Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Octava edición. Editorial Porrúa. México, 2000.
- Acosta Romero, Miguel. Nuevo Derecho Bancario. Editorial Porrúa. México, 2003.
- Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional. Segunda edición. Editorial Oxford. México, 1999.
- Bauche Garciadiego, Mario. Operaciones Bancarias. Activas, Pasivas y Complementarias. Cuarta edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V.. México, 1981.
- Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México, 2001.
- Burgoa O., Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Decimaquinta edición. Editorial Porrúa. México, 2002.
- Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Trigésima segunda edición. Editorial Porrúa. México, 2000.
- Carballo Yáñez, Erick. Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1999.
- Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional. Cuarta edición. Editorial Oxford. México, 2000:
- Casilda Béjar, Ramón. La Banca Española. Análisis y Evolución. Editorial, Ediciones Pirámide. Madrid, 1997.
- Castillo Méndez, Laura Elena. Historia del Comercio en la Ciudad de México. Editorial Edición Popular. Ciudad de México. México, 1973.
- Clavijero, Francisco Javier. Historia Antigua de México. Tomo IV. Editorial Porrúa. México, 1945.
- Colling, Alfred. Historia de la Banca. Editorial Ediciones Zeus. Barcelona, 1965.
- Contreras Bustamante, Raúl. La Ciudad de México, como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y Perspectiva. Primera edición. Editorial Porrúa. México, 2001.

- Covian Andrade, Miguel. Teoría Constitucional. Segunda edición. Editorial Litográfica y Terminados El Pliego, S.A. de C.V. México, 2000.
- Díaz Infante, Fernando Hegewisch. Derecho Financiero Mexicano. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1999.
- Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Tercera edición. Editorial Porrúa. México, 2003.
- Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Tercera edición. Editorial Porrúa. México, 2003.
- Fuente Rodríguez de la, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ahorro y Crédito Popular, Grupos Financieros. Tomo I. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 2002.
- Fuente Rodríguez, Jesús de la. Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito. Tomo II. Editorial Porrúa. México, 2000.
- Fuente Rodríguez, Jesús de la. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Tercera edición. Editorial Porrúa. México, 2000.
- García López, José R. Y Alejandro Rosillo Martínez. Curso de Derecho Mercantil. Primera edición. Editorial Porrúa. México, 2003.
- Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1993.
- Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. Tomo I Decimasegunda reimpresión. Editorial Porrúa. México, 1998.
- Guzmán Holguín, Rogelio. Derecho Bancario y Operaciones de Crédito. Editorial Porrúa. México, 2002.
- Herrejón Silva, Hermilio. Las Instituciones de Crédito. Un Enfoque Jurídico. Editorial, Trillas. México, 1988.
- Lagunilla Iñarriú, Alfredo. Historia de la Banca y Moneda en México. Editorial JUS. México, 1981.
- Mantilla Molina, Roberto L. Derecho Mercantil. Vigésimanovena edición. Editorial Porrúa. México, 1993.

- Manzanillo, Linda y Leonardo López Luján. Historia Antigua de México. Volumen I. INHA. UNAM. Editorial, Miguel Ángel Porrúa, S.A. de C.V. México, 1994.
- María Carreño, Alberto. Breve Historia del Comercio. México, 1942.
- Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Primera edición. Editorial Porrúa. México, 1983.
- Mendoza, Pablo E. y Eduardo Preciado Briceño. Lecciones de Derecho Bancario. Editorial, Textos Jurídicos Bancomer. México, 1997.
- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano Duodécima edición. Editorial Porrúa. México, 1993.
- Petit, L. y R. de Veyrac. El Crédito y la Organización Bancaria. Editorial, América. México, 1945.
- Pina Vara, Rafael de. Elementos de Derecho Mercantil Mexicano. Vigésima Sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1998.
- Quiroz Acosta, Enrique. Lecciones de Derecho Constitucional. Segundo Curso. Primera edición. Editorial Porrúa. México, 2002.
- Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1997.
- Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1997.
- Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 2000.
- Sánchez Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Editorial Porrúa. México, 1997.
- Sayers R. S. La Banca en Europa Occidental. Editorial, Labor. Traducción de Enrique Muñoz la Torre. Madrid, 1973.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1994.
- Soto Sobreya y Silva, Ignacio. La Nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1990.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima octava edición. Editorial Porrúa, México, 1994.

- Tena, Felipe de J. Derecho Mercantil Mexicano. Décima Octava edición. Editorial Porrúa. México, 1999.
- Varela Juárez, Carlos. Marco Jurídico del Sistema Bancario Mexicano. Editorial Trillas. México, 2003.
- Villegas, Eduardo y Rosa María Ortega O. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano. Editorial PAC. Reimp. México, 1995.

#### **ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS CONSULTADOS.**

- Alonso, Martín. Enciclopedia del Idioma. Tomo II. Reimpresión. Editorial Aguilar. Madrid, 1968.
- Barnhart, Robert K. The Barnhart Concise Dictionary of Etymology. Harper Collins Publishers. U. S. A.
- Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Tomo II. Ed., Arayu, Buenos Aires, 1953.
- Corominas, Joan y José A. Pascual. Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico. Volumen I (A-CA) Ed., Gredos. Tercera reimpresión. Madrid, 1991.
- Corominas. Joan. Diccionario Crítico Etimológico de la Lengua Castellana. Volumen II. Tercera reimpresión. Editorial Gredos. Madrid, 1976.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo III (B-CLA). Editorial Driskill. Buenos Aires, 1985.
- Garrone, José Alberto. Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot. Tomo III. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1987.
- Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo III. Editorial Francisco Seix. Barcelona, 1951.
- Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. México, 2001.
- Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 2000.
- Pina, Rafael de y Rafael de Puna Vara. Diccionario de Derecho. Vigésima séptima edición. Editorial Porrúa. México, 1999.

### LEGISLACIÓN CONSULTADA.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Promulgada el 5 de febrero de 1917.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación de 26 de julio de 1994.
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículo 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1936.
- Ley de Bancos de Fideicomiso. (Derogada) "Diario Oficial" de la Federación de 17 de junio de 1826.
- Ley de Instituciones de Crédito. (Derogada) Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 1990.
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 1995.
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación de 19 de diciembre de 1995 y Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1995.
- Ley del Banco de México. Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 1993.
- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. (Derogada) "Diario Oficial" de la Federación de 24 de diciembre de 1924.
- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Mercantiles. (Derogada) "Diario Oficial" de la Federación de 29 de noviembre de 1926.
- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. (Derogada) "Diario Oficial" de la Federación de 31 de mayo de 1941.
- Ley General de Instituciones de Crédito. (Derogada) "Diario Oficial" de la Federación de 19 de marzo de 1897.
- Ley General de Instituciones de Crédito. (Derogada) "Diario Oficial" de la Federación de 29 de junio de 1932.

- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Diario Oficial de la Federación de 14 de enero de 1985.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Diario Oficial de la Federación de 27 de agosto de 1932.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976.
- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 28 de febrero de 2002.
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación de 11 de mayo de 1995.
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. (Derogada) Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982.
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. (Derogada) Diario Oficial de la Federación de 14 de enero de 1985.
- Ley sobre Almacenes Generales de Depósito. (Derogada) "Diario Oficial" de la Federación de 16 de febrero de 1900.
- Ley sobre Bancos Refaccionarios. (Derogada) "Diario Oficial" de la Federación de 12 de noviembre de 1924.
- Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal de 19 de febrero de 2004.

#### **PUBLICACIONES CONSULTADAS.**

- Quórum. Segunda época. Núm. 50. México Año. VI, agosto de 1997..
- Quórum. Año IX. Núm. 72. México. mayo-junio, 2000.
- Comisión Nacional Bancaria. Guía del Consejero. 1992.
- Revista de Derecho Privado. Núm. 26. México. Año 9. Mayo-agosto, 1998.
- Revista de la Facultad de Derecho. Núm. México. 185-186 Tomo XLII. Septiembre-diciembre, 1992.